

Sygn. akt I ACa 202/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 kwietnia 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Hanna Nowicka de Poraj
Sędziowie:	SSA Jerzy Bess (spr.) SSA Sławomir Jamróg
Protokolant:	st.sekr.sądowy Beata Lech

po rozpoznaniu w dniu 15 kwietnia 2014 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa P. P., K. P.,

L. D. i P. D.

przeciwko Gminie Miejskiej K.

o zapłatę

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 6 listopada 2013 r. sygn. akt I C 885/13

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt I ACa 202/14

UZASADNIENIE

wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie

z dnia 15 kwietnia 2014 roku

Powodowie w złożonym pozwie domagali się zasądzenia na ich rzecz od strony pozwanej Gminy Miejskiej K. łącznej kwoty 427 000 zł, z czego kwota 213 500 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 12 grudnia 2012 r. dochodzona była solidarnie przez powodów K. P. i P. P., kwota 106 750 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 29 listopada 2012 r. przez powódkę L. D., a kwota 106 750 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 19 grudnia 2012 r. przez powoda P. D..

Na uzasadnienie powodowie wskazali, że są współwłaścicielami nieruchomości położonej w K. – działka nr (...) o pow. 35 a 74 m. kw. objętej (...). Nieruchomość znajduje się na granicy obszarów objętych planowaniem przestrzennym. Część działki objęta jest planem pn. „Rejon (...)”, a część nie jest objęta żadnym planem. Powodowie dochodzą pozwem odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej „upup”) w związku z uchwaleniem w dniu 6 lipca 2011 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon (...)”, który swoim zakresem objął północną część nieruchomości należącej do powodów. Na skutek uchwalenia planu niemożliwym stało się korzystanie z tej części nieruchomości zgodnie z dotychczasowym jej przeznaczeniem, w efekcie czego powodowie ponieśli szkodę w związku z istotnym obniżeniem wartości rynkowej nieruchomości.

Powodowie wskazali, że w 2010 r. wystąpili o wydanie decyzji o warunkach zabudowy północnej części działki, nieobjętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Decyzja została wydana w październiku 2010 r. Równolegle na początku 2011 r. pozwana Gmina przystąpiła do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Po wyłożeniu planu do wglądu na przełomie marca i kwietnia 2011 r. powód P. P. wniósł do niego zastrzeżenia, które nie zostały uwzględnione, a sam plan pn „Rejon (...)” został uchwalony w dniu 6 lipca 2011 r. Zgodnie z planem północna część działki powodów objęta jest zakazem lokalizacji obiektów budowlanych. Decyzja WZ pozwalająca na wybudowanie na północnej części nieruchomości domu jednorodzinnego wygasła, wobec sprzeczności jej ustaleń z planem miejscowym. W związku z utratą możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem i niekorzystną dla powodów zmianą przeznaczenia północnej części działki w następstwie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powodowie wezwali stronę pozwaną do zapłaty odszkodowania, którego wysokość odpowiada spadkowi wartości rynkowej działki w stosunku do posiadanych w działce udziałów.

Strona pozwana Gmina Miejska K. wniosła o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od każdego z powodów kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Na uzasadnienie wskazała, że kwestionuje pozew co do zasady i co do wysokości. Pozwana przyznała okoliczności faktyczne wskazane w pozwie, poza wysokością dochodzonego odszkodowania. Dodatkowo wskazała, że powodowie nabyli nieruchomość w 2007 roku., kiedy to północna część działki podlegała ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn „Rejon (...)”, zgodnie z którym obowiązywał w tej części nieruchomości zakaz zabudowy. Od 2009 r., po stwierdzeniu przez WSA nieważności części planu, działka w części północnej nie podlegała ustaleniom żadnego planu. Orzeczenie wydane przez WSA spowodowało podjęcie plac planistycznych, których efektem było uchwalenie nowego planu zagospodarowania przestrzennego pn „Rejon (...)”.

Strona pozwana zakwestionowała wykładnię przepisów prawnych dokonaną przez powodów w szczególności, aby użyte w art. 36 ust. 1 „upup” sformułowanie „zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem” odnosiło się do decyzji o warunkach zabudowy. Strona pozwana wskazała na art. 4, art. 63 ust. 3 „upup”. Podniosła, że decyzja o warunkach zabudowy nie może wywoływać skutków takich samych jak plan miejscowy i nie może być z nim utożsamiana w kontekście roszczeń zgłaszanych na podstawie art. 36 „upup” Ustawodawca w zakresie skutków o których mowa w art. 36 cyt. ustawy zrównał skutki planu miejscowego oraz decyzję o warunkach zabudowy, ale tylko wówczas gdy w oparciu o nią doszło do wydania pozwolenia na budowę. Pozwana Gmina podniosła też, że pod pojęciem dotychczasowego użytkowania nieruchomości należy rozumieć aktualny - rzeczywisty stan nieruchomości przed uchwaleniem planu, a nie stan projektowany czy planowany w przyszłości.

Sąd Okręgowy w Krakowie wyrokiem z dnia 6 listopada 2013 r. sygn. akt I C 885/13 oddalił powództwo i zasądził od powodów na rzecz strony pozwanej zwrot kosztów postępowania. Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie Sąd I instancji w rozważaniach prawnych wskazał co następuje:

Zgodnie z art. 36 ust. 1 „upup” 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, właściciela albo użytkownika wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem

ust. 2, żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części.

Powodowie dochodząc od pozwanej Gminy Miejskiej K. odszkodowań w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazali powołany przepis jako podstawę prawną dochodzonych roszczeń. Powodowie wskazali też, że szkody upatrują w spadku wartości północnej części nieruchomości, której są współwłaścicielami, a w szczególności z utratą możliwości wykorzystania nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem wynikającym z wydanej decyzji ustalającej warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pn „budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce nr (...) wraz z infrastrukturą techniczną”. Powodowie odwołali się do ceny za ar nieruchomości budowlanej i niebudowlanej.

W okolicznościach analizowanej sprawy stwierdzić należy, że nie zachodzą przesłanki warunkujące uwzględnienie żądania pozwu.

Przede wszystkim wskazać należy, że zgodnie art. 4 cyt. ustawy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest z mocy art. 14 ust. 8 aktem prawa miejscowego, ma charakter prawno kształtujący, i jako taki zawiera ustalenia powszechnie wiążące na obszarze na którym obowiązuje. Wiąże właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze. Plan miejscowy ustala przede wszystkim przeznaczenie terenu i jako taki przesądza o ograniczeniach prawa własności, które chronione konstytucyjnie (art. 21 Konstytucji) nie jest prawem bezwzględny.

Przenosząc powyższe na grunt analizowanej sprawy wskazać należy, że północna część działki nr (...)własności powodów i obecnie i w przeszłości objęta była planem zagospodarowania przestrzennego. W szczególności do dnia 1 stycznia 2003 r. (tereny rolne), następnie w okresie od 29 września 2005 r. do 28 kwietnia 2009 r. gdy obowiązywał plan zagospodarowania pn „Rejon (...)” zabraniający zabudowy i od dnia 12 września 2011 r. gdy wszedł w życie plan zagospodarowania przestrzennego pn „Rejon (...)” zabraniający zabudowy.

Powodowie nabyli nieruchomość w 2007 roku gdy obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pn „Rejon (...)” zabraniający zabudowy w północnej części nieruchomości.

W ocenie sądu, w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn „Rejon (...)” nie doszło zmiany lub ograniczenia właścicieli północnej części działki nr (...) w sposobie korzystania z nieruchomości. W szczególności, o zmianie sposobu korzystania z nieruchomości nie może świadczyć uzyskanie w dniu 11 października 2010 r. decyzji ustalającej warunki zabudowy na północnej części działki, w tym czasie nieobjętej żadnym planem zagospodarowania przestrzennego, jako że sama decyzja o charakterze deklaratorywnym wobec ustaw i aktów wydawanych na ich podstawie nie ma roli kształtującej takiej, jaką ma plan miejscowy. Decyzja nie zmienia sytuacji prawnej nieruchomości. Sam fakt wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy nie uruchamia automatycznie roszczeń z art. 36 cyt. ustawy. Inaczej sytuacja wyglądałaby w razie wydania pozwolenia na budowę tj. w fazie realizacji inwestycji. Pośrednim skutkiem wykonania, a nie wydania decyzji może być bowiem ograniczenie w zakresie korzystania z nieruchomości. Decyzja ustalająca warunki zabudowy, w świetle prawa, ma jedynie charakter promesy, przyrzeczenia, że ustalone w decyzji warunki zabudowy przesądzą o treści kolejnej decyzji – pozwolenia na budowę. Decyzja ta wygasa gdy inny wnioskodawca uzyska pozwolenie na budowę (nie ma przeszkód aby równocześnie toczyło się kilka postępowań mających na celu uzyskanie tzw. decyzji lokalizacyjnej, z wniosku różnych podmiotów) lub gdy dla danego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są sprzeczne z treścią decyzji.

Wreszcie wskazać należy, że roszczenia o zapłatę odszkodowania z art. 36 cyt. ustawy powstają wówczas gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą korzystnie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Właściciel lub użytkownik wieczysty może domagać się odszkodowania za szkodę jaką rzeczywiście poniósł (damnum emergens) a nie utracone korzyści – (lucrum cessans). Powodowie domagając się naprawienia szkody nie wskazali w ogóle na fakt poniesienia rzeczywistej szkody, bo takiej nie ponieśli. Powodowie wskazali na spodziewaną korzyść którą uzyskali

by gdyby doszło do wydania decyzji – pozwolenia na budowę, dzięki której mogli by zabudować nieruchomość, która jako działka budowlana miałaby inną, niewątpliwie wyższą wartość.

Biorąc powyższe pod uwagę powództwo jako niezasadne podlegało oddaleniu.

Powodowie apelacją zaskarżyli niniejszy wyrok w całości, zarzucając naruszenie:

- art. 36 ust. 1 pkt 1 oraz art. 61 ust. 1 „upup”, w związku z art. 140 k.c., poprzez błędne przyjęcie, że przed wejściem w życie planu zagospodarowania przestrzennego Rejon (...)część działki (...) miała takie samo przeznaczenie jak po wejściu w życie tego planu, a w związku z tym, że wejście w życie planu nie spowodowało niemożliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, mimo że wydana decyzja o warunkach zabudowy potwierdzała możliwość zabudowy tej części działki budynkiem jednorodzinnym zgodnie z obowiązującymi przepisami i w granicach możliwego wykonywania prawa własności, a na skutek wejścia w życie planu powodowie taką możliwość utracili,

- art. 361 § 1 k.c., poprzez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, że fakt wystąpienia szkody i jej wysokość należy oceniać na podstawie porównania stanu majątkowego powodów z chwili nabycia nieruchomości i z chwili wejścia w życie planu, a nie na podstawie porównania stanu majątkowego powodów z momentu bezpośrednio poprzedzającego wejście w życie planu oraz z momentu po jego wejściu w życie, a także poprzez błędne przyjęcie, że spadek wartości nieruchomości nie stanowi szkody rzeczywistej

- art. 28 ust. 1 „upup”, poprzez nieuwzględnienie faktu, że stwierdzenie nieważności poprzednio obowiązującego planu Rejon (...)wywołało skutki ex tunc, zatem sytuację powodów w chwili nabycia nieruchomości w dniu 21 maja 2007 r. (przy założeniu, że jest ona w ogóle istotna dla rozstrzygnięcia sprawy) należy oceniać tak, jakby żaden plan miejscowy faktycznie w tym dniu nie obowiązywał.

Wskazując na powyższe powodowie podnieśli, że na skutek przedwczesnego przyjęcia, że roszczenie nie przysługuje powodom co do zasady, Sąd I instancji bezpodstawnie pominął dowód z opinii biegłego ds. szacowania nieruchomości, który został powołany w celu ustalenia wysokości szkody - wartości, o jaką zmniejszyła się nieruchomość powodów w wyniku wejścia w życie planu, co stanowi nierozpoznanie istoty sprawy, zatem konieczne jest uchylene zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

W odpowiedzi na apelację strona pozwana wniosła o jej oddalenie i zasądzenie od powodów na rzecz strony pozwanej kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym według norm prawem przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Na wstępie należy zauważyć, że apelacja nie kwestionuje ustaleń stanu faktycznego dokonanych na podstawie okoliczności niespornych, a jedynie koncentruje się na zarzutach naruszenia prawa materialnego. Tak więc ocena zasadności apelacji musi zostać dokonana w realiach ustaleń stanu faktycznego dokonanych przez sąd I instancji, a sprowadza się do oceny prawnej znaczenia wydania decyzji o warunkach zabudowy na mocy art. 61 ust. 1 „upup”, w realiach przesłanek ustawowych z art. 36 ust. 1 pkt 1 „upup”.

W tym kontekście należy przytoczyć m.in. pogląd prawny wyrażony przez Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia z dnia 18 października 2012 r., I ACa 676/12, LEX nr 1237419:

1. Decyzja o warunkach zabudowy nie określa przeznaczenia nieruchomości. Stanowi o tym przepis art. 4 ust. 2 u.p.z.p. wskazując, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu określa sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu. Decyzja o warunkach zabudowy ma charakter indywidualny i określa sposób zabudowy oznaczonej nieruchomości, dla której została wydana. Celem wydania wskazanej decyzji nie jest zatem ustalenie przeznaczenia nieruchomości, gdyż zostało

to zastrzeżone dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a jedynie określenie sposobu korzystania z danej nieruchomości.

2. Zastosowanie przewidzianej w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. regulacji możliwe jest nie tylko wówczas, gdy korzystanie z nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą jest niemożliwe zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem ale również gdy jest niemożliwe zgodnie z dotychczasowym sposobem korzystania z nieruchomości. Na gruncie komentowanej ustawy ustawodawca dokonuje rozróżnienia pojęcia przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego (tak m.in. w art. 4 ustawy). Właściwym do oznaczenia przeznaczenia terenu jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Określenie natomiast sposobu korzystania z nieruchomości może nastąpić nie tylko w planie zagospodarowania przestrzennego ale również między innymi w decyzji o warunkach zabudowy. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że pojęcie „sposobu korzystania z nieruchomości” jest pojęciem szerszym od „przeznaczenia nieruchomości”. Sposób korzystania z nieruchomości obejmuje faktyczne ale i potencjalne przeznaczenie i cel danej nieruchomości w ramach przysługującego właścicielowi prawa własności, którego granice wyznaczone są ustawy, zasady współżycia społecznego i ustalone zwyczaje. Co do zasady sposób korzystania z nieruchomości odpowiada jej przeznaczeniu.

3. Przepis art. 36 ust. 1 u.p.z.p. znajduje zastosowanie do sytuacji, gdy w związku z utratą mocy planu zagospodarowania przestrzennego dla danej nieruchomości przez oznaczony czas nie obowiązywał żaden plan zagospodarowania przestrzennego a uchwalony plan ograniczył możliwości korzystania przez właściciela z konstytucyjnego prawa własności i uprawnień wynikających z art. 140 k.c.

Co prawda zgodzić należy się ze skarżącym, że decyzja o warunkach zabudowy nie może stanowić „substytutu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Jednakże ma ona doniosłe znaczenie dla sposobu zagospodarowania danego terenu, w tym dla określenia sposobu korzystania z nieruchomości, w sytuacji, gdy dla danej nieruchomości nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zaznaczenia wymaga, że zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 u.p.z.p. terenu w przypadku braku planu miejscowego, jak też zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Co więcej również wydanie samej decyzji o warunkach zabudowy może również prowadzić do zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości i skutkować powstaniem szkody w związku z niemożnością korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób. Ustawodawca w treści art. 63 ust. 3 u.p.z.p. nakazał w takim przypadku w sposób odpowiedni stosować przepis art. 36 i 37 u.p.z.p., a zatem przewidział możliwość wystąpienia przez właściciela nieruchomości do gminy z żądaniem wypłaty odszkodowania, bądź też wykupienia nieruchomości lub jej części.

Na marginesie należy też zauważyć, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy sposób korzystania z nieruchomości powodów wynikał nie tylko z wydania decyzji o warunkach zabudowy północnej części przedmiotowej działki, ale także z czynności prawnych i faktycznych podejmowanych przez powodów dla zabudowania pozostałej – południowej części działki.

Ponadto odnosząc się do znaczenia prawnego wydania decyzji o warunkach zabudowy należy odwołać się do poglądu prawnego wyrażonego w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12, LEX nr 1365729, w którym Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Użyte przez ten przepis pojęcie „rzeczywista szkoda” obejmuje także obiektywny spadek wartości nieruchomości, który wynika z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w wyniku uchwalenia planu miejscowego (por. wyroki SN z dnia: 12 października 2007 r., V CSK 230/07 nie publ., 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08 nie publ.). Wobec powyższego właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, której wartość uległa obiektywnemu obniżeniu w związku z zaistnieniem przesłanek określonych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., przysługuje w stosunku do gminy roszczenie

o odszkodowanie już za samo obniżenie wartości nieruchomości.”...„Poza tym niepodobna pominąć decyzji ... Burmistrza Miasta W. ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie centrum handlowo - usługowego na bliżej oznaczonych działkach, w tym na działce nr (...). Rację ma skarżąca twierdząc, że decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich, o czym stanowi art. 63 ust. 2 u.p.z.p. Niemniej jednak przeocza, że w kontekście art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zasadnicze znaczenie ma fakt, że decyzja taka potwierdza prawnie dopuszczalny sposób korzystania z danej nieruchomości bez względu na to czy adresatem tej decyzji jest właściciel nieruchomości.”

Tak więc zgodnie z powyżej przytoczonymi poglądami prawnymi, które podziela Sąd Apelacyjny w niniejszym składzie, zasadnym okazał się zarzut - art. 36 ust. 1 pkt 1 oraz art. 61 ust. 1 „upup”, w związku z art. 140 k.c., poprzez błędne przyjęcie, że przed wejściem w życie planu zagospodarowania przestrzennego Rejon F. S. II północna część działki (...) miała takie samo przeznaczenie jak po wejściu w życie tego planu, a w związku z tym, że wejście w życie planu nie spowodowało niemożliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, mimo że wydana decyzja o warunkach zabudowy z 11 października 2010 r. potwierdzała możliwość zabudowy tej części działki budynkiem jednorodziennym zgodnie z obowiązującymi przepisami i w granicach możliwego wykonywania prawa własności, a na skutek wejścia w życie planu powodowie taką możliwość utracili.

Zasadnym okazały się też pozostałe zarzuty apelacji naruszenia art. 361 § 1 k.c. oraz art. 28 ust. 1 „upup”.

Reasumując, żądanie powodów co od zasady jest słuszne, pod warunkiem wykazania przez powodów ewentualnego obiektywnego spadku wartości przedmiotowej części działki (...), który wynika z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w wyniku uchwalenia planu miejscowego Rejon F. S. II, w porównaniu ze ze sposobem określonym w decyzji o warunkach zabudowy z 11 października 2010 r.

Wobec faktu, że Sąd I instancji, wobec przyjętego poglądu prawnego, praktycznie nie rozpoznał istoty sprawy, a wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, albowiem Sąd I instancji faktycznie postępowania tego nie przeprowadził, należało orzec jak sentencji na mocy art. 386 § 4 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c.