

UZASADNIENIE

wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 11 lutego 2020r.

Powodowie, A. P. i M. P., domagali się zasądzenia na swoją rzecz od strony pozwanej, Gminy Miejskiej K., kwoty 684.927 zł oraz kosztów procesu z tytułu obniżenia wartości ich nieruchomości, stanowiącej działkę nr (...) położoną w K. w jednostce ewidencyjnej P. w obrębie ewidencyjnym nr (...), objętej księgą wieczystą nr (...), na skutek uchwalenia przez Gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (...).

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.

Właścicielami nieruchomości stanowiącej działkę nr (...) o powierzchni 0,4193 ha, położoną w K. w jednostce ewidencyjnej P. w obrębie ewidencyjnym nr (...) objętej księgą wieczystą nr (...), są powodowie od 1992r. W Miejskowym Planie Ogólnym Zagospodarowania Przestrzennego Miasta K. obowiązującym do dnia 1 stycznia 2003r. nieruchomość ta znajdowała się w obszarze rolnym. W miejscowym planie szczegółowym zagospodarowania przestrzennego osiedla (...) obowiązującym również do dnia 1 stycznia 2003r. nieruchomość ta znajdowała się w terenie łąk i pastwisk (trwałych użytków zielonych).

Decyzja Wojewody (...) z dnia 30 grudnia 1998r. o ustaleniu lokalizacji autostrady płatnej A4, wskazywała, że w odległości 150 m od krawędzi autostrady nie jest dopuszczalna lokalizacja nowych obiektów budowlanych z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt stały ludzi.

W dniu 22 lipca 2010r. została wydana na wniosek E. P., właściciela sąsiedniej nieruchomości, przylegającej do nieruchomości powodów, decyzja Prezydenta Miasta K. nr (...) (...) o ustaleniu warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pod nazwą „Budowa budynku magazynowo – handlowego na działkach nr (...) obr. (...) P. wraz ze zjazdem z drogi serwisowej na działce nr (...) obr. (...) P. pomiędzy ulicami (...) w K.”.

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta K. zmienionym uchwałą nr (...) Rady Miasta K. z dnia 2014r., nieruchomość powodów znalazła się w kategorii zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem ZR – tereny zieleni nieurządzonej.

Uchwałą nr (...) Rady Miasta K. z dnia 4 lipca 2018r., która weszła w życie w dniu 8 sierpnia 2018r., uchwalony został miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru (...). W planie tym ww. nieruchomość powodów w przeważającej części znalazła się na obszarze terenów rolniczych, niewielka jej część położona jest na terenie lasów oraz na obszarze szczególnie cennej zieleni. Południowa niewielka część działki położona jest na obszarze strefy zagrożeń ponadnormatywnego oddziaływania autostrady na środowisko, a przeważająca część działki położona jest na obszarze strefy uciążliwości ponadnormatywnego oddziaływania autostrady na środowisko.

Przed uchwaleniem tej uchwały powódka A. P. złożyła uwagi do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (...), wnosząc o przywrócenie dla działki nr (...) zapisów decyzji z dnia 22 lipca 2010r.

Ponadto Sąd ustalił następujący stan faktyczny.

Powodowie wraz z właścicielem nieruchomości sąsiedniej, E. P., planowali sprzedaż ich nieruchomości, objętych decyzją Prezydenta Miasta K. nr AU- (...) o ustaleniu warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pod nazwą

„Budowa budynku magazynowo – handlowego na działkach nr (...) obr. (...) P. wraz ze zjazdem z drogi serwisowej na działce nr (...) obr. (...) P. pomiędzy ulicami (...) w K.”. Właśnie w tym celu E. P. wystąpiła o warunki zabudowy, a po ich uzyskaniu powodowie zawierali umowy z pośrednikami w obrocie nieruchomościami. Próby sprzedaży nieruchomości okazały się jednak bezskuteczne.

dowód: zeznania powodów, rozprawa z dnia 3 grudnia 2019r., k. 210v

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 2018r., poz. 1945 z późn. zm.). 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 (...) Rady Miasta K. z dnia 4 lipca 2018r. – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (...), co nastąpiło w dniu 8 sierpnia 2018r.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2018r. poz. 2268 z późn. zm.), 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 nr (...) Rady Miasta K. z dnia 4 lipca 2018r. – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (...), czyli w dniu 8 sierpnia 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 zamiennej; 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 (t.j. Dz.U. z 2018r. poz. 2268 z późn. zm.) dodano w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ust. 1a, zgodnie z którym przepisu 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 (...);
- 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 powołany przez powodów 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 decyzja Prezydenta Miasta K. nr (...) (...) o ustaleniu warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pod nazwą „Budowa budynku magazynowo – handlowego na działkach nr (...) obr. (...) P. wraz ze zjazdem z drogi serwisowej na działce nr (...) obr. (...) P. pomiędzy ulicami (...) w K.” nie została nigdy zrealizowana, a faktyczny sposób użytkowania nieruchomości nie uległ zmianie na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (...). 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 4 lipca 2018r., która weszła w życie w dniu 8 sierpnia 2018r., stanowiącej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru (...).

Z uwagi na treść cytowanego przepisu art. 37 ust. 11 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie miała znaczenia okoliczność, że decyzja Prezydenta Miasta K. nr AU- (...) o ustaleniu warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pod nazwą „Budowa budynku magazynowo – handlowego na działkach nr (...) obr. (...) P. wraz ze zjazdem z drogi serwisowej na działce nr (...) obr. (...) P. pomiędzy ulicami (...) w K.” została wydana na rzecz innej osoby. Rozważania strony pozwanej dotyczące tej kwestii, choć w znacznej mierze trafne, nie miały wpływu na rozstrzygnięcie sprawy.

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.