

Sygn. akt I ACa 225/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 listopada 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Bogusław Dobrowolski
Sędziowie	:	SA Elżbieta Bieńkowska (spr.) SO del. Grażyna Wołosowicz
Protokolant	:	Łukasz Patejuk

po rozpoznaniu w dniu 13 listopada 2017 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **A. C. i B. C.**

przeciwko **Gminie T.**

o odszkodowanie

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku

z dnia 21 grudnia 2016 r. sygn. akt I C 1359/15

oddala apelację.

(...)

Sygn. akt I ACa 225/17

UZASADNIENIE

Powodowie B. C. i A. C. wnosili ostatecznie o zasądzenia od pozwanej Gminy T. kwoty 220.067 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 30 listopada 2011 roku do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za poniesioną przez nich szkodę, spowodowaną wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego przez pozwaną uchwałą Rady Gminy nr (...) z 7 lipca 2005 roku.

Uzasadniając swoje stanowisko powodowie wskazali, że są właścicielami jedenastu nieruchomości gruntowych położonych na terenie Gminy. Na skutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, korzystanie w dotychczasowy sposób, zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem tych działek stało się niemożliwe z uwagi na

ustanowienie zakazu ich wszelkiej zabudowy. Wskazali na zapadłe w analogicznej sprawie, dotyczącej innej ich działki, prawomocne rozstrzygnięcie Sądu Rejonowego w Białymstoku w sprawie I C 1022/12, którym – ich zdaniem – w niniejszej sprawie Sąd Okręgowy jest związany.

Pozwana Gmina T. wносиła o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie kosztów procesu według norm przepisanych. Zdaniem pozwanej, powodowie nie wykazali, że na skutek uchwalenia planu miejscowego korzystanie z nieruchomości lub ich części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Według pozwanej, działki powodów w poprzednim planie nie były przeznaczone pod zabudowę, więc wprowadzony zakaz zabudowy w nowym planie nie wprowadził żadnych ograniczeń w stosunku do poprzednio obowiązującego planu. W jej ocenie nie zaszły przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Gminy z art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto pozwana zwróciła uwagę, że podjęte są kroki w celu zmiany planu. W efekcie ma zostać zniesiony zakaz zabudowy, m.in. na nieruchomościach powodów. Podniosła ponadto zarzut przedawnienia roszczenia.

Wyrokiem wstępnym z 21 grudnia 2016 roku Sąd Okręgowy w Białymstoku uznał powództwo za usprawiedliwione co do zasady.

Sąd Okręgowy ustalił, że powodowie są właścicielami, na zasadzie wspólności majątkowej małżeńskiej, nieruchomości gruntowych położonych w miejscowości Z., gmina T., na które składają się działki o numerach geodezyjnych (...) (KW nr nr (...), (...), (...)).

W dniu 7 lipca 2005 roku Rada Gminy T. przyjęła uchwałę nr (...) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Z., N., M., T., T., gmina T. (dalej: „plan” lub „mpzp”). Plan ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Województwa (...) z dnia 16 sierpnia 2005 roku., nr(...), poz. (...). Wszedł on w życie w terminie 30 dni od ogłoszenia i do dnia wytoczenia powództwa nie uległ zmianie w zakresie dotyczącym działek powodów. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt. 1 planu, pozwana wprowadziła na działkach powodów zakaz wszelkiej zabudowy. Częściowo objęte zakazem są 3 działki – działka nr (...) w 60%, nr (...) w ok 80% i nr (...) w ok 80%.

Przed wejściem w życie planu na działkach powodów nie obowiązywał zakaz zabudowy. Działki powodów mogły być wykorzystane przez ich zabudowę, lub sprzedaż pod zabudowę. Powodowie pismem z 16 listopada 2010 roku zgłosili roszczenie pozwanej. Pismo zostało odebrane 17 listopada 2010 roku.

Podstawę opracowania planu stanowiła uchwała nr (...) Rady Gminy T. z dnia 1 kwietnia 2004 roku o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi T. oraz (...) gminy T., uchwalonym uchwałą nr (...) Rady Gminy T. z dnia 4 lutego 2000 roku.

Dla nieruchomości powodów nie były wydawane decyzje o warunkach zabudowy. W związku z tym, przed wprowadzeniem planu obowiązywało jedynie ww. Studium. Zgodnie z nim, teren, który obecnie jest objęty planem miejscowym, oznaczony był przebiegiem drogi krajowej (...).

Sąd I instancji ustalił, że sytuacja planistyczna działek powodów przed wejściem w życie planu miejscowego nie uniemożliwiała zabudowy.

W celu ustalenia wartości nieruchomości przed i po wprowadzeniu planu, Sąd I instancji dopuścił dotychczas dowody z opinii dwóch biegłych. Strony zgłaszały liczne zastrzeżenia do tych opinii. Pozwana podnosiła między innymi, że przy sporządzaniu opinii należy przyjąć rolniczy sposób użytkowania działki i uwzględnić go przy oszacowaniu wartości nieruchomości przed uchwaleniem planu. Wskazywała również, że sytuacja planistyczna nieruchomości nie zmieniła się po wprowadzeniu planu (w studium bowiem nieruchomości powodów zostały przeznaczone pod obwodnicę drogową B. – a więc też bez możliwości zabudowy). Z uwagi na znaczne różnice pomiędzy dwiema opiniami, Sąd I instancji prowadzi dalsze postępowanie, w celu zweryfikowania wyników opinii. Z uwagi na długotrwałe postępowanie dowodowe Sąd postanowił wydać wyrok wstępny i orzec co do zasady o odpowiedzialności pozwanej.

Sąd I instancji uznając roszczenie za usprawiedliwione co do zasady zaznaczył, że nie był związany wyrokiem Sądu Rejonowego w Białymstoku w sprawie I C 1022/12. Za niezasadny uznał ponadto zarzut przedawnienia postawiony przez pozwaną, wskazując, że roszczenie, z którym wystąpili powodowie ulega przedawnieniu na zasadach ogólnych.

Za podstawę odpowiedzialności Sąd przyjął art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego przepisu, 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 żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części.

Sąd zauważył, że realizacja tego uprawnienia uzależniona jest od wykazania przez właściciela, że sytuacja ta wystąpiła „w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą”. Musi więc zachodzić związek przyczynowy pomiędzy uchwaleniem planu miejscowego bądź jego zmianą, a skutkiem w postaci ograniczenia prawa własności polegającego na uniemożliwieniu lub istotnym ograniczeniu korzystania z nieruchomości. Podkreślił, że chodzi o korzystanie faktyczne lub zgodne z dotychczasowym przeznaczeniem, tj. w taki sposób, w jaki właściciel może to potencjalnie czynić w granicach określonych przepisami prawa.

Sąd I instancji wyjaśnił następnie różnice pomiędzy pojęciem „korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób” i „korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem”. Pierwsze z nich ma oznaczać faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości przed uchwaleniem planu. W drugim przypadku decydujące jest natomiast przeznaczenie nieruchomości bądź w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bądź w akcie administracyjnym.

W rezultacie Sąd skupił się w sprawie na ustaleniu, jak przedmiotowe nieruchomości były wykorzystywane – tj. w jaki sposób korzystali z nich powodowie przed wejście w życie planu miejscowego oraz czy nie zostały w tym czasie wydane właściwe decyzje planistyczne obrazujące ten sposób. Ciężar udowodnienia spełnienia dwóch przesłanek - istotnej ingerencji regulacji planistycznej w treść prawa własności i zmiany w stosunku do stanu dotychczasowego – spoczywał na powodach.

Mając powyższe na uwadze Sąd stwierdził, że powodowie korzystali z przedmiotowych działek przeznaczając je do celów budowlanych bądź odsprzedaży dla celów budowlanych. Świadczyło o tym doprowadzenie do działek mediów, takich jak woda, prąd i gaz. Pomimo, iż powodowie nie dysponowali na datę uchwalenia mpzp decyzjami o warunkach zabudowy, sytuacja planistyczna ich działek nie uniemożliwiała realizacji zabudowy.

Zdaniem Sądu Okręgowego uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy, w myśl art. 4 ust 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie przeszkadzałyby też brak jej ewentualnej zgodności z zapisami studium. Zachowania powodów, przejawiające się w uzyskaniu mediów na działkach, wskazywały na chęć realizacji zabudowy działek bądź ich odsprzedaży celem zabudowy. Taki dotychczasowy sposób korzystania przez nich z własnej nieruchomości był w ocenie tego Sądu zgodny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem ich prawa własności. Przed ustaleniem planu zagospodarowania przestrzennego, w pełni możliwe było realizowanie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości.

Sąd I instancji zauważył, że w gestii powodów leżało decydowanie, jakie i kiedy podejmą kroki celem zrealizowania swojej inwestycji. Natomiast brak na dzień uchwalenia mpzp decyzji o warunkach zabudowy dla przedmiotowych działek nie oznacza, iż nie mieli zamiaru zabudowy bądź odsprzedaży celem dokonania zabudowy przez nabywcę. Tymczasem po rozpoczęciu okresu obowiązywania planu, na działkach powodów wszelka zabudowa jest zakazana.

Zdaniem Sądu, tak radykalne ograniczenie godzi w sposób oczywisty w prawo własności powodów, którzy do tej pory mogli – zgodnie z art. 140 k.c. – w granicach określonych przez ustawy i zasadny współżycia społecznego, korzystać z niego zgodnie z jego społeczno – gospodarczym przeznaczeniem. Zakaz wszelkiej zabudowy istotnie ogranicza powodom korzystanie z ich nieruchomości, co powoduje także obiektywny spadek ich wartości w stosunku

do nieruchomości, które takim ograniczeniem nie są dotknięte. Zatem, w ocenie Sądu Okręgowego ograniczenie prawa własności poprzez wprowadzenie na działkach powodów zakazu wszelkiej zabudowy doprowadziło do spełnienia przesłanki z art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na skutek wejścia w życie mpzp pogorszyła się sytuacja właścicielska powodów i należy im się z tego tytułu rekompensata.

Sąd Okręgowy odniósł się również do argumentów pozwanej o braku przeznaczenia działek powodów pod zabudowę w poprzednim planie zagospodarowania przestrzennego oraz w studium i sklasyfikowaniu ich jako grunty orne, lasy, łąki lub pastwiska. Stwierdził przy tym, że pozwana jest niekonsekwentna w swych wywodach, żądając raz oceny spełnienia przesłanek przez pryzmat dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, innym razem przez pryzmat przeznaczenia gruntu.

Sąd zauważył również, że nawet gdyby w sprawie poprzestać na porównaniu dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości z przeznaczeniem nieruchomości w nowym planie, to takie porównanie prowadzi do wniosku, że nieruchomość nie może być wykorzystywana w dotychczasowy sposób, gdyż w poprzednim planie nieruchomości opisane były jako rolne, ale bez zakazu zabudowy. Obciążenie powodów zakazem prowadzi natomiast do pogorszenia sytuacji powodów jako właścicieli, nawet jeżeli na ich nieruchomościach nic nie było wcześniej wybudowane i nie było zgłoszonych właściwym organom nadzoru budowlanego planów budowy. Sąd wskazał przy tym, że ewidencja gruntów jest tylko zbiorem informacji o gruntach, prowadzonym w trybie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w żaden sposób nie determinuje, ani nie ogranicza uprawnień właścicielskich. Sklasyfikowanie gruntów powodów jako rolne w ewidencji nie może być wyznacznikiem ich dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości.

W konsekwencji Sąd I instancji przyjął, że na bieżącym etapie postępowania powodowie wykazali przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej.

Aktualnie bezzasadny był natomiast argument, że planowane są zmiany w mpzp, których efektem być może będzie zniesienie zakazu zabudowy na nieruchomości powodów.

Apelację od tego wyroku wywiodła pozwana Gmina, która zarzuciła Sądowi I instancji naruszenie:

1) art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez błędne uznanie, że:

a) w związku z wprowadzonym w nowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazem zabudowy zaszyły przesłanki jej odpowiedzialności odszkodowawczej wobec powodów,

b) „dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości”, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy oznacza korzystanie z niej nie w sposób faktyczny, lecz w sposób zgodny z ewentualnymi zamiarami powodów w zakresie zabudowy bądź odsprzedaży działek oraz z potencjalną możliwością korzystania z nich w tym celu,

c) „przeznaczenia gruntu”, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy jest zbieżne z użytym w art. 140 k.c. pojęciem przeznaczenia społeczno-gospodarczego nieruchomości,

d) porównanie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości z przeznaczeniem nieruchomości w nowym planie, prowadziłyby do wniosku, że nieruchomość nie może być wykorzystywana w dotychczasowy sposób, gdyż w poprzednim planie nieruchomości opisane były jako rolne, ale bez zakazu zabudowy,

2) art. 140 k.c. przez jego zastosowanie pomimo, że pojęcie „przeznaczenia gruntu”, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy u.p.z.p. ma znaczenie odmienne od pojęcia przeznaczenia społeczno - gospodarczego nieruchomości

3) art. 59 ust. 1, art. 60 ust. 1 oraz art. 61 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 4 ust. 1 i 2 u.p.z.p. przez błędne uznanie, że:

a) przed wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki powodów mogły być wykorzystane w celu ich zabudowy, sprzedaży pod zabudowę, etc,

b) choć powodowie nie dysponowali na datę uchwalenia mpzp decyzjami o warunkach zabudowy, sytuacja planistyczna ich działek nie uniemożliwiała realizacji zabudowy, bowiem uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy nie przeszkadzałby brak jej ewentualnej zgodności z zapisami studium,

c) porównanie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości z przeznaczeniem nieruchomości w nowym planie, prowadzi do wniosku, że nieruchomość nie może być wykorzystywana w dotychczasowy sposób, gdyż w poprzednim planie nieruchomości opisane były jako rolne, ale bez zakazu zabudowy,

4) art. 233 § 1 oraz art. 231 k.p.c. przez dokonanie ustaleń faktycznych sprzecznych z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego i błędne uznanie, że powodowie doprowadzili do działek media (woda, prąd i gaz), choć z akt sprawy wynika, że:

- tylko na niektóre działki objęte pozwem zostały wydane warunki techniczne lub informacja w zakresie ewentualnej możliwości przyłączenia do sieci gazowej oraz wodociągowej i ponadto nie dotyczyło to przyłączenia energii elektrycznej,
- powód otrzymał warunki przyłączenia urządzeń elektrycznych, które dotyczyły działki nr (...) w Z., ale nie objętej przedmiotową sprawą,
- warunki techniczne na wykonanie przyłączy wodociągowych dotyczyły tylko działek o nr ew.:(...)w Z.,
- informacja o możliwości przyłączenia do sieci gazowej dotyczyła tylko działek o nr ew.: (...) w Z.,

5) brak wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego i sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz dokonanie błędnych ustaleń faktycznych, polegających na uznaniu, iż przed wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki powodów mogły być wykorzystane w celu ich zabudowy, sprzedaży pod zabudowę, etc., jak też na uznaniu, że sytuacja planistyczna działek powodów przed wejściem w życie planu miejscowego nie uniemożliwiła realizacji zabudowy,

6) art. 328 § 2 k.p.c. przez wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia zaskarżonego wyroku, co spowodowało, że nie jest on w pełni zrozumiały i nie można go poddać kontroli instancyjnej.

Pozwana wniosła o zmianę wyroku przez oddalenie powództwa, ewentualnie jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest niezasadna.

Chybiony jest zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że sporządzenie uzasadnienia w sposób nie w pełni odpowiadający stawianym mu wymaganiom może stanowić usprawiedliwioną podstawę zaskarżenia jedynie wtedy, gdy przedstawione w nim motywy nie pozwalają na przeprowadzenie kontroli zaskarżonego orzeczenia z uwagi na brak wszystkich koniecznych elementów lub inne kardynalne braki. Chodzi o sytuację, gdy treść uzasadnienia orzeczenia uniemożliwia całkowicie dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania wyroku. Tylko bowiem w takim przypadku uchybienie art. 328 § 2 k.p.c. może być uznane za mogące mieć wpływ na wynik sprawy. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku w żadnym razie nie jest dotknięte tego rodzaju brakami i jego kontrola nie nastęcza trudności.

Ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, w kwestiach istotnych dla wydania wstępnego rozstrzygnięcia, są prawidłowe. Sąd Apelacyjny w całości je podziela i przyjmuje za własne. Na aprobatę zasługuje także wniosek Sądu I instancji, że żądanie powodów jest usprawiedliwione co do zasady.

Odnosząc się jednak pokrótce do sformułowanych zarzutów procesowych wskazać należy, że rację ma pozwana Gmina, iż z akt sprawy nie wynika, aby powodowie doprowadzili do działek objętych niniejszym postępowaniem media takie jak: woda, prąd i gaz. Trafnie wskazuje, że tylko w stosunku do niektórych z objętych pozwem działek wydano jedynie warunki techniczne lub informacje w zakresie ewentualnej możliwości przyłączenia do sieci gazowej oraz wodociągowej. Natomiast pismo dotyczące warunków przyłączenia urządzenia elektrycznego do sieci elektroenergetycznej (k. 111-112) dotyczyło działki nieobjętej pozwem (działka nr (...)). Trafnie również pozwana zauważa, że zakupione działki do tej pory w żaden sposób nie były użytkowane – (nie były wykorzystywane również rolniczo). Za wiarygodne jednak należy uznać twierdzenia powoda, że działki te zostały zakupione w celach inwestycyjnych. Powyższe ustalenia nie wpływają jednak na ocenę zasadności roszczenia powoda. Nie są one bowiem istotne dla ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej, określonej w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż dla powstania tej odpowiedzialności nie jest istotny jedynie dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości, ale również dotychczasowe przeznaczenie działki. Zatem wskazane błędy w ustaleniach faktycznych, w ocenie Sądu Apelacyjnego nie miały żadnego wpływu na wynik sprawy. W tej sytuacji zarzuty naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 231 k.p.c. nie mogły odnieść oczekiwanego skutku.

Pozostałe zarzuty, dotyczące braku wszechstronnego rozważania materiału dowodowego i sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz dokonanie błędnych ustaleń są również nierozzerwalnie związane z wykładnią art. 36 ust. 1 u.p.z.p. i ustaleniem, jakie przesłanki powinny zostać spełnione, aby Gmina poniosła odpowiedzialność odszkodowawczą, w tym też czy brak wydania decyzji o warunkach zabudowy usprawiedliwia roszczenie co do zasady.

Odnosząc się do istoty sprawy wskazać należy, że stosownie do art. 4 ust. 1 u.p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem powszechnie obowiązującego prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Z przeznaczenia gruntu na określony cel wskazany w planie wynika dopuszczalny sposób jego użytkowania, wpływający na wartość nieruchomości. Zmiana planu skutkująca zmianą dotychczasowego przeznaczenia gruntu może pociągać za sobą niekorzystne dla właściciela gruntu skutki, stąd dla wyeliminowania lub zminimalizowania skutków tych władczych, wyznaczanych interesem publicznym, ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności, ustawodawca przewidział w art. 36 u.p.z.p. szczególne uprawnienia przysługujące wymienionym w nich podmiotom.

Stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., 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. Przewidziane w tym przepisie alternatywnie roszczenia przysługują właścicielowi nieruchomości bądź użytkownikowi wieczystemu, gdy uchwalony lub zmieniony plan uniemożliwia im lub istotnie ogranicza zarówno kontynuowanie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, jak i pozbawia ich potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem wynikającym z planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06). O tym, czy korzystanie z nieruchomości lub jej części zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone i czy w związku z tym właściciel poniósł rzeczywistą szkodę, decydują zmiany dotyczące danego obszaru wprowadzone przez nowy plan zagospodarowania przestrzennego w porównaniu do przeznaczenia danego obszaru w planie poprzednio obowiązującym. Art. 36 u.p.z.p. dotyczy bowiem 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 rzeczy w określony sposób jest jego prawem podmiotowym wywodzącym się z istoty prawa własności.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, wskazać trzeba, że powodowie nie tyle nie mogą korzystać z nieruchomości w dotychczasowy sposób, gdyż do tej pory grunty nie były w rzeczywistości użytkowane, ale nie mogą korzystać z nieruchomości lub ich części zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, a to również rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą po stronie pozwanej.

Zauważyć w tym miejscu należy, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z tzw. luką planistyczną. Jest to sytuacja, w której doszło do przerwania ciągłości planistycznej, w następstwie czego po wygaśnięciu z dniem 1 stycznia 2004 roku wcześniej obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 30 kwietnia 1991 roku, który nie przewidywał zakazu zabudowy, do 16 września 2005 roku (tj. do wejścia w życie uchwały Rady tej Gminy nr(...) z 7 lipca 2005 roku) nie było urzędzonego planu zagospodarowania przestrzennego. W sprawie skutków luki planistycznej wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 9 kwietnia 2015 roku (IV CSK 754/14). Wyraził pogląd, że niezasadne jest zrównanie sytuacji, w której dany obszar nigdy nie był objęty jakimkolwiek miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z sytuacją, w której uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przewidujący określone przeznaczenie danego obszaru oraz określony sposób jego zagospodarowania, utracił swoją moc ex lege z dniem 31 grudnia 2003 r., a gmina nie zdążyła przed tą datą opracować i uchwalić nowego planu. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że w drugim przypadku należy ocenić, czy wskutek wejścia w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego powód doznał ograniczeń w korzystaniu ze swoich działek w sposób zgodny z dotychczasowym ich przeznaczeniem, przewidzianym w poprzednim planie. Podkreślił, że obywatel nie może ponosić jakichkolwiek ujemnych skutków związanych z zaistnieniem luki planistycznej. Konieczność opracowania przez gminy nowych planów zagospodarowania przestrzennego, w związku z utratą mocy obowiązującej planów opracowanych przed 1995 rokiem, była okolicznością znaną od wielu lat. Ustawodawca niewątpliwie zakładał ciągłość działań planistycznych gminy, która w niniejszej sprawie została przerwana, czego nie mogli przewidzieć właściciele poszczególnych nieruchomości.

W rozpoznawanej sprawie w wyniku zaniechania pozwanej Gminy, w okresie od stycznia 2004 roku do września 2005 roku, w miejscu położenia spornych nieruchomości nie obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z tym, co powiedziano nie jest to jednak równoznaczne z sytuacją, w której dla danego obszaru nigdy nie było żadnego planu. Nie ma zatem przeszkód do uwzględniania danych wynikających z poprzedniego planu i pomocniczego odwołania się niego, gdyż brak jest podstaw do przyjęcia, że dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości i charakter terenu ulegają automatycznej zmianie wraz z wygaśnięciem w 2003 roku mocy obowiązującej poprzedniego planu (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, L..). Zatem ocenie podlega, czy wskutek wejścia w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2005 roku powodowie doznali ograniczeń w korzystaniu ze swoich działek w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem przewidzianym w poprzednim planie z 1991 roku.

Sąd Najwyższy wielokrotnie podkreślał, o czym była mowa już wcześniej, 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, 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.

Z bezspornych ustaleń wynika, że w poprzednim planie zagospodarowania przestrzennego z 1991 roku w stosunku do przedmiotowych nieruchomości nie wprowadzono ograniczeń co do ich zabudowy. Zatem w tej sprawie powodowie, jak podkreślono wyżej, udowodnili, że potencjalny sposób wykorzystania działek polegał także na ich zabudowie. Bez znaczenia zatem pozostawało, że przedmiotowe działki rolne przed wejściem w życie planu pozostawały niezabudowane, co podkreśla skarżąca. W okresie obowiązywania wcześniejszego planu powodowie mogli potencjalnie korzystać z nieruchomości w szerszym zakresie niż pod rządami obecnego miejscowego planu. Wbrew twierdzeniom pozwanej, obojętnym jest to, czy powodowie występowali z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. problem wydania decyzji o warunkach zabudowy powstaje w zasadzie dopiero wtedy, gdy w wypadku braku planu miejscowego miałyby nastąpić zmiany zagospodarowania terenu polegające m.in. na budowie obiektu budowlanego. Tymczasem w okolicznościach niniejszej sprawy taki plan, obowiązywał do dnia 31 grudnia 2003 roku. Według art. 86 u.p.z.p. ustalenia w drodze decyzji warunków zabudowy wymagała zmiana sposobu zagospodarowania terenu, na którym obowiązywał plan uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r., jednakże w takim wypadku art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie miał zastosowania. Zatem twierdzenia pozwanej o braku aktywności powodów w okresie „bezplanowym”, wyrażającej się w niewystąpieniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, co miałyby wskazywać na brak zmian w sposobie korzystania z nieruchomości, są chybione. Jak już bowiem podkreślono wcześniej, chodzi o prawnie dopuszczalny sposób korzystania z nieruchomości.

Dotychczas zebrany w sprawie materiał dowodowy daje podstawę do stwierdzenia, że wskutek wprowadzenia nowego planu powodowie doznali zarówno ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości poprzez jej zabudowę, jak i doznali – pozostającej z tym w związku - „rzeczywistej szkody” polegającej na obiektywnym spadku wartości nieruchomości. Tej ostatniej okoliczności dowodzą wydane w sprawie opinie biegłych z zakresu szacowania nieruchomości. Z obu tych opinii wynika, że nastąpił spadek wartości nieruchomości wskutek wprowadzenia w uchwalonym w 2005 roku w m.p.z.p. zakazu zabudowy nieruchomości należących do powodów. Spełnione zatem zostały przesłanki z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co czyni powództwo usprawiedliwionym co do zasady.

Dlatego też Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji wyroku, na mocy art. 385 k.p.c.

(...)