



Sygn. akt I CSK 645/12

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 lipca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Wojciech Katner (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Z. K. i G. W.

przeciwko Miastu W.

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 4 lipca 2013 r.,

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 27 czerwca 2012 r.,

oddała skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 27 czerwca 2012 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powodów Z. K. i G. W. od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 29 września 2011 r. w sprawie przeciwko Miastu W. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o przeniesienie na stronę pozwaną, będącej własnością powodów, nieruchomości położonej w W. Z ustaleń faktycznych wynikało, że matka powodów M. K. kupiła w lipcu 1944 r. nieruchomość gruntową w gminie W., będącą lasem sosnowym. Od chwili nabycia nieruchomość tę obejmowały ograniczenia budowlane, a następnie zakaz zabudowy ze względu na włączenie jej w obszar Parku Krajobrazowego Las S., w zasięgu strefy prawnej ochrony Konserwatora Przyrody. Zgodnie z planem ogólnym zatwierdzonym uchwałą nr 57 Rady Narodowej m. W. z dnia 6 grudnia 1982 r., nieruchomość została przeznaczona na lasy i parki leśne. Obecnie nieruchomość nie jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (po utracie mocy przez plan z 1992 r.). Znajduje się ona na terenie Parku Krajobrazowego im.[...], ustanowionego rozporządzeniem nr 13 Wojewody M. z dnia 4 kwietnia 2005 r. Ze względu na tę sytuację prawną nieruchomości, M. K. otrzymała kilkakrotnie odmowę na realizację na jej terenie inwestycji budowlanej (w latach 1985, 1990, 1994 i 1997). W 1995 r. zwróciła się do organów administracyjnych o działkę zamienną lub wypłatę odszkodowania, na co w 2000 r. Starosta Powiatowy odpowiedział stwierdzeniem swojej niewłaściwości. Również niewłaściwość swoją uznał Wojewoda M., kiedy rozpatrywał wniosek powodów z czerwca 2009 r. o wykup nieruchomości i przekazał ten wniosek do Prezydenta m. W.

Oddalając apelację, Sąd drugiej instancji podzielił co do istoty ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego oraz jego oceny prawne. Jak stwierdzono w uzasadnieniu tego orzeczenia, wbrew twierdzeniom powodów w sprawie miały zastosowanie przepisy obowiązujące w zakresie ochrony środowiska przed dniem 1 października 2001 r., a roszczenia z nich płynące przedawniły się z dniem 30 czerwca 2004 r. Biorąc pod uwagę, że pozew został wniesiony w styczniu 2009 r., pozwany skutecznie podniósł zarzut przedawnienia. Sąd pierwszej

instancji przyjął ponadto, że pozwany nie jest legitymowany biernie w sprawie, zmiana przeznaczenia nieruchomości będącej własnością powodów sprawiła, iż odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa, a nie jednostka samorządu terytorialnego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie zostały naruszone także powoływane przez powodów przepisy Konstytucji RP oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ponieważ tylko powodów obciąża brak wystąpienia z roszczeniem w odpowiednim czasie. Sąd drugiej instancji uznał także, że w okolicznościach sprawy nie znajdował zastosowania art. 5 k.c.

W skardze kasacyjnej powodowie zarzucili zaskarżonemu wyrokowi naruszenie: art. 8 ustawy z 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm., dalej jako: „u.w.p.o.ś.”) przez niewłaściwe zastosowanie do roszczeń powodów i przyjęcie, że ich roszczenie powstało przed 1 stycznia 2001 r. oraz że brak jest prawnej i faktycznej podstawy odpowiedzialności Miasta W.; art. 129 ust. 1 oraz art. 130-134 p.o.ś. w związku z art. 64 k.c., polegające na braku nakazania pozwanemu złożenia żądanego oświadczenia woli; art. 84 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 – tj. ze zm., dalej jako: „u.o.k.ś”) przez jego niewłaściwe zastosowanie; art. 5 k.c. przez jego niezastosowanie i przyjęcie przedawnienia roszczeń powodów; art. 1 zdanie pierwsze Protokołu nr do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przez ich niezastosowanie. Na tej podstawie skarżący wniesli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o rozstrzygnięcie sprawy przez nakazanie pozwanemu złożenia wskazanego przez nich oświadczenia woli.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota problemu poruszanego w skardze kasacyjnej dotyczy podstawy prawnej roszczenia dochodzonego przez powodów. Jej określenie jest konieczne, by stwierdzić, w jakim terminie roszczenie to uległo przedawnieniu i czy w chwili wytaczania powództwa termin ten już upłynął. Na tle art. 8 u.w.p.o.ś. roszczenia związane z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w związku

z ochroną zasobów środowiska dzielą się na dwie grupy. Do pierwszej należą roszczenia powstałe przed dniem wejścia w życie p.o.ś. (1 października 2001 r.), do których zastosowanie mają wcześniej obowiązujące przepisy i które uległy przedawnieniu z dnia 30 czerwca 2004 r. Do drugiej, należą roszczenia powstałe pod rządem p.o.ś., które zgodnie z art. 129 ust. 4 tej ustawy ulegają przedawnieniu w terminie dwóch lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości). Dla porządku należy także zaznaczyć, że termin z art. 129 ust. 4 jest terminem przedawnienia, podlegającym ogólnej regulacji art. 118 i nast. k.c. (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 października 2008 r., II CSK 216/08, nie publ.).

Określenie, do której z grup należy roszczenie powodów, wymaga więc ustalenia chwili jego powstania, do czego konieczne jest wskazanie zdarzenia prawnego, z którego jest ono wywodzone. Twierdzenia skarżących nie są w tym zakresie spójne. W skardze kasacyjnej zdają się oni wiązać swoje roszczenie z faktem stwierdzenia braku możliwości zabudowy nieruchomości w żądanym zakresie w decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy (dnia 9 stycznia 2008 r.). Oznaczałoby to, że ich roszczenie powstało pod rządem aktualnej ustawy, zaś termin jego przedawnienia byłby liczony zgodnie z art. 129 ust. 4 p.o.ś., co w okolicznościach sprawy oznaczałoby, że w chwili wnoszenia powództwa roszczenie nie byłoby jeszcze przedawnione. Z kolei w uzasadnieniu pozwu jako przyczynę wystąpienia z roszczeniem powodowie wskazali jedynie ograniczenie możliwości zabudowy działki, które wynikało z decyzji z 1985 r., wydanej w związku z planem ogólnym z 1982 r. Oznaczałoby to, że ich roszczenie przedawniło się, na podstawie art. 8 u.w.p.o.ś., dnia 30 czerwca 2004 r.

W świetle okoliczności sprawy bardziej uzasadnione jest wiązanie dochodzonego w sprawie roszczenia z pierwszym z tych wydarzeń. Po pierwsze, znajduje to potwierdzenie zarówno w pierwotnej podstawie żądania wskazanej przez powodów jak również w ich wcześniejszych działaniach. Występując uprzednio z roszczeniem o wykup lub zamianę nieruchomości do organu administracji, wyraźnie zmanifestowali bowiem wiedzę o braku możliwości wzniesienia na nieruchomości pewnych rodzajów budynków, wynikającą z planu zagospodarowania przestrzennego. W chwili występowania z powództwem za

źródło roszczenia o wykup lub zamianę nieruchomości powodowie uznawali więc samo ograniczenie możliwości zabudowy, które zostało stwierdzone decyzją z 1985 r. Po drugie, art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. nie uzależniał powstania roszczenia o wykup od całkowitego wyłączenia możliwości korzystania z nieruchomości w określonym zakresie, lecz stanowił jedynie o „istotnych ograniczeniach lub utrudnieniach” w tym korzystaniu. Z całą pewnością za sytuację tego rodzaju uznać można brak możliwości wzniesienia na nieruchomości budynku mieszkalnego, odpowiadającego zamiarom jego właścicieli.

W skardze kasacyjnej strona powodowa zdaje się zakładać, że fakt ten nie wystarczał do powstania roszczenia o wykup nieruchomości, którego przesłanką byłoby jedynie całkowite wyłączenie możliwości zabudowy. Wniosek taki nie znajduje jednak oparcia w treści art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. Z tych powodów za bezprzedmiotowe uznać należy także rozważanie przez skarżących, który z aktów administracyjnych dokonał wyłączenia możliwości zabudowy działki. Argumentacja ta rozmija się z podstawą dochodzonego roszczenia, którą sami skarżący określili jako ograniczenie możliwości wznoszenia na działce budynków (skutkiem tego była odmowa ustalenia warunków zabudowy w zakresie, o jaki wnosili), nie zaś jako pełne wyłączenie możliwości jej zabudowy.

Nie przekonują również dalsze, bardziej szczegółowe argumenty skarżących, za pomocą których zmierzają oni do wykazania, że w chwili wnoszenia powództwa ich roszczenie nie uległo jeszcze przedawnieniu. Wśród nich kluczowe znaczenie ma bez wątpienia argument, że do chwili ostatecznego zakończenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy (co nastąpiło dnia 9 stycznia 2008 r.) nie było możliwe wystąpienie z roszczeniem o wykup lub zamianę działki – nie było bowiem ostatecznie przesądzone, czy możliwość zabudowy nieruchomości jest ograniczona. Twierdzenie to nie może zostać podzielone z dwóch powodów. Po pierwsze, już w 1985 r. poprzednik prawny skarżących uzyskał decyzję, z której treści jednoznacznie wynikało ograniczenie możliwości zabudowy nieruchomości. Po drugie, trudno przyjąć, by ograniczenie prawa własności mogło być utożsamiane z wydaniem decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy. Decyzja ta może być rozpatrywana co najwyżej jako ostateczne potwierdzenie, że prawo skarżących zostało

ograniczone. Nie ma ona jednak z pewnością charakteru kształtującego w tym sensie, że odmowa ustalenia warunków zabudowy wynikała z wprowadzonego wcześniej planu ogólnego.

Należy przy tym zauważyć, że za okoliczność przerywającą bieg przedawnienia nie może zostać uznane postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Działania podjęte w jego ramach przez skarżących z całą pewnością nie zmierzały bowiem bezpośrednio do realizacji roszczenia o wykup lub zamianę nieruchomości (czego wymaga art. 123 § 1 pkt 1 k.c.).

Trudno także zrozumieć, jakie konkluzje miałyby wynikać, zdaniem skarżących, z faktu wskazania przez organy administracji jako podstawy ograniczenia prawa własności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 1992 r. W chwili wydania decyzji administracyjnej plan ten był bowiem obowiązującym aktem prawa miejscowego, który musiał stanowić podstawę działania organu administracji. W żaden sposób nie pociąga to jednak za sobą wniosku, by analogiczne ograniczenia nie mogły zostać wprowadzone także we wcześniejszych planach.

Nieprzekonujący jest także argument, by w związku z możliwością wyłączenia nieruchomości z zakresu gruntów objętych ochroną kwestia ograniczenia możliwości zabudowy wciąż nie była przesądzona. Podobnie jak inne rozstrzygnięcia administracyjne, także decyzja o objęciu nieruchomości ochroną może oczywiście ulegać zmianom, sytuacja taka nie ma jednak znaczenia z perspektywy roszczenia o wykup lub zamianę. Co oczywiste, jest ono konstruowane wyłącznie w odniesieniu do aktualnego stanu prawnego nieruchomości. Przyjęcie argumentacji skarżących prowadziłoby do wniosku, że roszczenie to nigdy nie mogłoby powstać – zawsze istniałaby bowiem możliwość zmiany zakresu ograniczeń prawa własności.

Należy także rozważyć stwierdzenie powodów, że rozporządzenie nr 13 Wojewody M. z dnia 4 kwietnia 2005 r., wyłączające spod zabudowy tereny parku krajobrazowego, jest sprzeczne z art. 64 ust. 3 Konstytucji, dopuszczającym ograniczenia prawa własności wyłącznie w ustawie. W ramach rozpoznania skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy mógłby dokonać kontroli konstytucyjności tego aktu jako

regulacji podustawowej (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2009 r., IV CNP 99/08, nie publ.), byłoby to jednak bez znaczenia dla rozpoznawanej sprawy. Skutkiem ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności rozporządzenia mogłaby stać się jedynie odmowa zastosowania tego przepisu. Biorąc pod uwagę, że nie należał on do podstawy prawnej rozstrzygnięcia (które dotyczyło roszczenia cywilnoprawnego, wynikającego jedynie ze stosunków prawa publicznego), przepisy rozporządzenia miały znaczenie dla sprawy tylko w tym sensie, że współtworzyły stan prawny związany z nieruchomością powodów. Tym samym badanie ich konstytucyjności byłoby w tym wypadku bezprzedmiotowe.

Rozważenia wymaga także stwierdzenie skarżących, że podniesienie zarzutu przedawnienia (wbrew twierdzeniu skarżących, niebędącego zarzutem prekluzji) stanowiło w okolicznościach sprawy nadużycie prawa podmiotowego. Konstrukcja ta ma z założenia charakter nadzwyczajny i może być stosowana jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach, w których skutki zarzutu przedawnienia mogłyby zostać pominięte jako sprzeczne z zasadami współżycia społecznego lub społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2003 r., I CKN 204/01, nie publ.). Brak jednak powodów, by uznać, że w okolicznościach sprawy sytuacja taka miała miejsce. Wprawdzie, jak wskazują skarżący, do 2008 r. nie uzyskali oni ostatecznego potwierdzenia ze strony organów administracji, że na nieruchomości nie jest możliwe wzniesienie planowanego przez nich budynku, nie można jednak stwierdzić, by wskazywało to na bezpośredni związek pomiędzy postępowaniem w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy a roszczeniem o wykupienie lub zwrot nieruchomości. Z całą pewnością stan ograniczenia prawa własności istniał na nieruchomości już wcześniej – niezależnie od toczącego się postępowania administracyjnego, wynikając z treści planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, postępowanie to w niczym nie tamowało możliwości wytoczenia powództwa o złożenie oświadczenia o wykupie nieruchomości, które w takim wypadku zostałyby być może zawieszane do chwili zakończenia postępowania administracyjnego.

W konsekwencji, zastosowania w sprawie art. 5 k.c. nie można byłoby tłumaczyć ochroną zachowań podjętych przez obywateli w zaufaniu do działań

administracji – do czego, jak można uznać, zmierza argumentacja skarżących. Wiedzę o istnieniu znacznych utrudnień w korzystaniu z nieruchomości posiadaliby oni najpóźniej z chwilą wydania decyzji z 1985 r. Należy także podkreślić, że decyzja ta oraz decyzja z 2008 r. dotyczyły wzniesienia analogicznego typu budynku (budynek mieszkalny bliźniaczy) – a zatem decyzja z 2008 r. jedynie potwierdziła istnienie ograniczenia prawa własności, które było już stwierdzone decyzją z 1985 r. Wbrew stanowisku powodów, nie można także uznać, by decyzja administracyjna tworzyła w tym wypadku prejudykat z perspektywy roszczenia cywilnoprawnego. Wniosek o możliwości zastosowania w sprawie art. 5 k.c. wymagałby założenia, że zastosowanie tego przepisu może uzasadniać każde postępowanie administracyjne, w którym zainteresowany dochodzi potwierdzenia określonego ograniczenia prawa własności wynikającego z planu zagospodarowania przestrzennego. Byłoby to jednak oczywiście sprzeczne z nadzwyczajnym charakterem konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego. Z perspektywy art. 5 k.c. znaczenia nie ma także twierdzenie skarżących, że nie byli oni informowani o planach utworzenia parku krajobrazowego i nie mogli sprzeciwić się tej decyzji. Nawet jeśli okoliczność ta miałaby miejsce, w żaden sposób nie tamowała ona drogi do wystąpienia z roszczeniem o wykup lub zamianę nieruchomości.

Z tych powodów za nieuzasadniony uznać należy także zarzut naruszenia art. 1 ust. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z ograniczeniem prawa własności powodów związany był bowiem prawny instrument – w postaci roszczenia o wykup lub zamianę nieruchomości – który umożliwiał im ochronę swojego interesu. Brak skorzystania z tej możliwości przed upływem terminu przedawnienia nie oznacza natomiast, by fakt ten naruszał prawa podstawowe powodów.

Osobnym problemem, jaki został podniesiony w skardze kasacyjnej, jest zagadnienie legitymacji biernej w zakresie roszczenia powodów. Jego rozstrzygnięcie zależy oczywiście od ustalenia, który z aktów administracyjnych stanowił podstawę ograniczenia prawa własności skarżących. Podobnie jak w wypadku omawianych wyżej kwestii, także w tym wypadku kluczowe znaczenie

ma zatem określenie podstawy faktycznej dochodzonego roszczenia. W konsekwencji wcześniejszego wniosku, zgodnie z którym za podstawę tę uznać należy częściowe ograniczenie możliwości zabudowy nieruchomości, legitymacja bierna służy w tym wypadku Skarbowi Państwa (plan ogólny z 1982 r. został bowiem zatwierdzony przez Radę Narodową m. W., a więc nie wiąże się z działaniami m. W. jako obecnie jednostki samorządu terytorialnego) – co odpowiada wnioskowi Sądów pierwszej i drugiej instancji. W konsekwencji, nie można uznać, by zaskarżone orzeczenie naruszało w tym zakresie art. 8 u.w.p.o.ś.

Z tych względów na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. należało skargę kasacyjną jako bezzasadną oddalić.