



Sygn. akt II CSKP 20/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 stycznia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Grela (przewodniczący)

SSN Tomasz Szanciło

SSN Kamil Zaradkiewicz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Przedsiębiorstwo "M." spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w K. i P. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością P. spółki komandytowej w K. (poprzednio: P. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa w K.)
przeciwko Gminie Miejskiej K.
o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli i zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 12 stycznia 2022 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej oraz skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 8 października 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

I. umarza postępowanie kasacyjne w części dotyczącej kwot 1.971,54 (jeden tysiąc dziewięćset siedemdziesiąt jeden złotych pięćdziesiąt cztery grosze) z punktu 1 ppkt I i II zaskarżonego wyroku;

II. uchyla zaskarżony wyrok w części, tj co do punktu 1 ppkt I, II, V - w całości i ppkt VI w zakresie, w jakim nakazano ściągnąć

od pozwanego na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w K. kwotę 7.954,89 (siedem tysięcy dziewięćset pięćdziesiąt cztery złote osiemdziesiąt dziewięć groszy), punktu 3 w całości oraz punktu 5 w zakresie, w jakim nakazano ściągnąć od pozwanego na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) kwotę 4.894,46 (cztery tysiące osiemset dziewięćdziesiąt cztery złote czterdzieści sześć groszy) i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego;

III. oddala skargę kasacyjną powódek;

IV. zasądza od powódek na rzecz pozwanej kwoty po 3.750 (trzy tysiące siedemset pięćdziesiąt złotych) od każdej z nich tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Przedsiębiorstwo M. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w K. i I. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa w K. [obecnie P. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością P. spółka komandytowa w K.] w udziałach po ½ części każda, są właścicielami nieruchomości składającej się z działek ewidencyjnych nr (...)1 i (...)3, objętej księgą wieczystą nr (...), składającej się z działki ewidencyjnej nr (...)4, objętej księgą wieczystą nr (...) oraz składającej się z działek ewidencyjnych nr (...)/17, (...)/18, (...)/19, (...)/20, objętej księgą wieczystą nr (...).

Powódki nabyły je w 2004 r., kiedy na tym terenie nie obowiązywał już miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W planie obowiązującym do 2003 r. oraz w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta K. teren ten był przewidziany do zabudowy mieszkaniowej wysokiej intensywności.

W dniu 11 stycznia 2005 r. Powódki wystąpiły z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji, która miała polegać na wybudowaniu budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażami podziemnymi. Planowana zabudowa

spotkała się z protestami okolicznych mieszkańców, natomiast Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta wskazywał na konieczność ochrony doliny potoku S. i znajdujących się tam roślin i zwierząt.

Ostateczną decyzją z 29 listopada 2005 r. Prezydent Miasta K. odmówił ustalenia warunków zabudowy zgodnie z wnioskiem spółek, jako uzasadnienie podając, że planowana inwestycja nie spełnia wymogów w zakresie ochrony środowiska i przyrody z uwagi na występującą w tym miejscu faunę i florę. Powódki wniosły od niej odwołanie.

Decyzją z 16 lutego 2006 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy. Spółki złożyły skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w (...)

Podczas trwania postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym Spółki złożyły kolejny wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu modyfikujący pierwotny zakres planowanego zamierzenia inwestycyjnego. Decyzją z 21 marca 2007 r. Prezydent Miasta K. ponownie odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji Powódek, na uzasadnienie podając zbliżone do poprzednich przyczyny odmowy. Na skutek odwołania Spółek, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. decyzją z 8 czerwca 2007 r. uchyliło w całości decyzję organu I instancji i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania.

Decyzją z 16 listopada 2007 r. Prezydent Miasta K. ponownie odmówił ustalenia warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego Powódek na uzasadnienie - tak jak poprzednio - podając, że planowana inwestycja nie spełnia wymagań w zakresie ochrony środowiska z uwagi na występującą w tym miejscu faunę i florę.

Po rozpoznaniu kolejnego odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. decyzją z 29 maja 2009 r. ponownie tę decyzję uchyliło, przekazując sprawę do ponownego rozpoznania.

Ostatecznie dla tego terenu, w dniu 27 listopada 2009 r. wszedł w życie uchwalony uchwałą Rady Miasta K. z 7 października 2007 r., nr (...), Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego, przewidujący przeznaczenie

nieruchomości stanowiących współwłasność Powódek w całości pod zieleń miejską ogólnie dostępną, które wykluczało jakakolwiek ich zabudowę.

W konsekwencji decyzją 29 czerwca 2010 r., w związku z uchwalaniem tego planu, Prezydent Miasta K. umorzył postępowania w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Wyrokiem z 17 listopada 2016 r., Sąd Okręgowy w K. oddalił powództwo, zasądził od Powódek na rzecz strony pozwanej solidarnie kwotę 7.200 zł tytułem kosztów procesu oraz nakazał ściągnąć od Powódek na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w K. solidarnie kwotę 33.145, 36 zł, tytułem wydatków związanych z postępowaniem, wyłożonych tymczasowo ze środków budżetowych.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wniosły Powódki, zaskarżając go w całości i domagając się wydania przez Sąd II instancji wyroku reformatoryjnego, w następstwie którego obydwie roszczenia, zarówno o wykup nieruchomości przez Gminę Miasta K., jak i o odszkodowanie, zostaną uwzględnione w całości, a Pozwana obciążona kosztami procesu oraz postępowania apelacyjnego. Apelacja została oparta na zarzutach naruszenia prawa procesowego, w sposób mający dla treści rozstrzygnięcia istotne znaczenia, a to art. 233 § 1 k.p.c., jako następstwa przekroczenia granic swobodnej oceny dowodów i zastąpienia jej przez Sąd oceną dowolną, art. 227 k.p.c. w zw. z art. 286 k.p.c., art. 227 k.p.c. w zw. z art. 217 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c., art. 232 k.p.c., a także naruszenia prawa materialnego poprzez błędna wykładnię art. 36 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm), art. 154 § 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.).

Wyrokiem z 8 października 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony wyrok poprzez nadanie mu treści, iż zobowiązuje Gminę Miejską K. do złożenia, w formie aktu notarialnego, oświadczenia woli, na podstawie którego kupi od Przedsiębiorstwa M. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w K. udział wynoszący 1/2 część w prawie własności nieruchomości położonej w K., składającej się z działek ewidencyjnych nr (...)/17, (...)/18, (...)/19 i (...)/ 20 o powierzchni łącznej 6 568 m. kw., objętej księgą wieczystą nr (...), za cenę

719.393,04 zł (siedemset dziewiętnaście tysięcy trzysta dziewięćdziesiąt trzy złote i cztery grosze), przy czym prawomocne orzeczenie Sądu zastępuje to oświadczenie, oraz zobowiązuje Gminę Miejską K. do złożenia, w formie aktu notarialnego, oświadczenia woli, na podstawie którego kupi od P. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością P. spółki komandytowej w K. (poprzednio I. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa w K.) udział wynoszący 1/2 część w prawie własności nieruchomości położonej w K., składającej się z działek ewidencyjnych nr (...)/17, (...)/18, (...)/19 i (...)/20 o powierzchni łącznej 6.568 m. kw., objętej księgą wieczystą nr (...), za cenę 719.393,04 zł (siedemset dziewiętnaście tysięcy trzysta dziewięćdziesiąt trzy złote i cztery grosze), przy czym prawomocne orzeczenie Sądu zastępuje to oświadczenie, w pozostałym zakresie powództwo o złożenie oświadczenia woli oddalił, oddalił w całości powództwo o zapłatę odszkodowania, zasądził od Gminy Miejskiej K., na rzecz Powódek kwoty po 10.989,62 zł tytułem kosztów procesu, oraz nakazał ściągnąć na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w K., tytułem wydatków związanych z postępowaniem, wyłożonych tymczasowo ze środków budżetowych od Przedsiębiorstwa M. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w K. oraz od P. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością P. spółki komandytowej w K. kwoty po 12.595,23 zł, a od Gminy Miejskiej K. kwotę 7.954, 89 zł i oddalił apelację w pozostałym zakresie, zasądził od strony pozwanej na rzecz Powódek kwoty po 9.375 zł tytułem kosztów postępowania apelacyjnego, ustalił i przyznał ze środków budżetowych Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) na rzecz biegłego kwotę 168,36 zł tytułem wynagrodzenia za złożenie ustnej opinii uzupełniającej, nakazał ściągać na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...), tytułem wydatków poniesionych tymczasowo ze środków budżetowych w postępowaniu apelacyjnym od Przedsiębiorstwa M. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w K. oraz od P. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością P. spółki komandytowej w K. kwoty po 7.749,55 zł, a od Gminy Miejskiej K. kwotę 4.894,46 zł.

Sąd Apelacyjny przyjął ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy za własne, dokonując jednak korekty i uzupełnienia o treść dowodów które, działając z urzędu, przeprowadził w postępowaniu odwoławczym. Sąd Apelacyjny przeprowadził uzupełniającą opinię urbanistyczną biegłych

z Politechniki (...) oraz opinię biegłego-rzeczoznawcy majątkowego dotyczącą ustalenia wartości nieruchomości powódek wedle ich stanu na dzień bezpośrednio poprzedzający wejście w życie miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego terenu, na którym położone są te nieruchomości oraz aktualnych na datę najbardziej zbliżoną do daty orzekania. W związku z tym za uzasadniony w części uznał zarzut, w ramach którego Powódki zarzuciły naruszenie przez Sąd Okręgowy normy art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z 8 października 2018 r. wniosły Powódki, tj. Przedsiębiorstwo M. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K., oraz P. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością P. spółka komandytowa z siedzibą w K. w części oddalającej apelację powodów, tj. w zakresie - pkt 1 ppkt III, IV i pkt 2 sentencji wyroku oraz w części orzekającej o kosztach postępowania przed Sądem pierwszej instancji oraz postępowania apelacyjnego tj. pkt 1 ppkt V, VI, pkt 3 1 pkt 5 sentencji wyroku.

Skargę kasacyjną Powódki oparły na podstawach naruszenia prawa materialnego, tj. art. 36 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 36 ust. 1 pkt. 2 tej ustawy w zw. z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017 r., poz. 2101), a także naruszeniu prawa procesowego, tj. art. 378 § 1 k.p.c. przez nierozpoznanie sprawy w granicach apelacji, polegające na nierozpoznaniu zarzutu naruszenia art. 227 k.p.c. w zw. z art. 217 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 278 § 1 k.p.c., art. 382 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. w zw. z art. 217 § 1 i 3 w zw. z art. 380 k.p.c. poprzez odmowę przeprowadzenia dowodów, art. 290 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., art. 232 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a. w zw. z art. 417 k.c.

Powódki wniosły o uchylenie zaskarżonego wyroku w części oddalającej ich apelację (pkt 1 ppkt III, IV i pkt. 2 oraz w części orzekającej o kosztach postępowania za pierwszą i drugą instancję (pkt 1 ppkt V, VI, pkt 3 i pkt 5) oraz zmianę zaskarżonego wyroku w zakresie pkt 1 ppkt III przez nakazanie pozwanej Gminie Miejskiej K. złożenia oświadczenia woli, w formie prawem przewidzianej, iż kupuje od Przedsiębiorstwa M. sp. z o.o. w K. udziały wynoszące

¹/₂ części nieruchomości składających się z działek ewidencyjnych nr (...)1 i (...)3, obj. KW (...), działki (...)4, obj. (...) za cenę 313.145,92 zł, przy czym prawomocne orzeczenie Sądu zastępuje to oświadczenie, nakazanie pozwanej Gminie Miejskiej K. złożenia oświadczenia woli, w formie prawem przewidzianej, iż kupuje od P. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością P. spółka komandytowa w K. (poprzednio I. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa z siedzibą w K.) udziały wynoszące 1/2 części w prawie własności nieruchomości składającej się z działek ewidencyjnych nr (...)1 i (...)3 obj. KW (...), działki (...)4 obj. (...), za cenę 313.145,92 zł, przy czym prawomocne orzeczenie Sądu zastępuje to oświadczenie, lub uchylenie wyroku w tej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...) lub sądowi równorzędnemu, przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...) w pozostałym zakresie, tj. pkt 1 ppkt IV i pkt. 2) oraz w części orzekającej o kosztach postępowania za pierwszą i drugą instancję (pkt 1 ppkt V, VI, pkt 3 i pkt 5), a także zasądzenie od pozwanego na rzecz Powódek kosztów postępowania kasacyjnego.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z 8 października 2018 r. wniosła także strona pozwana, zaskarżając go w części, to jest w zakresie punktu 1 i znajdujących się w tym punkcie punktów: I, II, V w całości, zaś punktu VI w zakresie, w jakim Sąd nakazuje ściągnąć od Gminy Miejskiej K. kwotę 7.954,89 zł tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych, punktu 3 w całości, oraz punktu 5 w zakresie, w jakim Sąd nakazuje ściągnąć od Gminy Miejskiej K. kwotę 4.894,46 zł tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych.

Pozwana domagała się uchylenia wyroku w zaskarżonej części i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie powództwa w zaskarżonej części, a także zasądzenie na rzecz strony pozwanej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, ewentualnie na podstawie art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c. wniosła o uwzględnienie skargi kasacyjnej i uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części, i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, wraz z rozstrzygnięciem o kosztach procesu, a także zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła naruszenie przepisów prawa procesowego, które mogło mieć

istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 382 k.p.c., a także naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 36 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2, art. 6 ust. 2 pkt 1) art. 9 ust. 5 art. 59 ust. 1, art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez ich błędną wykładnię.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna Powódek nie zasługiwała na uwzględnienie.

Nie są uzasadnione zarzuty skargi Powódek co do naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisów postępowania mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy, sprowadzające się do zarzutów dotyczących odmowy dopuszczenia przez Sąd Apelacyjny kolejnych opinii biegłych. W świetle art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (tak m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 23 września 2005 r., sygn. akt III CSK 13/05, OSNC 2006, z. 4, poz. 76). Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może być skutecznie uzasadniany próbą zwalczania ustaleń faktycznych, gdyż mogłaby ona ewentualnie odnieść zamierzony skutek wyłącznie w ramach drugiej podstawy kasacyjnej. Ponadto skarga kasacyjna nie może być oparta na zarzucie naruszenia art. 233 § 1 k.p.c., określającego kryteria oceny wiarygodności i mocy dowodów (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 23 września 2005 r., sygn. akt III CSK 13/05; 24 listopada 2005 r., sygn. akt IV CSK 241/05; 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt V CSK 11/06; 8 października 2009 r., sygn. akt II CSK 222/09; 26 maja 2021 r., sygn. akt I CSKP 46/21, niepublikowane). Tymczasem w ramach zarzutu błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 36 ust. 1 pkt. 2 u.p.z.p. Skarżące kwestionują ustalenia Sądu w zakresie przede wszystkim treści sporządzonych w sprawie jednoznacznych opinii biegłych. Strona powodowa nabyła przedmiotowe nieruchomości w czasie, gdy miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta K. już nie obowiązywał. Odnoszenie się zatem do ustaleń tego planu i możliwości inwestycyjnych z tym związanych w kontekście zgłaszanego przez Powódki roszczenia nie ma uzasadnienia. Potwierdza to również orzecznictwo. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II CSK 714/18 (niepublikowanym), w sytuacji, gdy dla określonej nieruchomości nie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, sposób korzystania z niej

wyznaczają faktycznie podejmowane przez właściciela czynności w ramach uzyskiwanych decyzji i zezwoleń. Taki pogląd prawny wyrażony został również w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 19 października 2016 r., sygn. akt V CSK 117/16 (niepublikowanego). Jak wskazano, użyty w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zwrot „w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą” oznacza, że przesłanką powstania roszczeń określonych tym przepisem jest wyłącznie zajście tego zdarzenia prawnego, a nie dalszych zdarzeń czy czynności prawnych lub faktycznych. W przypadku nieuchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez gminę, potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości w okresie nieobowiązywania planu określa decyzja o warunkach zabudowy.

Nie można zapominać także o tym, iż prawodawca w Kodeksie cywilnym z 1964 r. odrzucił tzw. romańską koncepcję własności, w świetle której właściciel może czynić ze swoją rzeczą wszystko, co nie jest mu zabronione, a w związku z tym własność w świetle obowiązujących obecnie przepisów nie jest w tym - abstrakcyjnym - znaczeniu prawem podmiotowym o nieograniczonym zakresie uprawnień, które jedynie mogą być ograniczane na mocy przepisów szczególnych. Przeciwnie, na gruncie definicji własności w art. 140 k.c., własność jest prawem podmiotowym (rzecзовym), jakkolwiek o najpełniejszych ramach treści w katalogu podmiotowych praw majątkowych, to jednak mającym granice wyznaczone ustawami, zasadami współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa. W konsekwencji nie można przyjąć, że zabudowa jako kompetencja do wznoszenia czy szerzej - usytuowania - różnorodnych budowli (budynków i innych urządzeń) w ramach gruntu przysługuje właścicielowi co do zasady jako jedno z uprawnień wynikających z prawa własności w ujęciu abstrakcyjnym. Nie jest tak, bowiem to obowiązujący system prawny każdorazowo - wobec własności różnych dóbr - już w ramach regulacji normatywnych różnych kategorii tego prawa dotyczących określa jego ramy oraz kształtuje treść i zakres wykonywania uprawnień właścicielskich. Oznacza to, że na gruncie *legis latae* nie istnieje ogólna, abstrakcyjna i jednolita kategoria pojęciowa prawa własności, której zakres uprawnień, a zatem ogólną treść, można odnieść do każdego przedmiotu. W okresie „luki planistycznej”, tj. między utratą mocy przez jeden plan

zagospodarowania a uchwaleniem nowego, nie można zatem wywodzić przysługiwania właścicielowi nieruchomości wszelkich uprawnień, które na treść tego prawa mogłyby teoretycznie się składać (jak to zakłada wspomniana powyżej koncepcja romańska własności). W związku z tym nie znajduje uzasadnienia teza, jakoby uchylony miejscowy plan zagospodarowania mógł stanowić podstawę przewidywania uzyskania rozstrzygnięcia uwzględniającego możliwość zabudowy nieruchomości, w szczególności zaś - aby właścicielowi na tej podstawie przysługiwało uprawnienie wypływające z art. 140 k.c. względnie ekspektatywa zabudowy.

Zarówno w chwili nabycia nieruchomości, jak i w czasie ich użytkowania, nie istniały przesłanki pozwalające na twierdzenie, że Powódki jako właściciele posiadały w tym czasie lub w przyszłości otrzymają przeznaczenie pozwalające na realizację wnioskowanej inwestycji, a zatem, że uzyskają pozytywną decyzję o warunkach zabudowy zgodną z ich zamierzeniem inwestycyjnym. Oznaczenie przeznaczenia w planie terenu, na którym położone są: nieruchomość skarżących składająca się z działek ewidencyjnych nr (...)1 i (...)3, o łącznej powierzchni 263 m. kw (objęta księgą wieczystą nr (...)) oraz nieruchomość stanowiąca działkę nr (...)4 o powierzchni 438 m. kw (objęta księgą wieczystą nr (...)), jako „zieleń parkowa” (ZP) wykluczało jakąkolwiek ich zabudowę. Nie przysługiwała im maksymalnie ukształtowana ekspektatywa w tym zakresie.

Podstawę odpowiedzialności cywilnej gminy stanowi obniżenie wartości nieruchomości wskutek zmiany przeznaczenia terenu na podstawie uchwalonego planu miejscowego lub uchwalonej zmiany tego planu (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z: 22 listopada 2013 r., sygn. akt II CSK 98/13, LEX nr 1418725; 13 czerwca 2013 r., sygn. akt IV CSK 680/12, LEX nr 1365729). Art. 36 ust. 3 u.p.z.p. posługuje się pojęciem odszkodowania w znaczeniu ogólnym, zgodnym z utrwalonym znaczeniem prawa cywilnego, w tym zgodnie z terminologią Kodeksu cywilnego. W tym kontekście nie można tracić z pola widzenia faktu, iż szkodą, a zatem ewentualnym uszczerbkiem podlegającym kompensacie, jest różnica między stanem majątku poszkodowanego przed zdarzeniem wyrządzającym szkodę, tj. na gruncie przepisów u.p.z.p. zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, a stanem tego majątku po zmianie planu oraz zbyciu

nieruchomości, bez czego odszkodowanie na podstawie powołanego wyżej przepisu nie przysługuje. Ocena powyższa nie pozostaje w sprzeczności z ustaleniem, iż na gruncie analizowanych przepisów nie chodzi o bezprawne zachowanie sprawcze, lecz o przypadek tzw. szkody legalnej.

Ocena tego, czy nieruchomość może być wykorzystana w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, powinna być dokonywana nie tylko na podstawie istniejącego uprzednio faktycznego wykorzystania nieruchomości. Należy też uwzględniać możliwości w tym zakresie, a więc badać nie tylko to, jak była, lecz także to, jak mogła być zagospodarowana. Pojęcie korzystania z nieruchomości obejmuje także możliwość realizacji określonych projektów lub zamierzeń i nie ogranicza się tylko 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 (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 19 grudnia 2006 r., sygn. akt V CSK 332/06, LEX nr 421051; 8 stycznia 2009 r., sygn. akt I CNP 82/08, LEX nr 508833; 11 września 2009 r., sygn. akt V CSK 46/09, LEX nr 1615043; 5 lipca 2012 r., sygn. akt IV CSK 619/11, LEX nr 1228453, i 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt II CSK 336/14, LEX nr 1683406).

Oznaczenie przeznaczenia w tym planie terenu, na którym położone są: nieruchomość Skarżących składająca się z działek ewidencyjnych nr (...)1 i (...)3, o łącznej powierzchni 2639 m. kw - objęta księgą wieczystą nr (...) oraz nieruchomość stanowiąca działkę nr (...)4 o powierzchni 438 m. kw - objęta księgą wieczystą nr (...), jako ZP - zieleń pakowa - wykluczało jakakolwiek ich zabudowę. Zabudowa mieszkaniowa, w tym wielorodzinna dopuszczona przez postanowienia poprzedniego planu, na obszarze M-1 była inna, jeżeli chodzi o rodzaj i rozmiar powierzchni użytkowej, a także możliwą do zajęcia pod nią powierzchnię gruntu niż ta, którą w ramach swojego zamierzenia inwestycyjnego, planowały realizować powódki.

Art. 417¹ § 2 i 3 k.c. uzależnia dochodzenie naprawienia szkody po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem wydanej decyzji

lub niezgodności z prawem niewydania decyzji, chyba że przepisy szczególne przewidują co innego.

Art. 417 k.c. natomiast stanowi ogólną podstawę odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniami lub zaniechaniami władzy publicznej. Naprawienia szkody wyrządzonej innym niż ostateczna decyzja administracyjna, władczym aktem z zakresu administracji publicznej, poszkodowany może dochodzić na zasadach ogólnych na podstawie art. 417 § 1 k.c. Przepis ten nie ma jednak zastosowania do działań lub zaniechań władzy publicznej podjętych w formach wskazanych w art. 417¹ § 1-3 k.c., który to przepis reguluje szczególne postacie bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną, ograniczając odpowiedzialność z art. 417 k.c. poprzez to, że wprowadzają kwalifikowany sposób stwierdzenia bezprawności określonych aktów władczych. Z art. 417¹ k.c. wynika bowiem, że jeżeli źródłem szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej są działania w formach wymienionych w art. 417¹ § 1-3 k.c., to ocena ich bezprawności nie należy do sądu powszechnego prowadzącego postępowanie w sprawie o odszkodowanie, lecz do takiego innego sądu lub organu administracji publicznej, w zakresie kompetencji którego pozostaje przeprowadzenie "właściwego postępowania" zmierzającego do potwierdzenia owej bezprawności. Wśród zdarzeń polegających na wykonywaniu władzy publicznej, których bezprawność ma być stwierdzona w innym postępowaniu niż odszkodowawcze, mieści się też wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, jak o tym stanowi art. 417¹ § 2 k.c. (wyrok Sądu Najwyższego z 21 października 2016 r., sygn. akt IV CSK 26/16, niepublikowany).

W art. 417¹ § 2 k.c. ustawodawca nie zdefiniował terminu „niezgodność z prawem” decyzji skutkującej odpowiedzialnością odszkodowawczą, natomiast wskazał na „właściwe postępowania”, a zatem takie, w których może dojść do sformułowania przez prowadzący je organ władzy wypowiedzi orzeczniczej stwierdzającej, że oceniana przezeń decyzja jest niezgodna z prawem (wyrok Sądu Najwyższego z 21 października 2016 r., sygn. akt IV CSK 26/16, j.w.).

Na drodze sądowoadministracyjnej można uzyskać wzruszenie decyzji ostatecznej, która nie jest dotknięta kwalifikowanymi wadami, gdyż

za wystarczające do wzruszenia decyzji przez sąd administracyjny ustawodawca uznaje też jej wydanie z naruszeniem prawa procesowego, jeżeli mogło mieć ono wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm., dalej: P.p.s.a.) oraz z naruszeniem prawa materialnego, jeżeli miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a P.p.s.a.).

Decyzje wzruszone przez sąd administracyjny są wadliwe, a w art. 417¹ § 2 k.c. ustawodawca nie uzależnił odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę nimi spowodowaną od tego, że o ich wadliwości orzeczone zostało na drodze administracyjnej i tylko z wybranych, kwalifikowanych przyczyn. Wyrok sądu administracyjnego uchylający decyzję administracyjną stanowi zatem prejudykat potwierdzający bezprawność na potrzeby postępowania odszkodowawczego. W wyroku z 4 października 2007 r., sygn. akt V CSK 251/01 (niepublikowanym) Sąd Najwyższy uznał, że związanie sądów wyrokiem sądu administracyjnego wyłącza możliwość ustalania w procesie o odszkodowanie, że uchylenie decyzji administracyjnej nastąpiło z błahych przyczyn, a konkretna decyzja, mimo jej uchylenia, nie była "niezgodna z prawem". na gruncie art. 417¹ § 2 k.c. Dysponowanie przez poszkodowanego orzeczeniem wstępnym w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. nie przesądza jeszcze automatycznie o powodzeniu powództwa odszkodowawczego, ponieważ konieczne jest jeszcze wykazanie przez powoda pozostałych przesłanek deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej, a mianowicie tego, że dochodzący roszczeń poniósł określonego rodzaju szkodę i że jej wystąpienie pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze zdarzeniem sprawczym (wyrok Sądu Najwyższego z 21 października 2016 r., sygn. akt IV CSK 26/16, j.w.).

Osoba, która poniosła szkodę na skutek bezczynności organu po wydaniu wyroku sądu administracyjnego uchylającego lub stwierdzającego nieważność aktu lub czynności (art. 154 § 1, 4 i 5 P.p.s.a.), może dochodzić jej naprawienia bez stwierdzenia we właściwym postępowaniu niewydania decyzji (art. 417¹ § 3 k.c., wyrok Sądu Najwyższego z 2 lutego 2011 r., sygn. akt II CSK 398/10, OSNC 2011, z. 11, poz. 125). Właściwym postępowaniem w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. jest skarga na bezczynność i przewlekłość postępowania, o której mowa w art. 3 § 2 pkt

8 w zw. z art. 149 i 154 P.p.s.a., względnie właściwe postępowanie (zażalenkowe oraz z wniosku o usunięcie naruszenia prawa) wskazane w art. 37 § 1 k.p.a.

W art. 154 § 4 P.p.s.a. ustawodawca posłużył się szerszym pojęciem „niewykonania orzeczenia”, niż w art. 417¹ k.c., w którym użył węższego znaczeniowo wyrażenia "wydania niezgodnej z prawem decyzji" lub "niewydania decyzji". Taki sposób wykładni potwierdza art. 154 § 5 P.p.s.a., z którego wynika, że przesłanką dochodzenia tego roszczenia przed sądem jest tylko zwrócenie się z wnioskiem do organu o wypłatę odszkodowania i niewypłacenie świadczenia w terminie trzech miesięcy (art. 154 § 5 P.p.s.a.). Wprawdzie w przepisie tym ustawodawca wskazał, że odszkodowanie przysługuje od organu, ale można go dochodzić przed sądem od osoby prawnej, w której strukturze działa organ administracji niewykonujący orzeczenia sądu (wyrok Sądu Najwyższego z 2 lutego 2011 r., sygn. akt II CSK 398/10, j.w.).

W niniejszej sprawie w okresie tzw. „luki planistycznej” nie została wydana decyzja o ustaleniu warunków zabudowy nabytych przez Powódki nieruchomości. Konieczne zatem było ustalenie tego, czy potencjalnie możliwa była w tym czasie realizacja projektów inwestycyjnych co do zabudowy nieruchomości przez właścicieli. Sąd Apelacyjny uznał zasadnie, iż w okresie poprzedzającym uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możliwe było zabudowanie nieruchomości budynkami mieszkalnymi na działkach ewidencyjnych nr (...)/17, (...)/18 oraz (...)/19 i (...)/20, objętych księgą wieczystą nr (...). Odniesieniem dla oceny dokonanej przez Sąd w tym zakresie zasadnie stał się plan wcześniej obowiązujący oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. To ostatnie mogło bowiem stanowić podstawę uznania, iż z dużym prawdopodobieństwem jego postanowienia zostaną przyjęte w nowouchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W zakresie, w jakim wcześniej działki były przeznaczone pod zieleń nie można było zatem twierdzić, że w przypadku przeznaczenia w nowym planie tych terenów także pod zieleń doszło do zmiany obejmującej możliwość wykorzystania nieruchomości w tym zakresie przez ich właścicieli.

Zasadna jest natomiast skarga kasacyjna pozwanej Gminy, a to ze względu na błędną wykładnię wobec sformułowania żądania pozwu, podtrzymywanego

w toku całego postępowania, przy niebudzących wątpliwości ustaleniach faktycznych wynikających z opinii Instytutu Politechniki (...), że w ramach kompleksu działek Powódek o powierzchni 6.568 m. kw., na gruncie ustaleń planu miejscowego który utracił moc prawną w dniu 1 stycznia 2003 r., potencjalnie możliwa była zabudowa jedynie fragmentu tych nieruchomości i łącznej powierzchni 606 m. kw.

Na obszarze, na którym położone są nieruchomości Powódek na podstawie postanowień obowiązującego od 16 listopada 1994 r. do 1 stycznia 2003 r. Miejscowym Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego Miasta K., zabudowa mieszkaniowa była możliwa na części powierzchni, która odpowiadała obszarowi wskazanemu w załączniku graficznym do tego planu, będącym także załącznikiem do opinii Politechniki (...) (jako M-1), obejmującym położone w południowej części fragmenty nieruchomości Skarżących, składającej się z działek ewidencyjnych nr (...)/17, (...) /18, (...) /19 i (...) / 20 o łącznej powierzchni 6586 m.kw. (objętej księgą wieczystą nr (...)).

W Planie Ogólnym Zagospodarowania Przestrzennego miasta K. teren obejmujący swoimi granicami te nieruchomości oznaczony był symbolami M1 i M4, jako obszary mieszkaniowe, jednak jedynie w odniesieniu do 10% powierzchni nieruchomości nabytych przez Spółki, co wykluczało taką zabudowę. Resztę stanowiły wyłączające zabudowę tereny zielone. Postanowienia planu obowiązującego od 27 listopada 2009 nie zmieniły wcześniejszego stanu w zakresie przeznaczenia nieruchomości. Zatem przesłanki, od których zależy powstanie roszczenia o wykup nie zostały zrealizowane. Natomiast co do pozostałych częściach tych nieruchomości, traktowanych jako cały kompleks, w tym w szczególności na obszarze określanym przez wskazany załącznik do planu jako M-4, nowa zabudowa była niemożliwa.

W konsekwencji nie ma podstaw do uznania, jak to przyjął Sąd Apelacyjny, by Powódki w niniejszej sprawie spełniły przesłanki z art. 36 ust. 1 pkt. 2 u.p.z.p., w zakresie całej nieruchomości stanowiącej działki (...)/17, (...) /18, (...) /19 i (...) /20, bowiem wynikające z ustawy prawo domagania się wykupu części nieruchomości powinno być odnoszone wyłącznie do obszaru, w którym takie ograniczenia w

związku z wejściem w życie planu miejscowego powstały. Tymczasem w niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny błędnie utożsamił pojęcie „części nieruchomości”, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy, z nieruchomością, której część dotknięta jest negatywnymi skutkami uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, pomimo, iż pojęcie to powinno być odnoszone wyłącznie do obszaru, w którym takie ograniczenia w związku z wejściem w życie planu miejscowego powstały. Roszczenie przewidziane w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. dotyczyć może zatem wyłącznie zobowiązania do nabycia odpowiedniej części nieruchomości.

Z uwagi na częściowe cofnięcie skargi kasacyjnej przez Pozwaną w tym zakresie należało postępowanie kasacyjne umorzyć (pkt I), natomiast mając na uwadze powyższe ustalenia co do skargi kasacyjnej Powódek należało orzec na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., zaś w zakresie dotyczącym skargi kasacyjnej Pozwanej uchylić na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. wyrok Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części (tj. co do punktu 1 ppkt I, II, V - w całości i ppkt VI w zakresie, w jakim nakazano ściągnąć od pozwanego na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w K. kwotę 7.954,89 (siedem tysięcy dziewięćset pięćdziesiąt cztery złote osiemdziesiąt dziewięć groszy), punktu 3 w całości oraz punktu 5 w zakresie, w jakim nakazano ściągnąć od pozwanego na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) kwotę 4.894,46) i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

jw