

Sygn. akt I ACa 619/19

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2020 roku

**Sąd Apelacyjny w Szczecinie I Wydział Cywilny**

**w składzie następującym:**

<b>Przewodniczący:</b>	<b>SSA Ryszard Iwankiewicz</b>
<b>Sędziowie:</b>	<b>SSA Krzysztof Górski (spr.)</b> <b>SSA Leon Miroszewski</b>
<b>Protokolant:</b>	<b>St. sekr. sąd. Beata Węgrowska-Płaza</b>

po rozpoznaniu w dniu 10 stycznia 2020 roku, na rozprawie w Szczecinie

**sprawy z powództwa P. R.**

**przeciwko Gminie R.**

**o zapłatę**

**na skutek apelacji pełnomocnika powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 10 lipca 2019 r. sygn. akt I C 1739/16**

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Szczecinie, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania odwoławczego.**

**Leon Miroszewski Ryszard Iwankiewicz Krzysztof Górski**

**sygn. akt I ACa 619/19**

## UZASADNIENIE

**Pozwem z dnia 30 grudnia 2016 r. powód - P. R. wniósł o zasądzenie od pozwanej Gminy R. kwoty 12.169.700 zł wraz z odsetkami ustawowymi od kwoty 12.000.000 zł od dnia 30 października 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie od kwoty 12.000.000 zł od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty i od kwoty 169.700 zł od dnia 01 stycznia 2017 r. do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości w skutek uchwalenia przez pozwaną planu zagospodarowania przestrzennego. Nadto złożono wniosek o zasądzenie od pozwanej kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przypisanych.**

**W odpowiedzi na pozew pozwanej - Gmina R. wniosła o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od pozwanej kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przypisanych.**

Nadto w piśmie procesowym z dnia 6 sierpnia 2018 r. pozwany zgłosił zarzut przedawnienia roszczenia powoda dochodzonego w niniejszym postępowaniu w związku z tym, że dochodzone roszczenie związane jest z prowadzoną przez P. R. działalnością gospodarczą, a więc zastosowanie ma trzyletni okres przedawnienia. Początek biegu terminu dochodzenia roszczenia należy liczyć od daty wejścia w życie uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego tj. od 29 listopada 2010 r. Dalej wskazano, że w ustawie o planowaniu przestrzennym nie zawarto szczególnego przepisu przedawnienia roszczenia wynikającego z art. 36 ust. 1 tego aktu. Tym samym zastosowanie znajdują zasady ogólne kodeksu cywilnego tj. art. 118 k.c. Roszczenie zatem przedawniło się w listopadzie 2013 r. Pozew inicjujący przedmiotowe postępowanie wpłynął zaś 29 grudnia 2016 r.

Powód odnosząc się do zarzutu przedawnienia zgłoszonego przez stronę przeciwną, w piśmie z dnia 14 sierpnia 2018 r. stanął na stanowisku, iż do roszczeń wynikających z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zastosowanie ma dziesięcioletni okres przedawnienia. W uzasadnieniu twierdzenia powołał liczne orzecznictwo Sądu Najwyższego potwierdzające w ocenie strony powodowej prawidłowość stosowania dłuższego okresu przedawnienia.

Pismem z dnia 10 kwietnia 2019 r. powód rozszerzył powództwo wnosząc o zasądzenie od Gminy R. na rzecz P. R.:

1. kwoty 12.169.700 zł z odsetkami ustawowymi od kwoty 12.000.000 zł od dnia 30.10.2015 r. do dnia 31.12.2015 r. oraz

a) odsetkami ustawowymi za opóźnienie od kwoty 12.000.000 zł od dnia 01.01.2016 r.,

b) od kwoty 169.700 zł od dnia 01.01.2017 r. do dnia zapłaty.

2. kwoty 23.603.600 zł z tym zastrzeżeniem, że wykonanie przez Gminę obowiązku zapłaty tej kwoty winno nastąpić w terminie do dnia 01.09.2019 r., a w przypadku opóźnienia w płatności wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od dnia 02.09.2019 r. do dnia zapłaty.

Wyrokiem z dnia 10 lipca 2019 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie w sprawie rozpoznawanej pod sygn. akt I C 1739/16 oddalił powództwo (pkt I.) oraz zasądził od powoda P. R. na rzecz pozwanej Gminy R. 25 017 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego i opłaty skarbowej od pełnomocnictwa oraz 5 000 zł tytułem zwrotu wydatków (pkt II.).

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny sprawy:

Powód - P. R. jest wyłącznym właścicielem działki nr (...), do 2013 r. zewidencjonowanej w ewidencji gruntów pod numerami (...) oraz (...), położonej w N. przy ul. (...), gmina R.. Przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności nastąpiło 1 września 2003 r. Działka ma powierzchnię 2.138 m<sup>(2)</sup>. Znajduje się w pasie nadmorskim Gminy R. i leży w bezpośrednim sąsiedztwie plaży biegnącej wzdłuż morza B..

Powód prowadzi na tej nieruchomości działalność gospodarczą związaną z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi w ośrodku (...). Ceny najmu jednego apartamentu za dobę w ośrodku powoda wahają się do 600-700 zł.

Teren obecnej działki nr (...) od 27 stycznia 1988 r. objęty jest planem zagospodarowania przestrzennego, który był dwukrotnie modyfikowany: uchwałą nr (...) z dnia 8 czerwca 1991 r. oraz uchwałą nr IV/19/94 z 20 października 1994 r.

*W dokumencie tym został oznaczony symbolem 25U, jako istniejący teren chaotycznej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej oraz ośrodków wypoczynkowych. W 1991 r. dodano nadto ustalenie, że preferowana przez gminę powierzchnia zabudowy na tym terenie powinna wynosić 50% terenu w obrębie wyznaczonych, nieprzekraczalnych linii zabudowy. Na terenach wypoczynkowych, pensjonatowo-mieszkalnych z usługami dopuszczona została natomiast zabudowa do 70%. Nadto wskazano, że maksymalna wysokość budynków może wynosić 3,5 kondygnacje. Parkowanie na terenach mieszkalno – pensjonatowych powinno zaś odbywać się w granicach działki.*

*Działka zabudowana jest trzema budynkami. Pierwszy o charakterze mieszkalnym z pomieszczeniami gościnnymi o powierzchni zabudowy 189,85 m<sup>2</sup>, powierzchni użytkowej 1.064,06 i kubaturze 3.126,47 m<sup>3</sup>. Posiada 4 kondygnację nadziemne oraz podpiwniczenie. Budynek ten powstał w 2000 r. Drugi budynek ma charakter usługowy. Jest parterowy o powierzchni zabudowy 730 m<sup>2</sup>. Znajduje się w nim restauracja. Pochodzi z 1970 r. Trzeci budynek również ma charakter niemieszkalny i pełni rolę gospodarczą. Ma powierzchnię 102 m<sup>2</sup> oraz dwie kondygnacje.*

*Łączna suma powierzchni zabudowy wynosi 1.021,85 m<sup>2</sup> tj. 48% powierzchni działki. Na terenie działki znajduje się także utwardzony parking.*

*Dnia 13 grudnia 2002 r., rozpoznając wniosek P. R., Wójt Gminy R. wydał decyzję ustalającą warunki zabudowy nieruchomości. Wskazano w niej następujące parametry zabudowy:*

- zabudowa usługowo – wypoczynkowa (symbol terenu 25U);*
- powierzchnia zabudowy do 70% powierzchni działki;*
- wysokość budynku głównego do 3,5 kondygnacji;*
- wysokość ścianki kolankowej do 1 metra;*
- dach – wysoki, symetryczny, kąt nachylenia połaci głównych w przedziale 38-45 stopni, pokrycie dachu ceramiczne lub imitacja;*
- wysokość drugiego budynku do 1,5 kondygnacji;*
- dach jak w budynku głównym;*

*Termin obowiązywania decyzji został określony na okres 24 miesiące od daty jej wystawienia.*

*Dnia 31 grudnia 2003 r. na mocy przepisów ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stracił moc obowiązującą plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony w styczniu 1988 r.*

*Decyzją z dnia 18 listopada 2004 r. zmieniono z kolei okres obowiązywania decyzji ustalającą warunki zabudowy działki nr (...), wydanej dnia 13 grudnia 2002 r., na bezterminowy.*

*W sierpniu 2010 r. firma (...) na zlecenie powoda opracowała na podstawie decyzji o warunkach zabudowy z 2002 r. projekt budowlany pn. "Rozbudowa zespołu budynków usługowych budynek SPA z pokojami sanatoryjnymi".*

*Projekt przewidywał powierzchnię zabudowy po rozbudowie 1.239 m<sup>( 2)</sup> (57,8%), i wysokość budynku (...) kondygnacje plus poddasze.*

*W dniu 29 września 2010 r. Rada Gminy R. podjęła uchwałę nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy R. w części N. – strona północna.*

*Akt ten objął swoim zasięgiem obowiązywania również nieruchomość należącą do P. R., która została zakwalifikowana pod symbolem (...) o przeznaczeniu – teren usług turystycznych, gastronomii i handlu, teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.*

*W akcie tym ustalono następujące parametry zabudowy:*

*1. wskaźnik wyposażenia w miejsca postojowe:*

*a. dla obiektów handlowych – min. jedno stanowisko na każde rozpoczęte 25m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej;*

*b. dla innych obiektów usługowych - min. jedno stanowisko na każde rozpoczęte 40m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej;*

*c. dla obiektów turystycznych (hotele, pensjonatów, apartamentów, schronisk itp.) oraz domów gościnnych i innych obiektów zamieszkania zbiorowego – min. jedno stanowisko na jeden pokój gościnny lub jednostkę mieszkalną;*

*2. wysokość zabudowy: 2 do 3 kondygnacji nadziemnych (w tym poddasze), ale nie więcej niż 13 metrów;*

*3. geometria dachu: dwu lub wielospadowe, nachylenie połaci dachowych od 30-45 stopni;*

*4. powierzchnia zabudowy: do 50% powierzchni działki;*

*5. powierzchnia biologicznie czynna: min. 30% działki.*

*Jednocześnie wskazano, że m. in. dla terenu (...) dopuszcza się przekroczenie powierzchni zabudowy o maksymalnie 5% powierzchni działki lub terenu w celu lokalizacji usług odnowy biologicznej, w tym: gabinetu masażu, gabinetu urody, sali gimnastycznej, siłowni, basenu kąpielowego, przy czym powierzchnia usług odnowy biologicznej nie może być mniejsza niż 100m<sup>(2)</sup> powierzchni użytkowej, a powierzchnia lustra wody basenu kąpielowego musi wynosić co najmniej 50 m<sup>(2)</sup>.*

*W § 13 pkt. 1 Uchwały dodano zastrzeżenie, że do czasu realizacji ustaleń niniejszego planu tereny mogą być zagospodarowane i zabudowane w dotychczasowy sposób.*

*W uchwale wskazano, iż wchodzi ona w życie po upływie 30 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa (...). Publikacja miała miejsce dnia 29 października 2010 r.*

*Dnia 8 listopada 2010 r. powód złożył do Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w G. wniosek o wraz z dokumentacją budowlaną o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę budynku usługowego SPA z pokojami sanatoryjnymi przy ul. (...) w m. N. gm. R..*

*W trakcie rozpatrywania wniosku, postanowieniem z dnia 23 listopada 2010 r., starosta wezwał powoda do usunięcia braków i nieprawidłowości występujących w przedłożonym projekcie budowlanym, a polegających na:*

- uzupełnieniu projektu zagospodarowania terenu o nieprzekraczalne linie zabudowy;
- dostosowaniu łącznej (istniejącej i projektowanej) powierzchni zabudów do zgodności z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz wykazania bilansu powierzchni biologicznie czynnej;
- dostosowaniu ilość kondygnacji nadziemnych oraz wysokość projektowanego budynku do zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;
- przedłożeniu uzgodnionego projektowanego zjazdu;
- uzupełnieniu projektu zagospodarowania terenu o miejsca postojowe w ilość wynikającej z ilości pokoi sanatoryjnych oraz powierzchni projektowanej funkcji usługowej.

**Dnia 29 grudnia 2010 r. Wójt Gminy R. wydał decyzję stwierdzającą wygaśnięcie decyzji z dnia 13 grudnia 2002 r. ustalającej warunki zabudowy nieruchomości dla działki nr (...) położonej w N., przy ul. (...).**

**Dnia 6 kwietnia 2011 r. Starosta Powiatu (...), wobec nieuzupełnienia braków do których zobowiązano powoda, wydał decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku usługowego z pokojami sanatoryjnymi przy ul. (...) w N.. Przyczyną negatywnego rozpoznania wniosku był brak zgodności projektu budowlanego z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 29 września 2010 r.**

**Powód nie zgodził się z powyższą decyzją i złożył od niej odwołanie.**

**Wojewoda (...) decyzją z dnia 18 maja 2011 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.**

**Pismem z dnia 28 kwietnia 2015 r. P. R. wezwał Gminę R. do wypłaty odszkodowania w 12.000.000 zł.**

**Nadto, wobec braku reakcji ze strony Gminy na wezwanie do zapłaty, w piśmie datowanym na 28 maja 2015 r. powód zwrócił się do pozwanej o zaproponowanie sposobu i wysokości rekompensaty poniesionych strat.**

**Pismem z dnia 29 grudnia 2016 r. powód wezwał nadto pozwaną, przez pełnomocnika zawodowego, do zapłaty kwoty 169.700 zł stanowiącej różnicę w wysokości straty ustaloną w operacie prywatny szacunkowy, a sumą wskazaną w wezwaniu z dnia 28 kwietnia i 28 maja 2015 r.**

**W styczniu 2017 r. Gmina wystosowała odpowiedź do P. R. wskazując, iż uznaje zgłoszone roszczenia za oczywiście bezzasadne z uwagi na fakt, iż powód nie poniósł żadnej szkody w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwałą nr (...).**

**W uzasadnieniu podano, że decyzja o warunkach zabudowy wydana w 2002 r. zezwalała na istnienie na terenie P. R. jedynie dwóch budynków z czego jeden mógł mieć do 3,5 kondygnacji, a drugi do 1,5. Nie było, więc możliwości rozbudowania budynku usługowego (restauracji) do 4 kondygnacji. Dodatkowo wskazano wzywającemu, że jego uprawnienia w zakresie możliwości rozbudowy uległy zwiększeniu, albowiem gruncie nowego planu zagospodarowania przestrzennego zwiększyła się dopuszczalna wysokość budynku pomocniczego z 1,5 do 3 kondygnacji.**

**Pismem z dnia 26 lutego 2019 r., doręczonym dnia 1 marca 2019 r., P. R. wezwał Gminę R. do zapłaty kwoty 35.773.000 zł tytułem pokrycia szkody planistycznej powstałej w związku z uchwaleniem**

**przez Gminę R. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwałą z dnia 29 września 2010 r.**

**Wartość rynkowa nieruchomości powoda w stanie prawnym wynikającym z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania wynosi 6.040.200 zł. Z kolei wartość rynkowa tej samej nieruchomości po dacie wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego od 29 listopada 2010 r. wyniosła 5.133.400 zł.**

**Plan miejscowy nie zmienił przeznaczenia terenu na którym znajduje się nieruchomość, ale ograniczył jej potencjał inwestycyjny poprzez ograniczenie powierzchni zabudowy, wysokości kondygnacji, dodanie powierzchni biologicznie czynnej oraz wskazania liczby i powierzchni miejsc parkingowych.**

**Wprowadzone miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego warunki planistyczne skutkowały zmniejszeniem powierzchni zabudowy do 50% powierzchni działki; ograniczeniem wysokości budynku do 3 kondygnacji, w tym poddasze; wprowadzeniem minimalnej powierzchni biologicznie czynnej - 30% oraz wprowadzeniem powierzchni parkingów i liczby miejsc parkingowych w zależności od funkcji (sposobu korzystania z budynków) określonych w § 11 pkt. 2.**

**Nie zmieniła się natomiast funkcja terenu oraz sposób korzystania z nieruchomości przez powoda. Na skutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego z 2010 r. nie doszło do istotnego ograniczenia sposobu korzystania z działki natomiast doszło do ograniczenia potencjału inwestycyjnego działki.**

**W tak ustalonym stanie faktycznym sprawy Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie.**

**Na wstępie Sąd wskazał, iż powód P. R. na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2018.1945.j.t.) domaga się zapłaty od pozwanej - Gminy R. łącznie kwoty 35 773 000 zł (po rozszerzeniu powództwa pismem z 8 kwietnia 2019 r.) tytułem odszkodowania za szkodę poniesioną na skutek uchwalenia przez pozwaną 29 września 2010 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do powyższego przepisu, w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia planu, 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 albo wykupienia nieruchomości lub jej części.**

**W związku z tym, że powód wywodzi roszczenie z faktu poniesienia szkody na skutek uchwalenia powyższego planu Sąd wskazał, że plan zagospodarowania przestrzennego, jest instrumentem służącym do realizowania przez samorządy gminne polityki przestrzennej, kształtowania przestrzeni publicznej, reguluje sytuację prawną konkretnych nieruchomości i wpływa na rozwój działalności gospodarczej w gminie. Uchwalenie planu wyznacza pożądane kierunki rozwojowe konkretnej przestrzeni i pozwala na koordynację działalności inwestycyjnej. To w planie ustala się przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.); plan miejscowy stanowi podstawę wydawania pozwoleń na budowę, bez potrzeby wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i ma bezpośredni wpływ na zakres uprawnień przysługujących właścicielom nieruchomości.**

**Powołując się na regulację przepisu art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Sąd wskazał, że plan zagospodarowania jest aktem prawa miejscowego, będącym podstawą wydawania decyzji administracyjnych, który podobnie jak inne akty normatywne**

jest wiążący zarówno dla organów administracji, jak i właścicieli nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Władztwo planistyczne gminy podlega ograniczeniom wynikającym przede wszystkim z przepisów prawa administracyjnego. W razie wyrządzenia szkody ma zastosowanie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., stosownie do którego, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Właściwym postępowaniem, w toku którego nastąpi stwierdzenie niezgodności z prawem aktów prawa miejscowego, tj. uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej, jest postępowanie przed sądem administracyjnym. Wynika to wyraźnie z art. 184 Konstytucji RP i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2018.1302 j.t.). Dopiero „przedsąd” dokonany w tym postępowaniu umożliwia wytoczenie powództwa o naprawienie szkody.

Dalej, Sąd powołując się na utrwalone orzecznictwo wskazał, że gmina posiada, z mocy art. 4 ust. 1 u.p.z.p., uprawnienia do określania sposobów zagospodarowania terenu, doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym, nie oznacza, że z władztwa tego może korzystać całkowicie dowolnie. Władztwo to nie może być nadużywane, a sąd administracyjny jest uprawniony i zobowiązany do kontroli tego władztwa pod kątem jego ewentualnego nadużycia. W takiej sytuacji ma zastosowanie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2019.506 j.t.), stosownie, do którego każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Uzyskanie powyższego „przedsądu” umożliwia wytoczenie powództwa o naprawienie rzeczywistej szkody w rozumieniu art. 361 § 2 k.c.

Uwzględniając powyższe, Sąd w rozpoznawanej sprawie stwierdził, że powód bezspornie takim „przedsądem” nie dysponuje, a powołany przez niego, jako uzasadnienie żądania pozwu art. 36 ust. 1 u.p.z.o. nie służy naprawieniu szkody planistycznej wynikającej z uchwalenia planu miejscowego. Wobec braku stwierdzenia w trybie administracyjnym nieważności lub niezgodności z prawem uchwały z 29 września 2010 r. obowiązuje w stosunku do niej domniemanie prawidłowości. Powyższy przepis ma zastosowanie w stosunku do takich prawidłowych uchwał i nie może być wykorzystywany do obchodzenia przepisów wymagających dla stwierdzenia ich niezgodności z prawem tzw. „przedsądu” wymaganego stosownie do art. 417<sup>1</sup> § 1 k.p.c. Przepis art. 36 ust. 1 u.p.z.p. ma zastosowanie do sytuacji, gdy w związku z uchwaleniem zgodnego z prawem planu miejscowego korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się co najmniej istotnie ograniczone. Pierwszym punktem odniesienia jest zatem data wejścia planu miejscowego w życie, a drugim sposób korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z przeznaczeniem. Ciężar dowodu w zakresie wykazania powyższych przesłanek spoczywa na stronie powodowej (art. 6 k.c.).

**Sąd Okręgowy zauważył, że powód nawet nie podnosił, że w związku z uchwaleniem planu dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości istniejący na dzień wejścia planu w życie, tj. 29 listopada 2011 r., uległ istotnemu ograniczeniu. Nie podnosił, że w związku z jego uchwaleniem będzie zmuszony na przykład do zaprzestania prowadzenia dotychczasowej działalności gospodarczej, zmiany profilu działalności lub zmiany przeznaczenia części nieruchomości, usunięcia elementów infrastruktury, ograniczenia powierzchni użytkowej zabudowy działki. Powód wywodzi roszczenie z faktu, że w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy z 13 grudnia 2002 r. możliwa do wybudowania powierzchnia użytkowa wynosiła 3 135 m<sup>2</sup>, zaś po wejściu w życie planu miejscowego można uzyskać powierzchnię użytkową w górnej granicy 700-750 m<sup>2</sup>, co oznacza spadek o około 76 % i ma wpływ na wartość nieruchomości. Według sporządzonego na zlecenie powoda przez mgr K. B. operatu wysokość straty wynikającej ze zmniejszenia potencjału zabudowy wynosi 12 169 700 zł, co stanowi wysokość dochodzonego odszkodowania. W oparciu o dowód z opinii biegłej sądowej M. Z. Sąd ustalił, że nowe warunki planistyczne faktycznie zmniejszyły powierzchnię zabudowy do 50 % działki, ograniczyły wysokość budynku do 3 kondygnacji, wprowadziły minimalną powierzchnię biologiczną czynną 30 %, wprowadziły powierzchnię parkingów i liczby miejsc parkingowych w zależności od sposobu korzystania z**

budynków – co doprowadziło do ograniczenia potencjału nieruchomości powoda (opinia biegłej M. Z.). W ocenie Sądu samo tylko ograniczenie pewnych aspektów potencjału wykorzystania nieruchomości, w szczególności możliwych do uzyskania pożytków cywilnych, nie oznacza ograniczenia korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p., albowiem w dacie wejścia uchwały w życie te potencjalne możliwości nie zostały zrealizowane i miały charakter tylko hipotetyczny. W związku z wprowadzeniem planu powód nie jest zmuszony do wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń, np. do wyburzenia części zabudowań, w celu zmniejszenia powierzchni zabudowy lub wprowadzenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, co stanowi wystarczającą przesłankę oddalenia powództwa.

Dalej Sąd Okręgowy wskazał, że powyższej oceny nie zmienia fakt, że 8 listopada 2010 r. powód złożył wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę budynku usługowego z pokojami sanatoryjnymi na działkach (...) - obecnie działka nr (...) (k. 299). Złożenie takiego wniosku z całą pewnością nie zastępuje przesłanki korzystania z nieruchomości w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Złożenie takiego wniosku stanowi tylko pewien etap na długiej drodze do korzystania z zabudowań będących jego przedmiotem, którego urzeczywistnienie do czasu zakończenia realizacji inwestycji będzie miało charakter tylko hipotetyczny. W kontekście roszczenia odszkodowawczego złożenie tego wniosku nie może służyć uzyskaniu naprawienia szkody także dlatego, że nastąpiło już po podjęciu 28 maja 2004 r. uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (co bezspornie wynika z pisma pozwanej z 11.12.2017 r.) oraz po uchwaleniu tego planu 29 września 2010 r. Powód złożył zatem ten wniosek doskonale wiedząc, że jego realizacja może nie być zgodna z uchwalonym nieco ponad miesiąc wcześniej planem. Ponadto wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego nigdy nie został zaakceptowany. Plan miejscowy wszedł w życie 29 listopada 2010 r., a 6 kwietnia 2011 r. Starosta (...) odmówił zatwierdzenia tego projektu i wydania pozwolenia na budowę. Powyższa chronologia wskazuje jednoznacznie, że złożenie wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego nie miało nic wspólnego z faktycznym korzystaniem z nieruchomości w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p. W rezultacie uchwalenie planu miejscowego nie mogło spowodować ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości w stosunku do tego, jaki miał miejsce w dacie jego uchwalenia i wejścia w życie.

Sąd meriti w odniesieniu z kolei do obszernej argumentacji powoda wskazującej na sprzeczność planu miejscowego z 29 września 2010 r. z decyzją z 13 grudnia 2002 r. o warunkach zabudowy, wskazał, że w tym zakresie mogły znaleźć zastosowanie omówione wcześniej przepisy administracyjne, w szczególności art. 101 ust. 1 w zw. z art. 94 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, które pozwalają na zaskarżenie uchwały do sądu administracyjnego w celu stwierdzenia jej nieważności lub niezgodności z prawem. Brak korzystnego dla powoda orzeczenia sądu administracyjnego (pełniącego także rolę tzw. „przedsądu” w rozumieniu art. 41<sup>1</sup> k.c.) oznacza, że powyższy plan miejscowy korzysta z domniemania prawidłowości, także w zakresie dopuszczalnej do wybudowania powierzchni użytkowej, nawet jeżeli jego postanowienia są pod względem możliwych do uzyskania pożytków cywilnych obiektywnie mniej korzystne dla powoda od zawartych w decyzji z 13 grudnia 2002 r.

Z powyższych względów, Sąd meriti uznał, że ponieważ w związku z uchwaleniem uchwały nr (...) Rady Gminy R. z 29 października 2010 r. korzystanie z nieruchomości P. R. lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nie zostało istotnie ograniczone w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p. powództwo podlega oddaleniu.



Następnie Sąd Okręgowy wskazał, że w zaistniałej sytuacji dokonywanie ustaleń dotyczących wysokości rzeczywistej szkody w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie może mieć wpływu na treść rozstrzygnięcia. W celu ustalenia wysokości szkody Sąd sformułował tezę dowodową, jak w pkt I postanowienia z 13 września 2017 r. zgodnie z wnioskiem powoda zawartym w jego piśmie z 5 lipca 2017 r. Biegła sądowa M. Z. ustaliła, że na skutek uchwalenia nowego planu wartość rynkowa nieruchomości spadła z 6 040 200 zł do 5 133 400 zł, tj. o 906 800 zł. Biegła wyjaśniła, że powyższa różnica wynika ze zmniejszenia potencjału inwestycyjnego nieruchomości będącego wyrazem ograniczeń wprowadzonych w nowym planie i nie uwzględnia utraconych korzyści. Przy ustalaniu wartości nieruchomości biegła uwzględniła w szczególności atrakcyjność lokalizacji działki (w tym odległość od morza, obiektów handlowych, otoczenie), stan techniczno-użytkowy budynku, potencjał nieruchomości oraz dostępność komunikacyjną. Podkreśliła bardzo atrakcyjną lokalizację bezpośrednio przy morzu, ale też niewielką powierzchnię działki, co przy dużej powierzchni zabudowy skutkuje brakiem zaplecza w postaci urządzonych terenów zielonych, miejsc rekreacji, basenu i innych atrakcji oferowanych przez inne obiekty wypoczynkowe i powoduje że nieruchomość jest mało atrakcyjna. Powyższa opinia jest logiczna, spójna z zebraniem materiałem procesowym i zgodna z zasadami wiedzy oraz doświadczenia życiowego. Biegła udzieliła przekonujących odpowiedzi na zarzuty formułowane przez obie strony w opiniach uzupełniających, pisemnej oraz ustnej, w tym także dotyczące przyjętej metodologii wyceny i Sąd nie dostrzega możliwości zakwestionowania dokonanych przez biegłą ustaleń.

Sąd w odniesieniu do zarzutu przedawnienia roszczenia powoda wskazał, że roszczenia przewidziane w art. 36 u.p.z.p. nie są związane z działalnością strony powodowej, lecz z normotwórczym działaniem pozwanej Gminy. Uchwalenie przez Gminę planu miejscowego mogło oddziaływać na nieruchomość powoda niezależnie od tego, czy prowadzono na nich działalność gospodarczą, czy też nie. Tym samym roszczenia P. R. nie są pochodną stosunku prawnego, powstającego w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej i przedawniają się w terminie dziesięciu lat (art. 118 k.c.) (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2016 r., II CSK 53/16).

Na koniec Sąd Okręgowy wskazał dowody na których oparł rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie oraz ich ocenę. I tak, ustalenia faktyczne w sprawie zostały dokonane w oparciu o dokumenty, których prawdziwości strony nie kwestionowały oraz opinię biegłej M. Z.. Sąd dał wiarę zeznaniom świadka M. H. oraz powoda P. R. w zakresie znajdującym odzwierciedlenie w ustalonym za udowodniony stanie faktycznym. W szczególności Sąd nie dopatrył się wiarygodnego materiału procesowego pozwalającego na uznanie, że w wyniku uchwalenia planu miejscowego korzystanie z nieruchomości powoda doznało istotnych ograniczeń w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.o. lub że wartość nieruchomości uległa obniżeniu w stopniu wyższym, niż to wynika z opinii biegłej sądowej. Sąd nie opierał się na opiniach prywatnych dostarczonych przez powoda, uznając, że te opinie są tylko wyrazem stanowiska powoda, ale w zakresie wymagającym wiadomości specjalnych nie mogą zastępować opinii zleconej przez Sąd na podstawie art. 278 k.p.c.

Na posiedzeniu w dniu 26 czerwca 2019 r. Sąd oddalił wnioski o przesłuchanie świadków A. K., B. C., M. F. i T. A., którzy są autorami prywatnych ekspertyz zleconych przez powoda, albowiem prywatne ekspertyzy dotyczyły okoliczności, których stwierdzenie wymaga wiadomości specjalnych, w pozostałym zakresie stanowisko powoda zostało wyjaśnione przez powoda i jego pełnomocnika oraz w dołączonych przez strony dokumentach. Wobec wyczerpującego charakteru opinii biegłej M. Z. Sąd pominął również wnioskowany dowód z opinii innego biegłego. Sąd przeprowadził wszystkie dowody, które były potrzebne do dostatecznego wyjaśnienia okoliczności spornych i istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 217 § 3 k.p.c.). Przeprowadzanie dodatkowych dowodów prowadziłyby tylko do zbędnego przedłużenia postępowania. W

odniesieniu do ogólnego zaprzeczenia przez powoda twierdzeniom strony pozwanej Sąd podkreślił, że zgodnie z utrwalonym poglądem, stosownie także do art. 3 k.p.c., strony są obowiązane do formułowania stanowiska procesowego w sposób zgodny z dobrymi obyczajami, to jest przede wszystkim w sposób rzeczowy, a zatem taki, który pozwoli na odniesienie się do konkretnych zarzutów zarówno stronie, jak i sądowi rozpoznającemu sprawę. Stosowane niekiedy ogólne zaprzeczenie wszystkim twierdzeniom strony przeciwnej w istocie pozbawia stronę przeciwną możliwości zajęcia stanowiska w sposób rzeczowy, stanowi oczywiście naruszenie powyższego przepisu i tym samym jest pozbawione znaczenia procesowego.

Sąd Okręgowy wydał rozstrzygnięcie o kosztach procesu na podstawie art. 98 k.p.c. w zw. z § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804), mając na uwadze, że strony uiściły zaliczki na koszty biegłego w wysokości po 5 000 zł, a wysokość wydatków wyniosła 8 165,59 zł. Nadwyżka zostanie rozliczona osobnym postanowieniem wydanym na podstawie art. 108<sup>1</sup> k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku wniosła strona powodowa, zaskarżając go w całości, jednocześnie zarzucając:

I. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy tj.:

1. art. 6 k.c. w związku z art. 232 k.p.c. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że:

a. powód nie wykazał, aby dysponował orzeczeniem - wydanym w trybie postępowania administracyjnego, stwierdzającym istnienie niezgodności z prawem aktu prawa miejscowego tj. uchwały Rady Gminy R. przyjmującej w dniu 29.09.2010 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, które to orzeczenie stanowić musi tzw. „przedsąd” otwierający poszkodowanemu możliwość skorzystania z drogi procesu cywilnego opartego na dyspozycji art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. w celu dochodzenia szkody w granicach określonych treścią art. 361 §2 k.c., podczas gdy w procesie odszkodowawczym opartym na art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przesłanką skutecznego dochodzenia naprawienia szkody nie jest wadliwość aktu prawa miejscowego rozumiana jako sprzeczność z konstytucją, ustawą lub umową międzynarodową lecz jeden z negatywnych skutków opisanych w hipotezie art. 36 ust. 1 u.p.z.p.,

b. powód nie wykazał, aby w związku z uchwaleniem planu został zmuszony do:

- zaprzestania dotychczasowej działalności gospodarczej,
- zmiany profilu działalności lub zmiany przeznaczenia części nieruchomości,
- usunięcia elementów infrastruktury,
- ograniczenia powierzchni użytkowej zabudowy działki

podczas, gdy wystąpienie i wykazanie powyższych okoliczności nie wyczerpuje katalogu negatywnych skutków uzasadniających skuteczną akcję odszkodowawczą opartą o dyspozycję art. 36 ust. 1 u.p.z.p., a rodzaj i charakter ww. skutków przykładowo wymienionych przez Sąd I Instancji wskazuje na to, że Sąd I Instancji konsekwentnie błędnie wiąże zasadność roszczenia odszkodowawczego jedynie z faktem uchwalenia planu miejscowego w sposób rażąco sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym (w szczególności naruszającym art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.).

2. art. 231 k.p.c. w związku z art. 233 § 1 k.p.c. poprzez sprzeczne ze zgromadzonym

*materiałem dowodowym ustalenie, że:*

a. *korzystanie z nieruchomości powoda lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nie zostało istotnie ograniczone, podczas gdy z wszystkich operatów szacunkowych znajdujących się w aktach sprawy (w tym z mającego postać opinii biegłego sądowego operatu autorstwa Pani M. Z. kwestionowanego przez powoda w innym zakresie) wynika, że co do zasady uchwalenie nowego planu doprowadziło do istotnego ograniczenia możliwości korzystania przez powoda w dotychczasowy sposób skutkiem obniżenia potencjału inwestycyjnego nieruchomości, a w konsekwencji obniżenia jej wartości,*

b. *tylko faktyczna realizacja inwestycji na działce powoda w oparciu o zatwierdzony stosownie wcześniej projekt budowlany sporządzony w zgodności z posiadaną decyzją o warunkach zabudowy w zestawieniu z niekorzystną zmianą planu stanowiłaby przesłankę pozytywną ustalenia faktu wystąpienia szkody w majątku powoda, podczas gdy ani fakt braku realizacji inwestycji, ani data złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, ani w ogóle jakakolwiek aktywność powoda po uzyskaniu bezterminowej decyzji o warunkach zabudowy w kwestii planowania i realizacji inwestycji nie wpływa co do zasady na powstanie obiektywnego faktu obniżenia potencjału jego nieruchomości będącego skutkiem uchwalenia planu,*

c. *właściwą drogą dla zwalczania negatywnych, w stosunku do posiadanej przez powoda decyzji o warunkach zabudowy z 13 grudnia 2002 r. skutków uchwalenia nowego planu było zaskarżenie uchwały Rady Gminy do Sądu Administracyjnego, podczas gdy uchwała o przyjęciu planu jest niewadliwa prawnie, a „wygaszanie” (sprzecznych ze stojącym wyżej w hierarchii niewadliwym prawnie planem zagospodarowania) decyzji o warunkach zabudowy przewiduje sama u.p.z.p.,*

3. *art. 231 k.p.c. w związku z art 233 k.p.c. poprzez zaniechanie ustalenia w oparciu*

*o operaty szacunkowe sporządzone przez B. C. i A. K., że:*

- na rynku lokalnym transakcji obrotu nieruchomościami występują nieruchomości o znacznie wyższym stopniu podobieństwa do nieruchomości powoda w stosunku do nieruchomości przyjętych do porównania przez biegłą Z.,*
- ceny nieruchomości o tzw. ekstremalnych cenach jednostkowych rozumianych jako nieruchomości położone w bezpośredniej bliskości linii brzegowej i plaży osiągają znacznie wyższe wartości w stosunku do innych nieruchomości zlokalizowanych w pasie nadmorskim,*
- dostępne dla rzeczoznawców ceny transakcyjne występujące aktualnie w omawianym segmencie rynku w porównaniu do cen transakcyjnych przyjętych z posiadanej przez biegłą bazy danych uległy znacznemu wzrostowi.*

4. *art. 224 § 1 k.p.c. poprzez zaniechanie poczynienia ustaleń istotnych dla rozstrzygnięcia i zamknięcie rozprawy bez dokonania w sposób niewadliwy ustalenia dotyczącego wysokości rzeczywistej szkody w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. tj. nie rozpoznanie sprawy co do istoty, podczas gdy nie sposób było wyrokować bez ustalenia w sposób właściwy fundamentalnej kwestii jaką jest wysokość szkody rzeczywistej jaką poniósł powód skutkiem zmiany planu (brak zbadania materialnej podstawy żądania pozwu).*

5. *art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przekroczenie granicy swobodnej oceny dowodów tj.:*

- opinii biegłej Z., przyjmującej postać operatu szacunkowego, któremu Sąd nadał walor „spójności, logiczności”, przyjmując, że jest on wyczerpujący, zgodny z zebrany materiałem*

dowodowym doświadczeniem życiowym, podczas gdy faktycznie opinia ta wykonana została niewłaściwą metodą (porównawczą), zawiera wewnętrzne sprzeczności i niekonsekwencje, oparta jest o archaiczny zbiór transakcji porównywanych, odwołuje się do nieruchomości oddalonej od linii brzegowej o 5 km lub przeznaczonej do rozbiórki, razi dowolnością w konstruowaniu tzw. „współczynnika korygującego”, nie odnosi się do pierwotnego potencjału możliwej zabudowy rozumianej jako ilość pum, a w chwili wyrokowania jako operat szacunkowy nie spełniła już warunku aktualności przewidzianego w art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami,

- operatów szacunkowych autorstwa B. C. i A. K. poprzez odmowę przyjęcia ich doniosłości dla rozstrzygnięcia, podczas gdy jako dokumenty prywatne sporządzone przez licencjonowanych rzeczoznawców winny na gruncie logiki i doświadczenia życiowego stanowić podstawę negatywnej weryfikacji co najmniej samej metody zastosowanej przez biegłą Z. oraz źródło informacji o faktycznym, aktualnym poziomie cen transakcyjnych nieruchomości podobnych do nieruchomości powoda - ze szczególnym uwzględnieniem wiodącej cechy podobieństwa jaką jest lokalizacja.

6. art. 227 w związku z art. 278 § 1 k.p.c. i art. 286 k.p.c. poprzez:

a. oddalenie zarówno wniosku dowodowego o powołanie nowego biegłego (biegłych z zakresu urbanistyki i wyceny nieruchomości), jak również oddalenie wniosku o zlecenie Pani Biegłej Z. sporządzenia opinii z zastosowaniem właściwej metody wyceny tj. metody pozostałościowej, podczas gdy wbrew stanowisku Sądu I-ej Instancji istniała potrzeba ustalenia wysokości rzeczywistej szkody powoda w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. z wykorzystaniem wiadomości specjalnych.

b. oddalenie wniosków dowodowych o przesłuchanie autorów operatów szacunkowych sporządzonych na zlecenie powoda i dopuszczonych jako dowód w sprawie, podczas gdy złożone do akt operaty jako dokumenty prywatne w połączeniu z przesłuchaniem ich twórców dawałyby możliwość oceny - na gruncie logiki, doświadczenia życiowego i obowiązujących przepisów trafności wyboru metody wyceny zastosowanej przez biegłą Z. oraz przyczyn wystąpienia bezprecedensowej co do skali, rozbieżności wyników opracowań licencjonowanych biegłych z zakresu wyceny nieruchomości,

c. oddalenie wniosku dowodowego o powołanie biegłego z zakresu planowania i urbanistyki, podczas gdy dla prawidłowego sporządzenia opinii przez biegłego z zakresu wyceny nieruchomości niezbędne jest ustalenie ilości potencjalnej -możliwej do zrealizowania powierzchni użytkowej mieszkalnej w obu stanach prawnych nieruchomości powoda.

7. naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. poprzez sporządzenie uzasadnienia zawierającego wewnętrzne sprzeczności zarówno co do ustalonej podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, dowodów na jakich Sąd I-ej Instancji się oparł, a także w zakresie wyjaśnienia podstawy prawnej wyroku.

II. Naruszenie prawa materialnego tj.:

1. art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez jego błędną interpretację i zastosowanie polegające na przyjęciu, że szkoda rzeczywista w rozumieniu tego przepisu dotyczy jedynie sytuacji, w której skutkiem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości istniejącego realnie - fizycznie na danej nieruchomości w chwili zmiany jej stanu prawnego, co w konsekwencji powoduje konieczność zaprzestania prowadzenia dotychczasowej działalności gospodarczej, zmiany jej profilu, zmianę przeznaczenia części nieruchomości, usunięcia

*elementów infrastruktury lub ograniczenia powierzchni użytkowej zabudowy działki, przy czym przesłanką umożliwiającą wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym jest dysponowanie tzw. „przedsądem” tj. orzeczeniem sądu administracyjnego stwierdzającego sprzeczność uchwały planistycznej z konstytucją, ustawą lub umową międzynarodową, podczas gdy art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. stanowi samodzielną podstawę dochodzenia szkód będących rezultatem podjęcia niewadliwej uchwały planistycznej, przy czym ocena zasadności roszczenia oparta być powinna nie tylko na uprzednim faktycznym wykorzystaniu nieruchomości lecz także na tym jak nieruchomość mogła być przed zmianą planu zagospodarowana. Pojęcie korzystania z nieruchomości obejmuje bowiem możliwość realizacji określonych projektów lub zamierzeń, a przeznaczenia gruntu nie wyznacza sposób, w który właściciel z niego korzysta faktycznie, ale sposób w jaki może to uczynić w granicach zagospodarowania przestrzennego. Omawiany przepis wiąże zatem określone w nim roszczenie z ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości w znaczeniu abstrakcyjnym.*

*2. naruszenie art. 101 ust. 1 w związku z art. 94 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., poprzez ich niewłaściwą interpretację i zastosowanie polegające na przyjęciu, że zaskarżenie uchwały o przyjęciu m.p.z.p. w trybie administracyjnym i uzyskanie w ramach tzw. „przedsądu” potwierdzenia niezgodności tego aktu miejscowego z konstytucją, ustawą bądź umową międzynarodową stanowi niezbędną przesłankę domagania się naprawienia szkody w drodze wytoczonego powództwa opartego na art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., podczas gdy niespornym między stronami jest fakt braku wadliwości prawnej uchwały planistycznej z dnia 29 września 2010 r., co czyni całkowicie bezprzedmiotowymi rozważania związane z możliwością zaskarżenia jej w trybie administracyjnym, i w konsekwencji przesądza o wadliwości przywołania omawianych przepisów.*

*Skarżący powołując się na powyższe uchybienia, szerzej omówione w treści uzasadnienia, wniósł o:*

*1. zmianę zaskarżonego orzeczenia poprzez uwzględnienie powództwa w całości i zasądzenie od pozwanej na rzecz powoda kosztów procesu, z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje wg norm przepisanych; ewentualnie o*

*2. uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I-ej Instancji i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach procesu, z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego za wszystkie instancje według norm przepisanych,*

*3. rozpoznanie wniosków dowodowych powoda oddalonych przez Sąd I-ej Instancji i dopuszczenie dowodów z:*

*a. przesłuchania w charakterze świadków:*

- A. K.,*
- B. C.*
- M. F.*
- T. A.*

*na okoliczność wyjaśnienia treści sporządzonych przez nich operatów jako dokumentów prywatnych w celu zapewnienia warunków kompleksowej oceny tych dowodów.*

b. opinii biegłego z zakresu urbanistyki i planowania przestrzennego na okoliczność w jaki sposób zmieniła się potencjalna możliwość zabudowy nieruchomości powoda na skutek uchwalenia w dniu 29.09.2010 r. mpzp w stosunku do potencjalnej możliwości jej zabudowy istniejącej przed uchwaleniem powyższego planu,

c. opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości na okoliczność o ile obniżyła się wartość nieruchomości powoda według cen na dzień sporządzenia opinii na skutek uchwalenia przez pozwaną Gminę R. w dniu 29.09.2010 r. mpzp w stosunku do wartości rynkowej jaką nieruchomość powoda posiadała przed uchwaleniem powyższego planu,

ewentualnie

d. opinii biegłej M. Z. na okoliczność jak w pkt c) przy jednoczesnym zobowiązaniu biegłej do zastosowania metody pozostałościowej.

Pozwana w odpowiedzi apelację wniosła o jej oddalenie w całości wraz z zgłoszonymi w niej wnioskami dowodowymi, a także zasądzenie od powoda na rzecz pozwanej kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie apelacyjne według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja okazała się o tyle uzasadniona, że doprowadziła do konieczności wydania orzeczenia kasatoryjnego. Zasadniczą tego przyczyną jest stwierdzenie przez Sąd odwoławczy, że Sąd Okręgowy nie rozpoznał sprawy co do istoty.

W ocenie Sądu Apelacyjnego niezasadne jest zwłaszcza w świetle prawa materialnego stanowisko Sądu Okręgowego, iż przesłanką dochodzenia przez powoda roszczenia opartego o przepis art. 36 ust. 1 pkt 1 z dnia 27 marca 2003 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwany dalej u.p.z.p.) jest dysponowaniem przez powoda orzeczeniem stwierdzającym sprzeczność z prawem uchwały dotyczącej ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Sądu Okręgowego, kwestia sprzeczności z prawem takiej uchwały jest prejudycjalną dla dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 36 u.p.z.p. i powinna być stwierdzona właściwym rozstrzygnięciem w postępowaniu sądowo administracyjnym.

Odnosząc się wstępnie do tej kwestii zwrócić należy uwagę na to, że roszczenie powoda zostało oparte o normę art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.. Zgodnie z jego treścią jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 371 ust. 1, żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę.

Norma ta przewiduje szczególną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej wobec właściciela nieruchomości, związanej z wykonywaniem kompetencji planistycznych przysługujących samorządowi terytorialnemu. Ustawodawca dostrzega, że także zgodne z prawem wykonywanie kompetencji do kształtowania ładu przestrzennego może negatywnie wpływać na prawa właścicielskie (prawo miejscowe stanowiące na podstawie tej ustawy może powodować ograniczenie władztwa właścicielskiego). Stąd też w przypadkach, w których wskutek uchwalenia planu dochodzi do istotnej ingerencji w prawo własności, ustawa przyznaje prawo do żądania odszkodowania. Normę tą należy interpretować w kontekście art. 21 i art. 64 Konstytucji RP, które ochronę własności czynią prawem objętym gwarancjami konstytucyjnymi.

*W tym kontekście prawnym stwierdzić należy, że przepis art. 36 u.p.z.p. nie stanowi dodatkowej podstawy dla dochodzenia roszczeń z tytułu bezprawnego działania organów samorządu. Odszkodowanie, o którym mowa w tej normie stanowi formę naprawienia skutków działania zgodnego z prawem lecz istotnie ingerującego w prawa właściciela do korzystania z przedmiotu własności.*

*Kluczowe i wystarczające dla roszczenia odszkodowawczego z art. 36 p.z.p.z. jest zatem wykazanie, że wskutek powzięcia uchwały o wprowadzeniu planu miejscowego dotychczasowe korzystanie z nieruchomości zostało istotnie ograniczone lub uniemożliwione, a następnie udowodnienie wysokości rzeczywistej szkody .*

*W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano w związku z tym, że ocena spełnienia przesłanek odszkodowawczych z art. 36 ust. pkt 1 u.p.z.p. powinna się opierać nie tylko na uwzględnieniu sposobu uprzedniego faktycznego wykorzystania nieruchomości, lecz należy też uwzględniać istniejące możliwości w tym zakresie (nawet jeśli właściciel z nich nie korzystał przed uchwaleniem planu). Badać więc należy nie tylko to, jak była, ale także to, jak nieruchomość mogła być wówczas zagospodarowana. Pojęcie korzystania z nieruchomości obejmuje możliwość realizacji określonych projektów lub zamierzeń gospodarczych i nie ogranicza się do sytuacji, w których właściciel (użytkownik wieczysty) podjął już konkretne działania faktyczne lub prawne, zmierzające do ustalenia sposobu korzystania z nieruchomości. Na równi więc z dotychczasowym faktycznym korzystaniem z nieruchomości traktuje się sposób korzystania potencjalnie dopuszczalny (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06; z dnia 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08; z dnia 9 września 2009 r., V CSK 46/09; z dnia 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11 i z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14). We wszystkich tych judykatach Sąd Najwyższy nie łączy znaczenia analizowanego pojęcia tylko z faktycznym korzystaniem z nieruchomości, lecz uznaje za wystarczające ustalenie potencjalnej możliwości korzystania z niej w zamierzony sposób, i to niezależnie od tego, czy uprawniony te potencjalne możliwości jakkolwiek już zrealizował. Innymi słowy istotne jest zatem to, w jaki sposób powód hipotetycznie mógłby korzystać z gruntu, i odniesienie tego do sytuacji prawnej istniejącej po uchwaleniu planu miejscowego*

*Przesłanką konieczną do zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jest również powstanie po stronie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości rzeczywistej szkody, którą rozumieć należy jako uszczerbek majątkowy. W wyroku z dnia 12 października 2007 r. (sygn. V CSK 230/07) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że chodzi o szkodę, która polega na obniżeniu wartości nieruchomości lub która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości. Z kolei w wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r. (II CSK 336/14) Sąd Najwyższy doprecyzował, że użyte w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. pojęcie „rzeczywista szkoda” obejmuje także obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.*

*Analiza powyższych przesłanek koniecznych do przyznania odszkodowania za szkodę planistyczną prowadzi zatem do wniosku, że zbędne jest wykazanie przez powoda uprzedniego zakwestionowania uchwały o zmianie planu zagospodarowania przestrzennego na drodze postępowania przed sądami administracyjnymi. Pogląd Sądu Okręgowego, zgodnie z którym warunkiem dochodzenia szkody planistycznej jest legitymowanie się „przedsądem” w postaci orzeczenia sądu administracyjnego nie znajduje więc oparcia w świetle normy będącej podstawą dochodzonego roszczenia.*

*Nie sposób się również zgodzić ze stanowiskiem Sądu I instancji, że zastosowanie znajduje przepis art. 417<sup>1</sup> k.p.c., który stanowi odrębną podstawę prawną dochodzenia odszkodowania. Sąd, nadto poza tym stwierdzeniem, nie uargumentował w żaden sposób konieczności zastosowania tego przepisu w okolicznościach niniejszej sprawy. Powód w treści pozwu wyraźnie wskazywał na przepis art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., a zatem w tych kategoriach należało badać czy zaistniały przesłanki do przyznania powodowi odszkodowania za szkodę planistyczną. Stąd też trafne są zarzuty apelującego kwestionujące poprawność wykładni normy art. 356 u.p.z.p. dokonanej przez Sąd Okręgowy i prowadzącej do oddalenia powództwa w całości.*

*Następnie wskazać należy, iż zasadnie argumentuje skarżący, że materiał procesowy, na podstawie którego Sąd Okręgowy dokonał ustaleń faktycznych w sprawie jest niepełny (uniemożliwia prawidłowe dokonanie oceny przesłanek z art. 36 u.p.z.p.) i wymagał uzupełnienia o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu urbanistyki i planowania przestrzennego.*

*Dostrzec należy, że dokonując oceny powództwa Sąd I instancji w istocie ograniczył się jedynie do pobieżnej oceny okoliczności niniejszej sprawy, na podstawie której uznał, że ze względu na to, iż powód na skutek zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego nie zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej, nie zmienił profilu działalności czy też nie dokonał zmian w infrastrukturze obiektu nie doznał żadnej szkody.*

*W świetle przywołanego orzecznictwa jednak istotną przesłanką roszczenia z art. 36 u.p.z.p. jest nie tyle to, czy działalność gospodarcza powoda uległa ograniczeniu, lecz to, czy nieruchomości dotknięta regulacją planu, wskutek jego uchwalenia doznała zmian (ograniczeń) prawnych jeśli chodzi o możliwość wykonywania prawa własności (w sferze korzystania z nieruchomości będącej przedmiotem tego prawa). Stąd też ocena powództwa wymaga porównania możliwości sposobu korzystania z nieruchomości przed uchwaleniem planu i ograniczeń tego sposobu wywołanych uchwaleniem planu. Nie chodzi tu więc o to w jaki sposób właściciel rzeczywiście korzystał z nieruchomości lecz o to w jaki sposób mógłby korzystać gdyby do uchwalenia planu nie doszło.*

*Dla oceny powództwa w niniejszej sprawie ważne jest więc przede wszystkim położenie nieruchomości (niewątpliwie w świetle zasad doświadczenia życiowego bardzo atrakcyjne, jeśli chodzi np. o prowadzenie działalności hotelarskiej lub związanej z branżą turystyczną). Skoro nieruchomości może być wykorzystywana komercyjnie, to należy mieć na względzie też to, że w obecnych realiach gospodarczych, istniejąca zabudowa nie determinuje trwale (nie ogranicza) sposobu korzystania z nieruchomości. Przy odpowiednich nakładach można łatwo bowiem dokonać w istocie dowolnej (w granicach dopuszczalnych przez prawo) zmiany zabudowy (np. rozbiórki dotychczas posadowionych obiektów i stworzenia nowej zabudowy).*

*W tym kontekście trafnie zarzuca skarżący Sądowi, że rozstrzygnięcie sprawy wymaga w pierwszej kolejności ustalenia możliwości gospodarczych, jakie dawała nieruchomości ze względu na jej przeznaczenie, położenie, powierzchnię i zabudowę sąsiadujących nieruchomości gdyby nie doszło do uchwalenia ograniczeń korzystania w obowiązującym planie. Następnie ustalić należy możliwość wykorzystania nieruchomości w obecnym stanie prawnym.*

*Dowód z opinii rzeczoznawcy majątkowego w niniejszej sprawie jak wynika z jego treści oparty był na innych przesłankach a wywód biegłej sprowadzał się do próby porównania rynkowej wartości nieruchomości przed i po uchwaleniu planu z innymi nieruchomościami. Wywód ten jednak odnosił się nie tyle do oceny wartości nieruchomości w kontekście możliwości wykorzystania nieruchomości (lecz jedynie w kontekście porównania cen transakcyjnych w celu poszukiwania ceny, jaką można osiągnąć na rynku za konkretną nieruchomość z obecną*



**zabudową i nieruchomością zabudowaną zgodnie z wcześniejszymi planami powoda. Zauważyć zaś należy, że argumentacja powoda oparta jest o inne przesłanki – powód twierdzi, że gdyby nie postanowienia planu nieruchomości ze względu na jej atrakcyjne położenie powierzchni i lokalizację byłaby znacznie więcej warta rynkowo (np. dla potencjalnego inwestora). Nie oznacza to odszkodowania za utracone korzyści, lecz konieczność poszukiwania takiego sposobu zmiany wartości nieruchomości, który uwzględni przesłanki z art. 36 u.p.z.p.**

**W ocenie Sądu odwoławczego zatem pominięcie dowodu z opinii biegłego z zakresu urbanistyki powoduje, że dowód z opinii biegłego rzeczoznawcy przeprowadzony w sprawie jest oparty o niepełne przesłanki wstępne.**

**Dopiero po przeprowadzeniu dowodu z opinii biegłego z zakresu urbanistyki, zawnioskowanego już w pozwie przez powoda, możliwe będzie bowiem stwierdzenie, czy na skutek zmiany planu zagospodarowania przestrzennego powód został ograniczony w możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Na podstawie tego dowodu będzie można określić, czy zmiana ta jest istotna w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Dopiero po przesądzeniu tej kwestii można przystąpić do szacowania rzeczywistej szkody. Zarazem opinia biegłego z zakresu urbanistyki pozwoli na właściwe oszacowanie różnic w wartości nieruchomości między stanem obecnym a stanem, jaki istniałby gdyby nie doszło do zmiany planu.**

**W rezultacie w ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd nie odniósł się do istoty powództwa. Błędnie zinterpretował normę art. 36 u.p.z.p. oddając powództwo z tej przyczyny że powód nie wykazał (stwierdzonej prejudycjalnym orzeczeniem) sprzeczności uchwały z prawem. Błędnie też oceniono kwestię przesłanki zmiany możliwości korzystania z nieruchomości ograniczając się do oceny czy powód korzysta z nieruchomości dokładnie w taki sam sposób przed i po uchwaleniu planu. Rozstrzygnięcie sporu wymaga zarazem istotnego uzupełnienia materiału procesowego.**

Wobec stwierdzonych wadliwości zaskarżonego orzeczenia obowiązkiem Sądu odwoławczego jako merytorycznie rozpoznającego sprawę, stało się rozstrzygnięcie co do przeprowadzenia postępowania dowodowego lub wydania orzeczenia na podstawie art. 386 §4 k.p.c.

Zgodnie z tym przepisem poza wypadkami określonymi w § 2 i 3 sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania tylko w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości.

W systemie apelacji pełnej w świetle art. 386 §4 k.p.c. jako zasadę przyjąć należy w przypadku dostrzeżenia wadliwego pominięcia wniosków dowodowych. kontynuowanie postępowania dowodowego w toku rozpoznania apelacji. Norma art. 386 §4 k.p.c. przewidująca kompetencję sądu drugiej instancji do wydania orzeczenia kasatoryjnego w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości musi być więc interpretowana jako wyjątek.

Wskazuje się w orzecznictwie i judykaturze, że także w sytuacjach opisanych w tym przepisie Sąd odwoławczy zachowuje kompetencję do kontynuowania postępowania dowodowego i wydania orzeczenia co do istoty sprawy (w tym także ewentualnego orzeczenia reformatoryjnego).

Granicy tej możliwości upatruje się we względach wynikających z obowiązku zachowania praw gwarancyjnych stron procesu związanych z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjności. Zatem w sytuacji, gdy merytoryczne rozstrzygnięcie Sądu odwoławczego w okolicznościach sprawy powodowałoby w istocie pozbawienie stron prawa do poddania orzeczenia kontroli instancyjnej, zasadne jest wydanie orzeczenia uchylającego zaskarżony wyrok.

Jednocześnie interpretując przesłankę nierozpoznania istoty sprawy wskazuje się, że należy przez to rozumieć sytuację, w której Sąd i instancji ograniczając zakres badania sprawy w rezultacie nie odniósł się do kwestii tworzących

materialnoprawną podstawę powództwa lub merytorycznych zarzutów pozwanego (por. postanowienie SN z 7 października 2015, I CZ 68/15 i tam cytowane wcześniejsze wypowiedzi judykatury) .

Jak wskazano, taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie i jest następstwem dokonanej przez Sąd Okręgowy wykładni art. 36 u.p.z.p.

Zarazem (jak wyjaśniono wyżej) Sąd nie przeprowadził postępowania dowodowego objętego wnioskami pozwu i nie odniósł się do stanowiska powoda w zakresie istotnym dla oceny powództwa.

Obecny stan sprawy wymaga więc dla uzyskania prawidłowego rozstrzygnięcia, nie tylko ponowienia oceny prawnej zgromadzonego materiału dowodowego , lecz także przeprowadzenia postępowania dowodowego zmierzającego do (w pierwszej kolejności) do uzyskania wiadomości specjalnych w rozumieniu art. 278 k.p.c. niezbędnych dla oceny powództwa.

Przeprowadzenie postępowania dowodowego adekwatnego do stanowisk stron procesu i ich wniosków, z kolei dopiero otwierać będzie możliwość odniesienia się do żądań powoda i zarzutów pozwanego.

Odnosząc te uwagi do wzorca oceny stanu sprawy w płaszczyźnie normy art. 386 §4 k.p.c. stwierdzić należy, że zaniechanie uchylecia wyroku powodowałoby konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego co do istoty sporu w całości dopiero przez Sąd odwoławczy. Powodowałoby też, że ocena materiału procesowego w kontekście twierdzeń faktycznych i zarzutów przedstawionych przez obie strony i wreszcie ocena roszczeń w kontekście norm prawa materialnego następowałyby po raz pierwszy dopiero w postępowaniu apelacyjnym.

Niewątpliwie strona przegrywająca proces pozbawiona zostałaby prawa więc do kontroli instancyjnej. Z uwagi na złożoność sytuacji faktycznej i prawnej, pozbawienie to mogłoby powodować zarzut naruszenia konstytucyjnych gwarancji do dwuinstancyjnego rozpoznania sprawy (art. 45 Konstytucji RP).

Z tych przyczyn Sąd odwoławczy uznał, że zachowanie prawidłowego toku rozpoznania niniejszej sprawy wymaga uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania o czym orzeczono stosując normę art. 386 §4 k.p.c.

Przyjęte rozstrzygnięcie o żądaniach apelacji czyni przedwczesnym odnoszenie się do pozostałych zarzutów skarżącego. Dopiero bowiem po prawidłowym ustaleniu podstawy faktycznej powództwa stanie się możliwie wiążące odniesienie się do oceny dowodów oraz oceny prawnej żądania pozwu. Kwestie istotne dla tej oceny a odnoszące się do wyводу sądu I instancji na obecnym etapie postępowania zostaną przedstawione w ramach wskazań co do dalszego toku postępowania.

Ponownie rozpoznając sprawę Sąd Okręgowy powinien przede wszystkim dopuścić i przeprowadzić dowód z opinii biegłego z zakresu urbanistyki i planowania w celu ustalenia w jaki sposób zmieniła się potencjalna możliwość zabudowy nieruchomości powoda na skutek uchwalenia nowego miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego w stosunku do potencjonalnej możliwości jej zabudowy istniejącej przed uchwaleniem powyższego planu. Dopiero na tej podstawie, pod warunkiem, że zmiana ta zostanie oceniona przez Sąd jako istotne ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z art. 36 u.p.z.p., konieczne będzie uzupełnienie (bądź ponowienie) dowodu z opinii biegłego z zakresu wyceny nieruchomości, która powinna wskazać w oparciu o metodę adekwatną do istoty sporu czy w majątku powoda nastąpiła szkoda, o której mowa w art. 36 u.p.z.p. i jaka jest jej wysokość szkoda została wyrządzoną powodowi na skutek zmiany planu zagospodarowania przestrzennego.

***Dokonując oceny dowodów Sąd Okręgowy uwzględni konieczność konfrontowania stanowisk biegłych także z zarzutami stron odwołującymi się do ekspertyz sporządzanych na ich zlecenie Ekspertyzy te nie mogą stanowić dowodu z opinii biegłego w rozumieniu art. 278 k.p.c. (zastępować takiego dowodu). Tym niemniej mają one w procesie znaczenie uzupełnienie stanowiska strony, co powoduje, że Sąd powinien odnieść się do tych zawartych tam zastrzeżeń dokonując czynności***

*związanych z uzupełnieniem opinii na podstawie art. 286 k.p.c. lub oceniając walor dowodowy opinii w uzasadnieniu wyroku.*

*Na podstawie przepisu art. 108 §2 k.p.c. pozostawiono Sądowi Okręgowemu orzeczenie o kosztach postępowania apelacyjnego.*

*Leon Miroszewski Ryszard Iwankiewicz Krzysztof Górski*