

Sygn. akt I A Ca 36/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 maja 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Beata Wojtasiak
Sędziowie	:	SA Bogusław Suter SO del. Dariusz Małkiński (spr.)
Protokolant	:	Iwona Zakrzewska

po rozpoznaniu w dniu 12 maja 2016 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **D. C. i M. Z.**

przeciwko **Gminie B.**

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli

na skutek apelacji **powódki M. Z.**

od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku

z dnia 14 października 2015 r. sygn. akt I C 1112/15

I. **oddala apelację;**

II. **odstępuje od obciążania powódki M. Z. kosztami procesu w instancji odwoławczej.**

(...)

UZASADNIENIE

Powódki: D. C. i M. Z. wystąpiły z powództwem o zobowiązanie pozwanej Gminy B. do złożenia oświadczenia woli o nabyciu ich nieruchomości, oznaczonej numerem ewidencyjnym (...), położonej przy ulicy (...) w B. o powierzchni 2861 metrów kwadratowych, dla której nie urządzono księgi wieczystej, za cenę 200 złotych za metr kwadratowy.

Pozwana Gmina B. wniosła o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie na jej rzecz od powódek kosztów procesu.

Sąd Okręgowy w Białymstoku I Wydział Cywilny w wyroku z dnia 14 października 2015 r. zapadłym w sprawie o sygn. akt: I C 1112/15 oddalił powództwo (pkt I) i zasądził od powódek na rzecz pozwanej kwoty po 3.600 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego (pkt II).

Wyrok powyższy wydany został na podstawie następujących ustaleń faktycznych i prawnych:

Powódki: D. C. i M. Z. są właścicielkami nieruchomości położonej w B. przy ulicy (...), oznaczonej aktualnie numerem geodezyjnym (...), o powierzchni 2861 metrów kwadratowych. Powyższe wynika z aktu własności ziemi wydanego na rzecz ich ojca- J. P. oraz postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po nim, z dnia 17 sierpnia 2004 roku, wydanego przez Sąd Rejonowy w Białymstoku w sprawie o sygn. akt: II Ns 1839/04.

Działka numer (...) położona jest na obszarze B., gdzie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części doliny rzeki Białej, zatwierdzony uchwałą numer (...) Rady Miasta B. z dnia 28 maja 2012 roku. Zgodnie z ustaleniami tego planu, nieruchomość ta znajduje się na terenie przeznaczonym pod zieleń urządzoną, lasy i wody śródlądowe na potencjalnych terenach zalewowych. Przed uchwaleniem planu z 2012 roku, a mianowicie do roku 2002, działka o numerze (...) objęta była miejscowym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego z 1994 roku, zgodnie z którym przeznaczono ją pod tereny rolnicze i leśne wchodzące w skład systemu przyrodniczego miasta. Plan obowiązywał do 2002 roku, później zaś na terenie tym obowiązywało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta B., uchwalone dnia 29 listopada 1999 roku.

Plan miejscowy z 2012 roku został sporządzany, aby zabezpieczyć dolinę rzeki Białej przed działaniami inwestycyjnymi i zabudową a tymczasem przed wniesieniem sprawy sądowej powódki nie występowały o wydanie warunków zabudowy swojej działki.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o złożone do sprawy dokumenty oraz zeznania świadka A. R. , która szczegółowo opisała cele planów, stan istniejący przed ich uchwaleniem oraz stan aktualny. Odniosła się również do pytań powódek i wyjaśniła, iż znajdująca się w pobliżu zabudowa była położona na innym obszarze niż ten, na którym znajduje się działka numer (...).

W uzasadnieniu pozwu powódki potwierdziły ponadto, że zarówno przed uchwaleniem planu miejscowego z 2012 roku, jak i aktualnie, obowiązywały zakazy zabudowy ich działki.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.)- dalej jako „p.z.p.”, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego, albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel, albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części.

W przedmiotowej sprawie powódki domagają się wykupienia nieruchomości ale w ocenie Sądu nie mogą tego żądać, skoro przez lata, w kolejnych planach zagospodarowania przestrzennego, jest ona przeznaczona na tożsame cele. W tej sytuacji powódki niezasadnie powołują się na przepis o zmianach uniemożliwiających dotychczasowe korzystanie z własności. Zbliżone stanowisko w tej materii zajął też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 sierpnia 2014 roku wydanym w sprawie II CSK 775/13.

W planie zagospodarowania przestrzennego z 2012 roku nie doszło do zmiany przeznaczenia przedmiotowej działki, ponieważ obecnie są to tereny zielone a wcześniej były rolne; nie zmienił się także sposób i możliwość zagospodarowania tego obszaru. Pomiędzy uchwaleniem planu miejscowego bądź jego zmianą a skutkiem w postaci ograniczenia prawa własności polegającego na uniemożliwieniu lub istotnym ograniczeniu korzystania z nieruchomości winien zachodzić związek przyczynowy. Niewątpliwie ustawodawca użył dwóch odmiennych pojęć na określenie korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób i korzystania z niej w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób oznacza

faktyczne dysponowanie nią przed uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem oznacza jego zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub innym aktem administracyjnym (tak S.A. w Szczecinie w wyroku z dnia 23 kwietnia 2014 roku wydanym w sprawie o sygn. akt: I A Ca 89/14).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że realny sposób użytkowania działki powódek w ogóle się nie zmienił. Po uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego w 2012 roku była ona faktycznie odlogowana i taka sytuacja trwa do chwili obecnej. Właściciele, czyli powódki a wcześniej ich poprzednik prawny, nie występowali o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki o numerze (...), która to decyzja najprawdopodobniej nie została wydana, ponieważ działka nie ma dostępu do drogi publicznej.

Złożony przez powódki operat szacunkowy jest dokumentem prywatnym, który nie może stanowić wiarygodnego dowodu, na dodatek został złożony tylko w jednym egzemplarzu. Wynika z niego, iż działka o numerze (...) nie ma dostępu do drogi publicznej, jest to teren zielony a pomimo to rzeczoznawca określił wartość 1 metra kwadratowego na kwotę ok. 130 zł; nie znajduje więc uzasadnienia wskazana w pozwie kwota 200 zł za metr kwadratowy jako żądana cena wykupu.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie wyżej wskazanych podstaw prawnych, Sąd oddalił powództwo. Koszty postępowania ponieść winna strona przegrywająca spór a więc powódki. Wysokość wynagrodzenia pełnomocnika strony pozwanej wynika z paragrafu 6 ust. 7 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu. Podkreślenia wymaga, iż strona zwolniona od kosztów sądowych, czyli w sprawie niniejszej powódki, nie jest zwolniona z obowiązku zwrotu wydatków strony wygrywającej spór. Sąd zasądził w miejsce pojedynczej kwoty 7200 zł dwa wynagrodzenia połowiczne po 3.600 zł.

Apelacje od powyższego wyroku wniosły obie powódki, przy czym środek odwoławczy powódki D. C. został prawomocnie odrzucony.

Powódka M. Z. zaskarżyła rozstrzygnięcie w całości i wskazała, że faktycznym dysponentem jej działki jest pozwana a wprowadzenie planu zagospodarowania przestrzennego poprzez ustanowienia tam terenów zielonych odbiera jej prawa do: użytkowania i zużywania przedmiotu własności, zawłaszczania dochodów osiągniętych dzięki jego wykorzystaniu i przekazania ich innym osobom. Sąd I Instancji nie dostrzegł, że przed wprowadzeniem planu zagospodarowania przestrzennego skarżąca mogła ten teren użytkować rolniczo lub zbyć, co obecnie jest niemożliwe.

Postępowanie Gminy B. polegające na ustanowieniu planu zagospodarowania przestrzennego na terenach, których nie jest właścicielem i zaniechanie realizacji tych planów, blokujące właścicielom realizację inwestycji budowlanych bądź możliwość zbycia nieruchomości łamie Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, a konkretnie jej art 21, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, zaś wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy dokonuje się go na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Sąd I Instancji błędnie odniósł się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 2014 r., II CSK 775/13, ponieważ dotyczył on odmiennego stanu faktycznego i prawnego. Sąd Najwyższy w innym orzeczeniu z dnia 5 lipca 2013 r., IV CSK 619/11, stwierdził, że istota instytucji wykupu, o jakiej mowa w art 36 ust. 1 pkt 2 p.z.p. będącą następstwem zmiany miejscowego planu, wymaga uwzględnienia stanu (charakteru nieruchomości, sposobu jej użytkowania) istniejącego przed datą sprzed wejścia planu w życie.

Sąd I Instancji zakwestionował kwotę 200 zł za metr kwadratowy, chociaż skarżąca zatrudniona była w biurze pośrednictwa nieruchomościami i zna lokalny rynek obrotu gruntami. Cena przed wprowadzeniem planu zagospodarowania przestrzennego oscylowała wokół 800-1200 zł/m kw.

Pozwana w odpowiedzi na powyższą apelację wniosła o oddalenie tego środka zaskarżenia i zasądzenie na jej rzecz od apelującej kosztów postępowania odwoławczego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powódki, pomimo trafności niektórych jej argumentów, podlegała oddaleniu.

Z dokumentów złożonych do akt sprawy, których treść jest zbieżna z zeznaniami świadka A. R. (nagranie z rozprawy dnia 5.10.2015 r., znaczniki czasowe od 00:16:48 do 00:31:45) wynika, że metryka ograniczeń w użytkowaniu działki powódek (wcześniej należącej do ich ojca J. P.) mających swoje źródło w objęciu jej rezerwą planistyczną jest odległa i sięga roku 1994, a konkretnie dnia 7 listopada 1994 roku, kiedy na mocy uchwały nr (...) Rady Miejskiej w B. zatwierdzono miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta B. (zob. pisma, k. 49 i 56). W wyniku wprowadzenia owego planu, działka nr (...) przeznaczona została pod tereny rolnicze i leśne wchodzące w skład systemu przyrodniczego miasta, co oznaczało zakaz jakiegokolwiek zabudowy, a więc również zabudowy bezpośrednio służącej produkcji rolnej (por. art. 3 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane).

Asortyment ograniczeń w użytkowaniu wzmiankowanej działki został utrzymany w kolejnych edycjach aktów planistycznych, a mianowicie w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta B.” przyjętym dnia 29 listopada 1999 r. w uchwale Rady Miejskiej w B. o nr (...) i ostatecznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego części doliny rzeki Białej w B. uchwalonym przez wyżej wymienioną Radę dnia 28 maja 2012 r. (uchwała nr (...)). W świetle ostatniej z uchwał (k. 33-47 i 51), na terenach rolniczych i leśnych wchodzącym w skład systemu przyrodniczego miasta obowiązuje całkowity zakaz zabudowy, zaś charakter powiązanych z tym obostrzeń wyklucza wykorzystywanie przedmiotowej nieruchomości nie tylko na cele budowlane ale również te powiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej i w konsekwencji ogranicza prawa właścicieli, prowadząc też do istotnego spadku ceny nieruchomości.

Uchwalenie planu miejscowego z dnia 7 listopada 1994 r. nastąpiło na gruncie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. O planowaniu przestrzennym (Dz. U. Z 1989 r. nr 17, poz. 99), która nie przewidywała jakichkolwiek środków prawnych (poza procedurami wywłaszczeniowymi) dla ochrony własności gruntów objętych ograniczeniami planistycznymi. Dnia 1 stycznia 1995 r. weszła jednak w życie ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. O zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 89, poz. 415 z późn. zm.), w której pojawił się przepis o treści i numeracji tożsamej z obecną (art. 36) przyznający właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości prawo żądania od gminy odszkodowania lub wykupu w sytuacji, gdy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą korzystanie z nieruchomości stało się niemożliwe lub znacznie utrudnione. Zgodnie z art. 68 ust.1 powyższej ustawy ograniczenia wprowadzone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przyjętych na gruncie ustawy z 1984 r. zachowywały moc a właścicielom, których dotknęły, nie przysługiwały środki prawne przewidziane w nowym prawie (por. T. Kosiński w artykule „Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególnie tryb nieodpłatnego wywłaszczenia nieruchomości?” , MOP 1997, Nr 3).

Kontrowersje towarzyszące treści art. 68 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. i powszechnie artykułowana wątpliwość, co do jego zgodności z Konstytucją RP, zaowocowały orzeczeniem T.K. z dnia 5 grudnia 1995 r. , K 6/95 (Legalis nr 10282), w którym stwierdzono zgodność tego przepisu z art. 1, 7 i 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnym stosunku między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 i z 1995 r. Nr 38, poz. 184). W następstwie zmiany ustawy zasadniczej towarzyszącej przemianom ustrojowym, akcesji Polski do U.E. i niewygasłej dyskusji dotyczącej konstytucyjności art. 36 p.z.p., Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie tej ostatniej kwestii. Ostatecznie T.K. w wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., K 50/13 (OTK-A 2014/11/121) orzekł, że art. 36 ust. 1 p.z.p. w zakresie, w jakim wyłącza roszczenie właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem

aktualnie obowiązującej ustawy, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Wyrok powyższy wszedł w życie dnia 7 stycznia 2015 r.

T.K. nie zastosował skutku derogacyjnego i ocenił wadliwość analizowanego przepisu w kontekście tzw. zaniechania ustawodawczego, dla którego usunięcia należy uzupełnić wadliwą normę w przyszłym akcie prawnym (co do chwili obecnej nie nastąpiło). Trybunał przypomniał w związku z tym, że stosujące prawo sądy orzekające po jego wyroku powinny same rozstrzygać nasuwające się wątpliwości interpretacyjne i aplikacyjne w taki sposób, aby umożliwić wierność konstytucyjnym standardom ochrony prawa jednostki, ponieważ do takiego postępowania zobowiązuje je art. 8 Konstytucji, końcowo zaś zastrzegł, że „Stanowiąc przepisy przywracające konstytucyjnie gwarantowaną, równą ochronę własności i poszanowanie zasady sprawiedliwości społecznej, ustawodawca przede wszystkim musi je tak ukształtować, by zapobiec nieuzasadnionemu wykorzystywaniu roszczeń przez osoby skupujące nieruchomości objęte rezerwą planistyczną po zaniżonych cenach, w celach spekulacyjnych. Zgodnie z sugestią wnioskodawcy ochrona może się ograniczyć tylko do właścicieli najbardziej dotkniętych rezerwą planistyczną, tj. tych, którzy w przeszłości zmanifestowali swój zamiar korzystania z nieruchomości w określony sposób przez wystąpienie do odpowiedniej władzy o pozwolenie na budowę”.

Zaprezentowane powyżej uwagi Sąd Apelacyjny uznał w konsekwencji za wskazówki dotyczące obecnej wykładni art. 36 p.z.p. i kierunku procedowania w sprawach takich jak niniejsza. Sąd Okręgowy zupełnie jednak pominął analizowany aspekt niniejszego sporu, co wymuszało na Sądzie odwoławczym, orzekającym w ramach apelacji pełnej, uzupełnienie ustaleń faktycznych w tym zakresie.

Bezspornie działka o numerze (...) nabyta została na podstawie aktu własności ziemi z dnia 14 września 1978 r. (por. akt własności ziemi, k. 5 i historia zmian gruntowych, k. 6-7) przez ojca powódek J. P., który władał nią aż do swojej śmierci dnia (...) Spadek po w/w nabyły w częściach równych: D. C. i M. Z. i w ramach tej sukcesji uzyskały również potencjalne roszczenie o wykup działki na zasadzie art. 36 p.z.p. (vide: postanowienie, k. 8). Niewątpliwie przedmiotowa nieruchomość użytkowana była przez cały okres władania nią przez J. P. jako niezabudowany grunt rolny przeznaczony pod zasiew lub użytki zielone (łąki). W świetle wyjaśnień informacyjnych powódek złożonych na rozprawie apelacyjnej dnia 12 maja 2016 r. (znaczniki czasowe od 00:04:22 do 00:10:11), którym nie przeczy treść zebranego materiału dowodowego i sama strona pozwana, działka do momentu uchwalenia miejscowego planu ogólnego dnia 7.11.1994 r. nie była przeznaczona pod jakąkolwiek zabudowę, w tym służącą celom rolniczym; ojciec powódek nie ubiegał się też o wydanie jakichkolwiek decyzji otwierającej proces inwestycyjny a więc nie manifestował zamiaru wykorzystania nieruchomości na cele inne niż rolnicze. Kolejne edycje aktów planistycznych nie ograniczały takiego sposobu użytkowania działki, która z pewnością może być sprzedana ale na warunkach finansowych znacznie odbiegających od cen tych gruntów z obszaru B., których ograniczenia planistyczne nie dotknęły.

Sąd Apelacyjny aprobuje utrwalony już w orzecznictwie i pracach komentatorskich pogląd, wedle którego istota instytucji prawnej wykupu (na gruncie przepisów obecnych jak też regulacji zawartej w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r.), jako następstwo wprowadzenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga uwzględnienia stanu (charakteru nieruchomości, sposobu jej użytkowania) istniejącego przed datą wejścia planu w życie. Przemawia za tym cel polegający na zapewnieniu ekwiwalentu usuwającego skutki ograniczenia prawa własności w stosunku do wcześniejszego sposobu korzystania z nieruchomości i brak w ustawie kryterium spadku lub wzrostu ceny działki. Fundamentalne znaczenie przypisać należy w takiej sytuacji postanowieniom planu miejscowego, a nie późniejszym zdarzeniom lub czynnościom prawnym (por. S.N. w tezie 4 wyroku z dnia 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11, Legalis nr 549952 ale także w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 sierpnia 2014 r., II CSK 775/13, Legalis nr 1061791).

W sześciu dyrektywach wykładni językowej art. 36 ust. 1 pkt 2 p.z.p. zaprezentowanych w uzasadnieniu pierwszego z w/w orzeczeń S.N. wskazano słusznie, że określona w przepisie zmiana sytuacji właściciela, która nie musi mieć charakteru obiektywnego pogorszenia, może dotyczyć stanu faktycznego (korzystanie) lub prawnego (przeznaczenie). Niemniej kwantyfikatory (niemożliwość, istotne pogorszenie) wskazują, że roszczenie zostało przyznane na zasadzie wyjątku i dotyczy sytuacji szczególnych. Innymi słowy, jeżeli możliwe jest kontynuowanie przez właściciela

dotychczasowego faktycznego (lub potencjalnie dopuszczalnego) sposobu korzystania z nieruchomości bez istotnych ograniczeń, roszczenie nie przysługuje.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt analizowanego stanu faktycznego, stwierdzić należy, że wprowadzenie planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 7 listopada 1994 r., którego ograniczenia nałożone na przedmiotową działkę zostały utrzymane w kolejnych aktach planistycznych, nie ograniczało ani uniemożliwiało utrwalonego sposobu korzystania z niej jako gruntu o przeznaczeniu rolnym. W tych warunkach Sąd odwoławczy oddalił apelację powódki ad 2 na zasadzie art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego postanowiono w zgodzie z art. 102 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. z uwagi na niejednoznaczny kontekst prawny niniejszej sprawy i trudną sytuację materialną apelującej powódki ad 2 opisaną na wstępie jej wystąpienia na rozprawie apelacyjnej.

(...)