

Sygn. akt I ACa 520/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 marca 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Robert Jurga
Sędziowie:	SSA Marek Boniecki (spr.) SSO del. Wojciech Żukowski
Protokolant:	st. sekr. sądowy Urszula Kłosińska

po rozpoznaniu w dniu 26 marca 2019 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa **J. C.**

przeciwko **Gminie Miejskiej K.**

o zapłatę

na skutek apelacji strony pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 14 grudnia 2017 r. sygn. akt I C 1301/16

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 8.100 zł (osiem tysięcy sto złotych) tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.**

SSA Marek Boniecki SSA Robert Jurga SSO (del.) Wojciech Żukowski

Sygn. akt I ACa 520/18

Uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie

z dnia 26 marca 2019 r.

Powód J. C. ostatecznie domagał się zasądzenia od pozwanej Gminy Miejskiej K. kwoty 400.000 zł z odsetkami od dnia wniesienia powództwa do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za szkodę rzeczywistą poniesioną na skutek podjęcia uchwały przez Radę Miasta K. o uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, na którym znajduje się nieruchomość powoda.

Pozwana Gmina wniosła o oddalenie powództwa, zarzucając brak zaistnienia szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy szkodą a uchwaleniem planu miejscowego, albowiem nie doszło do zmiany przeznaczenia nieruchomości powoda.

Wyrokiem z dnia 14 grudnia 2017 r. Sąd Okręgowy w Krakowie: I. zasądził od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 400.000 zł z odsetkami w wysokości ustawowej za opóźnienie od dnia 13 lipca 2016 r. do dnia zapłaty; II. zasądził od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 14.217 zł tytułem kosztów procesu; III. nakazał ściągnąć od strony pozwanej na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Krakowie kwotę 16.067,66 zł tytułem kosztów sądowych.

Sąd Okręgowy ustalił stan faktyczny szczegółowo zaprezentowany w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, z którego to uzasadnienia wynika, że powód jest właścicielem nieruchomości w K. obejmującej działki o numerach ewidencyjnych:(...). Dla nieruchomości tej w dniu 31 grudnia 2010 r. wydano decyzję o ustaleniu warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego w postaci budowy ośmiu budynków mieszkalnych jednorodzinnych z garażami, budowy wewnętrznej drogi dojazdowej i wjazdu. Uchwałą Rady Miasta K. z dnia 20 listopada 2013 r. ustalono plan zagospodarowania przestrzennego obszaru (...), w wyniku czego działki powoda znalazły się na terenie zieleni nieurządzonej z dopuszczeniem funkcji rolniczej, a niewielka wschodnia część nieruchomości – na terenie zieleni nieurządzonej stanowiącej odbudowę biologiczną cieków naturalnych i rowów. Wobec uchwalenia planu zagospodarowania w dniu 25 lutego 2014 r. wydano decyzję stwierdzającą wygaśnięcie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, której podstawą było ustalenie nowego sposobu zagospodarowania działek powoda. Obecnie na żadnym fragmencie nieruchomości powoda nie jest możliwa realizacja zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej, a nieruchomość utraciła na wartości 960.000 zł.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1945, dalej: u.p.z.p.) uznał powództwo za uzasadnione. W ocenie Sądu pierwszej instancji decyzja o ustaleniu warunków zabudowy dla zamierzeń inwestycyjnych powoda potwierdzała prawnie dopuszczalny sposób korzystania z nieruchomości. Plan zagospodarowania przestrzennego zmienił dotychczasowe przeznaczenie wynikające z tej decyzji, za co powodowi należy się odszkodowanie. Orzeczenie o odsetkach Sąd Okręgowy oparł o treść art. 455 k.c. w zw. z art. 481 k.c. O kosztach procesu Sąd rozstrzygnął na podstawie art. 98 k.p.c.

Powyższy wyrok zaskarżyła w całości apelacją strona pozwana, wnosząc o zmianę orzeczenia poprzez oddalenie powództwa w całości.

Apelująca zarzuciła: I. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik postępowania, w postaci: 1) art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. poprzez oparcie wyroku na wariancie I. opinii biegłego, pomimo iż opinia ta nie mogła stanowić podstawy wyrokowania; 2) błąd w ustaleniach faktycznych będący następstwem nieprawidłowej oceny opinii biegłego wyrażający się uznaniem, że powód utracił możliwość korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem; II. naruszenie prawa materialnego w postaci art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że wejście w życie planu zagospodarowania przestrzennego spowodowało niemożność korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, pomimo iż uzyskana przez powoda decyzja o warunkach zabudowy nie określała przeznaczenia nieruchomości.

W odpowiedzi na apelację powód wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje.

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd Okręgowy dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych, uwzględniając wszystkie przeprowadzone w sprawie dowody, ocenił je zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 233 § 1 k.p.c. i wyciągnął z nich logicznie poprawne wnioski. Ustalenia te, jako mające oparcie w zgromadzonym materiale dowodowym, Sąd Apelacyjny w całości podzielił

i przyjął za własne. Zarzuty apelacji nie podważają skutecznie faktów ustalonych przez Sąd pierwszej instancji ani dokonanej oceny prawnej.

Bezpodstawny jest zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. Zachowanie wymogów określonych w pierwszym ze wskazanych przepisów wymaga, aby sąd wziął pod uwagę wszystkie dowody przeprowadzone w sprawie, dokonał ich konfrontacji i na tej podstawie wyciągnął logicznie uzasadnione wnioski, zgodnie z zasadami doświadczenia życiowego i wiedzy fachowej, jeśli jest ona wymagana w danej sprawie. Strona zarzucająca sądowi naruszenie przepisu art. 233 § 1 k.p.c. musi zatem wykazać, że ocena dowodów dokonana przez sąd była sprzeczna z określonymi regułami logiki lub też zasadami wiedzy i doświadczenia życiowego. Skarżący nie formułuje takich twierdzeń, upatrując naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. w przyjęciu do ustalenia wysokości odszkodowania wariantu I. opinii K. B., „podczas gdy ze względu na treść nie mogła stanowić podstawy wyrokowania”, z czym wiąże kolejny zarzut błędu w ustaleniach faktycznych poprzez uznanie, że powód utracił możliwość korzystania z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Należy wskazać, że warianty przyjęte przez biegłego w opinii są uzależnione od przyjętej oceny prawnej, która należy wyłącznie do sądu i pozostaje poza kompetencjami biegłego. Skarżący w żaden sposób nie kwestionuje zatem, by Sąd Okręgowy nieprawidłowo ustalił stan faktyczny, ale – jak się wydaje – w niewłaściwy sposób w istocie podważa nie fakty, a ich ocenę jurydyczną, co nie pozostaje w żadnym związku z art. 233 § 1 k.p.c. Z kolei zarzut naruszenia art. 227 k.p.c. może być skuteczny tylko w sytuacji, gdy zostanie wykazane, że sąd przeprowadził dowód na okoliczności nie mające istotnego znaczenia w sprawie i ta wadliwość postępowania dowodowego mogła mieć wpływ na wynik sprawy, bądź gdy sąd odmówił przeprowadzenia dowodu na fakty mające istotne znaczenie w sprawie, wadliwie oceniając, iż nie mają one takiego charakteru (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2001 r., IV CKN 430/00, Lex nr 1211984). Taki stan nie ma miejsca w rozpoznawanej sprawie, gdyż Sąd Okręgowy przeprowadził wszystkie konieczne dowody stosownie do wniosków stron postępowania, w szczególności niezbędny dowód z opinii biegłego z zakresu szacowania nieruchomości.

Wbrew twierdzeniom skarżącego, w sprawie nie doszło również do naruszenia prawa materialnego w postaci art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Przed dokonaniem wykładni przepisu koniecznym jest wskazanie, że brak przepisów przejściowych odnoszących się do prawa materialnego w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2268 ze zm.), nowelizującej w art. 497 ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie powoduje – jak argumentuje skarżący – konieczności stosowania w badanej obecnie sprawie od dnia 1 stycznia 2018 r. przepisów znowelizowanej ustawy w nowym brzmieniu. Do podstawowych zasad międzyczasowego prawa prywatnego należy wyrażona w art. 3 k.c. zasada, że ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że to wynika z jej brzmienia lub celu. Niezamieszczenie jej w Konstytucji daje możliwość ustawodawcy odstąpienia od niej w każdej ustawie zwykłej, usytuowanie zaś w przepisach wstępnych kodeksu cywilnego nadaje jej rangę podstawowej, od której odstąpienie dopuszczalne jest jedynie w wyjątkowych sytuacjach, wynikających z nowej ustawy lub celu niewątpliwie w niej określonego. Zasada niedziałania prawa wstecz odnosi się do całokształtu uregulowań prawa cywilnego; nie tylko do kodeksu cywilnego, ale także do aktów prawnych szczególnych (szerzej: uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., III CZP 75/13, OSNC z 2014 r., Nr 7-8, poz. 75). W orzecznictwie zasada nieretroakcji jest powszechnie przyjmowana m.in. w odniesieniu do stosunku prawnego zobowiązującego sprawcę czynu niedozwolonego do naprawienia szkody, która wywodzi się z art. XLIX § 1 p.w.k.c. stanowiącego, że nowa ustawa nie ma zastosowania przy ocenie skutków zdarzeń prawnych, które nastąpiły przed jej wejściem w życie (por. przykładowo wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 1967 r., III PRN 38/67, NP z 1968 r., nr 2, s. 275; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 1999 r., I CKN 943/97, Lex nr 1214499; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2002 r., V CKN 965/00, Lex nr 269799). Na rzecz stosowania tej zasady przemawia logiczny związek pomiędzy czasem obowiązywania nowej ustawy a czasowym zasięgiem jej stosowania, poszanowanie praw nabytych oraz stworzenie w społeczeństwie zaufania do obowiązującego ustawodawstwa. Z zasady tej wynika również założenie, że w razie wątpliwości nowy przepis prawny nie ma mocy wstecznej. W ocenie Sądu Apelacyjnego ani z brzmienia ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, ani z jej celu wywodzonego z wykładni autentycznej przepisów nie wynika wola ustawodawcy do zastosowania wyjątku od zasady nieretroakcji. Zmiana treści przepisów art. 36 oraz art. 37 u.p.z.p. wiąże się z modyfikacją dotychczasowego kształtu odpowiedzialności odszkodowawczej, przelamując utrwalone stanowisko orzecznictwa i w istotny sposób ogranicza roszczenia właścicieli. Dlatego też, mając na uwadze

czas powstania roszczenia, z którym występuje powód w obecnym postępowaniu, zastosowanie znajdują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu dotychczasowym. Żądanie powoda nie podlega zatem ocenie przez pryzmat nowej treści art. 36 ust. 1 pkt 1a u.p.z.p., a wartość nieruchomości nie może zostać oceniona na podstawie znowelizowanego art. 37 ust. 11 i 12 u.p.z.p., jak sugeruje skarżący, ponieważ do roszczeń pozwu należy stosować przepisy obowiązujące przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne.

Z przepisu art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji wynika, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty może m.in. żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Przywołana norma prawna reguluje kwestie związane z ingerencją w prawo własności, co do którego nadrzędną rolę pełnią art. 21 ust. 1 art. 64 Konstytucji gwarantujące ochronę tego prawa. Skutek, jaki może wyniknąć z uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego (uniemożliwienie bądź istotne ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości) można porównywać do skutku, jaki wynika z wywłaszczenia, o którym stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji, a które może nastąpić tylko za słusznym odszkodowaniem (por. wyrok Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12, Lex nr 1365729). Jak wyjaśnił w powyższym wyroku Sąd Najwyższy, pod pojęciem wywłaszczenia rozumie się bowiem zarówno formalne odjęcie własności, skutkujące pozbawieniem kogoś tego prawa, jak i tzw. faktyczne wywłaszczenie, pod którym należy rozumieć przejawy ingerencji władzy publicznej skutkujące naruszeniem istoty prawa własności, którym nie towarzyszy formalne odebranie tego prawa. Z takimi przejawami mamy do czynienia wówczas, gdy uchwalenie nowego lub nowelizacja dotychczasowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do tego, że właściciel utraci możliwość korzystania ze swej nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, albo gdy w sposób drastyczny organ dysponujący tzw. władztwem planistycznym takie możliwości mu ograniczy. Ingerencja w prawo własności wywołująca skutek podobny do wywłaszczenia formalnego wymaga więc stosownego odszkodowania.

Zasadniczym zarzutem apelacji było twierdzenie, że korzystanie przez właściciela nieruchomości w sposób dotychczasowy obejmuje stan rzeczywisty przed uchwaleniem planu miejscowego, nie zaś projekty i plany dotyczące przyszłego zagospodarowania terenu. W ocenie skarżącego Sąd pierwszej instancji wadliwie ustalił przeznaczenie nieruchomości w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy. Zarzut ten jest chybiony. Mając na względzie wyżej wskazaną zasadę rekompensaty ingerencji w prawo własności przez organ władzy publicznej, w orzecznictwie Sądu Najwyższego konsekwentnie prezentowane jest stanowisko, że ocenę, czy nieruchomość może być wykorzystana w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, powinno się opierać nie tylko na uprzednim faktycznym jej wykorzystaniu, lecz uwzględnić należy sposób korzystania potencjalnie dopuszczalny, nawet, jeśli nie został zrealizowany przez uprawnionego (por. przykładowo postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2018 r., II CSK 45/18, Lex nr 2508563 oraz uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2016 r., III CSK 271/15, Lex nr 2067078; uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2015 r., IV CSK 754/14, Lex nr 1789174; uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14, Lex nr 1683406). Korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem oznacza korzystanie odpowiadające przeznaczeniu przewidzianemu w miejscowym planie albo w decyzji o warunkach zabudowy. Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w niniejszej sprawie spowodował, że uzyskana przez powoda decyzja o warunkach zabudowy określała potencjalne możliwości korzystania z nieruchomości. Z decyzji uzyskanej przez powoda wynikało, że nie było przeszkód do zabudowania gruntu.

Wbrew zarzutom skarżącego nie należy umniejszać znaczenia decyzji o warunkach zabudowy, która w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego jest często jedynym sposobem wykazania, że określony sposób zagospodarowania terenu jest zgodny z przepisami u.p.z.p. i przepisami innych ustaw, określając zamiary inwestycyjne właściciela, który zwrócił się o jej uzyskanie (art. 6 ust. 2 pkt 1 i art. 61 ust. 1 u.p.z.p.). Decyzja ta stanowi również wiążące potwierdzenie hipotetycznej możliwości realizacji zamierzenia i uzyskania pozwolenia na budowę w razie spełnienia warunków przewidzianych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.). W postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy właściwy organ nie

bada warunków technicznych inwestycji, a jedynie określa w kontekście ładu przestrzennego, czy dana inwestycja i jej funkcja jest dopuszczalna na danym terenie.

Wprawdzie w niniejszej sprawie powód nie uzyskał decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż nie uzupełnił braków wniosku w odpowiednim czasie, jednak w żaden sposób nie przesądza to o zasadności argumentacji skarżącego, by brak wydania pozwolenia uniemożliwił przyjęcie określonego w decyzji o warunkach zabudowy sposobu korzystania z nieruchomości za dopuszczalny. Wszak ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę miałaby nadrzędny charakter wobec miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co wynika z art. 65 ust. 2 u.p.z.p., a obowiązek odszkodowawczy gminy w ogóle by nie powstał. Inaczej mówiąc, uzyskanie przez powoda pozwolenia na budowę czyniłoby bezprzedmiotowym zgłaszanie roszczeń na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p., skoro nie byłoby przeszkód prawnych do realizacji inwestycji mimo wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego.

Z poczynionych przez Sąd odwoławczy rozważań wynika, że nie można było uznać zarzutu naruszenia art. 36 ust. 1 u.p.z.p. za uzasadniony, a w sprawie ziściły się przesłanki uprawniające powoda do odszkodowania. Nie ulega wątpliwości, że konsekwencją uchwalenia planu miejscowego jest brak możliwości realizacji zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej, której dotyczyła wygasła decyzja o warunkach zabudowy. Na podstawie opinii biegłego ustalono, że wartość nieruchomości po uchwaleniu planu uległa obiektywnie obniżeniu o 960.000 zł. W konsekwencji stwierdzić należy, że spełniony został także warunek wykazania szkody rzeczywistej. Taki stan rzeczy uzasadniał uznanie zaskarżonego wyroku za prawidłowy.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację strony pozwanej jako nieuzasadnioną (punkt 1. sentencji wyroku).

Za podstawę rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego przyjęto art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z art. 391 §1 k.p.c. oraz § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.), zasądając od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 8.100 zł, co stanowi wynagrodzenie pełnomocnika w postępowaniu odwoławczym, o czym orzeczono w punkcie 2. sentencji wyroku.

SSA Marek Boniecki SSA Robert Jurga SSO (del.) Wojciech Żukowski