

Sygn. akt I C 2696/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lutego 2022 r.

Sąd Okręgowy w Krakowie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia SO Piotr Pilarczyk

Protokolant: Sara Franiak

po rozpoznaniu w dniu 24 lutego 2022 r. w Krakowie

na rozprawie

sprawy z powództwa W. K. i J. K.

przeciwko Gminie Miejskiej K.

o zapłatę

1. oddała powództwo;
2. nie obciąża powodów obowiązkiem zwrotu kosztów procesu stronie pozwanej.

Sygn. akt I C 2696/21

UZASADNIENIE

wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 24 lutego 2022r.

Powodowie, W. K. i J. K., domagali się zasądzenia na swoją rzecz od strony pozwanej, Gminy Miejskiej K., kwoty 2.266.902 zł oraz kosztów procesu z tytułu obniżenia wartości ich nieruchomości, stanowiącej działkę nr (...) o powierzchni 0,5037 ha, położoną w obrębie 61 w jednostce ewidencyjnej P., objętej księgą wieczystą nr (...), z uwagi na podjęcie przez Radę Miasta K. uchwały nr (...) z dnia 12 września 2018r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta K.” – etap A, w którym nieruchomość ta została zaliczona do terenów zieleni urządzonej, podczas gdy wcześniej planowana była na niej inwestycja budowlana.

Strona pozwana, Gmina Miejska K., wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu, kwestionując poniesienie przez powodów jakiegokolwiek szkody.

Stan faktyczny był w przeważającej części niesporny, znajdował potwierdzenie w dokumentach złożonych przez strony i przedstawiał się następująco.

Właścicielem nieruchomości, stanowiącej działkę nr (...) o powierzchni 0,5037 ha, położoną w obrębie 61 w jednostce ewidencyjnej P., objętej księgą wieczystą nr (...), była D. K., a po jej śmierci w dniu 14 kwietnia 2021r. własność nabyli na skutek dziedziczenia powodowie.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (uchwała Rady Miasta K. nr (...) z dnia 16 kwietnia 2003r.) nieruchomości ta znajdowała się w obszarze oznaczonym symbolem ZU – tereny zieleni urządzonej. We wcześniej obowiązującym miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego Miasta K., zatwierdzonym uchwałą Nr (...) Rady Miasta K. z dnia 16 listopada 1994r., który utracił moc z dniem 1 stycznia 2003r. przedmiotowa nieruchomość znajdowała się w obszarze Miejskiej Zieleni Publicznej – ZP 86 oraz obszarze tras komunikacyjnych – KT/L 1/2.

W księdze wieczystej prowadzonej dla tej nieruchomości w rubryce określającej sposób korzystania podano: „LS – lasy”.

Syn D. K., powód W. K., pismem z dnia 7 marca 2016r. złożył wniosek o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków wielorodzinnych z garażami podziemnymi na przedmiotowej nieruchomości. Decyzją z dnia 15 stycznia 2018r. Prezydent Miasta K. ustalił warunki zabudowy dla tej inwestycji, wydając decyzję o treści jak na kartach 48-49, załączniki, k. 50-61.

Powód W. K. złożył także wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie trzech budynków mieszkalnych jednorodzinnych z garażami. Decyzją z dnia 27 kwietnia 2018r. Prezydent Miasta K. ustalił warunki zabudowy dla tej inwestycji, wydając decyzję o treści jak na kartach 62-63, załączniki, k. 64-75.

W dniu 12 września 2018r. Rada Miasta K. podjęła uchwałę nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta K.” – etap A. Obejmowała ona nieruchomość stanowiącą wyżej wskazaną działkę nr (...), która została włączona głównie do terenu zieleni urządzonej, a jej niewielką część przeznaczono na drogę. Wyłączono możliwość zabudowy i lokalizacji budynków w tym obszarze, dopuszczając jedynie lokalizację urządzeń sportu i rekreacji, ogródków jordanowskich, wybiegów dla psów, placów zabaw, amfiteatrów, miejsc parkingowych, urządzeń wodnych, placów z urządzeniami sportowo – rekreacyjnymi, obiektów budowlanych obsługujących tereny zieleni, takich jak wypożyczalnie sprzętu sportowego, kawiarnie, cukiernie, sanitariaty i altany, przy czym maksymalna powierzchnia zabudowy dla tych obiektów została określona na 100 m². Uchwała ta weszła w życie z dniem 18 października 2018r.

Decyzją z dnia 20 lutego 2019r. Prezydent Miasta K. stwierdził wygaśnięcie ww. decyzji z dnia 15 stycznia 2018r. z uwagi na uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Decyzją z dnia 18 marca 2019r. Prezydent Miasta K. stwierdził wygaśnięcie ww. decyzji z dnia 27 kwietnia 2018r. z uwagi na uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednak Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. uchyliło tę decyzję i stwierdziło wygaśnięcie z mocy prawa swojej wcześniejszej decyzji utrzymującej w mocy decyzję z dnia 27 kwietnia 2018r.

D. K. zmarła w dniu 14 kwietnia 2021r. Spadek po niej nabyli powodowie (akt poświadczenia dziedziczenia, k. 220).

Ponadto Sąd ustalił następujący stan faktyczny.

Nieruchomość powodów jest w całości ogrodzona. Od kilkudziesięciu lat stanowi ona łąkę, a w części znajdował się na niej sad, z którego pozostało jedynie kilka starych drzew owocowych.

D. K., matka powodów, wraz z synami planowała przeprowadzenie inwestycji budowlanej na przedmiotowej nieruchomości. W oparciu o uzgodnienia rodzinne formalnościami zajmował się powód W. K.. W tym celu wystąpił we własnym imieniu o wydanie dwóch decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Powodowie są właścicielami również kilku sąsiednich nieruchomości.

Większość terenów w obszarze położenia ww. nieruchomości jest zabudowana. W bezpośrednim sąsiedztwie z działką powodów znajduje się duży budynek zgromadzenia zakonnego oraz przedszkole.

dowód: zeznania powodów, rozprawa z dnia 24 lutego 2022r., k. 247-248; wydruk zdjęć, k. 222-234

Sąd nie odmówił wiary ani mocy dowodowej przeprowadzonym dowodom, w związku z czym pominięto w pisemnym uzasadnieniu ich ocenę (art. 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c.).

Sąd zważył, co następuje.

Podstawą prawną roszczenia powodów są przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021r., poz. 741). Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana. Zmianami zostały objęte również regulacje dotyczące roszczeń odszkodowawczych wynikających z uchwalenia planu miejscowego. Kluczowe znaczenie ma zatem rozstrzygnięcie, które przepisy należy stosować w niniejszej sprawie. Dla dokonania tej oceny decydująca jest – zdaniem Sądu – data zdarzenia, z którego powodowie wywodzą powstanie roszczeń odszkodowawczych. Datą tą jest wejście w życie uchwały nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta K.” – etap A, co nastąpiło w dniu 18 października 2018r.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2021r. poz. 2233), wprowadzająca z dniem 1 stycznia 2018r. istotne zmiany dotyczące roszczeń odszkodowawczych wynikających z uchwalenia planu miejscowego, nie zawiera bowiem regulacji międzyczasowych odnoszących się do takich roszczeń, gdyż przepisy przejściowe, w szczególności art. 545 tej ustawy, dotyczą jedynie postępowań administracyjnych (zob. zwłaszcza art. 545 ust. 4). Należy zatem stosować ogólne reguły intertemporalne prawa cywilnego, wyrażone w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.), a w szczególności art. XXVI, przewidujący zasadę stosowania prawa dotychczasowego do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie nowej ustawy, a prawa nowego do stosunków prawnych powstałych później.

Dla oceny roszczeń powodów miarodajne są zatem przepisy obowiązujące w dacie wejścia w życie uchwały Rady Miasta K. nr (...) z dnia 12 września 2018r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta K.” – etap A, czyli w dniu 18 października 2018r. Aby zachować jednak czytelność wywodów Sądu celowe jest przytoczenie w niniejszej sprawie również regulacji prawnych bezpośrednio poprzedzających przepisy obowiązujące w tej dacie.

Przepis art. 36 cytowanej ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017r. stanowił w ustępie 1, że 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. Z przepisu art. 36 ust. 2 wynikało, że realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamienniej; z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają. Zgodnie natomiast z przepisem art. 37 cytowanej ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017r., 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 w wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie (ust. 9); spory w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5, rozstrzygają sądy powszechne (ust. 10); w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami (ust. 11).

Z dniem 1 stycznia 2018r. ustawą z dnia 20 lipca 2017r. Prawo wodne dodano w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ust. 1a, zgodnie z którym przepis ust. 1 nie stosuje się, jeżeli treść planu miejscowego powodująca skutek, o którym mowa w ust. 1, nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika z:

- 1) uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych;
- 2) decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego, wydanych przez inne niż organy gminy, organy administracji publicznej lub Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;
- 3) zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie.

Natomiast w art. 37 zmieniono brzmienie ust. 11, który od dnia 1 stycznia 2018r. stanowi, że wartość nieruchomości określa się na podstawie:

- 1) w sytuacji gdy na skutek uchwalenia planu miejscowego dla terenów dotychczas nieobjętych takim planem albo nieobjętych obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym niemożliwe lub istotnie ograniczone stało się dalsze faktyczne użytkowanie terenu i gruntu w sposób zgodny z mającym miejsce w dniu uchwalenia planu miejscowego faktycznym użytkowaniem - wyłącznie faktycznego użytkowania terenu i gruntu oraz dostępu do istniejących w dniu wejścia w życie planu miejscowego dróg publicznych, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, elektroenergetycznych, gazowych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych;
- 2) w sytuacji gdy na skutek zmiany planu miejscowego lub uchwalenia planu miejscowego dla terenu objętego obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym, korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone - dotychczasowego przeznaczenia wynikającego z planu miejscowego, który jest zmieniany lub uchylany.

Zmiana przepisów z dniem 1 stycznia 2018r. skutkuje ograniczeniem roszczeń właściciela w razie uchwalenia planu miejscowego. O ile bowiem przed tą datą przepisy nie precyzowały sposobu określania wartości nieruchomości przed uchwaleniem planu miejscowego, to od dnia 1 stycznia 2018r. obowiązuje wymóg określania wartości nieruchomości wyłącznie na podstawie faktycznego użytkowania terenu i gruntu.

Przedmiotowa zmiana wynikająca z aktualnego brzmienia art. 37 ust. 11 cytowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powoduje, że przeważająca część dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego roszczeń odszkodowawczych wynikających z uchwalenia planu miejscowego utraciła swoją aktualność.

Przesłankami roszczenia określonego w przepisie art. 36 ust. 1 cytowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest uniemożliwienie lub istotne ograniczenie na skutek uchwalenia planu miejscowego możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym jej przeznaczeniem i wynikająca z tego rzeczywista szkoda, przy czym do roszczeń powstałych do dnia 31 grudnia 2017r. nie obowiązywał wymóg określania wartości nieruchomości wyłącznie na podstawie faktycznego użytkowania terenu i gruntu.

W orzecznictwie utrwalony był pogląd, że użyte w art. 36 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcie "rzeczywista szkoda", z uwzględnieniem wykładni tego pojęcia funkcjonującego na tle art. 361 k.c., obejmuje także obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Pogląd ten sprowadzał się do ustalenia wpływu działań planistycznych na wartość nieruchomości z uwagi na ograniczenie celów możliwych do realizacji na nieruchomości, których dopuszczalność realizacji miała wpływ na jej wartość. Szkoda taka miała miejsce, jeżeli na skutek wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego utracona została definitywnie możliwość zabudowy nieruchomości, potwierdzona uprzednio decyzją o warunkach zabudowy. Prawo do zabudowy nieruchomości stanowi bowiem element prawa własności, natomiast regulacje planistyczne stanowią elementy ograniczenia tego prawa (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 maja 2016r., III CSK 271/15).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego konsekwentnie prezentowane było stanowisko, iż ocenę, czy nieruchomości może być wykorzystana w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, powinno się opierać nie tylko na uprzednim faktycznym jej wykorzystaniu, lecz uwzględniać także należy sposób korzystania potencjalnie dopuszczalny, nawet jeśli nie został zrealizowany przez uprawnionego (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 maja 2016r., III CSK 271/15, por. także wyroki Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2019r., I CSK 52/18, z dnia 9 września 2015r., IV CSK 754/14, z dnia 9 kwietnia 2015r., II CSK 336/14, z dnia 8 stycznia 2009r., I CNP 82/08, z dnia 19 grudnia 2006r., V CSK 332/06, z dnia 9 września 2009r., V CSK 46/09, z dnia 5 lipca 2012r., IV CSK 619/11). Korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem oznacza bowiem korzystanie odpowiadające przeznaczeniu przewidzianemu w miejscowym planie albo w decyzji o warunkach zabudowy, wydanej na podstawie art. 4 ust. 2 lub art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyżej przedstawiona wykładnia cytowanego przepisu art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym w szczególności objęcie użytym w tym przepisie pojęciem „korzystania z nieruchomości” możliwości realizacji projektów i zamierzeń, bez ograniczania go do sytuacji, w których właściciel podjął już konkretne działania faktyczne lub prawne, zmierzające do ustalenia sposobu korzystania z nieruchomości, znalazła również potwierdzenie w następujących orzeczeniach: wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2016r., I ACa 1229/15, wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 29 września 2016r., I ACa 116/16, wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 9 lutego 2017r., I ACa 1197/16, wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 24 stycznia 2018r., I ACa 1100/16, wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 14 lutego 2018r., I ACa 869/17, wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 1 października 2018r., I ACa 1219/17, oraz wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 2019r., I ACa 119/18.

Na skutek zmiany art. 37 ust. 11 cytowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dniem 1 stycznia 2018r. i wprowadzenia wymogu określania wartości nieruchomości wyłącznie na podstawie faktycznego użytkowania terenu i gruntu, dotychczasowe orzecznictwo utraciło aktualność w części, w jakiej opierało się przy ustalaniu wysokości szkody nie tylko na dotychczasowym faktycznym wykorzystywaniu nieruchomości przez uprawnionego, ale również na sposobie korzystania potencjalnie dopuszczalnym, nawet jeśli nie został on zrealizowany przez uprawnionego.

Z powyższych względów wynikających ze zmiany stanu prawnego, nie jest trafne odwoływanie się przez powodów do wskazywanych w pozwie i późniejszych pismach przygotowawczych orzeczeń, które dotyczyły roszczeń powstałych przed dniem 1 stycznia 2018r.

W niniejszej sprawie nie znajduje również zastosowania wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2019r., SK 22/16. Wyrok ten dotyczył sytuacji, w której przeznaczenie nieruchomości zostało w nowym planie miejscowym określone mniej korzystnie niż w planie uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995r. oraz mniej korzystnie niż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obowiązującym przed uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem w niniejszej sprawie powodowie nie opierają roszczenia na odmiennym określeniu przeznaczenia nieruchomości powodów pomiędzy miejscowym planem, który utracił moc z dniem 1 stycznia 2003r., studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a planem uchwalonym w 2018r. Zresztą nawet pobieżne porównanie przeznaczenia nieruchomości w tych trzech aktach nie wskazuje na ograniczenie prawa własności powodów. Podstawą roszczenia powodów jest natomiast obniżenie wartości ich nieruchomości wywodzone z ograniczenia potencjalnej możliwości korzystania z tej nieruchomości. Sami powodowie przyznają jednak, że decyzje Prezydenta Miasta K. z dnia 15 stycznia 2018r. oraz z dnia 27 kwietnia 2018r. wydane na wniosek powoda W. K. o ustaleniu warunków zabudowy dla tej działki nie zostały nigdy zrealizowane, a faktyczny sposób użytkowania nieruchomości nie uległ zmianie na skutek uchwały nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta K.” – etap A.

Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy nie może być traktowana jako substytut miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż nie określa przeznaczenia terenu. Decyzja taka miała w odniesieniu do

roszczeń odszkodowawczych powstałych przed dniem 1 stycznia 2018r. znaczenie o tyle tylko, że wskazywała na potencjalną możliwość wykorzystania nieruchomości.

W konsekwencji powodom nie przysługuje roszczenie odszkodowawcze, gdyż nie doszło do obniżenia wartości ich nieruchomości na skutek uchwalenia uchwały nr (...) Rady Miasta K. z dnia 12 września 2018r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta K.” – etap A, która weszła w życie w dniu 18 października 2018r.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 102 k.p.c., zgodnie z którym w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami.

Sąd miał na uwadze, że powodowie dochodzili praw, które wynikają z przysługującego im prawa własności nieruchomości, a zgłoszone przez nich roszczenia znajdowały oparcie w utrwalonym wcześniej orzecznictwie. Jakkolwiek z uwagi na wskazaną powyżej w rozważaniach prawnych zmianę regulacji prawnej z dniem 1 stycznia 2018r. powództwo zostało oddalone, to w pełni zrozumiałe było podjęcie przez powodów próby dochodzenia ich roszczeń. Dlatego też motywacja kierująca powodami w żaden sposób nie może zasługiwać na dezaprobatę. Sąd uznał zatem, że sprzeczne z zasadą uczciwości i z poczuciem sprawiedliwości byłoby obciążanie powodów obowiązkiem zwrotu stronie pozwanej kosztów procesu, które ograniczały się do kosztów udziału pełnomocnika.