

Sygn. akt I ACa 1019/17

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lutego 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Andrzej Struzik
Sędziowie:	SSA Jerzy Bess SSA Anna Kowacz-Braun (spr.)
Protokolant:	st. sekr. sądowy Beata Zaczyk

po rozpoznaniu w dniu 28 lutego 2018 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa W. D., J. L. i

B. S.

przeciwko Gminie M. Z.

o zapłatę

na skutek apelacji strony pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Nowym Sączu

z dnia 11 maja 2017 r. sygn. akt I C 896/15

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od strony pozwanej na rzecz każdego z powodów kwoty po 4.050 zł (cztery tysiące pięćdziesiąt złotych) tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.**

SSA Anna Kowacz – Braun SSA Andrzej Struzik SSA Jerzy Bess

Sygn. akt I ACa 1019/17

UZASADNIENIE

wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 28 lutego 2018 r.

W pozwie z dnia 07 sierpnia 2015 r. powodowie J. L., B. S. i W. D. wniesli o zasądzenie od strony pozwanej Gminy M. Z. kwot po 133 000 zł na rzecz każdego z nich z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 25 sierpnia 2015 r. do dnia zapłaty z tytułu odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości oznaczonej jako działka ewidencyjna nr (...) o powierzchni 0,0965 ha obręb (...) Z. objęta księgą wieczystą KW nr (...) prowadzoną przez Sąd Rejonowy w Z. wskutek wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2010 r..

Strona pozwana Gmina M. Z. wniosła o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Na rozprawie z dnia 27 kwietnia 2017 r. powodowie podtrzymali pozew precyzując, iż w związku z treścią opinii biegłego rzeczoznawcy domagają się zapłaty kwot po 109 908,33 zł z odsetkami jak w pozwie. W pozostałym zakresie cofnęli pozew.

Z uwagi na to, że pełnomocnik strony pozwanej nie wyraził zgody na częściowe cofnięcie pozwu powodowie podtrzymali oświadczenie o częściowym cofnięciu pozwu i w tym zakresie zrzekli się roszczenia.

Wyrokiem z dnia 11 maja 2017 r. Sąd Okręgowy w Nowym Sączu:

I. zasądził od strony pozwanej Gminy M. Z. na rzecz powodów J. L., B. S. i W. D. kwoty po 109 908,33 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 25 sierpnia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. i z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 01 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty;

II. umorzył postępowanie powyżej kwot po 109 908,33 zł w stosunku do każdego z powodów;

III. zasądził od strony pozwanej Gminy M. Z. na rzecz powodów J. L., B. S. i W. D. kwoty po 9113 zł tytułem zwrotu kosztów procesu;

IV. nakazał ściągnąć od strony pozwanej Gminy M. Z. na rzecz Skarbu Państwa (Sądu Okręgowego w Nowym Sączu) kwotę 2716,28 zł tytułem zwrotu wydatków wyłożonych w sprawie tymczasowo przez Skarb Państwa.

Orzeczenie to Sąd Okręgowy poprzedził następującymi ustaleniami:

Powodowie J. L., B. S. i W. D. są rodzeństwem a po rodzicach A. D. i E. D. są właścicielami po 1/3 części nieruchomości położonej w Z. oznaczonej jako działka ewidencyjna nr(...)obręb (...)o powierzchni 0,0965 ha objętej księgą wieczystą KW nr (...) prowadzoną przez Sąd Rejonowy wZ..

Rodzice powodów mieszkali w E. i posiadali od lat 80 – tych XX wieku tytuł prawny do działki nr(...) przed jej podziałem na podstawie darowizny.

Od lat 80 – tych XX wieku rodzice powodów w wyniku sprawy o zniesienie współwłasności nabyli własność działki nr (...) i nosili się z zamiarem budowy budynku mieszkalnego na tej działce. Planów tych nie udało się zrealizować z uwagi na chorobę matki powodów i jej śmierć w 1990 roku.

Po 2000 roku powodowie uzyskali wiedzę o zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr (...), która nastąpiła w 1994 roku. Około 2006 roku powodowie uzyskali wiedzę, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z 1994 roku już nie obowiązuje.

W tym czasie powódka B. S. mieszkała w L., powódka J. L. mieszkała w Ś. a powód W. D. mieszkał w B.. Powodowie mieli marzenie, aby na działce nr (...) wybudować dom w stylu(...).

Powódka B. S. w dniu 16 lutego 2007 r. zawarła jako zamawiająca z (...) Studium (...) w K. umowę o wykonanie usługi polegającej na wykonaniu koncepcji projektu architektoniczno budowlanego budynku mieszkalnego jednorodzinne go i uzyskanie warunków odpowiednich instytucji celem uzyskania warunków zabudowy oraz usługi polegającej na

wykonaniu projektu architektoniczno – budowlanego budynku mieszkalnego jednorodzinnego celem uzyskania pozwolenia na budowę.

Decyzją nr (...)z dnia 12 maja 2008 r. o warunkach zabudowy Burmistrz Miasta Z. na wniosek powódki B. S. ustalił warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy na działce (...) dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z urządzeniami budowlanymi.

W zakresie gabarytów i formy architektonicznej projektowanej zabudowy decyzja dopuszczała dwie kondygnacje naziemne (w tym jedną w kubaturze dachu) z podpiwniczeniem lub suteroną. Dachy dwuspadowe półszczytowe o nachyleniu połąci 49-54 stopni w kierunku głównej kalenicy zbliżonym do równoległego do lub prostopadłego do ulicy. Zarządca drogi gminnej postanowieniem (...) uzgodnił projekt decyzji poprzez włączenie działki nr (...) do drogi gminnej (...) (ul. (...)) poprzez drogę nr ewidencyjny (...) będącą we władaniu gminy i istniejący zjazd. Zgodnie z decyzją do planowanej inwestycji należało zapewnić miejsca postojowe zlokalizowane na terenie działki budowlanej, minimum 2.

W uzasadnieniu decyzji stwierdzano, iż działka nr (...) obręb (...) jest sklasyfikowana jako tereny użytkowane rolniczo – (...). Teren ten w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z 1994 roku stanowił teren zieleni nieurządzonej – (...). Stwierdzano, że nie jest wymagane uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia działki na cele nierolnicze. Złożony wniosek dotyczy budowy domu jednorodzinnego, a taka zabudowa miała być kontynuacją obiektów zlokalizowanych w granicach obszaru analizowanego – rejon ul. (...), gdzie dominowała zabudowa mieszkalna jednorodzinna i mieszkalno zagrodowa.

Projekt decyzji został uzgodniony z Geologiem powiatowym, zarządcą drogi gminnej, (...) Zarządem Melioracji i (...) oraz Starostą Powiatu (...). W pouczeniu pod decyzją stwierdzano, iż zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ stwierdza wygaśnięcie decyzji, jeżeli dla terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż wydanej decyzji.

(...) Studio (...)” wK.nie wywiązało się ze swojego zobowiązania wynikającego z umowy z 16 lutego 2007 r. zawartej z B. S. mimo decyzji o warunkach zabudowy.

W 2010 roku powódka J. L. w imieniu powodów dowiadywała się w Gminie M. Z. odnośnie czynności jakie należy podjąć, aby zabudować działkę. Wówczas powodowie uzyskali wiedzę, iż został wprowadzony nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Miasta Z. zatwierdzonego uchwałą nr(...)Rady Gminy (...) z dnia 17 listopada 1994 r. (Dziennik Urzędowy Województwa (...) nr (...)poz. (...) z dnia 10 grudnia 1994r.), który obowiązywał do dnia 31 grudnia 2003 r. działka nr (...) obręb(...)położona była w obrębie jednostki strukturalnej (...) w terenach zieleni nieurządzonej i urządzonej częściowo oznaczonej symbolem (...), w strefie podstawowej ochrony przyrodniczej i w strefie ochrony krajobrazu i powiązań wizyjnych.

Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Miasta Z. zatwierdzonym uchwałą nr (...)Rady Miasta Z. z dnia 29 lipca 2010 r. (Dziennik Urzędowy Województwa (...) nr(...)poz. (...)z dnia 30 sierpnia 2010r.) zmienionym uchwałą nr (...)Rady Miasta Z. z dnia 25 lipca 2013 r. (Dziennik Urzędowy Województwa (...) poz. (...) z dnia 5 sierpnia 2013r.) działka nr (...)obręb (...) położona jest w strefie ochrony pośredniej ujęcia wody – zewnętrzny teren ochronny oraz w obszarze górniczym (...) w terenach rolnych oznaczonych symbolem(...). Plan ten obowiązuje od 30 września 2010 roku. W terenach(...)obowiązuje zakaz realizacji nowych obiektów budowlanych.

Pismem z dnia 20 lutego 2015 r. skierowanym do Burmistrza Miasta Z. powodowie wystąpili z żądaniem zapłaty na ich rzecz kwoty 400 000 zł z tytułu odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości wskutek wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr (...) – w oparciu o art. 36 ust 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powodowie wskazali, iż decyzją z dnia 12 maja 2008 r. o warunkach zabudowy Burmistrz Miasta Z. ustalił dla ich działki nr(...) warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinne. Nowo uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Miasta Z. zatwierdzony uchwałą nr (...) Rady Miasta Z. z dnia 29 lipca 2010 r. zmienił przeznaczenie działki, wprowadzono zakaz realizacji nowych obiektów budowlanych i wprowadzono strefę ochrony krajobrazu kulturowego. Powyższe postanowienia planu spowodowały niecelowość ubiegania się przez powodów o wydanie pozwolenia na budowę na podstawie opracowanego projektu budowlanego. Tym samym uchwalony plan uniemożliwił realizację inwestycji, tj. budowę budynku mieszkalnego zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem nieruchomości określonym decyzją o warunkach zabudowy.

Zdaniem powodów działka nr(...) przed uchwaleniem miejscowego planu (...) była działką o przeznaczeniu budowlanym i mogła być przez nich zagospodarowana zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy lub zbyta przez powodów jako działka budowlana. Szkoda rzeczywista według powodów z tytułu obniżenia wartości nieruchomości wyniosła 398 500 zł, a koszt opracowania projektu budowlanego wyniósł 1 500 zł.

W odpowiedzi na powyższe pismo Burmistrz Miasta Z. pismem z dnia 23 marca 2015 r. odmówił powodom zapłaty na ich rzecz odszkodowania zarzucając, iż wskutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w 2010 r. nie zmienił się dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości powodów. Zdaniem Burmistrza Miasta również poprzedni miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązujący do 31 grudnia 2003 r. nie dawał powodom możliwości zabudowy działki w tym mieszkaniowej jednorodzinnej. Dodatkowo Burmistrz Miasta Z. zarzucił, iż decyzja o warunkach zabudowy nie określa przeznaczenia nieruchomości, a jest to zarezerwowane właśnie dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Decyzja o warunkach zabudowy ma charakter indywidualny i określa jedynie sposób zabudowy oznaczonej nieruchomości, dla której została wydana, czyli sposób korzystania z nieruchomości. Dodatkowo powodowie w ciągu 2,5 roku od wydania decyzji o warunkach zabudowy nie złożyli wniosku o pozwolenie na budowę budynku. Zdaniem Burmistrza brak aktywności powodów w kierunku konsumowania ustalonych decyzją o warunkach zabudowy sposobów zagospodarowania trudno jest uznać za korzystanie z nieruchomości jako budowlanej, a zgodnie z art. 65 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ochrona praw nabytych w stosunku do nieruchomości w decyzji o warunkach zabudowy nie obejmuje praw nie skonsumowanych w pozwoleniu na budowę. Burmistrz zarzucił, iż wprowadzenie wygaśnięcia takich decyzji wymaga przeprowadzenia postępowania administracyjnego, jednak ewentualna decyzja wygaszająca w trybie art. 162 k.p.a. ma charakter jedynie porządkujący i jest decyzją deklaratoryjną, której brak wydania pozostaje bez wpływu na wynik postępowania w sprawie pozwolenia na budowę po wejściu w życie planu miejscowego.

Działka nr(...) według ewidencji gruntów ma obszar 0,0966 ha a według księgi wieczystej ma 0,0965 ha.

Działka nr (...) położona jest na terenie miasta Z. w północno – zachodniej części miasta na osiedlu (...) przy granicy z obrębem K. w odległości około 2,3 km w linii prostej na północny – zachód od centrum Z. – skrzyżowania ulic (...). Działka ta graniczy od zachodu z działką nr (...), na której mieszka ciotka powodów, od północy graniczy z drogą dojazdową nr (...)nieutwardzoną a od wschodu i południa z lasem.

Od strony lasu i drogi działka nr (...) jest ogrodzona ogrodzeniem z siatki metalowej na słupkach drewnianych i przymocowanej dodatkowo do istniejących drzew w granicy działki. Nie jest ogrodzona od strony działki nr (...).

Od strony zachodniej w sąsiedztwie działki nr(...) znajduje się zabudowa mieszkalna jednorodzinna oraz pensjonatowa zlokalizowana głównie w granicach administracyjnych K.. W odległości około 500 metrów w kierunku południowym przebiegają ulice (...) łączące Z. i K.. W odległości około 450 metrów na południe znajduje się dolna stacja wyciągu (...).

Dojazd do działki nr (...) możliwy jest od strony K. ulicą (...) poprzez drogę gruntową nr(...) na odcinku około 300 metrów. W obrębie K. droga gruntowa (około 220 metrów) jest częściowo utwardzona. W obrębie Z. droga gruntowa jest nieutwardzona z koleinami przejazdu (około 80 metrów).

Działka nr(...)porośnięta jest trawą i chwastami. Jest na niej od strony lasu kilka krzaków i drzew leśnych, tzw. samosiejek.

Przedmiotowa działka ma regularny kształt zbliżony do prostokąta o wymiarach 25 metrów x 38-39 metrów. ze spadkiem terenu w kierunku południowo – zachodnim o nachyleniu około 7-8 %. Na działce nr (...) brak jest uzbrojenia. Na sąsiednich działkach od strony zachodniej istnieje uzbrojenie w postaci linii elektroenergetycznej, wody i kanalizacji.

Wartość rynkowa działki nr (...) jako przedmiotu prawa własności określona przy uwzględnieniu wydanej decyzji o warunkach zabudowy i według cen z daty sporządzenia operatu szacunkowego z 13 października 2016 r. wynosi 375 426 zł.

Wartość rynkowa działki nr (...) jako przedmiotu prawa własności określona przy uwzględnieniu przeznaczenia tej działki w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (...)z 2010 roku i według cen z daty sporządzenia operatu szacunkowego z 13 października 2016 r. wynosi 45 701 zł.

Obniżenie wartości rynkowej działki nr (...)wskutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynosi 329 725 zł (375 426 zł – 45 701 zł).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, tj. dokumentów które nie zostały podważone przez strony i nie wzbudziły zastrzeżeń Sądu, opinii biegłych oraz zeznań powódek B. S. i J. L..

W oparciu o poczynione ustalenia Sąd Okręgowy uznał powództwo za uzasadnione.

Podstawę prawną żądania pozwu stanowi art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U z 2016 poz. 778).

Zgodnie z powyższym przepisem 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 lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę.

Legitymowani czynnie do dochodzenia cywilnoprawnych roszczeń odszkodowawczych z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. są zgodnie z jego treścią właściciele albo użytkownicy wieczystości nieruchomości, których dotknęły skutki zmian w planowaniu przestrzennym, czyli są to osoby, którym przysługiwały wymienione prawa do nieruchomości w chwili wejścia w życie nowego lub zmienionego planu miejscowego a status tych osób musi być utrzymany do chwili zamknięcia rozprawy przed sądem drugiej instancji. (wyrok SA w Białymstoku z 13 maja 2016 roku I ACa 586/15 publ. LEX nr 2061947; wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2015 r., II CSK 653/14, (niepubl.), wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2015 roku II CSK 653/14, publ. LEX 1920173).

Przepis art. 37 ust. 9 powyższej ustawy wskazuje, iż wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1-3, powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub w wykupie nieruchomości właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe.

Bezspornie pismem z dnia 20 lutego 2015 r. skierowanym do Burmistrza Miasta Z. powodowie wystąpili z żądaniem zapłaty na ich rzecz kwoty 400 000 zł z tytułu odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości wskutek wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr (...) - w oparciu o art. 36 ust 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem powodów działka nr (...) przed uchwaleniem miejscowego planu (...)była działką o przeznaczeniu budowlanym i mogła być przez nich zagospodarowana zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy lub zbyta przez powodów jako działka budowlana.

Szkoda rzeczywista według powodów z tytułu obniżenia wartości nieruchomości wyniosła 398 500 złotych, a koszt opracowania projektu budowlanego wyniósł 1 500 złotych.

W odpowiedzi na powyższe pismo Burmistrz Miasta Z. pismem z dnia 23 marca 2015 r. odmówił powodom zapłaty na ich rzecz odszkodowania.

Z uwagi na powyższe dokonanie oceny zasadności powództwa w niniejszej sprawie wymaga rozważenia, czy na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Z. zatwierdzonego uchwałą nr (...) Rady Miasta Z. z dnia 29 lipca 2010 r. (Dziennik Urzędowy Województwa (...) nr (...) poz. (...) z dnia 30 sierpnia 2010 r.) zmienionego uchwałą nr (...) Rady Miasta Z. z dnia 25 lipca 2013 r. (Dziennik Urzędowy Województwa (...) poz. (...) z dnia 5 sierpnia 2013 r.) obowiązującego od 30 września 2010 r. korzystanie przez powodów ze stanowiącej ich własność nieruchomości w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe albo istotnie ograniczone i czy ewentualna szkoda ma charakter szkody rzeczywistej.

W ocenie Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie zostały spełnione opisane powyżej przesłanki uzasadniające roszczenie powodów oparte o normę art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wbrew odmiennemu stanowisku strony pozwanej należy uznać, iż na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Z. korzystanie przez powodów ze stanowiącej ich własność nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe a poniesiona przez nich szkoda ma charakter szkody rzeczywistej.

Zgodnie z w/w miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego działka powodów nr (...) obręb(...)w Z. położona jest w strefie ochrony pośredniej ujęcia wody – zewnętrzny teren ochronny oraz w obszarze górniczym (...) w terenach rolnych oznaczonych symbolem(...)Dla terenów rolnych(...) obowiązuje zakaz realizacji nowych obiektów budowlanych.

Artykuł 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym posługuje się dwoma odmiennymi pojęciami:

- a. pojęciem „korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy”
- b. pojęciem „korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem”.

Korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy oznacza faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego.

Natomiast korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem oznacza, że decydujące jest przeznaczenie nieruchomości bądź w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bądź w akcie administracyjnym.

W piśmiennictwie twierdzi się, że ocenę, czy nieruchomość może być wykorzystana w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem powinno się opierać nie tylko na uprzednim faktycznym jej wykorzystaniu, lecz należy też uwzględniać potencjalne możliwości w tym zakresie, a więc badać nie tylko to, jak była, ale także to, jak mogła być zagospodarowana.

Pojęcie korzystania z nieruchomości obejmuje możliwość realizacji określonych projektów lub zamierzeń i nie ogranicza się do sytuacji, w których właściciel (użytkownik wieczysty) podjął już konkretne działania faktyczne lub prawne, zmierzające do ustalenia sposobu korzystania z nieruchomości. Na równi więc z dotychczasowym faktycznym korzystaniem z nieruchomości traktuje się sposób korzystania potencjalnie dopuszczalny. Poglądy te znajdują wyraźne oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w wyrokach z dnia 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06, z dnia 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, z dnia 9 września 2009 r., V CSK 46/09, z dnia 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11 i z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14 nie łączy znaczenia analizowanego pojęcia tylko z faktycznym

korzystaniem z nieruchomości, lecz uznaje za wystarczające ustalenie potencjalnej możliwości korzystania z niej w zamierzony sposób, i to niezależnie od tego, czy uprawniony te potencjalne możliwości jakkolwiek już zrealizował.

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy nieruchomości następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania konkretnego terenu (tak: wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18 grudnia 2013r., I ACa 659/13, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013r., II CSK 98/13).

W wyroku z dnia 19 października 2016 r. w sprawie do sygn. akt. V CSK 117/16 (LEX 2192629) Sąd Najwyższy wskazał, iż w razie naruszenia zasady ciągłości planistycznej przy ocenie, czy właściciel na skutek wejścia w życie nowego planu doznał ograniczeń w stosunku do jej dotychczasowego przeznaczenia, przeznaczenie to nie może być utożsamiane z określonym w poprzednio obowiązującym planie. Punktem wyjścia dla takiej oceny powinno być przyjęcie, że prawo do zabudowy stanowi element prawa własności, natomiast regulacje planistyczne stanowią wraz z innymi szczególnymi regulacjami ustawowymi elementy ograniczenia tego prawa. W sytuacji, gdy dla danej nieruchomości nie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, sposób korzystania z nieruchomości wyznaczają faktycznie podejmowane przez właściciela czynności w ramach uzyskiwanych decyzji i zezwoleń. W przypadku nieuchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez gminę, potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości w okresie nieobowiązania planu określa decyzja o warunkach zabudowy.

Użyty w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zwrot "w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą" oznacza, że przesłanką powstania roszczeń określonych tym przepisem jest wyłącznie zajście tego zdarzenia prawnego, a nie dalszych zdarzeń, czy czynności prawnych lub faktycznych.

W judykaturze i piśmiennictwie wskazuje się, że w planowaniu przestrzennym gminy powinna być przestrzegana tzw. zasada ciągłości planistycznej. Nie jest ona wprost zapisana w u.p.z.p., ale odkodowuje się ją z przepisów ustawy. Zgodnie z tą zasadą planowanie przestrzenne to pewien proces o charakterze ciągłym, z czym wiąże się oczekiwanie, że uchylenie obowiązującego miejscowego planu łączy się z jednoczesnym uchwaleniem nowego planu (np. wyroki TK z 9 lutego 2010 roku, P 58/08 i z 18 grudnia 2014 r., K 50/13). Oznacza to, że gmina nie powinna doprowadzać do wystąpienia tzw. luki planistycznej, czyli etapu, w którym poprzedni plan utracił moc obowiązującą, a nie został jeszcze uchwalony nowy plan. Taka sytuacja świadczy o nieprawidłowym prowadzeniu przez gminę polityki przestrzennej, a jej konsekwencji nie powinni ponosić właściciele (użytkownicy wieczyści) nieruchomości.

Podzielić należy prezentowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, zgodnie z którym, w razie naruszenia zasady ciągłości planistycznej przy ocenie, czy właściciel na skutek wejścia w życie nowego planu doznał ograniczeń w stosunku do jej dotychczasowego przeznaczenia, przeznaczenie to nie może być utożsamiane z określonym w poprzednio obowiązującym planie.

Punktem wyjścia dla takiej oceny powinno być – jak już wskazano – przyjęcie, że prawo do zabudowy stanowi element prawa własności, natomiast regulacje planistyczne stanowią wraz z innymi szczególnymi regulacjami ustawowymi elementy ograniczenia tego prawa (zob.m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2016 r., III CSK 271/15 i z dnia 8 stycznia 2009 r. I CNP 82/08 - nie publikowane).

W sytuacji gdy dla danej nieruchomości nie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, sposób korzystania z nieruchomości wyznaczają zatem faktycznie podejmowane przez właściciela czynności w ramach uzyskiwanych decyzji i zezwoleń. W przypadku nieuchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez gminę, potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości w okresie nieobowiązania planu określa decyzja o warunkach zabudowy.

Decyzje o warunkach zabudowy, nie mają charakteru substytutu planu miejscowego, nie tworzą porządku prawnego, nie zmieniają sytuacji prawnej nieruchomości i nie regulują przeznaczenia terenu (por. wyroki TK z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, OTK-A 2010, Nr 6, poz. 61 i z 20 grudnia 2007 r., P 37/06, OTK ZU 2007, nr 11/a, poz. 160).

W sprawie poza sporem było, że skutkiem bezczynności strony pozwanej doszło do przerwania ciągłości planistycznej, w następstwie czego po wygaśnięciu z dniem 1 stycznia 2004 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 1994 roku, aż do dnia 30 września 2010 r., teren, na którym położona jest przedmiotowa działka powodów nr (...) nie miał urzędzonego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepis art. 36 ust. 1 u.p.z.p. znajduje zastosowanie zarówno wówczas, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą właściciel nieruchomości utraci możliwość korzystania z niej w sposób dotychczasowy lub też zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

Korzystanie z nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem oznacza – jak już wskazano - korzystanie z niej w sposób przewidziany w miejscowym planie albo w decyzji o warunkach zabudowy, natomiast korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób dotyczy faktycznego jej użytkowania.

Dla oceny zasadności roszczenia opartego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. konieczne jest ustalenie potencjalnej, ale jednocześnie realnej w okolicznościach sprawy, konkretnej możliwości korzystania z nieruchomości, która została utracona lub istotnie ograniczona.

Z powyższego wynika, że w okresie od utraty mocy planu zagospodarowania przestrzennego z 1994 roku do uchwalenia nowego planu miejscowego w 2010 roku, sposób korzystania z nieruchomości obejmującej działkę nr (...) zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 i art. 59 u.p.z.p., określała decyzja o ustaleniu warunków zabudowy z 12 maja 2008 r. (k. 13-16).

Utrata mocy prawnej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1995 roku spowodowała, że jeżeli nie uchwalono nowych planów, to od 1 stycznia 2004 r. zabudowa na tych obszarach była możliwa wyłącznie po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy.

Zasadnie zatem powodowie twierdzą, iż w związku z uchwaleniem planu miejscowego w 2010 roku, który wszedł w życie w dniu 30 września 2010 r. utracili oni możliwość korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób, ponieważ nie zrealizowali uprawienia wynikającego z decyzji o warunkach zabudowy.

Wprowadzenie w 2010 roku nowego planu miejscowego zgodnie z art. z art. 65 ust. 1 i 2 u.p.z.p., wskazywało na możliwość wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy z dnia 12 maja 2008 r., gdyż w uchwalonym po jej wydaniu planie zagospodarowania przyjęto ustalenia odmienne niż w decyzji o warunkach zabudowy. Uzyskanie przez powodów pozwolenia na budowę stało się zatem niemożliwe, stąd aktualizacja roszczeń na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. (tak wyroki SN z dnia 13 maja 2016 r. III CSK 271/15 i z dnia 22 listopada 2013 r. II CSK 98/13, nie publ.).

Użyty w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zwrot "w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą" oznacza bowiem, że przesłanką powstania roszczeń określonych tym przepisem jest wyłącznie zajście tego zdarzenia prawnego, a nie dalszych zdarzeń, czy czynności prawnych lub faktycznych (tak: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11 - nie publ.).

Takim dalszym zdarzeniem nie stanowiącym jednak przesłanki powstania dochodzonego przez powodów roszczenia związanego byłaby np. utrata możliwości korzystania z działki nr(...) wskutek utraty ważności pozwolenia na budowę – już po wejściu w życie planu miejscowego uchwalonego w 2010 roku.

W myśl art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. zachowały moc do czasu uchwalenia nowych planów jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2003r.. Zatem z dniem 1 stycznia 2004r. wygasły wszystkie dotychczas obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to także przedmiotowej nieruchomości.

Od 1 stycznia 2004 r. do daty uchwalenia nowego – obecnie obowiązującego miejscowego planu, tj. do dnia 30 września 2010 r. przedmiotowa nieruchomość, stanowiąca własność powodów nie była objęta żadnym planem zagospodarowania przestrzennego.

Jak już wskazano zasadą jest, iż określenie przeznaczenia nieruchomości może nastąpić wyłącznie w planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan ustala zatem statut prawny poszczególnych działek i kształtuje wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności. Jednakże w przypadku braku planu określenie sposobu zagospodarowania nieruchomości lub zmiana dotychczasowego sposobu dokonywana była na mocy decyzji o warunkach zabudowy przewidzianą w art. 4 ust. 2 i art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z zapisem art. 4 ust. 2 ustawy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przepis ten nie przewiduje obowiązku uzyskania decyzji w każdym przypadku, nawet jeśli właściciel nie zamierzał realizować inwestycji lub prowadzić budowy obiektu budowlanego, ale uzyskana decyzja w sposób jednoznaczny ustalała potencjalne możliwości korzystania z nieruchomości w okresie nieobowiązania miejscowego planu. Decyzja taka nie obligowała do rozpoczęcia inwestycji lub budowy, nie podlegała wykonaniu, określając jedynie ich warunki. Może być postrzegana jako akt zawierający szczegółową informację o terenie, a dokładniej o zasadach gospodarowania terenem (tak: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12).

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, iż o możliwości przeznaczenia terenu pod zabudowę nie decyduje to, czy zabudowa taka faktycznie istnieje lub jest realizowana, ale to czy taka zabudowa na danym terenie jest dopuszczalna (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2012r. II SA/Wr 816/11).

Z tych względów bez znaczenia pozostaje przywołana przez stronę pozwaną okoliczność odnośnie przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości w poprzednio obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego. Plan ten utracił moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2004 r., a nowy plan obowiązuje od dnia 30 września 2010 r., natomiast decyzją o warunkach zabudowy z dnia 12 maja 2008 r. Burmistrz Miasta Z. na wniosek powódki B. S. ustalił warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wraz z infrastrukturą (dla każdego budynku: przyłączy energetyczne, budowę szczelnego zbiornika na nieczystości – szamba, budowę studni głębinowej) i urządzeniami realizowanej na nieruchomości powodów. Należy przy tym podkreślić, iż decyzja o warunkach zabudowy ma charakter indywidualny i określa sposób zabudowy oznaczonej nieruchomości, dla której została wydana. Celem wydania wskazanej decyzji nie jest zatem ustalenie przeznaczenia nieruchomości, gdyż to może nastąpić tylko w planie zagospodarowania przestrzennego, a jedynie określenie sposobu korzystania z danej nieruchomości.

Wobec powyższego rozważenie kluczowej dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy kwestii, czy na skutek uchwalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego korzystanie przez powodów z przedmiotowej nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, wymaga odniesienia do wydanej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Decyzją nr (...)z dnia 12 maja 2008 roku (k. 13-18) o warunkach zabudowy z Burmistrz Miasta Z. ustalił warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy na działce (...) dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z urządzeniami budowlanymi.

Strona pozwana nie przedstawiła dowodu (art. 6 k.c.), iż w związku z wejściem w życie nowego planu wydana została decyzja administracyjna w trybie art. 65 w/w ustawy.

Przepis art. 65 ust. 1 wymienionej ustawy stanowi, iż organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli:

- 1) inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę;
- 2) dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.

W myśl art. 65 ust. 2 przepisu ust. 1 pkt. 2 nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę.

Zgodnie zaś z art. 65 ust. 3 powołanej ustawy stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, o których mowa w ust. 1, następuje w trybie art. 162 § 1 pkt. 1 kodeksu postępowania administracyjnego.

Przepis art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. daje zatem możliwość wygaszenia decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w przypadku, gdy ustalenia planu miejscowego są inne niż w wydanej decyzji. Inność ustaleń oznacza wprost wyrażoną odmienność treści decyzji ustalającej warunki zabudowy z treścią planu miejscowego w takim zakresie, w jakim nie da się tych warunków wynikających z obu ww. źródeł pogodzić. Uchwalenie planu miejscowego na terenie, wobec którego wcześniej wydano decyzję o warunkach zabudowy, nie oznacza bezwzględnego obowiązku jej wygaszenia. Ważny jest stopień różnicy między postanowieniami planu a treścią decyzji i to, czy dają się one pogodzić (tak: wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 stycznia 2017 r. II SA/Kr 1455/16 publ. LEX nr 2203374).

Skutkiem wygaszenia decyzji o warunkach zabudowy na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. jest utrata mocy obowiązującej takiej decyzji, a ocenę zamierzenia inwestycyjnego opisanego we wniosku o wydanie pozwolenia na budowę należy dokonywać w oparciu o ustalenia obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie ma zatem podstaw do oceny przez organ architektoniczno – budowlany zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat wygaszonej (nieobowiązującej już) decyzji, skoro zasadą jest, iż zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego właściwy organ przed wydaniem pozwolenia na budowę ma obowiązek sprawdzić zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tylko wobec jego braku, z decyzją o warunkach zabudowy (wyrok NSA dnia 21 stycznia 2011 r. II OSK 152/10, LEX nr 952961).

Powyższe oznacza, iż na wypadek, gdyby obecnie powodowie zamierzali zrealizować inwestycję budowlaną w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy z dnia 12 maja 2008 r. to i tak nie byłoby podstaw do oceny przez organ architektoniczno – budowlany zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat takiej decyzji, a właściwy organ przed wydaniem pozwolenia na budowę miałby obowiązek sprawdzić zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z 2010 roku przedmiotowa nieruchomość znajduje się w terenie oznaczonym symbolem(...), w terenach rolnych i obowiązuje co do niej zakaz realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej.

Wobec powyższego Sąd Okręgowy uznał, iż w związku z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego z 2010 roku korzystanie przez powodów z przedmiotowej nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe.

Zgodnie bowiem z decyzją o warunkach zabudowy z 12 maja 2008 r. powodowie mogli wykorzystać przedmiotową nieruchomość na cele budownictwa mieszkaniowego, mogli wybudować budynek mieszkalny jednorodzinny, dwukondygnacyjny wraz z infrastrukturą.

Dla oceny zasadności powództwa wymagane jest zatem rozważenie kolejnej przesłanki określonej w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a mianowicie rozważenie czy następstwem niemożności korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem jest poniesiona przez powodów szkoda i czy na ona charakter szkody rzeczywistej. Należy przy tym podkreślić, iż użyte w art. 36

ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pojęcie „szkoda rzeczywista” obejmuje także obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób lub sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem (tak: wyrok SN z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14). Chodzi o szkodę, która polega na obniżeniu wartości nieruchomości lub pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości (tak: wyrok SN z dnia 12 października 2007 r. V CSK 230/07, publ. LEX 485903).

Pojęcie "rzeczywista szkoda" obejmuje także obiektywny spadek wartości nieruchomości, który wynika z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego (tak: wyrok SN z dnia 13 czerwca 2013 r. V CSK 680/12, publ. M.Praw. 2015/9/489).

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy uznał, iż poniesiona przez powodów szkoda w postaci obiektywnego spadku wartości ich nieruchomości wynikającego z uniemożliwienia na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2010 roku korzystania z niej w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stanowi szkodę rzeczywistą.

Ustalenia wysokości tej szkody Sąd Okręgowy dokonał w oparciu o opinię biegłej E. H. z dnia 13 października 2016 r.. Opinia ta jest wnikliwa, rzetelna, wyczerpująca, jest przy tym na tyle kategorierna i przekonująca, że wystarczająco wyjaśnia zagadnienia wymagające wiadomości specjalnych. Biegła dokonując wyceny przedmiotowej nieruchomości dokonała szczegółowej analizy stanu nieruchomości.

Odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. stanowi ustaloną na dzień sprzedaży różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu przed zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, a ceną, jaką właściciel albo użytkownik wieczysty faktycznie uzyskał sprzedając nieruchomość po zmianie planu. W praktyce chodzi o różnicę między ceną jaką właścicieli albo użytkownik wieczysty uzyskaliby gdyby nie zmieniono planu, a ceną faktycznie przez niego uzyskaną przy sprzedaży po zmianie planu (tak: wyrok SA w Białymstoku z 13 maja 2016 r. I ACa 586/15 publ. LEX nr 2061947)

Wobec braku przepisu szczególnego, wskazującego chwilę właściwą dla określenia ceny rynkowej nieruchomości, a do takiej nawiązuje art. 2 pkt. 18 u.p.z.p., przy ustalaniu wysokości odszkodowania przewidzianego w art. 36 ust. 1 pkt. 1 należy stosować art. 363 § 2 k.c., który formułuje zasadę ustalania wysokości odszkodowania pieniężnego według cen z daty ustalania odszkodowania, korespondującą z wyrażoną w art. 316 § 1 k.p.c. zasadą uwzględniania przez sąd przy wyrokowaniu stanu rzeczy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy (tak: wyrok SN z dnia 29 września 2015 roku II CSK 653/14, publ. LEX 1920173).

Ostatecznie biegła wskazała, iż wartość rynkowa gruntu powodów jako przedmiotu prawa własności określona wg stanu przed wejściem w życie obecnie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględniającego decyzję o warunkach zabudowy i wg cen z daty sporządzenia operatu szacunkowego wynosi 375 426 zł.

Wartość rynkowa gruntu jako przedmiotu prawa własności określona wg stanu po wejściu obecnie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wg cen z daty sporządzenia operatu szacunkowego wynosi 47 701 zł.

Natomiast obniżenie wartości rynkowej nieruchomości wskutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynosi 329 725 zł (375 426 zł – 47 701 zł).

Na każdego z powodów przypada zatem – stosownie do udziału każdego z powodów w prawie własności po 1/3 części – kwota po 109 908,33 zł (329 725 zł :3).

Sąd Okręgowy zasądził od strony pozwanej na rzecz każdego z powodów sprecyzowane na rozprawie z dnia 27 kwietnia 2017 r. kwoty po 109 908,33 zł tytułem odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek uchwalenia miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego, który uniemożliwił powodowi korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

Kwotę tę Sąd Okręgowy zasądził z odsetkami jak w pozwie.

Jak już wskazano zgodnie bowiem z art. 37 ust. 9 powołanej ustawy wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1-3, następuje w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 305/12 art. 37 ust. 9 u.p.z.p. ma pełnić funkcję dyscyplinującą gminę do podjęcia działań.

Artykuł 23 ustawy z dnia 09 października 2015 r. o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015 poz. 1830 .) zmienił treść przepisu art. 37 ust. 9 u.p.z.p., który otrzymał od dnia 01 stycznia 2016 r. nowe brzmienie przez sprecyzowanie, że przy realizacji roszczenia przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie.

O odsetkach Sąd Okręgowy orzekł zatem na podstawie art. 481 k.c. w związku z art. 37 ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zasądzać odsetki ustawowe od dnia 25 sierpnia 2015 r., tj. po upływie sześciu miesięcy od złożenia przez powodów wniosku o wypłatę odszkodowania do dnia 31 grudnia 2015 r. i z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 01 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty.

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie ma znaczenia argumentacja strony pozwanej zaprezentowana na rozprawie z dnia 27 kwietnia 2017 roku i przedstawiona w załączniku do protokołu rozprawy co do projektowanych zmian prawnych (k. 226-227) na uzasadnienie wniosku o oddalenie powództwa. Zgodnie bowiem z art. 316 § 1 k.p.c. po zamknięciu rozprawy sąd wydaje wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy;

Stan rzeczy brany pod uwagę przez sąd przy wydaniu wyroku obejmuje podstawę faktyczną i podstawę prawną wyroku (tak: wyroki SN: z dnia 13 marca 1997 r., II CKN 70/96, publ. OSNC 1997, nr 8, poz. 113; z dnia 8 lutego 2006 r., II CSK 153/05, publ. LEX nr 192012). Zatem w obu zakresach decydujące znaczenie ma chwila orzekania.

Również z zasady ogólnej praworządności mającej walor zasady konstytucyjnej wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483) wynika, że organy władzy publicznej mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. To zaś implikuje w szczególności powinność rozpoznawania i rozstrzygania spraw przez Sąd na gruncie obowiązującego aktualnie (tj. na dzień orzekania) stanu prawnego.

Sąd orzeka zatem w oparciu o obowiązujące przepisy prawa procesowego i materialnego a nie projekty ustaw, które nie stanowią jeszcze obowiązującego prawa.

Jeśli zaś faktycznie ustawodawca podejmuje działania zmierzające do zmiany obowiązujących na dzień orzekania regulacji prawnych, to tym bardziej logiczny jest wniosek co do zasadności przedstawionej wyżej wykładni art. 36 ust. 1 pkt. 1 u.p.z.p.

Powodowie żądali pierwotnie zasądzenia kwot po 133 000 zł, ale na rozprawie z dnia 27 kwietnia 2017 roku w tym zakresie cofnęli pozew powyżej kwot po 109 908,33 zł i zrzekli się roszczenia (k. 229/2 od 00:04:23).

W myśl art. 203 § 1 k.p.c. w zw. z § 1 k.p.c. pozew może być cofnięty przez powoda bez zgody pozwanego aż do rozpoczęcia rozprawy, a jeżeli z tym oświadczenie połączone jest zrzeczenie roszczenia aż do wydania wyroku.

Dopuszczalne jest przy tym częściowe cofnięcie pozwu (np. w stosunku do niektórych roszczeń).

Częściowe cofnięcie pozwu spowodował umorzenie postępowania powyżej kwot po 109 908,33 zł w stosunku do każdego z powodów na podstawie art. 355 k.p.c.

O kosztach procesu Sąd Okręgowy rozstrzygnął na podstawie art. 98 k.p.c.

Na podstawie art.113 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jednolity Dz.U. 2016 poz. 623) w zw. z art. 98 k.p.c. Sąd nakazał ściągnięcie od strony pozwanej kwoty 2 716,28 zł tytułem wyłożonych w sprawie tymczasowo przez Skarb Państwa wydatków na wynagrodzenie biegłego.

Apelację od tego wyroku wniosła strona pozwana Gmina M. Z., która zarzuciła:

1.naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej „upup”), przez jego niezastosowanie skutkujące błędnym ustaleniem, że doszło do ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym jej przeznaczeniem, pomimo iż przeznaczenie nieruchomości może być ustalone wyłącznie w przepisach planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego, a nieruchomość powodów nie miała ustalonego przeznaczenia na dzień uchwalenia planu (...), z którego wywodzone są skutki prawne, zaś przeznaczenie poprzednie – wynikające z planu obowiązującego do 2003 roku, pokrywało się z nowo ustanowionym;

2. naruszenie art. 36 ust. 1 upzp poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że zawarte w tym przepisie sformułowanie „korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób” oznacza każdy potencjalnie możliwy do zrealizowania przez właściciela sposób korzystania z nieruchomości przed wejściem w życie planu miejscowego, podczas gdy przepis jasno wskazuje na konkretny – faktycznie realizowany sposób wykorzystania nieruchomości przed wejściem w życie planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego;

3. naruszenie art. 140 k.c. poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że „prawo do zabudowy stanowi element prawa własności, a regulacje planistyczne stanowią wraz z innymi szczególnymi regulacjami ustawowymi element ograniczenia tego prawa”, podczas gdy w rzeczywistości to przepisy ustawy i regulacje planistyczne kształtują treść prawa własności, co oznacza, że prawo to nie ma charakteru absolutnego (ius infinitum), a konstytucyjna ochrona prawa własności nie oznacza wprost ochrony „prawa do zabudowy”, które nie jest immanentnym składnikiem prawa własności nieruchomości.

Błędy powyższe skutkowały błędnym zastosowaniem art. 36 ust. 1 upzp w sytuacji braku zaistnienia przesłanek do jego stosowania.

Dalej strona pozwana zarzuciła:

4. naruszenie art. 363 § 2 k.c. w zw. z art. 36 ust. 1 upzp poprzez jego błędne zastosowanie i ustalenie kwoty należnego odszkodowania w oparciu o spadek wartości nieruchomości w stosunku do ceny ustalonej na dzień sporządzenia opinii biegłego, podczas gdy szkodę w przedmiotowym przypadku mogłaby stanowić wyłącznie różnica pomiędzy wartością działki przed wejściem planu miejscowego w życie, a wartością zaraz po wejściu planu w życie – jako szkody rzeczywistej tj. nieuwzględniającej wzrostu cen nieruchomości budowlanych w Z. w okresie od wejścia planu w życie do czasu sporządzenia opinii, który to wzrost stanowi de facto utraconą korzyść – nienależną w świetle art. 36 ust. 1 upzp, co stanowiło okoliczność szczególną w myśl art. 363 § 2 k.c.;

5. błąd w ustaleniach faktycznych, polegający na przyjęciu kwoty 329 725 zł jako właściwej kwoty odszkodowania tj. w oparciu wyłącznie o dowód z opinii biegłej dr H., w sytuacji gdy Sąd uznał również za w pełni rzetelną i wiarygodną opinię biegłego inż. W., który wycenił wartość szkody na kwotę 297 895 zł, co powinno było skutkować ustaleniem należnego odszkodowania w oparciu o obie te opinie np. poprzez wypośredkowanie kwoty wynikającej z obu tych wycen. Z kolei brak uzasadnienia w zakresie wyboru jednej z dwóch, zdaniem Sądu równie wiarygodnych i rzetelnych opinii, stanowi naruszenie art. 328 § 2 k.p.c.

Wskazując na powyższe zarzuty strona pozwana wniosła o zmianę wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powodów kosztów procesu na rzecz strony pozwanej.

Powodowie wnieśli o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja strony pozwanej Gminy M. Z. jest nieuzasadniona.

By uczynić zadość wymaganiu z art. 382 k.p.c. wskazać należy, że ustalony przez Sąd Okręgowy stan faktyczny został przyjęty za własny przez Sąd Apelacyjny gdyż wyprowadzony on został z dowodów, których ocena odpowiada wszystkim wskazaniom z art. 233 § 1 k.p.c. Sąd Okręgowy uwzględnił wszystkie przeprowadzone w sprawie dowody, wyciągnął z nich wnioski logicznie poprawne i odpowiadające aktualnym poglądom na sądowe stosowanie prawa.

Ponieważ Sąd Apelacyjny aprobejuje ustalenia i rozważania poczynione przez Sąd Okręgowy oraz przyjmuje je za własne – nie zachodzi konieczność ich szczegółowego powtarzania (por. wyroki Sądu Najwyższego z 27.03.2012 r., III UK 75/11, z 14.05.2010 r., II CSK 545/09, z 27.04.2010 r., II PK 312/09, z 20.01.2010 r., II PK 178/09, z 08.10.1998 r., II CKN 923/97, OSNC 1999 r. Nr 3, poz. 60).

Ponieważ w apelacji nie podniesiono zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. wystarczy poprzestać na tych ogólnych stwierdzeniach.

Prowadzi to do wniosku, iż nie doszło także do błędu w ustaleniach faktycznych polegającego na przyjęciu kwoty 329 725 zł jako właściwej kwoty odszkodowania. Ten błąd zdaniem strony skarżącej miałby wynikać z przyjęcia wniosków jednej opinii, a nie średniej wynikającej z dwóch opinii przeprowadzonych w sprawie.

Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2000 r. I CKN 1170/98 (OSNC 2001, nr 4, poz. 64) opinia biegłego podlega ocenie – zgodnie z art. 233 § 1 k.p.c. – na podstawie właściwych dla jej przedmiotu kryteriów zgodności z zasadami logiki i wiedzy powszechnej, poziomu wiedzy biegłego, podstaw teoretycznych opinii, a także sposobu motywowania oraz stopnia stanowczości wyrażonych w niej wniosków. Kierując się tymi wskazaniem, za Sądem Okręgowym, przyjąć należy, że opinia biegłej sądowej rzeczoznawcy majątkowego dr E. H. z uwagi na poziom wiedzy biegłej, doświadczenie zawodowe, stanowczość wniosków oraz ich umotywowanie zasługuje na pozytywne uznanie wartości rozumowania zawartego w opinii. Dlatego też poglądy zaprezentowane w opinii i jej wnioski trafiają także do przekonania Sadu Apelacyjnego.

Co do oceny tego dowodu strona pozwana nie podniosła w apelacji zarzutów, które skutecznie mogłyby wykazać naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. jest to istotne bowiem zgodnie ze

stanowiskiem Sądu Najwyższego ocena wiarygodności i mocy dowodów jest podstawowym zadaniem sądu orzekającego, wyrażającym istotę sądenia, a więc rozstrzygnięcia kwestii spornych w warunkach niezawisłości, na podstawie własnego przekonania sędziego przy uwzględnieniu całokształtu zebranego materiału (orz. Sądu Najwyższego z 16 lutego 1996 r., II CRN 173/95).

Oparcie orzeczenia na wycenie wynikającej z tej opinii a nie opinii biegłego sądowego mrg inż. A. W. umotywowane zostało w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

I tak Sąd Okręgowy opinię biegłego rzeczoznawcy A. W. z dnia 11 kwietnia 2016 r. zasadniczo uznał za rzetelną. Jednakże strona pozwana kwestionowała ją zarzucając między innymi, iż biegły stosując podejście porównawcze i metodę porównywania parami użył zbyt mało (zaledwie 3) nieruchomości do porównania. Nadto zarzucono, iż użyte zostały do porównania nieruchomości z rejonu Z., podczas gdy prawidłowo należało przyjąć do porównania nieruchomości położone w K. z uwagi na przynależność geograficzną nieruchomości wycenianej. Mimo iż biegły odpowiedział na zarzuty w opinii uzupełniającej strona pozwana nadal kwestionowała wycenę biegłego co ostatecznie doprowadziło do dopuszczenia na wniosek pozwanej Gminy M. Z. dowodu z kolejnej opinii.

Opinię biegłej dr E. H. Sąd Okręgowy uznał za wnikliwą, rzetelną i wyczerpującą. Biegła dokonując wyceny przedmiotowej nieruchomości – podobnie jak biegły A. W. – dokonała szczegółowej analizy stanu nieruchomości. Biegła stosując podejście porównawcze i metodę porównywania parami użyła do porównania kilkanaście

nieruchomości zarówno z rejonu Z. jak i K.. Uwzględniła wszystkie czynniki wycenianej nieruchomości, takie jak położenie, otoczenie, urbanizacja terenu, funkcjonalność działki, dostęp komunikacyjny, możliwości inwestycyjne i wielkość powierzchni oraz uzasadniła należycie wycenę nieruchomości metodą korygowania ceny średniej. Opisała przyjętą metodologię dokonanej wyceny, opisała kryteria jakie były decydujące dla tejże wyceny. Wskazała także, iż określając wagę poszczególnych cech nieruchomości posłużyła się macierzą korelacji, czyli metodą matematyczną. Wyjaśniała także, iż wagi cech odzwierciedlają zachowanie uczestników rynku.

Precyzyjnie i przekonująco biegła wyjaśniła skąd wynika różnica w przyjętym wyliczeniu obniżenia wartości nieruchomości przy uwzględnieniu decyzji o warunkach zabudowy a aktualną wartością tej nieruchomości.

Zastrzeżenia zgłoszone przez stronę pozwaną w piśmie z dnia 9 listopada 2016 r. stanowiły zdaniem Sądu Okręgowego w istocie polemikę z prawidłowymi, logicznymi i należycie uzasadnionymi wnioskami opinii biegłej. Co więcej, jak zauważył Sąd Okręgowy, zarzuty sformułowała do opinii biegłej E. H. były przeciwieństwem zarzutów stawianych przez tą stronę do opinii biegłego A. W.. Do zarzutów strony pozwanej biegła odniosła się w opinii uzupełniającej.

Z przedstawionego powyżej stanowiska Sądu Okręgowego jasno wynika, że druga z opinii dopuszczona na wniosek strony pozwanej uznana została za w pełni zasługującą na uznanie za podstawę wyceny. Szerszy materiał porównawczy przy przyjętej metodzie wyceny nie tylko potwierdził trafność założeń z opinii biegłego A. W. ale też dał podstawę do właściwego wyliczenia wartości nieruchomości.

Nie można w związku z tym przyjąć by zasadnym był zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. Sąd Okręgowy dokonał bowiem oceny dowodów z opinii biegłych, z której można uznać jakie motywy legły u podstaw przyjęcia dla ustalenia wyceny nieruchomości opinii biegłej dr E. H.. Ponadto uzasadnienie wyroku, które wyjaśnia przyczyny, dla jakich orzeczenie zostało wydane, jest sporządzane już po wyroku, a zatem wynik sprawy z reguły nie zależy od tego, jak napisane zostało uzasadnienie i czy zawiera ono wszystkie elementy. W konsekwencji zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. może być usprawiedliwiony tylko w tych wyjątkowych okolicznościach, w których treść uzasadnienia orzeczenia Sądu I instancji uniemożliwia całkowicie dokonanie oceny tego wyводу, który doprowadził do wydania orzeczenia lub w przypadku zastosowania prawa materialnego do niedostatecznie jasno ustalonego stanu faktycznego (por. między innymi wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2001 r., II UKN 446/00, OSNAPiUS 2003, nr 7, poz. 182; z dnia 5 września 2001 r., I PKN 615/00, OSNAPiUS nr 15, poz. 352; z dnia 24 lutego 2006 r., II CSK 136/05, niepubl.; z dnia 16 października 2009 r., I UK 129/09, Lex 558286).

Zauważyć wreszcie wypada, że strona pozwana nie zgłosiła wniosku by wyprowadzać dla wyceny nieruchomości średnią z dwóch opinii i taki zarzut pojawia się dopiero w apelacji.

Wbrew zarzutom apelacji w sprawie nie doszło też do naruszenia prawa materialnego.

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa podstawowe elementy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym ustalenie przeznaczenia terenu. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, określając obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające o różnych przeznaczeniach lub różnych zasadach zagospodarowania terenu, wyznacza charakter terenu (wyrok NSA z 13 marca 2012 r., I FSK 779/2011, LexisNexis nr 3907742). Plan miejscowy, ustalając przeznaczenie terenu, przesądza jednocześnie o ograniczeniach prawa własności. Ograniczenie możliwości zabudowy działki może być wynikiem aktualnych, na dzień sporządzania planu, uwarunkowań tej nieruchomości, które wobec obowiązku realizacji zadań nałożonych na organy państwa uzasadniają przyjęcie podjętych w tym planie ustaleń (wyrok NSA z 10 lipca 2012 r., II OSK (...), LexisNexis nr 3961760). Z uprawnień określonego w ust. 1 tego artykułu nie wynika dowolność gminy w zakresie przeznaczenia terenu na cel określony w planie miejscowym. Działanie gminy mające swoje źródło w art. 4 ust. 1 cyt. ustawy musi odbywać się w granicach wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z poszanowaniem porządku prawnego wynikającego z innych ustaw. Zdaniem sądownictwa administracyjnego, w polskim ustawodawstwie nie ma uregulowań, które dawałyby prymat interesowi zbiorowemu nad interesem indywidualnym. Natomiast w przypadku gdy w zagospodarowaniu przestrzennym zaistnieje konieczność, by dać pierwszeństwo interesowi publicznemu kosztem interesu indywidualnego, należy

wskazać racjonalne przesłanki takiego wyboru, w szczególności pierwszeństwo interesu publicznego kosztem interesu indywidualnego (wyrok WSA w Olsztynie z 9 października 2012 r., II SA/Ol 489/12, CBOSA).

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 marca 2017 r., II OSK 1861/15 (Lex nr 2289912) zdefiniował pojęcie władztwa planistycznego i stwierdził, iż jest ono rozumiane jako wyłączna kompetencja gminy do ustalania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia oraz sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów. Kompetencja ta nie jest jednak nieograniczona. Gmina może te uprawnienia wykonywać w granicach wynikających z Konstytucji RP oraz ustaw. Zasadniczym przepisem Konstytucji stwarzającym granice dla władztwa planistycznego gminy jest art. 31 ust. 3, zawierający zasadę proporcjonalności. Wynika to stąd, że plan miejscowy przede wszystkim oddziałuje na prawo własności nieruchomości, które jest chronione przez art. 64 Konstytucji RP. W art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprost stwierdza się, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Dalej stwierdził, że przewidziane w art. 36 ust. 1 i 3 cyt ustawy roszczenia mogą zrekompensować właścicielowi nieruchomości ograniczenie jego praw. Przepisy te potwierdzają, że ustawodawca przyznał gminie, w ramach władztwa planistycznego, uprawnienia do tak znacznego ograniczenia prawa własności, by korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób stało się nawet niemożliwe.

Wskazać należy, że w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej upup) zostały uregulowane cztery różne rodzaje aktów planistycznych:

- a) decyzje o warunkach zabudowy,
- b) decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- c) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- d) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Pomimo zróżnicowanego charakteru (od decyzji administracyjnej - lit. a,b, przez akt kierownictwa wewnętrznego - lit. c, aż do aktu prawa miejscowego lit. d), cel wszystkich wymienionych aktów planistycznych jest zbieżny, a jest nim rozplanowanie i zagospodarowanie otaczającego środowiska z zachowaniem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (art. 1 ust. 1 pkt 2 upzp) przy uwzględnieniu też innych, bardziej szczegółowych kryteriów (w tym wymienionych przykładowo w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.).

Niewątpliwie najważniejsze znaczenie spośród wymienionych aktów planistycznych ma miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który zgodnie z treścią art. 14 ust. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tworzy się w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy terenu. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego powszechnie obowiązującym na obszarze działania organu ustanawiającego ten akt (art. 14 ust. 8 u.p.z.p. w zw. z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).

Nadrzędny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika także z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który przewiduje, że w razie uchwalenia planu miejscowego, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji o warunkach zabudowy, bądź decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, organ administracji stwierdza wygaśnięcie tej decyzji - z wyjątkiem wydanej ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 65 ust. 2 u.p.z.p.).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, chociaż najważniejszy z aktów planistycznych, nie jest jednak jedynym narzędziem wiążącym kształtowania polityki przestrzennej. W przypadku nieistnienia tego planu funkcję

aktu określającego sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu, którego dotyczy zamierzona inwestycja, przejmując decyzja administracyjna o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego - art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 (wyrok NSA z 11 września 2013 r., II OSK 926/2012, LexisNexis nr 8046400, CBOSA).

Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 tej ustawy dopiero w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

W orzecnictwie sądów administracyjnych słusznie podnosi się, że decyzja o warunkach zabudowy potwierdza prawnie dopuszczalny sposób korzystania z danej nieruchomości (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12), a w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego decyzja o warunkach zabudowy jest jedynym sposobem wykazania, że określony sposób zagospodarowania terenu jest zgodny z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisami innych ustaw. (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/GD 723/10). Istotne znaczenie decyzji o warunkach zabudowy wynika z treści art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, według którego każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich.

Ze względu na istotne nieraz zmiany w wykonywaniu prawa własności nieruchomości, jakie niesie ze sobą ukształtowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nowego ładu przestrzennego, ustawodawca przewidział mechanizm rekompensaty. Jednym z elementów tego mechanizmu jest treść art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym 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. Cytowany przepis przewiduje dwie niezależne od siebie przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej gminy związanej z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

- niemożliwość bądź istotne ograniczenie dotychczasowego korzystania z nieruchomości,
- niemożliwość bądź istotne ograniczenie korzystania w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nieruchomości.

Wykładnia językowa tego artykułu w pierwszej kolejności powinna uwzględniać istniejące reguły języka prawnego a dopiero później dyrektywy właściwe dla języka potocznego oraz dyrektywy właściwe dla wykładni systemowej i celowościowej. W związku z tym trzeba zważyć, że zarówno w samej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak i w innych aktach prawnych regulujących prawa do rzeczy, czy gospodarowanie nieruchomościami nie zostało zdefiniowane pojęcia „korzystania z nieruchomości” i nie nadaje się temu pojęciu szczególnego znaczenia w języku prawnym. W języku polskim słowo korzystać znaczy tyle co „mieć pożytek z czegoś, wyzyskiwać coś”, a także „użytkować coś, posługiwać się czymś jako narzędziem, środkiem” (por. Uniwersalny słownik języka polskiego. Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2003 t. II s. 463). Niewątpliwie tak rozumiane pojęcie „korzystania z nieruchomości” jest elementem stanu faktycznego, a nie oceny prawnej. Wobec tego dla właściwej subsumcji art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niezbędne jest ustalenie jak przedmiotowa nieruchomość była wykorzystywana tj. w jaki sposób i w jakim celu właściciel korzystał z niej przed wejściem w

życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy nie zostały wydane w tym czasie właściwe decyzje planistyczne. Z tego obowiązku wywiązał się Sąd Okręgowy ustalając, że jedna z powódek podjęła czynności związane z zawarciem umowy dotyczącej opracowania projektu budowy domu ale i dalszych kroków jakie miało podjąć biuro projektów w celu uzyskania w procesie inwestycyjnym pozwolenia na budowę. Elementem tego procesu było wydanie decyzją administracyjną o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wcześniej szczegółowo opisanej. Proces inwestycyjny jest długotrwały i wymaga podjęcia szeregu różnych czynności. Postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy stanowi wstępny etap procesu inwestycyjnego, kolejnym jest zatwierdzenie projektu budowlanego i uzyskanie pozwolenia na budowę. W postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy organ nie bada warunków technicznych inwestycji, a jedynie, zastępując plan miejscowy, określa w kontekście ładu przestrzennego czy dana inwestycja i jej funkcja jest dopuszczalna na danym terenie (tak Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 stycznia 2012 r. II OSK 2075/10). Dlatego przyjąć należy, że powodowie do czasu uchwalenia przez pozwaną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego korzystali ze swojej nieruchomości w sposób zgodny z wydaną wcześniej na ich rzecz decyzją o warunkach zabudowy, mając na celu budowę na swej nieruchomości budynku mieszkalnego z miejscami postojowymi.

W tym miejscu podkreślić należy, że w orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, iż ocenę, czy nieruchomość może być wykorzystana w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, powinno się opierać nie tylko na uprzednim faktycznym jej wykorzystaniu, lecz należy też uwzględnić możliwości w tym zakresie, a więc badać nie tylko to, jak była, lecz także to, jak mogła być zagospodarowana.

W wyroku z dnia 5 lipca 2012 r., IV CSK Sąd Najwyższy między innymi wyjaśnił, że „niemożliwość lub istotne ograniczenia oznaczają zmianę sytuacji właściciela, która nie musi mieć charakteru obiektywnego pogorszenia, gdyż jej cechą przedmiotowo istotną jest różnica, która może dotyczyć stanu faktycznego (korzystanie) lub prawnego (przeznaczenie). Niemniej kwantyfikatory (niemożliwość, istotne ograniczenia) wskazują, że roszczenie przyznane zostało na zasadzie wyjątku i dotyczy sytuacji szczególnych, w szczególności wprowadzenia zakazów i znaczących utrudnień. Innymi słowy, jeżeli możliwe jest kontynuowanie przez właściciela dotychczasowego faktycznego (lub potencjalnie dopuszczalnego) sposobu korzystania z nieruchomości bez istotnych ograniczeń roszczenie nie przysługuje. Relacja między uchwaleniem (zmianą) planu miejscowego a niemożliwością (istotnym ograniczeniem) korzystania musi istnieć, ale nie jest niezbędne aby odpowiadała cechom bezpośredniego związku przyczynowego bądź była jednoczłonowa. Przemawia za tym w szczególności umiejscowiony w części dyspozytywnej normy zwrot „w związku”.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14 Sąd Najwyższy wyjaśnił: „Artykuł 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczy także takiej sytuacji, w której stronie przysługiwało wynikające z prawa własności (art. 140 k.c.) uprawnienie do korzystania z nieruchomości w określony sposób, nawet jeżeli właściciel z uprawnienia tego nie korzystał. Uprawnienie to obejmuje sposoby korzystania nie tylko faktyczne, ale również potencjalne, o ile mieszczą się w granicach podmiotowego prawa własności. Niewątpliwie zaś ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w sposób, w który nieruchomość dotychczas nie była 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 z rzeczy w określony sposób jest jego prawem podmiotowym wywodzącym się z istoty prawa własności”. Natomiast w wyroku z dnia 22 listopada 2013 r., sygn. II CSK 98/13 Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, zgodnie z którym „nie jest trafny argument, że analizę pojęcia korzystania z nieruchomości użytego w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.) należy łączyć z pojęciem trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)”.

Wynika z tego wniosek, iż Sąd Najwyższy w ww. wyrokach, jak i powołanych przez Sąd Okręgowy nie łączy znaczenia analizowanego pojęcia „korzystania z nieruchomości” wyłącznie z faktycznym korzystaniem z nieruchomości, lecz

uznaje za wystarczające ustalenie potencjalnej możliwości korzystania z niej w zamierzony sposób, i to niezależnie od tego, czy uprawniony te potencjalne możliwości jakkolwiek już zrealizował.

Wskazać też należy, że art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi o uprawnieniach właściciela lub użytkownika wieczystego, gdy w związku z uchwaleniem planu lub jego zmianą korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub według dotychczasowego przeznaczenia jest niemożliwe. W orzecznictwie sądów powszechnych, a także Sądu Najwyższego, ugruntowany jest pogląd, że przepis art. 36 ust. 1 stanowi mechanizm rekompensaty dla właściciela nieruchomości, której wartość uległa obniżeniu wskutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjmuje się, że podstawę odpowiedzialności cywilnej gminy stanowi obniżenie wartości nieruchomości wskutek zmiany przeznaczenia terenu na podstawie uchwalonego planu miejscowego lub uchwalonej zmiany tego planu (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 22 listopada 2013 r., II CSK 98/13, LEX nr 1418725; 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12, LEX nr 1365729). Tak więc celem art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest łagodzenie skutków ingerencji w sposób korzystania z nieruchomości przez jej właściciela przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyżej powołane poglądy prowadzą do wniosku, iż w sprawie nie doszło do naruszenia art. 4 ust. 1, art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a co za tym idzie do naruszenia art. 140 k.c..

Chybiony jest też zarzut naruszenia art. 363 § 2 k.c. w zw. z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1–3u.p.z.p., następuje w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie. Ustawa ta nie przewiduje terminu przedawnienia dla tych roszczeń jak również sposobu szacowania szkody.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 czerwca 2015 r., II CSK 569/14 (opubl. OSNC zb.dod. 2016/D/71; Rad.Pr. 2016/1/214) wyjaśnił: „1. W art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 199) jest mowa o odszkodowaniu za poniesioną rzeczywistą szkodę, co oznacza, że ma ono kompensować jedynie stratę spowodowaną niemożnością korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, jaką poszkodowany poniósł w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, czyli o postać szkody określaną jako *damnum emergens*. Z art. 2 pkt 18 tej ustawy wynika, że ilekroć w ustawie jest mowa o „wartości nieruchomości” - należy przez to rozumieć wartość rynkową nieruchomości. Wobec braku przepisu szczególnego, wskazującego chwilę właściwą dla określenia ceny rynkowej nieruchomości, przy ustalaniu wysokości odszkodowania przewidzianego w art. 36 ust. 1 pkt 1 należy stosować art. 363 § 2 k.c.;

2. Odstępstwo od zasady uwzględniania cen z chwili ustalania odszkodowania, które jest uzależnione od wystąpienia szczególnych okoliczności, wymaga wykazania takich okoliczności przez stronę i rozważenia przez sąd, czy w konkretnym wypadku jest uzasadnione zastosowanie cen istniejących w innej chwili. Uwzględnieniu powinna podlegać przy tym funkcja roszczenia odszkodowawczego i dążenie do zrekompensowania poszkodowanemu poniesionej straty, ponieważ jest bowiem w tym wypadku jedynie surogatem określonego dobra. W sytuacji, w której dane dobro pozostaje w majątku poszkodowanego w niezmienionej postaci, sama zmiana cen w okresie między wyrządzeniem szkody a ustaleniem wysokości odszkodowania, będąca wynikiem swobodnego kształtowania się reguł ekonomicznych podaży i popytu, nie może być uznana za szczególną okoliczność, uzasadniającą odejście od zasady wyrażonej w art. 363 § 2 k.c.”. W orzeczeniu tym wyjaśniono także, że: „Spadek cen nieruchomości w okresie między uchwaleniem planu miejscowego a ustaleniem wysokości odszkodowania przewidzianego w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 199), będący wynikiem swobodnego kształtowania się reguł ekonomicznych podaży i popytu, nie stanowi szczególnej okoliczności w rozumieniu art. 363 § 2 KC, uzasadniającej ustalenie wysokości odszkodowania według innych cen niż obowiązujące w chwili orzekania”.

Strona pozwana nie wykazała by zachodziły szczególne okoliczności wymagające przyjęcia za podstawę ceny istniejącej w innej chwili a niżeli z daty ustalenia odszkodowania.

Co więcej strona pozwana nie zgłaszała żadnych uwag czy zastrzeżeń do treści wydawanych postanowień dowodowych dotyczących dopuszczenia dowodu z opinii biegłych, w których zlecał Sąd Okręgowy wycenę nieruchomości przed uchwaleniem planu miejscowego z dnia 29 lipca 2010 r. i aktualną.

Mając powyższe na uwadze orzeczono na podstawie art. 385 k.p.c., a o kosztach zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu wyrażoną w art. 98 k.p.c.

SSA Anna Kowacz – Braun SSA Andrzej Struzik SSA Jerzy Bess