

Sygn. akt I ACa 1197/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 lutego 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Wojciech Kościółek (spr.)
Sędziowie:	SSA Józef Wąsik SSA Regina Kurek
Protokolant:	st.sekr.sądowy Urszula Kłosińska

po rozpoznaniu w dniu 9 lutego 2017 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa **Z. B.**

przeciwko **Gminie Miejskiej K.**

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. akt I C 364/14

1. **oddala apelację;**

2. **odstępuje od obciążania powódki kosztami postępowania apelacyjnego na rzecz strony pozwanej;**

3. **przyznaje od Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w Krakowie na rzecz radcy prawnego P. P. kwotę 6 642 zł, w tym 1242 zł podatku od towarów i usług, tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powódce z urzędu w postępowaniu apelacyjnym.**

SSA Regina Kurek SSA Wojciech Kościółek SSA Józef Wąsik

Sygn. akt I A Ca 1197/16

UZASADNIENIE

Powódka Z. B. w pozwie przeciwko Gminie Miejskiej K. wniosła o zobowiązanie strony pozwanej do złożenia oświadczenia woli w trybie art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym o treści: „Gmina M. K. (zwana dalej Kupującą) oświadcza, że kupuje nieruchomość będącą własnością Z. B. (zwana dalej Sprzedającą), a składającą się z działki o pow. 0,2633 ha, oznaczonej nr ewidn.(...), dla której Sąd Rejonowy (...)w K.prowadzi księgę wieczystą nr (...) za cenę 113.850 złotych zł”.

Powódka podniosła, że przez okres kilkunastu lat była ona wykorzystywana jako grunt orny, a następnie jako miejsce wypasu zwierząt. Potencjalnie działka taka mogła być wykorzystywana w taki sposób w dalszym ciągu, ale wyłącznie z przyczyn subiektywnych leżących po stronie powódki, a związanych z próbą przekształcenia przeznaczenia działki na działkę budowlaną, częściowo przemysłową w ostatnich latach powódka zaprzestała takiego jej wykorzystywania. Po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w 2006 r. korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy stało się niemożliwe, wobec przeznaczenia terenu na zielen izolacyjną.

Strona pozwana Gmina Miejska K. w odpowiedzi na pozew wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu.

Podaje także, że nieruchomość powódki położona jest w sąsiedztwie autostrady (...) (w odległości ok. 76-80 m). Nieruchomość ta znalazła się w strefie oddziaływania autostrady, której status prawny ukształtowano decyzją nr (...) Wojewody (...) z dnia 29 grudnia 1998 r. Decyzja ta wprowadziła zakaz zabudowy i prowadzenia upraw warzyw, czy lokalizowanie ogrodów działkowych. Takich zapisów nie zawiera późniejszy o 8 lat plan miejscowy. Dlatego to nie plan miejscowy ukształtował (ograniczył możliwość korzystania z niej) pozycję prawną jej nieruchomości. Faktycznie źródłem ewentualnego naruszenia praw powódki jest decyzja Wojewody.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy oddalił powództwo odstępując od obciążania powódki kosztami procesu na rzecz strony pozwanej.

Jak ustalił Sąd Okręgowy, że opisana pozwem nieruchomość od co najmniej kilkunastu lat jest nieużytkowana, porośnięta trawą, pojedynczymi drzewami i krzewami. Wcześniej była wykorzystywana jako pastwisko czy też do upraw warzyw, owoców . W ocenie Sądu Okręgowego przeprowadzone postępowanie dowodowe wykazało, że w związku z wejściem w życie z dniem 10 listopada 2006 roku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. obszaru (...), korzystanie przez powódkę z przedmiotowej nieruchomości zgodnie z dotychczasowym sposobem korzystania nie uległo zmianie.

W ocenie Sądu Okręgowego wieloletnie korzystanie z gruntu zarówno do prowadzenia działalności rolniczej, czy pozostawienia jej odłogiem jako działki niezagospodarowanej ma miejsce co najmniej od 2005 roku . Uchwalony plan nie zakazuje prowadzenia jakiegokolwiek działalności , w tym rolniczej , zatem powódka nie została ograniczona w możliwości dalszego wykorzystywania nieruchomości w dotychczasowy sposób .

Sąd Okręgowy podzielił pogląd strony pozwanej , że w okolicznościach sprawy nie sposób przyjąć aby dotychczasowe wykorzystywanie nieruchomości po wprowadzeniu w 2006 roku m.p.z.p. przy uwzględnieniu wszystkich jego zapisów, nie mogło być kontynuowane przez powódkę. Powódka sama podjęła decyzję o zaprzestaniu użytkowania działki . Sąd Okręgowy za słuszne uznał stanowisko pozwanej Gminy (które sąd I instancji podzielił), że z uwagi na wprowadzony zakaz zabudowy powódka jest ograniczona w możliwości wykorzystania swojej nieruchomości w inny sposób niż dotychczasowy , ale okoliczność ta jest irrelevantna z punktu widzenia art. 36 ust.1 ustawy o planowaniu przestrzennym .Zasadnicze znaczenie ma bowiem okoliczność, czy plan miejscowy ogranicza lub uniemożliwia powódce wykorzystywanie jej nieruchomości w dotychczasowy sposób , a nie czy wprowadza jakiegokolwiek ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości .

W ocenie Sądu Okręgowego w poprzednio obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego Miasta K. z 1994 roku nieruchomość powódki znajdowała się w obszarze rolnym (RP 120) z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod uprawy polowe, łąki i pastwiska bez prawa zabudowy, co dodatkowo przemawiało – zdaniem Sądu Okręgowego – za trafnością argumentacji strony pozwanej.

O kosztach orzekł Sąd Okręgowy na zasadzie art. 102 k.p.c.

Apelację od wyroku złożyła powódka zaskarżając wyrok w całości i domagając się zmiany zaskarżonego orzeczenia i uwzględnienia powództwa.

Swoje zarzuty oparła na naruszeniu przepisów art. 233 k.p.c. i 36 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje;

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie, jakkolwiek poruszony w sprawie problem wymaga – w ocenie Sądu Apelacyjnego – dostrzeżenia nieco szerszego aspektu prawnego, który dotyczy prowadzenia inwestycji o charakterze ogólnokrajowym (budowa autostrady) i jej wpływu na przyrodę i ograniczenia praw właścicielskich osób posiadających nieruchomości w sąsiedztwie tych inwestycji. Wyjaśnienia bowiem wymaga, czy w warunkach prowadzenia tego typu inwestycji odpowiedzialność za jej negatywne skutki (pozytywne nie budzą wątpliwości) obciążają inwestora czy też gminy, które w ślad za ich przeprowadzeniem dostosowują plany zagospodarowania terenu.

Niewątpliwie bowiem zakres prawa regulującego te zagadnienia nie obejmuje jedynie wskazanej ustawy o planowaniu przestrzennym ale wymaga analizy dalszych ustaw jak : o ochronie przyrody (**Dz.U. 2015 poz. 1651 t.j.**) , o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741.ze zm.), o ochronie środowiska (Dz.U.2016.o.672 t.j.), o autostradach (Dz.U. 1994 Nr 127 poz. 627 ze zm.)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627, ze zmianami) definiuje kompensację przyrodniczą jako: zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych. W ustawie tej możliwość wykupu nieruchomości zasadniczo ograniczono do wypadków utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania, co tworzyło podstawy prawne dla żądania wykupu gruntów lub wypłaty odszkodowań. (art. 135 cyt. ustawy). Jest niewątpliwie, że przedmiotem roszczenia powódki nie jest realizacja uprawnień wynikających z tej regulacji w stosunku do inwestora autostrady i nie ma też potrzeby rozważenie, czy i na ile regulacja ta odpowiada stanowi faktycznemu sprawy.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami zieleni nie należy do celów publicznych.

Niewątpliwie Gmina chcąc przeznaczyć grunty niebędące własnością gminy pod zieleni powinna grunty wykupić, skoro wbrew własnej woli osoby fizyczne nie są obowiązane do utrzymywania tego typu obiektów. A zatem (podobnie jak to ma miejsce przy każdym innym celu przeznaczenia nieruchomości o wymiarze szerszym od indywidualnego) urzeczywistnienie celu wymaga podjęcia przez Gminę nie tylko określenia ram prawnych ale i czynności faktycznej związanej z instalacją planowanego obiektu zielonego.

Wskazać należy, że odrębna, w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawa o ochronie przyrody nie odwołuje się do ustawy o gospodarce nieruchomościami, dla określenia, że zakładanie terenów zieleni miejskiej jest kwalifikowane, jako cel publiczny (choć obowiązek zakładania tych terenów wynika z ustawy). Rozwiązanie to w kontekście dalszych przepisów obu ustaw (a zwłaszcza art. 6 pkt 10 u.g.n. i 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody) oznacza, że w świetle prawa krajowego utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody stanowi prostą realizację celu publicznego, za którym ciągnie się możliwość wywłaszczenia nieruchomości, a co za tym idzie sytuacji, w której realizowany jest na nieruchomości taki cel społeczny.

Jawiące się w tym zakresie rozwiązania prowadzą do wniosku, że wraz z zamiarem zagospodarowania (faktycznego) terenu zielenią (urządzenia tzw terenu zielonego) rady gminy winny podjąć uchwałę o wykupie gruntów od ich właścicieli, jakkolwiek nie ma podstaw dla uznania, by tereny te stać się mogły przedmiotem wywłaszczenia na podstawie u.g.n. (w przeciwieństwie np. do dróg) W ocenie Sądu Apelacyjnego - powinność urządzania terenów zielonych (zieleni instalacyjnej), jak to wynika z treści ustalonego w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego opisany w sprawie grunt nie wpływa wprost na dotychczasowy sposób korzystania z tej nieruchomości

przez powódkę. Sama zatem zmiana kwalifikacji prawnej gruntu nie ogranicza gospodarczego (użytkowego) korzystania. Teren może być bowiem wykorzystywany w taki sposób jaki miał miejsce przed jego uchwaleniem, w tym w pewnym zakresie w analogiczny sposób, jak pod rządami starego planu. W konsekwencji dopiero zagospodarowanie terenem zielonym (zielenią instalacyjną) zmieni status terenu powódki (powódka nie dochodzi odszkodowania z tytułu utraty wartości nieruchomości, lecz realizuje roszczenie wykupu) i zasadniczo doprowadzi do utraty znaczenia gospodarczego tej nieruchomości dla powódki. Plan zagospodarowania przestrzennego w części wynikającej z budowy autostrad stanowi zatem opis prawa miejscowego stanowiącego konsekwencję budowy autostrady wynikającej z realizacji zadania krajowego.

Wyjaśnienia zatem wymaga, czy właścicielowi nieruchomości przysługuje roszczenie o wykup nieruchomości w sytuacji takiej w której poprzedni plan określał przeznaczenie nieruchomości jako „grunt orny”, a obecnie jako „zielenią izolacyjną”, a który to opis stanowi efekt decyzji o budowie autostrady (art. ustawy o autostradach).

Wskazać należy, że dla realizacji powinności wykupu przez gminę nieruchomości na podstawie art. 36 ustawy o planowaniu przestrzennym nie jest istotna jedynie okoliczność dotycząca zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, ale nadto wymagane jest spełnienie drugiej przesłanki o charakterze przedmiotowym, a to, że w związku z uchwaleniem planu miejscowego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone.

Niewątpliwie – jak to trafnie identyfikuje Sąd I instancji - treść tego przepisu odwołuje się do zakresu uprawnień właścicielskich wynikających z prawa własności (art. 140 k.c.) a związanych z : posiadaniem, korzystaniem i rozporządzaniem przedmiotem własności.

Niewątpliwie też - ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w sposób, w który nieruchomość dotychczas nie była nawet wykorzystywana, lecz potencjalnie mogła być wykorzystywana zgodnie ze swoim przeznaczeniem, w tym przeznaczeniem przewidzianym w planie zagospodarowania przestrzennego, godzi w prawo własności. Sama bowiem możliwość właściciela wykorzystywania rzeczy w określony sposób jest jego prawem podmiotowym wywodzącym się z istoty prawa własności. Rzecz wszakże w tym czy to właśnie uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego wywołało skutek w postaci niemożliwości albo istotnego ograniczenia korzystania z gruntu.

W tym zakresie należy zgodzić się z powódką, że celem urządzania pasów zieleni izolacyjnej jest ochrona akustyczna siedlisk przed hałasem dochodzącym z ciągów komunikacyjnych o wysokim stopniu jej natężenia. Jego skuteczność wynika z szerokości tego pasa. Realizacja tego celu nie jest powinnością właściciela nieruchomości nie będącego publicznym podmiotem prawa. Samo określenie tego celu w uchwalonym m.p.z.p. z 2006r. nie ogranicza jednak praw gospodarczych i właścicielskich powódki w istotnym zakresie, skoro – jak to trafnie ustala Sąd I instancji – stosownie do § 8 ust. 2 uchwały RMK z dnia 30 sierpnia 2006 r, istniejące obiekty budowlane i tereny mogą być użytkowane w sposób dotychczasowy, do czasu zagospodarowania terenów zgodnie z planem, o ile zapisy uchwały nie stanowią inaczej. Zapisy uchwały nie wprowadzały w zakresie dotyczącym nieruchomości powódki szczegółowych rozwiązań, dopuszczając tym samym wprost możliwość dotychczasowego ich wykorzystywania do czasu zagospodarowania tych terenów zgodnie z planem. A zatem dopiero czynności związane z urządzaniem czyli zagospodarowaniem w sposób systemowy tych terenów zielonych ograniczą możliwość wykorzystania tej nieruchomości powódki na inne cele tj. pastwiskowo, łąkowe, drzewne jak to ma miejsce na opisanym terenie bez mała od kilkunastu lat.

Stwierdzenie to nie zamyka jednak celowych rozważań, a to z uwagi na fakt, że w świetle bezspornych okoliczności do 2003r. nieruchomość powódki określona była w planie zagospodarowania jako grunt orny, bez ograniczenia w zakresie upraw rolnych. Niewątpliwie obecna kwalifikacja gruntu, jako przeznaczonego dla zieleni instalacyjnej, wyklucza poprzednią możliwość zagospodarowania terenu. W ocenie Sądu I instancji – taki stan nie jest istotny, skoro w okresie poprzedzającym uchwalenie planu, a więc w latach 2003 do 2006 na terenie położenia nieruchomości powódki, takowy plan nie obowiązywał. W ocenie Sądu Apelacyjnego – wyrażony w tym zakresie pogląd Sądu I instancji nie jest prawidłowy i prowadzi do ochrony prawnej tych gmin, które wbrew powinności prawnej

nie uchwalają w odpowiednim terminie planów zagospodarowania przestrzennego, a więc de lege zachowują się bezprawnie. W ocenie Sądu Apelacyjnego – w warunkach, w których w danym okresie występuje tzw. luka planistyczna, a nie sytuacja, w której nigdy na danym terenie nie obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego, to nie ma podstaw, by porównanie zmian odnosić do sposobu zagospodarowania, lecz do określenia wynikającego z prawa miejscowego tj. obowiązującego w poprzednim planie. W takiej sytuacji istotne było zatem to, czy skutek wejścia w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2006 roku powódka doznała ograniczeń w korzystaniu ze swoich działek w sposób zgodny z dotychczasowym ich przeznaczeniem przewidzianym w poprzednim planie obowiązującym do 2003r., czy też fakt ograniczeń wynikał z innych zdarzeń prawnych. Niewątpliwie bowiem gdyby jedynym zdarzeniem sprawczym była zmiana planu zagospodarowania przestrzennego w sposób opisany obu uchwałami, to roszczenie zasługiwałoby na uwzględnienie w sposób określony żądaniem pozwu. Tak wszakże w sprawie nie jest. Jak to bezbłędnie wskazuje Sąd I instancji – w ślad za niewątpliwą okolicznością wskazywaną przez stronę pozwaną – niedopuszczalność zabudowy, jak i prowadzenia upraw warzyw i lokalizowanie ogrodów działkowych na terenie nieruchomości wynikała nie ze wskazanego planu, lecz z decyzji nr (...) Wojewody (...) z dnia 29 grudnia 1998 r. ustalającej lokalizację autostrady (...), z której wynika, że działka znajduje się w strefie uciążliwego oddziaływania drogi.

A zatem nie tyle zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, co treść decyzji administracyjnej doprowadziła do istotnego ograniczenia możliwości korzystania przez powódkę z opisanego w sprawie terenu. W ocenie Sądu Apelacyjnego, gdy ustalone ograniczenie, które posiada istotny charakter – a którego skutkiem ma być wykup – nie pozostaje w związku z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego, (gdyż de iure stanowiło konsekwencje ogólnokrajowej inwestycji prowadzonej na podstawie odrębnych przepisów z konsekwencjami związanymi z ograniczeniem praw właścicielskich do nieruchomości sąsiadujących z tą inwestycją), to i nie ma podstaw dla przymuszania pozwanej Gminy na podstawie wskazanego przepisu do wykupu nieruchomości. Prawem powódki na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego jest korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób i niewątpliwie nie posiada ona obowiązku utrzymywania na tym terenie zieleni izolacyjnej (skoro prawo miejscowe umożliwia jej dotychczasowe wykorzystanie terenu). W tym też kontekście trafnie wskazuje Sąd I instancji, że powódka nie wykazała w sprawie (art. 6.k.c.) by uchwalenie nowego planu (także gdy się uwzględni treść poprzedniego planu) w tak istotny sposób ograniczyło prawa właścielskie powódki, że jedynym rozwiązaniem zaistniałego konfliktu interesów jest uwzględnienie zgłoszonego żądania wykupu.

W tym miejscu należy też zauważyć, że mimo podniesienia zarzutu naruszenia przez Sąd I instancji art. 233 k.p.c. apelacja powódki nie dostarcza rzeczowych argumentów pozwalających na poddanie innej ocenie materiału dowodowego od dokonanej w motywach zaskarżonego orzeczenia. Fakty istotne w sprawie uznać należy za bezsporne i to tak co do okoliczności związanych z treścią prawa miejscowego, treści decyzji administracyjnej wojewody z lat 90-tych jak i ceny nieruchomości powódki (gdyby ta stanowić miała przedmiot sprzedaży). Wszystko to pozwala uznać poczynione przez Sąd Apelacyjny ustalenia faktyczne za własne dla podstawy niniejszego rozstrzygnięcia.

Reasumując uznał Sąd Apelacyjny, że do istotnego ograniczenia własności powódki nie doszło wskutek uchwalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego i dlatego orzekł jak w sentencji w wyroku na podstawie wskazanych przepisów i art. 385 k.p.c.

W ocenie Sądu Apelacyjnego – szczególny charakter sprawy wynika zarówno z faktu niestaranego działania pozwanej Gminy w zakresie porządkowania planów zagospodarowania przestrzennego w relacji do realizacji zadań o charakterze ogólnokrajowym (opóźnienie sięga wielu lat), jak i stąd, że w subiektywnym odczuciu usprawiedliwione jest oczekiwanie właścicieli nieruchomości znajdujących się w pasach ochronnych autostrad, że decyzje związane z zabezpieczaniem terenów mieszkaniowych przed hałasem drogowym posiadać będzie nie tylko formalny charakter (przez uchwalenie planu czy wydanie stosowanej decyzji), lecz posiadać będzie także wymiar realny przez urządzenie na tym terenie odpowiednich instalacji, co dopiero wówczas łączyć się winno z wykupem gruntu przeznaczonego na ten cel.

W ocenie Sądu Apelacyjnego – sytuacja ta usprawiedliwia zastosowanie w sprawie art. 102 k.p.c. przy rozstrzygnięciu o kosztach postępowania apelacyjnego.

Z tych przyczyn orzeczono jak w wyroku, uwzględniając wniosek pełnomocnika powódki o przyznanie kosztów pomocy prawnej dzielonej powódce z urzędu w postępowaniu apelacyjnym, a to na podstawie norm przepisanych,

SSA Regina Kurek SSA Wojciech Kościółek SSA Józef Wąsik