



Sygn. akt I CSK 305/12

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lutego 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jan Górowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Barbara Myszka

w sprawie z powództwa J. J. i W. J.  
przeciwko Gminie Miasto S. o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
w Izbie Cywilnej w dniu 15 lutego 2013 r.,  
skargi kasacyjnej powodów  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 29 grudnia 2011 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację  
powodów oraz rozstrzygającej o kosztach i w tym zakresie  
przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego  
rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powodowie W. J. i J. J. w pozwie z dnia 24 marca 2011 r. wnieśli o zasądzenie od pozwanej Gminy Miasta S. kwoty 221 240 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu. Podnieśli, że dochodzona przez nich kwota stanowi skapitalizowane odsetki ustawowe naliczone za okres od dnia 13 listopada 2006 r. do dnia 28 stycznia 2011 r. od kwoty 413 025 zł orzeczonej prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego z dnia 17 czerwca 2010 r., I C 285/07, a także „zsumowane odsetki w kwocie 7943,70 zł za określony zamknięty okres, tj. od dnia 29 stycznia 2011 r. do dnia 23 marca 2011 r. wraz z odsetkami od tak powiększonego świadczenia głównego”. Jako podstawę roszczenia wskazali art. 37 ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. - dalej: „u.p.z.p.”).

Sąd Okręgowy nakazem zapłaty z dnia 14 kwietnia 2011 r., uwzględnił powództwo. Pozwana Gmina w sprzeciwie wniosła o oddalenie powództwa, zarzucając że dla spełnienia przez nią obowiązku zapłaty ceny nieruchomości konieczne było uprzednie złożenie przez powodów oświadczenia woli o przeniesieniu wieczystego użytkowania i prawa do budynku na rzecz pozwanej w formie aktu notarialnego, a wypis takiego aktu powodowie doręczyli pozwanej dopiero w dniu 5 stycznia 2011 r.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 22 czerwca 2011 r. zasądził od pozwanego Miasta S. na rzecz powodów solidarnie kwotę 3 313,12 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 24 marca 2011 r., a w pozostałym zakresie powództwo oddalił.

Niesporne było, że Sąd Okręgowy prawomocnym wyrokiem z dnia 17 czerwca 2010 r. zobowiązał Miasto S. do złożenia oświadczenia woli, że nabywa od W. J. i J. J. prawo wieczystego użytkowania działki ewidencyjnej nr 260/6 o pow. 0,0494 ha objętej księgą wieczystą nr [...], oraz prawo własności znajdującego się na niej budynku za kwotę 391 435 zł, umorzył postępowanie w pozostałej części co do ceny nieruchomości oraz zasądził od strony pozwanej na rzecz powodów solidarnie kwotę 33 445,71 zł tytułem kosztów procesu.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 2 grudnia 2010 r. oddalił apelację Miasta S. od tego wyroku i zasądził od pozwanego na rzecz powodów solidarnie kwotę 2700

zł tytułem kosztów postępowania apelacyjnego. Wskazał też, że czas po upływie 6 miesięcy, o którym mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. liczył się od dnia 13 listopada 2006 r. Powodowie złożyli oświadczenie woli o przeniesieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu i własności budynku objętych powołanymi wyrokami na rzecz Miasta S. w formie aktu notarialnego w dniu 3 stycznia 2011 r. i wypis z tego aktu notarialnego doręczyli Gminie w dniu 5 stycznia 2011 r., zaś pozwana przelała na bankowe konto powodów w dniu 28 stycznia 2011 r. kwotę 413 242,40 zł.

Sąd Okręgowy podniósł, że powodowie zgłosili wobec Gminy żądanie wykupu nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 1 pkt. 2 u.p.z.p. Dla jego zrealizowania wymagane było zawarcie przez strony umowy o przeniesieniu prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz prawa własności budynku. Pomiędzy stronami nie było zgody co do wartości praw podlegających wykupieniu i spór pomiędzy stronami został rozstrzygnięty dopiero orzeczeniem Sądu Apelacyjnego i z tą datą - według jego oceny - roszczenie powodów stało się wymagalne, niemniej dla jego realizacji wymagane było złożenie przez powodów oświadczenia woli o sprzedaży praw, za które to wynagrodzenie im przysługiwało.

Sąd pierwszej instancji, powołując art. 359 k.c., przyjął, że w omawianym wypadku odsetki przysługują na podstawie art. 37 ust. 9 u.p.z.p., jednakże przepis ten ma dla ogólnych zasad prawa cywilnego regulujących uprawnienia w zakresie odsetek jedynie charakter dopełniający i nie może być rozumiany w taki sposób, że odsetki miałyby przysługiwać od upływu sześciomiesięcznego terminu od daty złożenia wniosku przez właściciela o wykup nieruchomości. W związku z tym wyraził zapatrywanie, że odsetki mogły przysługiwać powodom dopiero od chwili, w której obowiązek świadczenia kwoty pieniężnej oraz jej wysokość stały się ostatecznie pewne.

Apelację powodów od oddalającej części powództwa Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 15 grudnia 2011 r. oddalił.

Na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach ustalił, że w związku z uchwałą nr XLVIII/682/05 Rady Miejskiej S. z dnia 14 grudnia 2005 r. w dniu 9 maja 2006 r. powodowie W. i J. J. wystąpili do Prezydenta Miasta S. o wykupienie ich działki położonej w S. o nr 260/6 w związku z realizacją obowiązku ustawowego

wynikającego z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., nie wskazując ceny, za którą Miasto miałoby dokonać wykupu. Kolejnym pismem z dnia 13 listopada 2006 r. powodowie ponownie wezwali pozwaną do wykupu ich nieruchomości i także w tym piśmie nie wskazali ceny wykupu. Na spotkaniu z zastępcą Prezydenta Miasta S. w dniu 11 grudnia 2006 r. powodowie wniesli o wykup nieruchomości za kwotę 500 000 zł, podczas gdy przedstawiciel Miasta powołując się na operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego Z. T., zaproponował cenę wykupu opiewającą na kwotę 161 826 zł. Na proponowaną cenę wykupu nieruchomości powodowie nie wyrazili zgody, a zastępca Prezydenta zaproponował dalszy ciąg negocjacji po przedstawieniu przez powodów operatu szacunkowego (k. 162 akt I C 285/07 Sądu Okręgowego). Pismem z dnia 31 stycznia 2007 r. powodowie wezwali Prezydenta Miasta S. do wykupu ich nieruchomości w nieprzekraczalnym terminie do dnia 16 lutego 2007 r. za kwotę 460 000 zł.

Wobec niewykupienia przez pozwaną nieruchomości w zakreślonym przez powodów w terminie, powodowie złożyli w dniu 23 marca 2007 r. pozew o zobowiązanie Miasta S. do złożenia oświadczenia woli o nabyciu przez nią spornej nieruchomości za kwotę 460 000 zł. W czasie postępowania kwestią sporną pomiędzy stronami nie był obciążający pozwaną obowiązek wykupu nieruchomości, lecz cena, za którą Miasto miało nabyć prawo do wieczystego użytkowania nieruchomości oraz prawo własności znajdującego się na niej budynku.

Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądu wyrażonego przez Sąd pierwszej instancji, że art. 37 ust. 9 u.p.z.p. pozwala na zasądzenie odsetek wyłącznie na zasadach ogólnych prawa cywilnego, a nie z upływem 6 miesięcy od złożenia wniosku o wykup nieruchomości. Jego zdaniem, przy takiej interpretacji unormowanie to byłoby zbędne i nie stanowiłoby podstawy zasądzenia odsetek, a do ich zasądzenia wystarczający byłby art. 481 § 1 k.c. Według jego oceny, odsetki wymienione w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. przysługują stronie żądającej wykupu nieruchomości w razie opóźnienia przez gminę w wykupie nieruchomości, a więc gdy pomimo ustalenia w 6 miesięcznym terminie ceny wykupu gmina uchyła się od dokonania wykupu, lub gdy gmina nie ustala w wyżej wskazanym terminie wartości nieruchomości w sposób przewidziany w ustawie o gospodarce

nieruchomościami. W sytuacji, w której gmina ustala taką cenę, a do zawarcia transakcji nie dochodzi na skutek odmowy przez uprawnionego, lub w następstwie skierowania sprawy na drogę sądową - jego zdaniem - nie można przyjąć, że doszło do opóźnienia przez gminę w realizacji świadczenia, czego wymaga art. 37 ust. 9 u.p.z.p. Wyraził zapatrywanie, że przeczyłoby to *ratio legis* tego przepisu jako normy mającej dyscyplinować gminę, jak i prowadziłoby do nagradzania strony opóźniającej wykup nieruchomości i kwestionującej cenę wykupu ustaloną w drodze zasad określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm. - dalej: „u.g.n.”).

Podniósł też, że powodowie dopiero po raz pierwszy oznaczyli cenę wykupu na 500 000 zł na spotkaniu z przedstawicielem pozwanej w dniu 11 grudnia 2006 r. Pozwana, ustalając wartość wykupywanych praw, przedstawiła wtedy powodom aktualny operat szacunkowy, sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego, zgodnie z dyspozycją art. 156 u.g.n. W związku z zakwestionowaniem wyceny nieruchomości przez powodów pozwana powinna zwrócić się do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o dokonanie oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego i w razie ewentualnej negatywnej oceny zwrócić się o sporządzenie operatu przez innego rzeczoznawcę. Czynności te powinny zostać wykonane przez Gminę w sześciomiesięcznym terminie po zakwestionowaniu przez powodów ceny wykupu pod rygorem skutków wskazanych w art. 37 ust. 9 ustawy. Jednakże powodowie skierowali przed upływem tego terminu pozew do Sądu, czyniąc powyższe postępowanie bezprzedmiotowym. Uniemożliwili więc ustalenie wartości nieruchomości w sposób wskazany w ustawie, a tym samym przez swoje działanie nie dopuścili do powstania opóźnienia po stronie gminy w wykupie nieruchomości.

Według oceny Sądu Apelacyjnego, po stronie pozwanej nie powstał obowiązek zapłaty odsetek na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Gmina bowiem nie uchybiła terminowi wskazanemu w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. wobec rezygnacji przez powodów z administracyjnej drogi ustalenia ceny wykupu nieruchomości.

Powodowie w skardze kasacyjnej zarzucili naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 37 ust. 9 u.p.z.p. i wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz orzeczenie co do istoty sprawy przez uwzględnienie powództwa w całości, ewentualnie o przekazanie sprawy w zaskarżonym zakresie do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe, albo istotnie ograniczone, właściciel (użytkownik wieczysty) może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, albo zamiany nieruchomości na inną (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.). Zasady ustalenia w tym wypadku wartości nieruchomości oraz osoby uprawnione do określenia tej wartości normują wprost przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. art. 36 ust. 14 u.p.z.p.). Właściciel lub użytkownik wieczysty powinien zgłosić do gminy wniosek zawierający jego żądanie, chyba że strony umówiły się inaczej (art. 36 ust. 1 i 12 u.p.z.p.). Zagadnienie wstępne, które należało rozstrzygnąć, stanowiła kwestia, czy wniosek dotyczący roszczenia określonego w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. jest skuteczny, jeżeli nie zawiera określenia ekwiwalentu za wykup. W związku z tym trzeba zwrócić uwagę, że charakter prawny tego roszczenia jest odmienny niż charakter roszczenia odszkodowawczego; jego celem jest ochrona prawa własności, a więc pełni ono podobną funkcję, jak roszczenia określone w art. 222 k.c. Niewątpliwie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może zawierać ustalenia, które dla właścicieli nieruchomości na danym obszarze będą stanowiły głęboką ingerencję w zakres ich uprawnień właścicielskich, co może nawet w skrajnym wypadku - jak podniesiono w literaturze - przybrać postać „faktycznego wywłaszczenia”. W istocie więc to roszczenie zapobiega utrzymywaniu się stanu permanentnego ingerowania w zakres uprawnień właścicielskich.

Roszczenie odszkodowawcze natomiast pełni funkcję kompensacyjną. Odesłanie zawarte w art. 37 ust. 13 u.p.z.p. wyraźnie wskazuje, że szkoda, o której

mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p., jest ściśle powiązana z ograniczeniem jej dotychczasowego wykorzystywania na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Skoro wytworzony stan jest w zasadzie nieodwracalny, to możliwe jest tylko świadczenie w pieniądzu (art. 363 § 1 k.c.), a zatem celowe jest, aby uprawniony - składając wniosek do gminy - określił wysokość odszkodowania, jakiego się domaga. Już jednak ze względu na inny charakter roszczenia o wykup, występujący z takim wnioskiem do gminy o jego realizację właściciel lub użytkownik wieczysty nie jest zobowiązany do określenia jakiego żąda w zamian wynagrodzenia.

Trzeba zgodzić się ze skarżącym, że ustalenie wartości rynkowej nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego według zasad określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 11 w zw. z art. 2 pkt 18 u.p.z.p.) jest obowiązkiem gminy. Pośrednio wynika to z unormowania zawartego w art. 155 ust 4 u.g.n., który uprawnia rzeczoznawcę do wstępu na nieruchomość, jeżeli działa na zlecenie organów administracji publicznej lub sądów. Poza tym to gmina ma obowiązek umożliwić osobie, której interesu prawnego dotyczy operat szacunkowy, jego przeglądnięcie oraz sporządzenie z niego notatek i odpisów (por. art. 156 ust 1a u.g.n.). Dopiero gdy operat szacunkowy, sporządzony na zlecenie gminy, jest kwestionowany przez właściciela lub użytkownika wieczystego, pomimo jego wyjaśnień, na uprawnionego przechodzi ciężar przeprowadzenia przeciwdowodu z opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych na podstawie art. 157 u.g.n. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2008 r., I SA/Wa 1833/07, LEX nr 351279).

W świetle dokonanych ustaleń należy więc przyjąć, że powodowie wystąpili skutecznie z wnioskiem o wykup do Gminy już w dniu 9 maja 2006 r., a zatem - wbrew ocenie Sądu Apelacyjnego - określony w art. 36 ust. 12 u.p.z.p. termin sześciomiesięczny należało liczyć od tego dnia, a zatem upłynął on w dniu 6 listopada 2006 r. i po jego upływie powstało po stronie pozwanej Gminy opóźnienie w wykupie nieruchomości.

Według bezpośredniego rozumienia art. 37 ust. 9 u.p.z.p., wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p., powinno nastąpić w ciągu 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. W razie więc złożenia wniosku przez uprawnionego w tym terminie, właściciel (użytkownik wieczysty) powinien w pierwszej kolejności otrzymać ofertę wykupu od gminy nieruchomości na warunkach wynikających z operatu szacunkowego wykonanego przez rzeczoznawcę majątkowego na jej zlecenie. Skoro pozwana tego nie dokonała w terminie ani nie odmówiła w tym czasie wykupu, to powodowie byli uprawnieni wystąpić do sądu powszechnego z powództwem na podstawie art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c. (art. 37 ust. 10 u.p.z.p.). Orzeczenie sądu w tym wypadku zastępuje oświadczenie woli zobowiązanego do nabycia nieruchomości.

Istnienie materialnej podstawy do wykupu nieruchomości powodów było przesądzone (art. 366 k.p.c.) wobec prawomocności wyroku Sądu Okręgowego z dnia 17 czerwca 2010 r., I C 287/07. Nie ma podstaw do rozważania hipotetycznych sytuacji, np. przedstawienia przez gminę we właściwym czasie oferty wykupu właścicielom opartej na operacie szacunkowym i pomimo tego nieprzystąpienia przez nich do zawarcia umowy w otwartym terminie, gdyż taki stan nie ma oparcia w podstawie faktycznej zaskarżonego wyroku. W każdym razie na gruncie unormowania zawartego w art. 37 ust. 9 zd. 1 u.p.z.p. ustawodawca ustanowił termin sześciomiesięczny nie tylko do zawarcia przez strony umowy o wykup, ale i do jej wykonania także przez gminę tj. do zapłaty wynagrodzenia, skoro wyraźnie w nim jest mowa o „wykonaniu obowiązku wynikającego z roszczeń”.

Z wymienionego przepisu wynika, że w przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub wykupie nieruchomości, właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) nieruchomości przysługują odsetki ustawowe. Obydwa zdania są częścią tego samego unormowania i pozostają ze sobą w ścisłym związku, zatem z samej konstrukcji przepisu wynika, że pierwsza jego część ustanawia termin ustawowy, a druga skutek jego niezachowania. Jeżeli więc bezskuteczne co do wykupu nieruchomości zakończenie terminu sześciomiesięcznego rozpoczynającego bieg od złożenia wniosku następuje w wyniku niezgodnego



z prawem zachowania gminy, to pozostaje ona w opóźnieniu w rozumieniu art. 37 ust. 9 u.p.z.p.

Trafnie Sąd Apelacyjny zauważył, że norma wynikająca z omawianego przepisu nie pozwala na zasądzenie odsetek według zasad wynikających z kodeksu cywilnego, gdyż przy takiej interpretacji art. 37 ust. 9 u.p.z.p. byłby przepisem zbędnym, gdyż do ich zasądzenia wystarczający byłby art. 481 § 1 k.c. Oczywiście zasadą jest, że odsetki jako roszczenie akcesoryjne nie może powstać bez roszczenia o zapłatę zasadniczej sumy pieniężnej w sprawie obowiązku zapłaty przez Gminę świadczenia pieniężnego z tytułu wykupu nieruchomości powodów. W omawianym wypadku jednak roszczenie pieniężne główne powstało nietypowo, a ustawodawca nakazał płatność odsetek nie od chwili powstania opóźnienia w zapłacie ekwiwalentu za wykup, lecz od chwili opóźnienia w wykupie nieruchomości, określając termin w jakim ten wykup powinien zostać dokonany.

Za przyjętym kierunkiem wykładni przemawia *ratio legis* omawianej regulacji; art. 37 ust. 9 u.p.z.p. ma pełnić funkcję dyscyplinującą gminę do podjęcia działań zmierzających do wykupu nieruchomości w razie złożenia wniosku z takim żądaniem przez właściciela lub użytkownika wieczystego. Trzeba zgodzić się ze skarżącymi, że cel ten byłby całkowicie zniweczony, przy przyjęciu wykładni, że termin sześciomiesięczny należy liczyć od chwili powstania obowiązku zapłaty ekwiwalentu za wykup nieruchomości. Trafnie natomiast Sąd Apelacyjny zauważył, że odsetki wymienione w art. 37 ust 9 u.p.z.p. przysługują stronie żądającej wykupu nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. w razie opóźnienia przez Gminę wykupu nieruchomości. Gmina jednak pozostaje w opóźnieniu, gdy nie ustala w ciągu sześciu miesięcy od złożenia wniosku wartości nieruchomości w sposób wskazany w ustawie o gospodarce nieruchomościami i nie przedstawia oferty w tym terminie uprawnionemu lub w wypadku ustalenia wynagrodzenia za wykup w przewidziany prawem sposób, uchyła się od dokonania wykupu.

Istotne znaczenie mają także argumenty historyczne. Na gruncie poprzedniego stanu prawnego, czyli art. 36 ust. 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139

ze zm.), omawiane unormowanie miało inną treść, gdyż przepis ten stanowił, że należą się odsetki w przypadku „opóźnienia w wypłacie z tytułu odszkodowania lub wykupu nieruchomości”. W obecnym stanie prawnym ustawodawca wyeliminował wyraz „tytuł”, co zmieniło treść przepisu. Wyraźnie podkreślił to Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 listopada 2004 r., I CK 244/04 (LEX nr 284165) z którego wynika, że w razie opóźnienia w wykupie nieruchomości przez gminę zasądzenie odsetek może być uzasadnione wyłącznie na podstawie przepisów ustawy, po przekroczeniu sześciomiesięcznego terminu od złożenia wniosku przez właściciela lub użytkownika wieczystego.

Z tych względów na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. orzeczono, jak w sentencji.