

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 kwietnia 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Hanna Nowicka de Poraj
Sędziowie:	SSA Zbigniew Ducki (spr.) SSA Regina Kurek
Protokolant:	st.sekr.sądowy Katarzyna Wilczura

po rozpoznaniu w dniu 30 kwietnia 2014 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa S. P.

przeciwko Gminie M. Z.

o zapłatę

na skutek apelacji obu stron

od wyroku Sądu Okręgowego w Nowym Sączu

z dnia 22 listopada 2013 r. sygn. akt I C 394/11

1. zmienia zaskarżony wyrok poprzez nadanie mu treści:

„I powództwo oddala;

II. zasądza od powoda na rzecz strony pozwanej kwotę 7 789,80zł (siedem tysięcy siedemset osiemdziesiąt dziewięć złotych osiemdziesiąt groszy) tytułem kosztów postępowania,

III. nakazuje ściągnąć od powoda na rzecz Skarbu Państwa- Sądu Okręgowego w Nowym Sączu kwotę 1 165,72zł (jeden tysiąc sto sześćdziesiąt pięć złotych siedemdziesiąt dwa grosze) tytułem kosztów sądowych tymczasowo wyłożonych przez Skarb Państwa”;

2. oddala apelację powoda;

3. zasądza od powoda na rzecz strony pozwanej kwotę 52 985zł (pięćdziesiąt dwa tysiące dziewięćset osiemdziesiąt pięć złotych) tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

UZASADNIENIE

W pozwie wniesionym 30 marca 2011 r., a skierowanym przeciwko Gminie M. Z., S. P. wniósł o zasądzenie na swoją rzecz od strony pozwanej dwóch kwot odszkodowań tj. 3.893.000 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu oraz 213.887 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 14 czerwca 2012 r. (data wpływu wniosku o odszkodowanie), z tytułu ograniczenia korzystania odpowiednio z działek nr (...) obr. (...) Z. na skutek wprowadzenia zakazów i ograniczeń uchwałą rady Miasta Z. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego K.(dalej Park Kulturowy). Zdaniem powoda wprowadzone ograniczenia wykraczają poza normalne, zgodne z prawem własności korzystanie z nieruchomości, unicestwiając możliwość mu jako deweloperowi zabudowę przedmiotowych działek

Jako podstawę dochodzonych odszkodowań powód powołał art. 131 ust. 1 i 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2013,1232 j.t. dalej u.p.o.ś) w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U nr 163, poz. 1568 ze zm., dalej u.o.z.o.z.).

W ocenie powoda decydujący wpływ na szkodę miały potencjalne możliwości wykorzystania nieruchomości, nie zaś faktyczny sposób wykorzystania.

Co do zgłoszonego przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia roszczenia, powód stwierdził, że jest on nieuzasadniony oraz stanowiący nadużycie prawa. Podniósł także, że nie uzyskał warunków zabudowy tylko z przyczyny opieszałości Urzędu Miasta oraz wydania uchwały o parku kulturowym. Z decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w N. (dalej SKO) wynikało istnienie warunków do wydania pozytywnej decyzji.

Strona pozwana wniosła o w szczególności o oddalenie powództwa oraz zasądzenie kosztów postępowania, podnosząc w pierwszej kolejności w oparciu o art. 129 ust. 4 u.p.o.ś. zarzut przedawnienia roszczenia, twierdząc o możliwości wystąpienia z takim jak powód roszczeniem jedynie w okresie 2-ech lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.

Nadto strona pozwana wskazała, na brak wykazania przez powoda szkody powstałej w związku z podjęciem uchwały o parku kulturowym, ponieważ samo uzyskanie warunków zabudowy nie implikowało możliwości realizacji inwestycji, o czym świadczą protesty w tym względzie sąsiadów. Nadto utworzenie Parku Kulturowego nie miało wpływu na wartość nieruchomości powoda. Wartość szkody należało odnieść do konkretnego korzystania z nieruchomości (mającej w przeważającej części przeznaczenie rolne), nie zaś do abstrakcyjnego modelu własności.

Wyrokiem z 11 listopada 2013 r. wydanym do sygn. akt I C 394/11 Sąd Okręgowy w Nowym Sączu: w pkt. I, zasądził od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 951.688 zł z ustawowymi odsetkami od kwoty 737.801 zł od 7 czerwca 2011 r. oraz od kwoty 213.887 zł od 11 października 2012 r.; w pkt. II, w pozostałym zakresie powództwo oddalił; w pkt. III, zasądził od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 3.859 zł tytułem zwrotu kosztów procesu; w pkt. IV, nakazał ściąganie na rzecz Skarbu Państwa tytułem zwrotu kosztów sądowych tymczasowo wypłaconych ze środków Skarbu Państwa od strony pozwanej 17.157,72 zł, zaś od powoda 898 zł; w pkt. V, w pozostałym zakresie nieuiszczonymi kosztami sądowymi obciążył Skarb Państwa.

W uzasadnieniu do wydanego wyżej wyroku zostało wskazane, że powód w 4 sierpnia 2004 r. kupił od M. M. za cenę 1.387.337 zł własność nieruchomości składającej się z działek o numerach (...) o łącznej pow. 0,6198 ha obr. (...) Z.. Pomienione działki uległy podziałowi, tak że ostatecznie, wskutek zatwierdzonego przez Burmistrza Z. podziału geodezyjnego z 29 stycznia 2010 r., z działki (...) powstała działka nr (...) o pow. 0,2446 ha oraz działka nr (...) o pow. 0,0866 ha, zaś z działki nr (...) powstała działka nr (...) o pow. 0,2270 ha i działka nr (...) ha. Podział ten nastąpił po wprowadzeniu niżej opisanego Parku Kulturowego

Powód przedmiotowe działki nabył z zamiarem realizacji inwestycji budowlanej dotyczącej wzniesienia kompleksu budynków wielorodzinnych. Przed ich nabyciem konsultował się z Naczelnikiem Wydziału Geodezji i Gospodarki Przestrzennej w przedmiocie możliwości realizacji na nich wspomnianej inwestycji.

Zgodnie z ustaleniami Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Z. (dalej MPZP), zatwierdzonego uchwałą nr VII/42/94 (...) Rady Gminy, który wygasł z dniem 31 grudnia 2003 r. działki nr (...) położone były w terenie upraw polowych oznaczonych symbolem(...)w strefie ochrony krajobrazu i powiązań wizualnych, w którym obowiązywał zakaz nowej zabudowy mieszkaniowej.

W okresie od początku 2004 r. do września 2006 r. na obszarze Z. nie było MPZP, natomiast zgodnie z ustaleniami Studium (...) z 1999 r., obowiązującego z dniem podjęcia uchwały, działka nr (...) położona była w strefie TOs (strefa terenów otwartych o średnim reżimie ochrony przyrody, do wykorzystania na cele turystyki i rekreacji obejmująca tereny o szczególnych predyspozycjach, w tym tereny najkorzystniejsze do rozwoju rekreacji i sportów zimowych [pola narciarskie]). Działka (...) znajdowała się w strefie TOs, a częściowo w strefie TOw (strefa terenów otwartych o średnim reżimie ochrony przyrody [w tym ciągi i korytarze ekologiczne] i ograniczonym zakresie wykorzystania dla turystyki i rekreacji, obejmująca tereny otwarte nieleśne wymagające ochrony, tereny źródłiskowe, podmokłe, zagrożone erozją i osuwiskami])

Wcześniej bo decyzją z 21 listopada 2003 r. Burmistrz Miasta Z. (dalej Burmistrz) ustalił na rzecz wspomnianego M. M. warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej WZiZT) dla inwestycji polegające na budowie dwóch kompleksów budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej na sprzedanych powodowi działkach. Następnie Starosta (...) (dalej Starosta) w dniu 25 lipca 2005 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę w/w inwestycji, zaś po sprzedaży powodowi przedmiotowych działek (4 sierpnia 2004 r.), w dniu 20 października 2005 r. decyzję udzieloną M. M. przeniósł na rzecz powoda.

Po wcześniejszym złożeniu przez powoda wniosku o wydanie warunków zabudowy nieruchomości w Wydziale Geodezji i Gospodarki Przestrzennej Urzędu Miasta Z. inwestycji polegającej na budowie 3-ch budynków mieszkalnych wraz z infrastrukturą, wiosną 2005 r., na podstawie analizy sporządzonej przez architekta P. S. (1), powstał projekt pozytywnej decyzji dla takiej inwestycji. Jednakże po tym P. S. (1) został odsunięty od sprawy, która została przekazana architektowi S. K..

W międzyczasie powód w pismach z 1 grudnia 2004 r. oraz 8 lutego 2005 r. ograniczył zakres planowanej inwestycji do 2-ch budynków mieszkalnych – jednego złożonego z 3-ch segmentów mieszkalnych, a drugiego z 4-ch segmentów. Każdy z segmentów miał mieścić po 3 mieszkania na 3-ch kondygnacjach.

Pomimo otrzymania przez powoda 29 października 2004 r. zawiadomienia o wszczęciu postępowania, sprawa nie została rozpatrzona w terminie. W tej sytuacji powód 28 stycznia 2005 r. złożył do SKO zażalenie na bezczynność Burmistrza, w wyniku którego postanowieniem z 1 czerwca 2005 r. SKO uznało zażalenie za uzasadnione i wyznaczyło Burmistrzowi termin 1-go miesiąca do załatwienia sprawy.

W następstwie tego Burmistrz decyzją z 24 sierpnia 2005 r. odmówił wydania warunków dla inwestycji powoda, gdyż działki budowlane położone w analizowanym terenie zabudowy nie pozwalały na lokalizowanie planowanej inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej.

Po odwołaniu się przez powoda od decyzji Burmistrza, SKO uchyliło ją i sprawę przekazało do ponownego rozpoznania.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Burmistrz 9 grudnia 2005 r. ponownie odmówił wydania warunków dla inwestycji, z takim samym uzasadnieniem jak do pierwszej decyzji w tym przedmiocie.

Wskutek kolejnego zaskarżenia decyzji, SKO decyzją z 17 marca 2006 r. po raz kolejny uchyliło decyzję Burmistrza i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. W tym przypadku SKO podkreśliło, że niezgodność parametrów cech i wskaźników nowej zabudowy, zaproponowanej przez wnioskodawcę (z uśrednionymi wielkościami w obszarze analizowanym) nie może być podstawą do odmowy ustalenia warunków decyzji, jeśli tylko wniosek spełnia pozostałe wymagania, w szczególności określone przepisami art. 61 ust. 1 pkt. 2-5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej u.p.z.p.) oraz, gdy możliwe jest ustalenie obowiązującej linii zabudowy.

Decyzją z 3 lipca 2006 r. Burmistrz po raz trzeci odmówił wydania warunków zabudowy dla inwestycji powoda, powołując się na poprzednio opracowane uzasadnienie.

Wobec zaskarżenia w/w decyzji, postanowieniem z 28 września 2006 r. SKO zleciło Burmistrzowi przeprowadzenie dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów, zwrócenie się także do (...) Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, Starosty, Geologa Powiatowego, Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego, Wojewody (...), Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, o uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy na przedmiotowych działkach. Pozytywne w tym względzie postanowienie wydał w dniu 13 listopada 2006 r. Wojewoda (...) (bez szkody dla chronionego obszaru).

Wcześniej bo uchwałą z 27 czerwca 2006 r. (nr (...)) Rada Miasta Z. utworzyła Park Kulturowy, zaś 28 września 2006 r. została podjęta nowa uchwała nr (...) w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, uchylająca poprzednią uchwałę. Następnie 1 marca 2007 r. Rada Miasta Z. podjęła kolejną uchwałę nr (...), w której uchylono uchwałę z 28 września 2006 r. i powołano do życia P. Kulturowy Kotliny Z.. Wszelako na skutek zaskarżenia uchwały z 1 marca 2007 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. (dalej WSA), wyrokiem z 18 grudnia 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 569/07 stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Z., jednakże Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej NSA) wyrokiem z 28 października 2008 r. wydanym do sygn. akt I OSK 645/08 uchylił wyrok WSA i skargę oddalił. W tej sytuacji odzyskała moc wiążącą uchwała Rady Miasta Z. o utworzeniu Parku Kulturowego z 26 września 2006 r.

Uchwałą z 20 grudnia 2007 r. dokonano zmiany uchwały 28 września 2006 r. dotyczącej utworzenia Parku Kulturowego poprzez wykreślenie ograniczeń w budowie za wyjątkiem zabudowy dopuszczonej przez plan ochrony parku kulturowego lub MPZP albo ostateczną decyzją o warunkach zabudowy wydaną przed 16 listopada 2006 r. Według postanowień uchwały ustalającej utworzenie Parku Kulturowego, w jego rejonach ochronie podlega krajobraz kulturowy, stąd też w tym celu zabroniono prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej lub usługowej, których następstwem mogły być zniszczenia historycznie ukształtowanej formy, skali i funkcji miasta, zniszczenia osi i otwarcie widokowych, zniszczenia kompozycji zieleni urządzonej, w tym zadrzewień i terenów otwartych oraz otwartych terenów rolnych.

Wobec utworzenia Parku Kulturowego powstał obowiązek ustalenia nowego MPZP, stąd też SKO postanowieniem z 29 grudnia 2006 r. zawiesiło postępowanie dotyczące inwestycji powoda, do czasu uchwalenia MPZP dla obszaru nr 6 Parku Kulturowego K..

Na podstawie MPZP dla obszaru A.-K., zatwierdzonego uchwałą Rady Miasta Z. z 25 października 2007 r., przedmiotowe działki ewidencyjne nr (...), położone są w terenie rolnym oznaczonym (...) w którym obowiązuje zakaz realizacji nowych obiektów budowlanych.

Pomimo toczących się postępowań administracyjnych w przedmiocie zabudowy powód na podstawie pozwolenia na budowę przeniesionego na niego przez M. prowadził inwestycje budowlana na działkach nr (...) w zakresie budynków jednorodzinnych. Jednakże w związku z protestami sąsiadów oraz odstępstwem od pozwolenia na budowę, postanowieniem z 28 lutego 2006 r. Państwowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. (dalej PINB) wstrzymał prowadzenie budowy, zaś decyzją z 13 kwietnia 2006 r. nałożył na inwestora obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, który został zatwierdzony decyzją z 5 marca 2008 r.

W związku z utworzeniem Parku Kulturowego K. w obrębie, którego znalazły się przedmiotowe działki nr (...) powód wystąpił do Starosty z wnioskiem o odszkodowanie, uzyskując w tym przedmiocie 22 lutego 2011 r. decyzję odmowną (doręczona 1 marca 2011 r.). Powyższe z tej przyczyny, że wniosek został zgłoszony po upływie 2-letniego terminu od wejścia w życie aktów prawnych wpływających na wartość nieruchomości. Żądanie o odszkodowanie do Sądu powód zgłosił 30 marca 2011 r.

W czerwcu 2012 r. powód wystąpił do Starosty z kolejnym wnioskiem o odszkodowanie dotyczące działek: nr (...), uzyskując w dniu 9 sierpnia 2012 r. także odmowną decyzję. Z kolei pozew do Sądu w tym przedmiocie powód złożył 7 września 2012 r.

Podział działek nr (...) miał na celu wydzielenie działki budowlanej w zakresie działek nr (...), niezbędnej do korzystania z budynków mieszkalnych jakie wznosił zgodnie z pozwoleniem na budowę przeniesionych na niego przez M. M. w oparciu o wcześniej wspomnianą decyzję Starosty z 20 października 2005 r. W odniesieniu do działek nr (...) została założona nowa księga wieczysta nr (...).

Powierzchnia działek nr (...) nie objęta granicami Parku Kulturowego wynosi 0,1150 ha, przy czym obszar ten pokrywa się z terenem inwestycji realizowanej na podstawie decyzji Starosty z 25 lipca 2005 r., w której zatwierdzony został projekt budowlany z udzieleniem pozwolenia na budowę inwestycji planowanej przez M. M..

Powierzchnia działek nr (...) objęta granicami Parku Kulturowego wynosi 0,5048 ha.

Zmniejszenie wartości działek nr (...) w wyniku wejścia w życie uchwały o Parku Kulturowym wyniosła 737.801 zł natomiast zmniejszenie wartości działek o nr (...) zamyka się kwotą 213.887 zł.

W krytyce zebranego w sprawie materiału dowodowego Sąd I instancji w szczególności zaznaczył, że podstawą rozstrzygnięcia sprawy mogła być opinia biegłego A. W. (wielokrotnie uzupełniana) szacująca wartość przedmiotowych w sprawie działek przed i po wejściu w życie uchwały o Parku Kulturowym. Nie mogło tego stanowić ustalenie preferowanej przez powoda wartości nieruchomości w zakresie potencjalnego ich wykorzystania w oparciu o warunki zabudowy, jakie wnioskował, co do których winien uzyskać pozytywną decyzję, polegającą na budowie 3-ch budynków jednorodzinnych lub dwóch zespołów budynków mieszkaniowych wielorodzinnych, ponieważ zostało to oparte na spreparowanej przez powoda mapie w zakresie linii zabudowy, nie będącej przedmiotem analizy architektów i organu administracyjnego.

W ocenie prawnej Sąd Okręgowy na wstępie, z powołaniem się na przepisy art. 17 ust. 1 i 2 u.o.z.o.z. i art. 131-134 u.p.o.ś. doszedł do wniosku, że właściwy starosta winien w drodze niezaskarżonej decyzji ustalić wartość odszkodowania związanego z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną przyrody, przy czym od dnia wydania takiej decyzji stronie w terminie 30 dni służy prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego. Zdaniem Sądu I instancji powód pozew, tak w odniesieniu do działek (...) jak i w stosunku do działek nr (...) złożył w ustawowym terminie.

W przedmiocie zarzutu przedawnienia zarzutu strony pozwanej zgłoszonego w sprawie roszczenia, Sąd I instancji w nawiązaniu do art. 131 ust. 2 u.p.o.ś. doszedł do przekonania, że termin w nim określony ma charakter zawity i dotyczy roszczeń co do których zastosowanie mają ogólne terminy przedawnienia wynikające z art. 118 k.c. W tej sytuacji roszczenie powoda przedawnia się z upływem 10 lat. W tej sytuacji zarzut strony pozwanej postawiony w tym przedmiocie jest nieuzasadniony.

Odnosnie dochodzonego przez powoda odszkodowania, Sąd I instancji stwierdził, że powództwo wniesione przez powoda jest częściowo uzasadnione. Otóż z ustaleń poczynionych na podstawie opinii biegłego wynika, że z MPZP zatwierdzonego uchwałą nr VII/42/94 (...) Rady Gminy, który wygasł z dniem 31 grudnia 2003 r. działki nr (...) położone były w terenie upraw polowych oznaczonych symbolem 6RP w strefie ochrony krajobrazu i powiązań wizualnych, w którym obowiązywał zakaz nowej zabudowy mieszkaniowej. Z kolei zgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Z. z 15 grudnia 1999 r. obowiązującego z dniem podjęcia uchwały działka nr (...) położona była w strefie TOs, zaś działka nr (...) częściowo w strefie TOs, a częściowo w strefie TOw.

Natomiast po uchwaleniu Parku Kulturowego, na podstawie MPZP A.-K., zatwierdzonego uchwałą Rady Miasta Z. z 25 października 2007 r., wyżej wspomniane działki położone są na terenach rolnych oznaczonych symbolem R, w których obowiązuje zakaz realizacji nowych budynków budowlanych.

Z zasady dobrosąsiedztwa oraz z okoliczności sprawy, zdaniem Sądu wynika, że na działkach nr (...) istniała możliwość zabudowy po 31 grudnia 2003 r. tj. w okresie, kiedy nie było obowiązującego MPZP. Poprzednik powoda M. M. uzyskał warunki zabudowy dla dwóch kompleksów budynków jednorodzinnych wraz z pozwoleniem na budowę. Z kolei powód nie uzyskał warunków zabudowy dla 3-ch kolejnych, a następnie 2-ch budynków wielorodzinnych z przyczyny uchwalenia Parku Kulturowego oraz nowego MPZP.

Zdaniem Sądu Okręgowego postępowanie w przedmiocie wydania warunków zabudowy nie jest jedynie pierwszym etapem realizacji inwestycji i nie służy m.in. by wnioskodawca uzyskał informację, czy planowana przez niego inwestycja jest dopuszczalna na terenie, na którym planuje ją zrealizować. Otóż po tym etapie następują kolejne zmierzające do uzyskania pozwolenia na budowę, po której dochodzi do realizacji inwestycji.

W kolejności Sąd I instancji zauważa, że powód uzyskał uprawnienia do realizacji inwestycji w zakresie określonym dla jego przednika prawnego M. M., jednakże strona pozwana podniosła, że nie ma pewności czy proces inwestycyjny doszedłby do skutku z przyczyny sprzeciwu dla niego sąsiadów. Na tym tle Sąd wywiódł, że zdanie sąsiadów, co do możliwości realizacji inwestycji, ma jedynie moc opiniodawcza, zaś decyzja w przedmiocie pozwolenia na budowę należy do organu administracyjnego, który wydaje decyzje, od której służy odwołanie do SKO.

Następnie Sąd Okręgowy zauważył, że powód nabył przedmiotowe działki z zamiarem wykonywania na nich inwestycji budowlanej. Jednakże skutek wprowadzenia Parku Kulturowego i MPZP zamierzenie to zostało uniemożliwione. Skoro zaś w momencie nabywania nieruchomości powód jako właściciel dochował aktów staranności (sprawdził u kompetentnych władz czy będzie dysponował możliwością wykorzystania inwestycyjnego upatrzonych terenów), to późniejsze niezasygnalizowane odpowiednio wcześniej działania zmierzające do uniemożliwienia zamierzeń, nie mogą spotkać się z aprobatą i gratyfikacją. Jeśli istotnie Miasto Z. miało plany wprowadzenia ograniczenia w zakresie możliwości korzystania z określonego obszaru, to winno było odpowiednio wcześniej okoliczność tę zasygnalizować, ewentualnie poddać projekt konsultacjom społecznym. W ogóle zaś począwszy od 2005 r. Miasto Z., co jest znane także Sądowi Okręgowemu z urzędu, stosowało politykę bądź przedłużania procedur o wydanie warunków zabudowy lub wydawania decyzji odmownych, które nie do końca były słuszne, o czym świadczą decyzje nadzorcze SKO, zapadłe także w sprawie powoda. Polityka strony pozwanej była wybiórcza, bo z jednej strony były wydawane zezwolenia na budowę kompleksów jednorodzinnych, a odmowa na wnoszenie budynków wielo-mieszkaniowych. Tymczasem, co w ocenie świadka P. S. (2), któremu Sąd Okręgowy dał wiarę, gdyż posiada wiedzę fachową - nomenklatura budynku jednorodzinnego - wcale nie musi pokrywać się z takim jego wykorzystaniem. Faktycznie powód wybudował 2 budynki, lecz jednorodzinne, przy czym Miasto Z. nie wyjaśniło dlaczego zakaz dotyczył budynków o większej liczbie mieszkań, choć kubaturowo może nie być różnicy pomiędzy takimi obiektami, Skoro zatem powód nabył nieruchomość z zamiarem wzniesienia na nim kompleksu budynków, to bezspornie wprowadzenie Parku Kulturowego uniemożliwiło mu realizację tego zamiaru.

Zasądzając odszkodowanie Sąd Okręgowy podzielił argumentację powoda, że należy zwrócić uwagę i opierać się na możliwym tj. potencjalnym sposobie wykorzystania działki, a nie na konkretnym i faktycznym wykorzystaniu, ponieważ może ono ulec zmianie w związku z licznymi czynnikami. Właściciel jest co do zasady nieograniczony w sposobach korzystania z nieruchomości w granicach określonych w art. 140 k.c. Może być ograniczany przez organy administracyjne w prawie własności, jedynie na racjonalnie uzasadnionych zasadach oraz w oparciu o interes społeczny. Wspomniany przepis wprowadza ogólne ograniczenia, jakim podlega właściciel, które nie generują roszczenia o odszkodowanie tj. ustawy, zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie praw. Możliwość ochrony praw powoda Sąd Okręgowy dostrzegł także w treści art. 64 i 77 Konstytucji RP.

Na powyższym tle Sąd I instancji skonstatował, że skoro wprowadzenie Parku Kulturowego wywołało ograniczenia powoda w rozporządzeniu jego nieruchomością zgodnie z zamierzonym uprzednio celem, to przysługuje

mu roszczenie odszkodowawcze. Istnieje bowiem pomiędzy obiema wyżej wskazanymi przesłankami związek przyczynowy. Wskutek utworzenia Parku Kulturowego nastąpił zakaz prowadzenia inwestycji budowlanych i doszło do obniżenia wartości nieruchomości. Gdyby nieruchomość powoda nie została objęta Parkiem Kulturowym, nie istniałaby konieczność objęcia jej MPZP, który wprowadził ograniczenia w zabudowie. Grunt, na którym powód będący deweloperem, zamierzał budować po przekwalifikowaniu, położony w niezwykle atrakcyjnym turystycznie i rekreacyjnie terenie Z., był z pewnością więcej wart niż ziemia, co do której wprost z uchwały wynikało, że jest terenem wykluczającym inwestycje budowlane.

Zasądzona od strony pozwanej kwota odszkodowania, w ocenie Sądu oddaje stopień, w jakim brak możliwości zabudowy wpływa na obniżenie potencjału wartości działki. Następnie zostało zaznaczone, powód nabywając przedmiotowe działki uiszczył cenę zakupu w wysokości 1.387.336 zł. Możliwość zaś inwestycji budowlanych istnieje na powierzchni 0,1150 ha (19% areалу), wyłącznie spod zabudowy dotyczy obszaru 0,5048 ha (91 % areálu). Kwota z tytułu obniżenia wartości działek o 951.688 zł stanowi około 69 % ceny uiszczonyj celem nabycia całej nieruchomości. Wobec faktu, że powód na części nieruchomości zrealizował inwestycję budowlaną, zdaniem Sądu, ustalone odszkodowanie jest adekwatne do szkody poniesionej przez powoda.

O odsetkach od zasądzonych kwot Sąd Okręgowy orzekł zgodnie z żądaniem powoda, bowiem od doręczenia pism stronie pozwanej mogła się ona liczyć z powinnością zapłaty.

Jako podstawę swego rozstrzygnięcia Sąd I instancji wskazał art. 17 u.o.z.o.z. oraz art. 131 u.p.o.ś.

Z kolei koszty procesu Sąd Okręgowy rozliczył na zasadzie wynikającej z art. 100 k.p.c. proporcjonalnie do zakresu, w którym strony wygrały bądź przegrały sprawę (23 % w stosunku do 77 %). Koszty sądowe zostały zasądzone przy zastosowaniu art. 113 ust. 1 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. nr 167 poz. 1398 ze zm. dalej u.k.s.c.).

Apelację do wyroku Sądu I instancji złożyły obie strony.

Strona pozwana w swej apelacji, odnoszącej się do pkt. I, III i IV zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła:

1. Naruszenie prawa materialnego polegającego na:

a) błędnej wykładni art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z., w zw. z art. 131-134 u.p.o.ś., w wyniku której nie został zastosowany art. 129 ust. 4 u.p.o.ś., przez co powództwo nie zostało oddalone mimo niemożności wystąpienia z roszczeniem przez powoda,

b) błędnej wykładni art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z. w zw. z art. 131-134 u.p.o.ś. poprzez nieprawidłowe przyjęcie, iż w wyniku uchwalenia przez Radę Miasta Z. Parku Kulturowego powód doznał ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, poprzez brak możliwości zabudowy jej budynkiem wielorodzinnym,

c) błędnej wykładni, w wyniku której niewłaściwie został zastosowany art. 361 § 2 k.c., polegającej na przypisaniu odpowiedzialności odszkodowawczej stronie pozwanej, mimo braku wystąpienia szkody po stronie powoda,

d) błędnej wykładni art. 63 u.p.z.p., poprzez pominięcie normy prawnej, iż wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie rodzi prawa do terenu i może zostać wydana również na wniosek osoby trzeciej oraz nieuzasadnione przyjęcie, iż powód z momentem uzyskania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy dla budynków wielorodzinnych rozpocząłby proces inwestycyjny,

e) błędnej wykładni art. 104 k.p.a. poprzez przyjęcie, że projekt decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy, jak również postanowienie o charakterze opiniującym innego organu wydane w toku postępowania o wydanie warunków zabudowy, może stanowić podstawę do ustalenia przeznaczenia nieruchomości w terenie oraz stanowić podstawę do występowania z roszczeniami odszkodowawczymi,

f) art. 363 § 2 k.c. poprzez zasądzenie odsetek od ustalonego odszkodowania od dnia doręczenia pozwu, w sytuacji gdy kwota odszkodowania była sporna i nieznaną,

2. Naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia polegające na:

a) niewłaściwym zastosowaniu art. 228 § 2 k.p.c. poprzez wskazanie w uzasadnieniu, iż sąd z urzędu przyjął pewne fakty za znane, bez zachowania przez sąd obowiązku zwrócenia na nie uwagi stron na rozprawie, tak aby strony mogły się co do nich wypowiedzieć,

b) nieprawidłowym zastosowaniu art. 258 k.p.c. poprzez przyjęcie spostrzeżeń, ocen i przemyśleń świadka za potwierdzenie okoliczności faktycznych zastępujące decyzje administracyjne,

3. Sprzeczność ustaleń faktycznych z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym, polegające na ustaleniu, że:

a) powód miał możliwość zabudowy nieruchomości budynkami wielo-mieszkaniowymi w oparciu o zasadę „dobrego sąsiedztwa” w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja o warunkach takiej zabudowy, wydane zostały decyzje odmowne, w okolicy brak podobnej zabudowy, powód dysponował decyzją o warunkach zabudowy dla budynków jednorodzinnych i takie budynki zrealizował,

b) powód dochował aktów staranności i dokonał sprawdzenia możliwości wykorzystania inwestycyjnego nieruchomości, w sytuacji gdy obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak i wydana wcześniej decyzja o warunkach zabudowy dla działki będącej przedmiotem transakcji nie dopuszczały możliwości intensywnej zabudowy, w tym zabudowy budynkami wielorodzinnymi

c) w sąsiedztwie zabudowy powoda znajdują się budynki jednorodzinne będące w istocie budynkami wielorodzinnymi, w sytuacji gdy z załączonych do akta sprawy map wynika, że takich budynków tam nie ma,

d) strona pozwana od 2005 r. prowadziła politykę przedłużania procedur o wydanie warunków zabudowy i wydania decyzji, pomimo że w sprawie nie zostały przedłożone na te okoliczność żadne dokumenty wydane przez organy w odrębnych przepisach, jak wyroki sądów administracyjnych, a przez to obciążenie pozwanej odpowiedzialnością o charakterze zbiorowym.

W oparciu o powyższe strona pozwana wniosła o zmianę wyroku w zaskarżonej części przez oddalenie powództwa w całości i zasądzenie na jej rzecz od powoda kosztów postępowania za I i II instancje, ewentualnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy w tym zakresie sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Z kolei powód w swej apelacji odnoszącej się do pkt. II-IV wyroku Sądu I instancji zarzucił mu:

1) błędne i dokonane z naruszeniem art. 227, 233 § 1 i art. 224 § 1 oraz art. 278 § 1 k.p.c., a także art. 61 ust. 1 pkt. 1 u.o.z.p. i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587) ustalenie, iż spadek wartości nieruchomości powoda powinien być ustalony przy założeniu, że nieruchomość ta mogła być zabudowana nie tylko w granicy linii zabudowy wynikającej z mapy urzędowej stanowiącej załącznik do analizy urbanistycznej, podczas gdy:

- linia ta jest wskazana błędnie z punktu widzenia zasad planowania przestrzennego,

- linia ta wyznacza teren zbyt mały z punktu widzenia rozmiarów zamierzonej przez powoda inwestycji, pozytywnie uzgodnionej przez Wojewodę (...),

- wbrew ustaleniom Sądu przedmiotem uzgodnienia przez Wojewodę (...) nie była sama analiza i mapa (urzędowa), lecz konkretna inwestycja, to też pozytywne uzgodnienie przez Wojewodę (...) inwestycji powoda związane było wyłącznie z linią zabudowy konkretnie wskazana,

- podstawą do ustalenia możliwości zagospodarowania terenu nie może być w/w urzędowa mapa, gdyż w postępowaniu cywilnym są bowiem nie tylko dokumenty urzędowe ale i inne środki w postaci opinii biegłego, wszystkie razem oceniane,

- inne dokumenty urzędowe potwierdzające zakres planowanej przez powoda inwestycji (mapy decyzje, fotografie) dowodzą, iż nie można było inwestycji tej ograniczać wspomnianą linią zabudowy oraz, że powód mógł uzyskać decyzje o warunkach zabudowy obejmujący teren wykraczający poza tę linię,

2) błędne i dokonane z naruszeniem art. 227, art. 233 § 1 i art. 278 § 1 k.p.c. nie uwzględnienie prawidłowego pod względem merytorycznym dowodu z opinii biegłego A. W. z 10 września 2012 r., w którym został określony spadek wartości rynkowej nieruchomości powoda o 2.352.756 zł,

3) błędne i dokonane z naruszeniem art. 227, art. 233 § 1 i art. 278 § 1 k.p.c. pominięcie (bez formalnego oddalenia) zgłoszonego przez powoda wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność, iż w okresie po wygaśnięciu dotychczasowego MPZP, a przed wejściem w życie uchwały o parku kulturowym istniały wszelkie przesłanki realizacji planowanej przez powoda inwestycji wynikające z u.o.z.p., co doprowadziło do błędnego wniosku, iż spadek wartości nieruchomości powoda należało ustalić przy założeniu, że przedmiotowa nieruchomość była zdatna do zabudowy jedynie w granicy zabudowy wynikającej z mapy urzędowej stanowiącej załącznik do analizy urbanistycznej,

4) błędne oddalenie żądani pozwu w pozostałej części wraz z odsetkami ustawowymi,

5) błędne ustalenie, że powód przegrał sprawę w 77 %, a wygrał w 23 %,

6) błędne zastosowanie art. 100 k.p.c. i art. 113 ust. 1 u.k.s.c.

Nadto na podstawie art. 278 § 1 i art. 382 k.p.c. na wypadek, gdyby Sąd Apelacyjny uznał, że dla uzupełnienia materiału dowodowego konieczne jest przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, apelant wniósł o dopuszczenie takiego dowodu na okoliczność, że po wygaśnięciu dotychczasowego MPZP, przed wejściem w życie uchwały w sprawie parku kulturowego istniały wszelkie warunki do realizacji planowanej przez niego inwestycji

Z uwagi na powyższe powód wniósł o:

1) zasądzenie od strony pozwanej na swoją rzecz kwoty 2.352.756 zł wraz z odsetkami ustawowymi od kwoty 2.138.887 zł od 7 czerwca 2011 r., a do kwoty 213.887 zł od dnia 11 października 2012 r.,

2) zasądzenie od strony pozwanej na rzecz powoda zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych,

ewentualnie

- uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji,

- zasądzenie od strony pozwanej na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

W odpowiedzi na apelację strony pozwanej powód wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od strony pozwanej na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego według norm prawem przepisanych.

Także strona pozwana wniosła o oddalenie apelacji powoda jako bezzasadnej.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Wyrok Sądu I instancji zaskarżyły obie strony, jednakże jedynie apelacja strony pozwanej okazała się uzasadniona, co skutkowało zmianą zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa, z zasądzeniem od powoda kosztów postępowania, z obciążeniem tegoż kosztami sądowymi. W konsekwencji apelacja powoda, jako bezprzedmiotowa uległa oddaleniu w całości.

W pierwszej jednak kolejności wypada zauważyć, że ustalenia stanu faktycznego poczynione przez Sąd Okręgowy w oparciu o wymienione w uzasadnieniu wyroku dokumenty, są prawidłowe, stąd też mogące stanowić wystarczającą podstawę do rozstrzygnięcia sprawy (Sąd odwoławczy uznaje je za własne). Co prawda część dowodów przeprowadzonych przez Sąd, w kontekście bezzasadności powództwa jest zbędna (ustalenia poczynione na podstawie opinii biegłego, czy też dotyczące zeznań świadka P. S. (1) - o czym także niżej), jednakże nie ma to decydującego znaczenia na wynik postępowania.

Przechodząc do oceny zasadności poszczególnych zarzutów apelacji strony pozwanej na wstępie nie sposób podzielić jej twierdzenia o błędnej wykładni art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z., w zw. z art. 131-134 u.p.o.ś., w wyniku której nie został zastosowany art. 129 ust. 4 u.p.o.ś., przez co powództwa nie oddalono, mimo niemożności wystąpienia z roszczeniem przez powoda. Zgodzić się bowiem trzeba z argumentacją powoda, częściowo powtórzoną przez Sąd Okręgowy, że przepis art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z., w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, stosuje się odpowiednio przepisy art. 131-134 u.p.o.ś. W tej sytuacji art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z. nie uprawnia do stosowania odrębnego do wspomnianych przepisów art. 129 ust. 4 u.p.o.ś. Jeżeli bowiem wolą ustawodawcy było ustanowieniem dwuletniego terminu przedawnienia roszczeń, to zostałyby to wyraźnie określone poprzez pozytywną w tym względzie dyspozycję bądź wyraźne odesłanie do art. 129 ust. 4 u.p.o.ś. Także nie występują warunki do przyjmowania twierdzenia na zasadzie per analogiam z terminem przewidzianym w art. 129 ust. 4 u.p.o.ś., że roszczenie powoda uległo przedawnieniu w okresie dwuletnim, albo wygasło. Otóż wspomniany przepis reguluje termin zawity, to też nie można z powołaniem się na niego zasadnie twierdzić, że roszczenie z art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z. przedawnia się w terminie art. 129 ust. 4 u.p.o.ś. Nadto termin zawity prowadzi do wygaśnięcia roszczenia, będąc przez to regulacją wyjątkową. W konsekwencji nie można bez wyraźnej podstawy w u.o.z.o.z. wywodzić, jak to czyni strona pozwana, jakoby roszczenia z niej wynikające wygasły w okresie dwuletnim, tak jak nie można bez wyraźnej podstawy rozciągać zastosowania wyjątkowej regulacji z art. 129 ust. 4 u.p.o.ś. na roszczenia nie objęte tym przepisem.

Odnosząc się natomiast do kolejnych zarzutów apelacji wymienione w pkt. 1.b, c, d, (pomocniczo e, 2 a, b) oraz dotyczących sprzeczności ustaleń faktycznych z zebrany w sprawie materiałem dowodowym, trzeba stwierdzić, że musiały one odnieść zamierzony przez apelującą stronę pozwaną skutek prawny i doprowadzić do zmiany zaskarżonego wyroku i oddalenia powództwa w całości.

W pierwszej kolejności zaznaczyć trzeba, że Sąd Okręgowy wydając zaskarżone orzeczenie dopuścił się błędnej wykładni art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z. w zw. z art. 131-134 u.p.o.ś. Otóż nieprawidłowo przyjął, że w warunkach ustalonego w sprawie stanu faktycznego, a powstałego w wyniku uchwalenia przez Radę Miasta Z. Parku Kulturowego stanu faktycznego sprawy, powód doznał ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, poprzez brak możliwości zabudowy planowanymi budynkami. Z wyżej wspomnianych przepisów wynika możliwość wystąpienia przez podmiot, który doznał ograniczenia swej własności, w wyniku utworzenia parku kulturowego z roszczeniem odszkodowawczym. Na tym tle, ma rację apelant, że istotą problemu prawnego w sprawie było dokonanie prawidłowej wykładni pojęcia "ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości", którego wszak nie można opierać na przewidywanym uzyskaniu w bliżej nieokreślonym czasie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy dla działki, która w trakcie postępowania o wydanie w/w decyzji została objęta regulacją uchwały o wprowadzeniu na jej terenie parku kulturowego. Przewidywania w tym względzie są niepewne i mają charakter hipotetyczny. Co prawda, w toku postępowania o wydanie warunków zabudowy, na skutek działań SKO, Wojewoda (...) w postanowieniu z 13 listopada 2006 r. dokonał pozytywnego uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy na działkach powoda, jednakże pozostałe urzędy, a to (...) Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych, Starosta, Geolog Powiatowy, Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego i Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w tym przedmiocie się nie wypowiedziały. Jest

natomiast rzeczą niewątpliwą, że stronami postępowań o wydanie warunków zabudowy i pozwolenia na budowę byli współwłaściciele nieruchomości sąsiednich, którzy wcześniej skutecznie sprzeciwili się kontynuacji prowadzenia przez powoda inwestycji, który będąc deweloperem dążył do zintensyfikowanej zabudowy, dla osiągnięcia jak najwyższych zysków. Przypomnieć trzeba, że pomimo toczących się postępowań administracyjnych w przedmiocie zabudowy powód na podstawie pozwolenia na budowę przeniesionego na niego przez M. M. prowadził inwestycje budowlana na działkach nr (...) w zakresie budynków jednorodzinnych. Jednakże w związku z protestami sąsiadów których źródłem było odstępstwo od pozwolenia na budowę, postanowieniem z 28 lutego 2006 r., PINB wstrzymał prowadzenie budowy, zaś decyzją z 13 kwietnia 2006 r. nałożył na inwestora obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, który dopiero został zatwierdzony decyzją z 5 marca 2008 r. Zatem jest pewne, że podobnie jak wyżej opisywanej sytuacji, sąsiedzi przedmiotowych nieruchomości mogli skutecznie, co najmniej do czasu uchwalenia MPZP, uniemożliwić uzyskanie przez powoda zarówno ostatecznej i prawomocnej decyzji, zarówno o warunkach zabudowy jaki pozwolenia na budowę, niwecząc, tym sposobem realizację teoretycznie zamierzonej przez powoda inwestycji.

Tymczasem decyzje dotyczące warunków zabudowy oraz przede wszystkim pozwolenia na budowę, mogłyby stwarzać podstawę do dochodzenia przez powoda zgłoszonego w sprawie roszczenia, ponieważ dopiero przez nie stworzony zostałby nowy stan prawny nieruchomości.

Rozwijając kwestie w powyższym kontekście stwierdzić należy, że zabiegi powoda w celu umożliwienia mu wykorzystania nieruchomości na cele budowlane nie stanowią podstawy do ustalenia faktu, że nieruchomość była przeznaczona do zabudowy w sposób sugerowany przez S. P.. Wszak powód ubiegał się dopiero o zmianę przeznaczenia nieruchomości, co miało mu dopiero umożliwić korzystanie z niej w sposób przez niego postulowany. Nieruchomość w części była zabudowana, w pozostałym zakresie stanowiąc łąki i pastwiska. Bez uzyskania stosownych decyzji dotyczących pozwolenia na budowę, wykorzystywanie jej dla celów budowlanych było niemożliwe. Przeważa zastosowanie art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z., w zw. z art. 131-134 u.p.o.s., nie mogło mieć w sprawie istotnego zastosowania.

Nie bez znaczenia dla powyższej konkluzji są ustalone przez Sąd Okręgowy w stanie faktycznym okoliczności, że okresie od początku 2004 r. do września 2006 r., w którym powód czynił stania o uzyskanie warunków zabudowy, na obszarze Z. nie było MPZP, natomiast zgodnie z ustaleniami Studium Uwarunkowań i Kierunku Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Z., obowiązującego z dniem podjęcia uchwały z 1999 r., działka nr (...) położona była w strefie TOs (strefa terenów otwartych o średnim reżimie ochrony przyrody, do wykorzystania na cele turystyki i rekreacji obejmująca tereny o szczególnych predyspozycjach, w tym tereny najkorzystniejsze do rozwoju rekreacji i sportów zimowych [pola narciarskie]). Działka (...) znajdowała się w strefie TOs, a częściowo w strefie TOw (strefa terenów otwartych o średnim reżimie ochrony przyrody [w tym ciągi i korytarze ekologiczne] i ograniczonym zakresie wykorzystania dla turystyki i rekreacji, obejmująca tereny otwarte nieleśne wymagające ochrony, tereny źródłiskowe, podmokłe, zagrożone erozją i osuwiskami]). Nie ma zatem mowy o możliwości korzystania z przedmiotowego terenu na zabudowę mieszkaniową. Wręcz przeciwnie winien on być wykorzystywany w celach turystycznych i rekreacyjnych. Jakkolwiek wspomniane Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Z. nie miało mocy wiążącej co do wykorzystania terenu, to jednak pewnością nie pozostawało bez wpływu na możliwość uzyskania przez powoda decyzji w przedmiocie warunków zabudowy oraz pozwolenia na budowę. W tym kontekście zauważyć także trzeba, że tak poprzednio obowiązujący w latach 1994-2003 MPZP, jak i wyżej wspomniane Studium pochodzące z 1999 r., po czym nowy obecny MPZP, nie pozwalały na realizację inwestycji zamierzonej przez powoda i nie zmieniły przeznaczenia (sposobu korzystania) jego nieruchomości, co z pewnością winno być wzięte pod uwagę przy ocenie zasadności zgłoszonego roszczenia.

W kolejności zgodzić się należy z twierdzeniem apelującej strony pozwanej, że Sąd Okręgowy bezkrytycznie i niezgodnie z obowiązującymi przepisami przyjął, jakoby sposób korzystania z nieruchomości stanowił, jak to określił powód, „abstrakcyjny model własności” opisany w Konstytucji RP i art. 140 k.c. Rozumowanie takie konstruujące w istocie efemerydę prawną dla potrzeb uzasadnienia podstawy dochodzonego roszczenia, narusza zasady wykładni językowej i systemowej wskazywanych uregulowań. Otóż z art. 64 ust. 3 Konstytucji R.P. wynika, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie w jakim nie narusza istoty prawa własności. Podobnie w art.

140 k.c. zawarto zasadę, że granice korzystania z rzeczy i rozporządzania nią przez właściciela wyznaczają ustawy i zasady współżycia społecznego. Zgodnie zaś z art. 4 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W tej sytuacji tworzenie na zasadach hipotezy, w oparciu o możliwość uzyskania decyzji warunków zabudowy terenu, abstrakcyjnego modelu własności, nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego.

W zestawieniu z powyższymi wnioskami, jako zasadny należy także uznać zarzut apelacji o dopuszczeniu się przez Sąd Okręgowy naruszenia art. 63 u.p.z.p. poprzez pominięcie tej normy i przyjęcie, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy rodzi prawa do terenu, choć może ona zostać wydana również na wniosek osoby trzeciej oraz nieuzasadnione przyjęcie, iż powód z momentem uzyskania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy dla budynków wielorodzinnych rozpocząłby proces inwestycyjny. Wszak urząd decyzję w tym względzie może wydać na rzecz więcej niż jednego wnioskodawcy. Jak trafnie wskazał WSA w Krakowie w wyroku z 30 listopada 2010 r. (sygn. akt II SA/Kr 408/10, LEX nr 753540) postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy jest jedynie pierwszym etapem realizacji inwestycji i służy m.in. temu by wnioskodawca uzyskał informację, czy planowane przez niego zamierzenie inwestycyjne jest dopuszczane na terenie, na którym ma zamiar je realizować. Decyzja taka sama w sobie nie tworzy nowego stanu prawnego nieruchomości. W konsekwencji nawet jeżeli powód uzyskałby decyzję o warunkach zabudowy, to nie oznacza to, że przedmiotowe w sprawie działki zmieniłyby swój charakter na budowlany. Dopiero decyzja o pozwoleniu na budowę rozpoczyna proces inwestycyjny. Zgodnie z art. 65 u.p.z.p. nie wygasa się decyzji o warunkach zabudowy dopiero w sytuacji, gdy inwestor dysponuje ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę. Przeto nie ma podstaw do twierdzenia, że powód doznał szkody. Przyjęcie przez Sąd Okręgowy jako podstawę swego rozstrzygnięcia potencjalnego przeznaczenia i celu działania inwestora w odniesieniu do danej nieruchomości wyłącznie na planowane zamierzenia budowlane inwestora, nie znajduje w kontekście wyżej wskazanych okoliczności uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Nadto wadliwie zostało przyjęte, że występuje związek przyczynowy pomiędzy niewydaniem decyzji o warunkach zabudowy, a uchwałą o utworzeniu Parku Kulturowego, ponieważ nieuzyskanie warunków zabudowy nie było zdeterminowane faktem podjęcia uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego, lecz nie wydaniem decyzji w tym przedmiocie do czasu jego utworzenia, co miało wpływ na uchwalenie MPZP dla obszaru nr (...)Parku Kulturowego.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że powód nie uzyskał w/w decyzji ponieważ Burmistrz konsekwentnie odmawiał wydania mu warunków zabudowy na preferowanych przez niego warunkach (ostatecznie budowa 2-ch budynków mieszkalnych - jednego złożonego z 3-ch segmentów, drugiego złożonego 4-ch segmentów). Natomiast postępowanie zainicjowane przez SKO dotyczące przeprowadzenia dodatkowych czynności w postaci zwrócenia się do (...) Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych, Starosty, Geologa Powiatowego, Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego, Wojewody (...), Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, o uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy na przedmiotowych działkach - ostatecznie zostało zawieszona, bez późniejszej jego kontynuacji wobec uchwalenia nowego MPZP. W takiej sytuacji powód mógł, co najwyżej, dochodzić odszkodowania, w warunkach art. 417^{((1))} § 3 k.c. Jednakże nie oparł on swego roszczenia o przesłanki tego przepisu, zaś Sąd zgodnie z wymogami art. 321 § 1 k.p.c. mógł wyrokować tylko co do przedmiotu postępowania, ponieważ o charakterze zgłoszonego w sprawie roszczenia przesądza żądanie odnoszące się do zakresu oczekiwanego rozstrzygnięcia oraz okoliczności faktyczne uzasadniające to żądanie. Powód zaś dochodził odszkodowania na zasadach art. 17 ust. 2 u.o.z.o.z. w zw. z art. 131 ust. 1 i 2 u.p.o.ś. wyraźnie powołując się w oparciu o wskazana podstawę faktyczną roszczenia, na przesłankach tej regulacji. Gdyby jednak przyjąć, że poprzez sformułowanie uzasadnienia pozwu o nieuzyskaniu przez powoda warunków zabudowy z przyczyny opieszałości Urzędu Miasta oraz wydania uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego, która poprzez uchwalenie nowego MPZP zniweczyła możliwość zabudowy przedmiotowych działek, dochodzenie przez powoda odszkodowania można by rozpatrywać w warunkach art. 417^{((1))} § 3 k.c. (zasada *iura novit curia*), to zauważyć trzeba co następuje. Przepis art. 417^{((1))} § 3 k.c. określa odpowiedzialność władzy publicznej za zaniechania w dokonywaniu aktów indywidualnych o charakterze władczym, czyli za uszczerbki spowodowane przewlekłością postępowania sądowego albo administracyjnego. Odpowiedzialność odszkodowawcza

za niewydanie orzeczenia lub decyzji dotyczy tylko przypadków, gdy obowiązujący przepis prawa nakazywał sądowi lub organowi administracyjnemu wydanie orzeczenia lub decyzji. Przesłanką przypisania obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przewlekłością postępowania jest więc skonkretyzowany w przepisie prawa obowiązek podjęcia przez organ sądowy lub administracyjny określonych działań władczych, o charakterze indywidualnym, których zaniechanie spowodowało szkodę. Nadto odpowiedzialność w takim przypadku uzależniona jest od stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chociaż dopuszczalne jest uchYLENIA przesłanki prejudykatu, jeżeli przepisy odrębne tak stanowią. By móc stwierdzić przewlekłość w postępowaniu administracyjnym, a więc dla uzyskania prejudykatu określonego art. 417⁽⁽¹⁾⁾ § 3 k.c., niezbędne jest złożenie skargi na bezczynność, którą przewiduje art. 3 § 2 pkt. 8 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U nr 153, poz. 1270 ze zm, dalej p.p.s.a.). Jeżeli sąd uwzględni skargę, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji (art. 149 p.p.s.a.). Dopiero niewykonanie tego orzeczenia uprawnia osobę, która poniosła szkodę, do żądania odszkodowania przed sądem powszechnym od organu, który nie wykonał orzeczenia (art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a.). Jeżeli w ciągu trzech miesięcy poszkodowany nie uzyska odszkodowania od organu administracyjnego, może żądać odszkodowania przed sądem powszechnym (art. 154 § 5 p.p.s.a.). Alternatywną drogą do uzyskania prejudykatu jest wniesienie zażalenia na niezakończoną sprawę w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowania na podstawie art. 37 k.p.a. Postanowienie organu wyższego stopnia uwzględniające zażalenie stanowi wówczas prejudykat, o którym mowa w art. 417⁽⁽¹⁾⁾ § 3 k.c. Reasumując przepis art. 417⁽⁽¹⁾⁾ § 3 k.c. stanowi podstawę roszczenia o naprawienie szkody będącej następstwem niewydania przez właściwy organ decyzji. Nie każda jednakże bezczynność organu może być utożsamiana ze szkodą. Osoba, która twierdzi, że poniosła szkodę, musi wykazać, stosownie do art. 6 k.c., że szkoda rzeczywiście zaistniała oraz była ona następstwem niewydania decyzji, której obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, a nadto związek przyczynowy pomiędzy szkodą, a niewydaniem przez organ odpowiedniego orzeczenia/decyzji. Warunkiem koniecznym do powstania uprawnienia do żądania naprawienia szkody w przedmiotowym przypadku jest uzyskanie, jak już wskazano, prejudykatu, z którego wynika, że pomimo istnienia tego obowiązku wydania decyzji, nie została ona wydana. Powód domagał się wydania decyzji o warunkach zabudowy. Przepis artykułu 61 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. u.p.z.p. nakazuje organowi w razie stwierdzenia zgodności z zawartymi w nim przesłankami (występującymi łącznie) wydać decyzję zgodną z żądaniem wnioskodawcy, zaś w przypadku stwierdzenia niezgodności obowiązany jest wydać decyzję odmowną. Wobec powyższego Burmistrz winien był wydać decyzję w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla działki powódki, objętej obszarem Parku Kulturowego. Jednakże mocą uchwały Rady Miasta Z. o utworzeniu Parku Kulturowego, działki należąca do powoda zostały włączone w teren rolny oznaczony R, w którym obowiązuje zakaz realizacji nowych obiektów budowlanych. Wobec tego, postępowanie administracyjne o ustalenie warunków zabudowy w obszarze przedmiotowych działek zostało zawieszono do czasu uchwalenia planu postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. W świetle powyższych przepisów sąd powszechny nie ma uprawnień do czynienia samodzielnych ustaleń w przedmiocie niezgodności z prawem niewydania orzeczenia czy decyzji, gdyż ma tego dokonać we wcześniejszym postępowaniu sąd administracyjny na skutek wniesienia skargi na bezczynność na podstawie art. 3 § 2 pkt. 8 p.p.s.a. lub organ wyższego stopnia na skutek zażalenia na niezakończoną sprawę w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowania w trybie art. 37 k.p.a. Skoro powód nie przedstawił prejudykatu wydanego w oparciu o wyżej wspomniane przepisy prawne, to nie może być mowy o zasadności dochodzenia przez powoda roszczenia w parciu o przepis art. 417⁽⁽¹⁾⁾ § 3 k.c. Rzecz jasna nie spełnia warunku rzeczowego prejudykatu postanowienie SKO z 1 czerwca 2005 r. wyznaczające Burmistrzowi termin 1 miesiąca do załatwienia sprawy, ponieważ czynności w przedmiocie wydania warunków zabudowy istotnie zostały podjęte, ze skutkiem wyżej opisanym. Później powód nie ponawiał działań do uzyskania orzeczenia stwierdzającego przewlekłość postępowania administracyjnego, które by miało wpływ na powstanie u niego szkody.

Przechodząc do kolejnego zarzutu apelacji dotyczącego naruszenia przez Sąd I instancji art. 361 § 2 k.c. poprzez przypisanie stronie pozwanej odpowiedzialności odszkodowawczej, pomimo braku wystąpienia szkody po stronie powoda, trzeba zauważyć, że według zalegających w aktach sprawy dokumentów przedmiotowe w sprawie działki tak w poprzednim MPZP obowiązującym do końca 2003 r., jak również w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego z 1999 r., czy też w aktualnym MPZP, nie zmieniły charakteru przeznaczenia

na budowlany cze temu podobny, gdyż pierwotnie były oznaczone jako tereny zielone, później jako turystyczne i rekreacyjne, a obecnie rolne. Skoro powód nabył nieruchomości w części oznaczonej jako rolna, a w każdym bądź razie jako niebudowlana, to nie może zasadnie twierdzić, że doznał jakiegokolwiek szkody. Roszczenie powoda o zasądzenie odszkodowania opiera się wyłącznie na hipotetycznym ograniczeniu jego własności z uwagi na prawdopodobieństwo otrzymania decyzji o warunkach zabudowy i pozwolenia budowlanego, wszystko jednakże w kategorii szkody hipotetycznej i ewentualnej. Nawet w przypadku uznania, że powód uzyskałby decyzję o warunkach zabudowy, to nie oznacza to samo przez się, o czym już wyżej, że działka zmieniłaby przeznaczenie na budowlaną. A zatem nie ma podstaw do twierdzenia o poniesienia przez powoda szkody we wskazywanej przez niego wysokości.

Mając powyższe na względzie, pozostałe zarzuty apelacji strony pozwanej uznać należy za bezprzedmiotowe. Jedynie dla porządku zgodzić się trzeba z twierdzeniami apelacji, że Sąd Okręgowy dopuścił się naruszenia przepisu art. 228 § 2 k.p.c. przez wskazanie w uzasadnieniu o przyjęciu pewnych faktów mu znanych bez zachowania obowiązku zwrócenia na nie uwagi stron na rozprawie, tak aby mogły one się odnośnie tego wypowiedzieć. Także Sąd I instancji wadliwie przyjął spostrzeżenia i oceny świadka P. S. (1), pomijając przy tym materiał dowodowy zalegających w aktach sprawy (mapy ewidencyjne k. 78,82,83), wadliwie twierdząc że w sąsiedztwie nieruchomości powoda, znajdują się budynki jednorodzinne, które w istocie rzecz są budynkami wielorodzinnymi. Dodać trzeba, że świadek P. S. (2) wyraził swoją opinie i dokonał samodzielnej oceny urbanistycznej, która nie może stanowić podstawy do stwierdzenia możliwości zabudowy na przedmiotowym terenie. Z charakterystyki tego środka dowodowego wynika, że świadek winien wskazywać co najwyżej fakty, a nie przedstawiać opinii i ocen. Ma rację, na tym tle apelujący, że projekt decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy, jak również postanowienie o charakterze opiniującym innego organu wydane w toku postępowania o wydanie warunków zabudowy nie może stanowić podstawy do ustalenia przeznaczenia nieruchomości w terenie oraz stanowić przyczyny do występowania z roszczeniem odszkodowawczym. Przy tej okazji Sąd Okręgowy popadł także w sprzeczność swych ustaleń z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego twierdząc, jakoby powód miał możliwość zabudowy nieruchomości budynkami wielo-mieszkaniowymi w oparciu o zasadę „dobrego sąsiedztwa” w sytuacji, gdy nie została wydana decyzja o warunkach takiej zabudowy, wydane zostały w tym przedmiocie decyzje odmowne, w okolicy brak podobnej zabudowy, a powód dysponował decyzją o warunkach zabudowy dla budynków jednorodzinnych i takie budynki zrealizował. Dotyczy to także dochowania przez powoda aktów staranności i dokonania sprawdzenia możliwości wykorzystania inwestycyjnego nieruchomości, w sytuacji gdy obowiązujące Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego z 1999 r., jak i wydana wcześniej decyzja o warunkach zabudowy dla działki będącej przedmiotem jego transakcji z M. M., nie dopuszczały możliwości zabudowy na zasadach preferowanych przez powoda, w szczególności zabudowy budynkami wielorodzinnymi. Brak było także w warunkach stanu faktycznego sprawy podstaw do twierdzenia jakoby w sąsiedztwie zabudowy powoda znajdowały się budynki jednorodzinne będące w istocie budynkami wielorodzinnymi. Wprost przeciwna konstatacja wynika z dołączonych do akt sprawy map. W końcu okoliczność jakoby strona pozwana od 2005 r. prowadziła politykę przedłużania procedur o wydanie warunków zabudowy i wydania w tym przedmiocie decyzji, miałyby, co najwyżej znaczenie, gdyby roszczenie powoda zostało oparte o przesłanki art. 417 § 3 k.c., co jak wyżej zauważono nie miało miejsca, a nawet jeśli tak było, to brak było warunków do dochodzenia przez powoda roszczenia o tę podstawę prawną.

Jednakże wyżej wskazane uchybienia, podobnie jak pozostałe wymienione w apelacji strony pozwanej, w ostatecznym rozrachunku nie miały większego znaczenia do rozstrzygnięcia sprawy, stąd też nie podlegają dalszemu omówieniu.

Wobec powyższych ocen i konstatacji apelacja powoda od orzeczenia Sądu I instancji, na podstawie wnioskowania a contrario jawi się jako bezzasadna i bezprzedmiotowa. Tylko dla porządku rzeczy dość powiedzieć, że wszelkie wywody apelacji powoda, podobnie jak stanowisko dotyczące uzasadnienia zasadności dochodzenia przez niego roszczenia stanowią nadinterpretację prawa, nie znajdującą uzasadnienia w przepisach prawa materialnego. Powoływany argument odnośnie błędnego ustalenia przez Sąd Okręgowy linii zabudowy jest nieprawidłowy, gdyż granice obszaru i linii zabudowy ustala organ administracyjny w toku postępowania administracyjnego. W tej sytuacji Sąd nie miał przesłanek do zastępowania władztwa planistycznego Gminy w tym zakresie i w konsekwencji zlecać dodatkowych

analiz urbanistycznym wbrew istniejącym w obrocie prawnym decyzjom administracyjnym odnośnie przedmiotowych działek.

Mając powyższe na uwadze w tym apelację strony pozwanej, Sąd odwoławczy przy zastosowaniu art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok i oddalił powództwo, orzekając przy tej okazji o kosztach postępowania przed Sądem I instancji zgodnie z zasadą odpowiedzialności stron z wynik postępowania przewidzianej w art. 98 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z § 6 pkt. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U nr 163, poz. 1349 ze zm.), zaś o kosztach sądowych przy zastosowaniu art. 113 ust. 1 ustawy z 28 lipca 2002 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. nr 167, poz. 1398 ze zm.).

Natomiast apelacja powoda została oddalona na podstawie art. 385 k.p.c.

Sąd odwoławczy orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego zgodnie z wyżej wspomnianą zasadą odpowiedzialności stron z wynik procesu przewidzianą w art. 98 § 1 i 3 k.p.c., w zw. z art. 391 § 1 i art. 108 § 1 k.p.c., na które składa się zwrot wpisu od apelacji strony pozwanej (47.585 zł) i wynagrodzenie dla pełnomocnika zgodnie z wymogami § 12 ust. 1 pkt. 2 w zw. z § 6 pkt. 7 w/w rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.