

Sygn. akt I ACa 1460/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 lutego 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Paweł Rygiel (spr.)
Sędziowie:	SSA Barbara Baran SSA Robert Jurga
Protokolant:	st.sekr.sądowy Beata Lech

po rozpoznaniu w dniu 21 stycznia 2016 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa S. P. (1)

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 w ten sposób, że nadaje mu brzmienie:

„I. oddala powództwo;

II. zasądza od powoda na rzecz strony pozwanej kwotę 7.789,80 zł (siedem tysięcy siedemset osiemdziesiąt dziewięć 80/100 złotych) tytułem kosztów procesu;

III. nakazuje ściągnąć od powoda S. P. (2) na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Nowym Sączu kwotę 1.173,66 zł (jeden tysiąc sto siedemdziesiąt trzy 66/100 złote) tytułem brakujących kosztów sądowych.

2. oddala apelację powoda;

3. zasądza od powoda na rzecz strony pozwanej kwotę 58.785 zł tytułem kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.

SSA Barbara Baran SSA Paweł Rygiel SSA Robert Jurga

UZASADNIENIE

S. P. (1), w pozwie skierowanym przeciwko Gminie M. Z., domagał się zasądzenia od strony pozwanej kwoty 3.893.000 zł z ustawowymi odsetkami, a to tytułem odszkodowania za ograniczenie korzystania z działek o nr. (...) W toku postępowania rozszerzył żądanie pozwu, domagając się dodatkowo zasądzenia kwoty 213.887 zł z ustawowymi odsetkami tytułem odszkodowania za ograniczenie korzystania z działek o nr.(...) W obu przypadkach powód wskazał, że szkoda wiąże się z wydaniem przez Radę Miasta zakopane uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego(...), którą ustanowiono zakazy i ograniczenia na terenie obejmującym m.in. powołane wyżej nieruchomości, powołując jako podstawę prawną zgłoszonego roszczenia art. 131 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 17 ust..2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Uzasadniając dochodzoną kwotę powód wskazał, iż stanowi ona różnicę w wartości nieruchomości jako gruntu rolnego a ich wartością jako nieruchomości budowlanej.

Strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy zasądził od pozwanej Gminy M. Z. na rzecz powoda S. P. (1) kwotę 951.688 zł z ustawowymi odsetkami od kwoty 737.801 zł od dnia 7 czerwca 2011 r. oraz od kwoty 213.887 zł od dnia 11 października 2012 r.. W pozostałej części Sąd powództwo oddalił i rozliczył koszty procesu.

Podstawą wyrokowania były następujące ustalenia Sądu I instancji.

1/ Na podstawie umów z dnia 24 czerwca 2004 r., (Rep (...) nr(...)) oraz z dnia 4 sierpnia 2004 roku (Rep (...) nr (...)), sporządzonych w formie aktu notarialnego, powód S. P. (1) nabył od M. M., za cenę w kwocie 1 387 336 zł. własność nieruchomości składającej się z niezabudowanej działki nr (...) o pow. 0,6198 ha w obr. (...)Z..

2/ Decyzją Burmistrza Z. z 29 stycznia 2010 r. zatwierdzono podział wyżej opisanej nieruchomości. Działka nr (...) o pow. 0,3352 ha podzieliła się na działki nr (...) o pow. 0,2486 ha i nr(...) o pow. 0,0866 ha, zaś działka nr (...) o pow. 0,2846 ha podzieliła się na działki nr (...) o pow. 0,2270 ha i nr (...) o pow. 0,0576 ha. Działki nr (...) wyłączono z księgi wieczystej KW (...) i założono dla nich księgę wieczystą KW (...).

3/ Zgodnie z miejscowym planem ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta Z., zatwierdzonym uchwałą nr (...)Rady Gminy (...) z dnia 17 listopada 1994 r., który wygasł dnia 31 grudnia 2003 r., przedmiotowe działki położone były w terenach upraw polowych oznaczonych symbolem (...)– tereny upraw polowych, w strefie ochrony krajobrazu i powiązań wizualnych, w którym obowiązywał zakaz nowej zabudowy mieszkaniowej.

Od początku roku 2004 do września 2006 roku na obszarze Z. nie było miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kolejny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego został zatwierdzony uchwałą Rady Miasta Z. z dnia 25 października 2007 r. (nr (...)) i obowiązuje od dnia 14 lutego 2008 r. Określa on przeznaczenie działek nr ew.(...) (powstałych z podziału działek (...)) symbolem (...) – tereny rolne, na których obowiązuje zakaz realizacji nowych obiektów budowlanych.

4/ Zgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Z., zatwierdzonego uchwałą nr(...)Rady Miasta Z. z dnia 15 grudnia 1999 roku, działka nr (...) położona była w strefie (...) - strefa terenów otwartych o średnim reżimie ochrony, 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 nr (...) położona była częściowo w strefie(...), a częściowo w strefie (...) - strefa terenów otwartych o wysokim reżimie ochrony (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).

5/ Rada Miasta Z. podejmowała kolejne decyzje dotyczące utworzenia Parku Kulturowego(...) I tak:

- w dniu 27 czerwca 2006 r. została podjęta uchwała Rady Miasta Z. nr (...) w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, która weszła w życie dnia 7 października 2006 r.;

- w dniu 28 września 2006 r. została uchwalona uchwała nr (...)Rady Miasta Z. w sprawie utworzenia Parku Kulturowego, która uchylila poprzednią; uchwała ta weszła w życie dnia 17 listopada 2006 r.;

- w dniu 1 marca 2007 r. została uchwalona kolejna uchwała Rady Miasta Z. nr (...) w sprawie utworzenia parku kulturowego, powołująca do życia Park Kulturowy (...); uchwała weszła w życie dnia 20 kwietnia 2007 r.;

- w dniu 28 czerwca 2006 r. podjęto uchwałę nr (...)w sprawie zmiany uchwały z dnia 1 marca 2007 r.;

- uchwałą z dnia 20 grudnia 2007 r., nr (...) dokonano zmiany uchwały dotyczącej utworzenia Parku Kulturowego (...).

Przedmiotowe uchwały wprowadzały lub zamieniały zakres zakazów i ograniczeń dla oznaczonych terenów, również dotyczące ich zagospodarowania i zabudowy. Według ich postanowień w rejonach Parku Kulturowego ochronie podlega krajobraz kulturowy i w tym celu zabrania się prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej lub usługowej, które mogą prowadzić do zniszczenia historycznie ukształtowanej formy, skali i funkcji miasta, zniszczenia osi i otwarć widokowych, zniszczenia kompozycji zieleni urządzonej, w tym zadrzewień i terenów otwartych oraz otwartych terenów rolnych.

Działek nr ew.(...), które były położone w Strefie I – „pas podreglowy i polan”, dotyczyły zmieniające się ograniczenia, w tym m.in. od 17 listopada 2006 r. – wykluczenie realizacji zabudowy kubaturowej sprzecznej z dotychczasowym historycznie użytkowaniem terenu, za wyjątkiem urządzenia zgodnego z (...) dla przedmiotowego terenu; od 20 kwietnia 2007 r. – ograniczenie zabudowy sprzecznej z dotychczasowym historycznie ukształtowanym użytkowaniem terenu, za wyjątkiem zabudowy dopuszczonej przez plan ochrony parku kulturowego lub (...); od dnia 28 czerwca 2007 r. – ograniczenie realizacji zabudowy sprzecznej z dotychczasowym historycznie ukształtowanym użytkowaniem terenu, za wyjątkiem zabudowy dopuszczonej przez plan ochrony parku kulturowego lub (...) albo ostateczną decyzją o warunkach zabudowy wydaną przed dniem 16 listopada 2006 r.

Utworzenie Parku Kulturowego skutkowało obowiązkiem uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

6/ Powód nabył działki nr (...) z zamiarem realizacji inwestycji budowlanej polegającej na wzniesieniu kompleksu budynków wielorodzinnych. Przed nabyciem działek powód konsultował z Naczelnikiem Wydziału Geodezji i Gospodarki Przestrzennej możliwość realizacji takiej inwestycji na działkach nr (...), które zamierzał nabyć.

Przed nabyciem tej nieruchomości, decyzją (...) z dnia 25 lipca 2005 r. wydana na rzecz zbywcy nieruchomości, Starosta (...) zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę dla inwestycji polegającej na budowie dwóch zespołów budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej na dz.ewid. nr (...) obr.(...). W dniu 20 października 2005 roku Starosta (...) przeniósł powyższą decyzję na rzecz powoda. Następnie powód wystąpił o wydanie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie trzech budynków mieszkalnych wraz z infrastrukturą zewnętrzną na działkach ewidencyjnych nr (...) obr. (...). W późniejszym czasie wniosek ten ograniczył do dwóch budynków wielomieszkaniowych, jednego złożonego z trzech, a drugiego z czterech segmentów. Każdy z segmentów miał mieścić po trzy mieszkania na trzech kondygnacjach.

Sąd ustalił także, że postępowanie w przedmiocie wydania warunków zabudowy przedłużało się, a w jego toku wydano trzy decyzje odmowne, następnie uchylone w postępowaniu odwoławczym. Ostatecznie postępowanie zostało zawieszono do czasu uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd szczegółowo przy tym odnotował przebieg przedmiotowego postępowania.

7/ Pomimo toczących się postępowań administracyjnych w przedmiocie warunków zabudowy S. P. (1), na podstawie pozwolenia na budowę przeniesionego na niego przez zbywcę nieruchomości prowadził inwestycję budowlaną na działkach (...) w zakresie budynków jednorodzinnych. W związku z odstępstwami od pozwolenia, postanowieniem z dnia 28 lutego 2006 r., Państwowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Z. wstrzymał prowadzenie robót, a decyzją z dnia 13 kwietnia 2006 r., nałożył obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, który następnie został zatwierdzony decyzją z dnia 5 marca 2008 r. Ostatecznie powód zrealizował inwestycję obejmującą dwa budynki murowane wolnostojące w niskiej zabudowie wielorodzinnej z wyodrębnionymi samodzielnie lokalami mieszkalnymi. Zabudowa ta posadowiona jest na obecnych działkach nr ew. (...).

8/ W granicach Parku Kulturowego (...) znajduje się część nieruchomości o powierzchni 0,5048 ha, poza – 0,1150 ha pokrywająca się z terenem zrealizowanej inwestycji.

9/ Sąd odnotował, że powód dwukrotnie wystąpił do Starosty (...) o odszkodowanie za ograniczenie korzystania z nieruchomości spowodowane wydaniem uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego (...)i uzyskał decyzje odmowne.

10/ Sąd ustalił także, że powód, nabywając działki nr (...), dążył do ustalenia warunków zabudowy na całej nieruchomości. Podział działek nr (...) miał na celu wydzielenie działki budowlanej (działki nr (...)) niezbędnej do korzystania z budynków mieszkalnych jakie powód wznosił zgodnie pozwoleniem na budowę przeniesionym na niego przez zbywcę nieruchomości decyzją Starosty (...) z dnia 20 października 2005 r.

11/ Wreszcie Sąd ustalił, że zmniejszenie wartości działek nr (...) w wyniku wejścia w życie uchwały o parku kulturowym wynosiło 737.801 zł., natomiast działek (...) – 213.887 zł.

W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy uznał zgłoszone roszczenie za częściowo uzasadnione, jako znajdujące oparcie w art. 17 ustawy o ochronie zabytków oraz art. 131 ustawy o ochronie środowiska. Ocenił, że wprowadzenie Parku Kulturowego (...)oraz nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uniemożliwiły powodowi realizację inwestycji, która od początku polegała na zabudowie nieruchomości. To wszystko w sytuacji, gdy – według Sądu – z okoliczności faktycznych sprawy i z zasad dobrego sąsiedztwa wynikała możliwość zabudowy nieruchomości także w okresie, gdy plan nie obowiązywał. W ocenie Sądu powód dochował aktów należytej staranności, podczas gdy działania władz miasta zakopane polegały na przedłużaniu procedur o wydanie warunków zabudowy. Podkreśliła, że w granicach zakreślonych art. 140 k.c., właściciel nie jest ograniczony w sposobach korzystania z nieruchomości, a zmianom wprowadzanym przez władze publiczne musi towarzyszyć racjonalne uzasadnienie oraz odwołanie do interesu społecznego.

W konsekwencji Sąd wskazał, że wskutek utworzenia Parku Kulturowego wprowadzono zakaz prowadzenia inwestycji budowlanych i w związku przyczynowym z nim pozostaje szkoda polegająca na obniżeniu wartości nieruchomości. W odniesieniu do całej nieruchomości wynosi ona 951.688 zł

Od powyższego wyroku apelacje wniosły obie strony.

Powód, zaskarżając wyrok w części oddalającej powództwo, zarzucił:

- 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 dotyczące spadku wartości nieruchomości powoda w kontekście przyjętej linii zabudowy;

- 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;

- błędne i dokonane z naruszeniem art. 227, art. 233 § 1 i art. 278 § 1 k.p.c. pominięcie zgłoszonego przez powoda wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność, iż w okresie po wygaśnięciu dotychczasowego (...), 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 zdalna do zabudowy jedynie w granicy zabudowy wynikającej z mapy urzędowej stanowiącej załącznik do analizy urbanistycznej;

- błędne oddalenie żądania pozwu w pozostałej części wraz z odsetkami ustawowymi;

- błędne ustalenie, że powód przegrał sprawę w 77 %, a wygrał w 23 %;

- błędne zastosowanie art. 100 k.p.c. i art. 113 ust. 1 u.k.s.c.;

Apelujący powód wniósł o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność, że po wygaśnięciu dotychczasowego (...), przed wejściem w życie uchwały w sprawie parku kulturowego istniały wszelkie warunki do realizacji planowanej przez niego inwestycji.

W konsekwencji podniesionych zarzutów, powód wniósł o zmianę wyroku w zaskarżonej części poprzez 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. oraz o zasądzenie kosztów procesu. Apelujący złożył także wniosek ewentualny o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji. W obu przypadkach powód wniósł o zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Strona pozwana, zaskarżając wyrok w części uwzględniającej powództwo, zarzuciła naruszenie prawa materialnego polegającego na:

- 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;

- 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;

- 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;

- 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;

- 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;

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

Apelująca gmina zarzuciła także naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, polegające na:

- 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;

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

Wreszcie apelująca zarzuciła sprzeczność ustaleń faktycznych z zebrany w sprawie materiałem dowodowym, polegające na ustaleniu, że:

- powód miał możliwość zabudowy nieruchomości budynkami wielomieszkaniowymi 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;

- 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;

- 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;

- 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.

Pozwana Gmina wniosła o zmianę wyroku w zaskarżonej części przez oddalenie powództwa w całości i zasądzenie na jej rzecz od powoda kosztów postępowania za obie instancje, ewentualnie - o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy w tym zakresie sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Obie strony wniosły o oddalenie apelacji przeciwnika procesowego.

Wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2014 r. Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok poprzez oddalenie powództwa i oddalił apelację powoda w całości.

Na skutek skargi kasacyjnej powoda, Sąd Najwyższy uchylił wyżej wskazany wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy, powód i strona pozwana podtrzymali dotychczasowe stanowiska. Żadna ze stron nie powołała nowych twierdzeń i nie zgłosiła nowych wniosków dowodowych, poprzestając na wnioskach i zarzutach podniesionych we wniesionych przez siebie apelacjach.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje.

Stosownie do treści art. 398²⁰ k.p.c., Sąd, któremu sprawa została przekazana na skutek uwzględnienia skargi kasacyjnej, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Sąd Najwyższy. Pojęcie „wykładni prawa” winno być przy tym rozumiane wąsko, jako ustalenie znaczenia przepisów prawa (tak SN w wyroku z dnia 23 października 2002 r., II CKN 860/00, lex nr 75274). Sąd może odstąpić od zawartej w orzeczeniu Sądu Najwyższego wykładni jedynie wówczas, gdy stan faktyczny sprawy w wyniku ponownego jej rozpoznania uległ tak zasadniczej zmianie, że do nowo ustalonego stanu faktycznego należy zastosować przepisy prawa odmienne od wyjaśnionych przez Sąd Najwyższy (tak SN w wyroku z 9 lipca 1998 r., I PKN 226/98, OSNP z 1999 r., nr 15, poz.486). Nadto

przyjąć należy, że w związku z zajęciem przez Sąd Najwyższy określonego stanowiska prawnego, może zachodzić potrzeba i dopuszczalne jest powołanie nowych dowodów i faktów, w szczególności w sytuacji, gdy brak powołania i dowodzenia oznaczonych okoliczności faktycznych wynikał z odmiennej koncepcji, przyjętej w uchylonym orzeczeniu (por. uchwała SN z 19 kwietnia 2007 r., III CZP 162/06, OSNC z 2008 r., nr.5, poz.47).

W związku z powyższym wskazać należy, że wobec wyrażonego w niniejszej sprawie przez Sąd Najwyższy poglądu prawnego, w toku ponownego rozpoznania sprawy, nie doszło do istotnych zmian podstawy faktycznej wyrokowania. W uzasadnieniu wydanego przez siebie wyroku, Sąd Najwyższy, po zakresie i zidentyfikowaniu zgłoszonego w sprawie powództwa, poczynił rozważania dotyczące: zakresu prawa własności, w tym przede wszystkim granic uprawnienia właściciela do korzystania z nieruchomości po utracie mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; odpowiedzialności organów samorządu terytorialnego za ograniczenia prawa własności wynikające z utworzenia parku kulturowego; rodzaju i zakresu szkody wynikającej z tych ograniczeń. Z dokonanej przez Sąd Najwyższy wykładni wynika ściśle określenie granic roszczenia opartego na art. 17 ust.1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm), czego konsekwencją jest ograniczenie – w stosunku do dotychczasowego postępowania – zakresu badania sprawy. Skutkiem tego część z podniesionych w apelacjach stron zarzutów jest bezprzedmiotowych.

Po drugie, konsekwencją poglądu Sądu Najwyższego było wskazanie warunków skuteczności zgłoszonego w sprawie powództwa, w tym w zakresie postaci szkody i związku przyczynowego pomiędzy ograniczeniami wynikającymi z uchwały o utworzeniu parku kulturowego a zmianą dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości oraz wynikającą z tego konieczność dokonania adekwatnej oceny w świetle ustalonych okoliczności faktycznych. W ocenie Sądu Apelacyjnego, dotychczasowe twierdzenia stron, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy i wynikające z niego ustalenia faktyczne, w ramach tej oceny, prowadzą do zmiany zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości oraz oddalenia apelacji powoda. Z kolei żadna ze stron, w tym przede wszystkim powód, nie powołała takich twierdzeń i dowodów (w tym nowych, których potrzeba powołania wynikała z oceny sprawy przez Sąd Najwyższy), które mogłyby prowadzić do odmiennych wniosków.

Przechodząc do szczegółowej analizy sprawy wskazać należy, co następuje.

I. W sprawie nie budzi wątpliwości, że powód domaga się zasądzenia odszkodowania wyłącznie za skutki wynikające z zakazów i ograniczeń związanych z utworzeniem parku kulturowego. Sytuacja, w której powód w sposób wyraźny ograniczył podstawę faktyczną i prawną powództwa do powołanej przez siebie podstawy prawnej, uzasadnia przyjęcie związania sądu tak zakreślonym żądaniem i brakiem możliwości przyznania powodowi ochrony prawnej na innej podstawie.

Powyzsza identyfikacja zgłoszonego w sprawie roszczenia ma istotne znaczenie, o ile zważyć – w ślad za wykładnią prawa dokonana przez Sąd Najwyższy – że podstawy odpowiedzialności organów władzy publicznej za ograniczenia prawa własności są przez ustawodawcę każdorazowo samodzielnie określone. Ograniczenia takie, dokonywane w interesie ogółu funkcji publicznych, są bowiem działaniem legalnym, tyle tylko, że stanowią przesłankę odpowiedzialności majątkowej w wypadku wyrządzenia szkody. W każdym jednak przypadku ustawodawca określa prawnie relewantny uszczerbek i odstępując od zasad wynikających z art. 361 i art. 363 k.c. – określa zakres kompensacji, włącznie z jej ograniczeniem albo wyłączeniem.

Skoro zatem roszczenie powoda wiąże się jedynie ze szkodą wynikającą z ograniczeń i zakazów związanych z utworzeniem parku kulturowego, to roszczenie to podlega ocenie wyłącznie na podstawie art. 17 u.o.z.o.n.z. W konsekwencji zbędne jest dokonywanie rozważań co do ewentualnej szkody wynikającej z innych podstaw prawnych, w tym przede wszystkim związanej z ograniczeń wynikających z uchwalenia – w konsekwencji utworzenia parku kulturowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

II. Utworzenie parku kulturowego w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej, zostało przewidziane ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a

decyzja w tym zakresie została oddana do kompetencji rady gminy. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy, na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy, o jakich mowa w pkt 1 do 4 tego przepisu. Natomiast w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia tych zakazów i ograniczeń, stosuje się odpowiednio przepisy art. 131-134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.). Jak to wyjaśnił Sąd Najwyższy, wskazane wyżej odesłanie dotyczy przepisów regulujących dwuetapowy tryb dochodzenia odszkodowania, zasady i tryb żądania wykupu nieruchomości, ustalenia wartości nieruchomości i wysokości odszkodowania oraz podmioty zobowiązane do jego wypłaty.

Dokonując wykładni mających w sprawie zastosowanie przepisów, Sąd Najwyższy wyjaśnił ponadto, że:

1/ Roszczenia dochodzone na podstawie wskazanej wyżej ustawy nie obejmują takich następstw zakazów i ograniczeń, które nie mieszczą się w granicach wyznaczonych art. 17 ust.1 pkt 1-4 tej ustawy lub wykraczają poza treść uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Nadto, uprawnienia do kompensaty następstw utworzenia parku ogranicza się do jego terenu. Stąd niedopuszczalne jest dochodzenie na podstawie art. 17 ust.2 u.o.z.o.n.z. roszczenia dotyczącego gruntu znajdującego się poza jego granicami, w tym także wówczas, gdy w dacie utworzenia parku teren ten wraz z gruntem objętym ograniczeniami stanowił jedną nieruchomość.

2/ Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ogranicza zakres odpowiedzialności odszkodowawczej i obowiązek naprawienia szkody na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń - odnosi się jedynie do sposobu korzystania z nieruchomości. Samodzielność normy art. 17 u.o.z.o.n.z. decyduje, że w zakresie następstw utworzenia parku kulturowego wyłączone zostało odszkodowanie za „uniemożliwienie korzystania w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nieruchomości”, a nadto – wyłączona została kompensacja szkody obejmująca obniżenie (zmniejszenie) wartości nieruchomości.

3/ „Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i nakazów” w rozumieniu art. 17 u.o.z.o.n.z. należy wyklądać jako takie wkroczenie w prawo własności, które w chwili wejścia w życie uchwały o utworzeniu parku kulturowego zmieniało zakres aktualnego i dopuszczalnego, w znaczeniu „zgodnego z prawem”, użytkowania nieruchomości w sposób całkowity (zakaz) lub częściowy (ograniczenia). Oznacza to zatem zmianę na niekorzyść każdego używania nieruchomości w określonym celu, jeżeli był on zgodny z prawem.

III. Dokonana wyżej wykładnia w sposób ścisły określa materialnoprawne przesłanki określone art. 17 ust.1 i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przesłanki te wyznaczają treść ustaleń faktycznych niezbędnych dla oceny zgłoszonego przez powoda roszczenia.

Ustalenia dokonane w pierwszej instancji, w zasadniczej swej części, Sąd Apelacyjny przyjmuje za własne. Znajdują one oparcie w treści zgromadzonych dowodów, których ocena mieści się w granicach wyznaczonych art. 233 § 1 k.p.c. Zważyć także należy, że przeważająca część tych ustaleń odnosi się do okoliczności niespornych. W szczególności poza sporem pozostają te fakty, które związane są z nabyciem przez powoda spornej nieruchomości na cele inwestycji mieszkaniowej, działań podejmowanych przez niego dla realizacji tej inwestycji, faktu wydania na rzecz zbywcy nieruchomości decyzji o pozwoleniu na budowę, zrealizowania inwestycji na części nieruchomości, leżącej poza obszarem objętym utworzonym parkiem kulturowym, w oparciu o tą decyzję. Nie są sporne także te okoliczności faktyczne, które wynikają z treści podejmowanych przez organy strony pozwanej aktów administracyjnych, w tym decyzji w przedmiocie wniosków powoda oraz uchwał o utworzeniu parku kulturowego.

Wreszcie poza sporem pozostaje, że nieruchomość nabyta przez powoda uległa podziałowi, przy czym działki oznaczone aktualnie nr ew. (...) leżą, w zasadniczej swej części, poza obszarem utworzonego parku kulturowego (jedynie powierzchnia działek odpowiadająca ok. 3 a znajduje się w granicach parku). Z kolei działki oznaczone nr ew. (...), leżą na terenie przedmiotowego parku kulturowego. Na całości działek nr (...) powód zrealizował inwestycję budowlaną na podstawie decyzji wydanej na rzecz zbywcy nieruchomości, przy czym wykonał ją niezgodnie z pierwotnym powołaniem na budowę z dnia 25 lipca 2005 r. Projekt budowlany zamienny został zatwierdzony decyzją z dnia 5 marca 2008 r., a inwestycja ta została zakończona i odebrana. Poza sporem pozostaje, że została

zalegalizowana. Okoliczności faktyczne zostały w tym zakresie potwierdzone przez strony na rozprawie apelacyjnej, które w tym zakresie złożyły zgodne oświadczenia procesowe (protokół rozprawy – nagranie: 0:11:45-0:15:20).

Pozostałe ustalenia Sądu I instancji, co do których apelujący zgłosili zarzuty, nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia. Skoro bowiem podstawą kompensaty przysługującej powodowi w związku z ograniczeniami i zakazami wynikającymi z utworzenia parku kulturowego nie może być szkoda związana z uniemożliwieniem korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z jej przeznaczeniem, jak też dla przyjęcia odpowiedzialności strony pozwanej nie ma znaczenia wina funkcjonariuszy gminy, to bezprzedmiotowe są wszelkie zarzuty i ustalenia odnoszące się do przeznaczenia nieruchomości, zasad „dobrego sąsiedztwa”, dochowanie przez powoda aktów staranności, czy też fakty dotyczące odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy i przyczyn takiej odmowy. Podobnie, skoro w ramach roszczenia wynikającego z art. 17 u.o.z.o.n.z. wyłączona jest kompensacja szkody obejmującej obniżenie (zmniejszenie) wartości nieruchomości, to bezprzedmiotowe są fakty mające znaczenie dla ustalenia tej postaci szkody.

Wreszcie wskazać należy, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie dawał podstaw do poczynienia dalej idących ustaleń, w tym przede wszystkim takich ustaleń faktycznych, które pozwalałyby na ustalenie wysokości szkody pozostającej w związku z wynikającą z utworzenia parku kulturowego zmianą zakresu aktualnego i dopuszczalnego użytkowania nieruchomości w sposób całkowity lub częściowy. W tym zakresie powód nie tylko nie zgłosił adekwatnych wniosków dowodowych, lecz także nie powołał twierdzeń, z których wynikałaby możliwość identyfikacji tej postaci szkody.

IV. W tym stanie rzeczy roszczenie powoda jest bezzasadne, co prowadzić musi do – w uwzględnieniu apelacji strony pozwanej – zmiany zaskarżonego wyroku i oddalenia powództwa w całości oraz oddalenia apelacji powoda.

Przede wszystkim nie jest zasadne roszczenie powoda w tej części, w której odnosi się do szkody związanej z korzystaniem z części nieruchomości stanowiącej aktualnie działki o nr ew. (...). Działki te posiadają łącznie powierzchnię 0,1442 ha, z czego powierzchnia 0,1150 ha leży poza granicami przedmiotowego parku kulturowego. W tej części zatem powodowi nie przysługuje roszczenie o zapłatę odszkodowania w oparciu o art. 17 ust.2 u.o.z.o.n.z.

W zakresie pozostałej powierzchni wyżej wskazanych działek tj. 0,0292 ha wskazać należy, że na tej części nieruchomości, wraz z pozostałą częścią działek (...), powód zrealizował inwestycję budowlaną. To, że przedmiotowa inwestycja obejmuje całość tych działek, w tym także w części leżącej na terenie parku kulturowego, znajduje potwierdzenie w zgodnych oświadczeniach stron złożonych na rozprawie apelacyjnej. Nadto wskazać należy, że to z uwagi na prowadzoną inwestycję doszło do podziału działek nr (...) i wydzielono nieruchomości składającą się z działek (...) na jej potrzeby.

Przyznać należy, że zamierzona pierwotnie inwestycja różniła się od zrealizowanej, a w toku jej realizacji powód wykonywał ją niezgodnie z pozwoleniem na budowę. Tym niemniej, po wstrzymaniu prowadzenia robót, organ administracyjny zatwierdził zamienny projekt budowlany, a inwestycja została zakończona i odebrana. Tym samym doszło do legalizacji ewentualnej samowoli budowlanej. Jak to wskazał Sąd Najwyższy, oznacza to sanację z mocą wsteczną, a zatem wybór sposobu wykorzystania nieruchomości dokonany przez właściciela – co wyłącza odpowiedzialność odszkodowawczą strony pozwanej.

Co do części nieruchomości składającej się aktualnie z działek o nr (...), która w całości znajduje się w granicach parku kulturowego i objęta jest ograniczeniami i zakazami wynikającymi z utworzenia parku, istotne znaczenie ma ustalenie sposobu korzystania z nieruchomości w dacie podjęcia uchwały o utworzeniu Parku Kulturowego (...).

W sprawie poza sporem pozostaje, że powód zamierzał na tej nieruchomości zrealizować inwestycję budowlaną polegającą na wzniesieniu kompleksu budynków wielorodzinnych. Jeszcze przed podjęciem spornych uchwał, rozpoczął prace inwestycyjne poprzez sporządzenie projektu, zainicjowanie niezbędnych uzgodnień i wystąpienie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Takie akty władztwa pozwalają na ocenę, że przedmiotowa nieruchomość była wykorzystywana na cele inwestycyjne - budowlane, skoro powód rozpoczął proces inwestycyjny, poprzedzający rozpoczęcie robót budowlanych (art. 28 i nast. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane). Tyle tylko, że – jak

to wynika z dokonanej wyżej wykładni art. 17 u.o.z.o.n.z. – strona pozwana ponosi odpowiedzialność tylko za takie następstwa ograniczenia dotychczasowego korzystania z nieruchomości, które było zgodne z prawem. Tym samym w sprawie niezbędne było ustalenie, że korzystanie z nieruchomości na cele budowlane było dozwolone, a więc, że wnioski powoda – w świetle obowiązujących przepisów prawa – o wydanie decyzji o warunkach zabudowy mogły potencjalnie prowadzić do rzeczywistej realizacji zamierzonej inwestycji.

W tym zakresie powód zgłosił adekwatny wniosek dowodowy, powtórzony w apelacji – o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność ustalenia, że istniały wszelkie przesłanki do realizacji przez powoda zamierzonej inwestycji. Dla weryfikacji zatem istnienia przesłanki związanej z dozwolonym prawem korzystaniem z nieruchomości, konieczne było przeprowadzenie przedmiotowego dowodu. W ocenie Sądu Apelacyjnego, przeprowadzenie tego dowodu okazało się jednak zbędne, a to z uwagi na brak wykazania przez powoda innej przesłanki roszczenia tj. szkody.

W ramach wiążącej wykładni art. 17 ust. 1 i 2 u.o.z.o.n.z., zostało w sprawie przesądzone, że w zakresie następstw utworzenia parku kulturowego ustawodawca wyłączył odszkodowanie w postaci szkody obejmującej obniżenie (zmniejszenie) wartości nieruchomości. Tymczasem przeprowadzone w sprawie dowody, w tym przede wszystkim dowód z opinii biegłego, pozwalają na ustalenie wyłączenie tej postaci szkody. Tak przedmiotem opinii biegłego, jak i ustaleń Sądu I instancji, było wyłącznie wskazanie zmniejszenia wartości działek nr (...). Podkreślenia przy tym wymaga, że sam powód – w ramach podniesionych twierdzeń – nie wskazuje innej postaci szkody. Formułując żądanie pozwu, jakkolwiek odwoływał się do odszkodowania za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń wynikającej z uchwały w sprawie utworzenia parku kulturowego, wskazał, że szkodę stanowi „różnica wartości nieruchomości jako gruntu rolnego (483.000 zł) a ich wartością jako nieruchomości budowlanej (4.376.000 zł)”. W toku postępowania powód nie ujawnił okoliczności pozwalających na identyfikację innej postaci szkody niż obniżenie wartości nieruchomości. W szczególności nie zgłosił adekwatnych twierdzeń i dowodów także na etapie apelacyjnym, już po dokonaniu wiążącej w sprawie wykładni prawa dokonanej przez Sąd Najwyższy. Skutkiem tego w sprawie brak jest twierdzeń powoda, jak też ustaleń faktycznych i dowodów, wskazujących, że powód doznał szkody polegającej na uszczerbku majątkowym związanym ze zmianą użytkowania nieruchomości w sposób całkowity lub częściowy. Oczywiście przy tym pozostaje, że aktualnie, na skutek utworzenia parku kulturowego i wynikających stąd ograniczeń i zakazów, powód nie może użytkować działek nr. (...) na cele inwestycji budowlanej. Tyle tylko, że nie ujawnił na czym polega związek z tym uszczerbek majątkowy, ograniczając się do wykazania obniżenia wartości nieruchomości.

Z tych przyczyn roszczenie powoda nie mogło zostać uwzględnione.

W konsekwencji zasadny był zarzut apelującej strony pozwanej naruszenia art. 17 ust.2 u.o.z.o.n.z.. W świetle wykładni tego przepisu i dokonanej oceny prawnej bezprzedmiotowe okazały się pozostałe zarzuty tego apelującego, jak też zarzuty apelującego powoda.

V. Biorąc powyższe pod uwagę Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. i art. 385 k.p.c., orzekł jak w sentencji. Konsekwencją zmiany zaskarżonego wyroku co do istoty była zmiana rozstrzygnięcia o kosztach procesu – zgodnie z art. 98 § 1 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego i kasacyjnego orzeczono zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik postępowania (art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.).

Na zasądzone koszty apelacyjne składa się opłata od apelacji (47.585 zł) oraz opłata wynagrodzenia pełnomocnika (5.600 zł), ustalona zgodnie z § 6 pkt 7 w zw. z § 12 ust.1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (t jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 490 z późn. zm) w zw. z § 21 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1804). Z kolei tytułem kosztów postępowania kasacyjnego zasądzono kwotę opłaty wynagrodzenia pełnomocnika (5.600 zł), ustalona na podstawie § 6 pkt 7 w zw. z § 12 ust.4 pkt 1 Rozporządzenia

Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (t jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 490 z późn. zm) w zw. z § 21 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1804). Łącznie zatem zasądzono z tego tytułu na rzecz strony pozwanej kwotę 58.785 zł.

SSA Robert Jurga SSA Paweł Rygiel SSA Barbara Baran