



Sygn. akt II CSKP 442/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 lutego 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Grela (przewodniczący)

SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)

SSN Kamil Zaradkiewicz

w sprawie z powództwa A. w W.

przeciwko Gminie B.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 23 lutego 2022 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

1. oddala skargę kasacyjną;

**2. zasądza od A. w W. na rzecz Gminy B. kwotę 12 500
(dwanaście tysięcy pięćset) zł tytułem zwrotu kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 6 listopada 2019 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację A. w W., wniesioną od wyroku Sąd Okręgowego w B. z 31 października 2018 r., którym Sąd ten oddalił powództwo o zasądzenie od Gminy B. kwoty 9 284 500 zł z tytułu odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości powoda wskutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Apelacyjny oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach faktycznych i rozważaniach prawnych:

Nieruchomość oznaczona obecnie jako pgr (...), położona w B. i objęta księgą wieczystą nr (...), stanowi własność Skarbu Państwa – A. i została jej przekazana we władanie na podstawie decyzji Prezydenta Miasta B. z 16 listopada 1998 r. Decyzją Okręgowej Wojskowej Inspekcji Architektoniczno-Budowlanej z 22 kwietnia 1985 r., nr (...), na podstawie art. 21 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 1974 r., Nr 38, poz. 229 ze zm.), zatwierdzono plan realizacyjny wojskowych ogrodów działkowych i udzielono pozwolenia na budowę inwestycji, obejmującą wojskowe ogrody działkowe w B., a zarządzeniem Dowódcy Garnizonu B. z 12 marca 1986 r. zorganizowano z dniem 6 marca 1986 r. wojskowy ogród działkowy „S.”. W tym celu 1 czerwca 1988 r. przekazano Zarządowi Wojskowych Ogródów Działkowych 109 działek, w tym nieruchomość oznaczoną aktualnie jako pgr (...). Zgodnie z treścią rejestru prowadzonego przez Polski Związek Działkowców, Pracowniczy Ogród Działkowy „S.” powstał w 1987 r.

W trakcie sporządzania przez pozwaną gminę nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego AMW zwracała się o przeznaczenie nieruchomości „pod usługi komercyjne, strefę handlową dla realizacji dużych obiektów handlowych i towarzyszących, z przewidzeniem usług turystyki i gastronomii”, sprzeciwiając się przeznaczeniu działki na obszar zieleni użytkowej, czy też „pod ogródki działkowe”. Jednocześnie w 2012 r. AMW zwróciła się do zarządu Rodzinnego Ogrodu Działkowego „S.” o niepodejmowanie prac związanych z uprawą gruntu, z uwagi na przystąpienie do czynności związanych z „zagospodarowaniem nieruchomości”. W odpowiedzi ROD „S.” wyraził protest przeciwko sprzedaży gruntu. W dniu 25 czerwca 2013 r. rada miasta B. przyjęła

uchwałę nr (...) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w północno-zachodniej części miasta, obejmującego m.in. wskazaną nieruchomość, która wchodziła w życie 8 lipca 2013 r. Ostateczną decyzją z 10 lipca 2015 r. Prezydent Miasta B. stwierdził nabycie z dniem 19 stycznia 2014 r. przez PZD prawa użytkowania opisanej nieruchomości oznaczonej jako pgr (...) na jego wniosek, wskazując w uzasadnieniu, że funkcjonowanie ROD było zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a ogród ten miał charakter stały.

Wartość nieruchomości pgr (...) po uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego wynosi 304 500 zł, a wyliczona stosownie do przeznaczenia gruntu „pod tereny strefy komercyjno-wytwórczej w obszarze intensyfikacji funkcji usługowo-wytwórczej” wynosi 9 589 000 zł. Po uchwaleniu planu, nieruchomość objęta była jednostkami planu: [...]10 (teren ogrodu działkowego), [...]21 (teren łąk, pól, zieleni śródpolnej, sadów, ogrodów, zadrzewienia), [...]16 (teren zabudowy techniczno-produkcyjnej, składów, magazynów - około 1328 m², tj. 2,18 % powierzchni), a także [...]1 (zieleń objęta formami ochrony przyrody - około 62 m²). Wcześniej w planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującego do końca 2003 r. nieruchomość objęta była jednostkami: G VII 61 UH, UT, UG (tereny strefy handlowej wyznaczone dla realizacji zespołu dużych obiektów handlowych i towarzyszących, przewidziane usługi turystyki i gastronomii) oraz GI 7 ZE (tereny istniejących zespołów zieleni w systemie ekologicznym miasta). W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego teren został oznaczony jako obszar intensyfikacji funkcji usługowo-wytwórczej.

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że szkoda o jakiej mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm., dalej: u.p.z.p.) ma charakter cywilistyczny, a zatem musi być rozumiana jako szkoda majątkowa, na gruncie przepisów ogólnych. Dlatego też „rzeczywista szkoda” obejmuje obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, ale przy uwzględnieniu innych ograniczeń w korzystaniu i w dysponowaniu nieruchomością. Z tego

względu Sąd drugiej instancji za trafne uznał stanowisko Sądu Okręgowego, że dla określenia, czy po stronie powoda miała miejsce szkoda, a jeśli tak, to w jakiej wysokości, niezbędne było zbadanie, czy wobec okoliczności, że nieruchomość była zagospodarowana ogródkami działkowymi możliwe było ich usunięcie, gdyż w przeciwnym wypadku i tak nie mogłaby zostać wykorzystana na cele wynikające z poprzednio obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym na cele inwestycyjne pod handel wielkopowierzchniowy. Taka likwidacja była jednak niemożliwa. Gdyby nawet przyjąć, że mogła mieć miejsce, szkodą powoda byłaby wówczas nie różnica pomiędzy wartością nieruchomości ze względu na jej przeznaczenie w starym i nowym planie zagospodarowania przestrzennego, ale dodatkowo na jej wysokość musiałby mieć wpływ koszt likwidacji ogrodu. Z uwagi natomiast na tryb tej likwidacji i obowiązki nałożone w art. 19 i 20 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1419 ze zm., dalej: u.r.o.d.) na osobę, w interesie której następuje likwidacja, koszty te byłyby niebagatelne lub „znaczne”. Ponadto, zdaniem Sądu odwoławczego, zgodnie z zasadą rozkładu ciężaru dowodu z art. 6 k.c., dowód wysokości szkody obciążał powoda, który postępowania w zakresie wysokości wskazanych kosztów likwidacji ogrodów działkowych nie prowadził.

W skardze kasacyjnej powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, wnosząc o uchylenie tego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez zasądzenie na rzecz powoda kwoty 9 284 500 zł wraz z odsetkami, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Skarżący zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1) art. 36 ust. 1 pkt u.p.z.p. przez błędną wykładnię polegającą na pominięciu treści normatywnej ww. przepisu: „lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem”, której konsekwencją było wyłączenie prawa do odszkodowania z uwagi na potencjalne ograniczenie możliwości wykorzystania nieruchomości, niezależnie od zmiany wartości nieruchomości - szkody powoda, która wystąpiła w związku z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego;

2) art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art. 361 § 2 k.c. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że szkoda w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. ma postać utraconych korzyści (*lucrum cessans*), podczas gdy uszczerbek ten ma charakter realnie poniesionej straty (*damnum emergens*) w postaci spadku wartości nieruchomości, a w konsekwencji błędne przyjęcie, że powód nie poniósł szkody, pomimo że wykazał, iż wartość nieruchomości stanowiącej jego własność obniżyła się w związku z uchwaleniem przez pozwaną planu zagospodarowania przestrzennego, a ponadto - powód nie poniósł szkody z uwagi na prawne ograniczenia zmiany sposobu korzystania z nieruchomości wynikające z przepisów u.r.o.d., podczas gdy art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie przewidywał w swojej normatywnej treści wyłączenia prawa do odszkodowania z uwagi na ograniczenia zagospodarowania nieruchomości wynikające z innych ustaw;

3) art. 6 k.c. w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. przez błędne zastosowanie polegające na przyjęciu, że na powodzie spoczywał ciężar udowodnienia ewentualnych kosztów likwidacji ogrodów działkowych znajdujących się na nieruchomości stanowiącej powoda, podczas gdy koszty te nie zmniejszały zakresu uszczerbku poniesionego przez powoda, a nawet przy przyjęciu poglądu przeciwnego - ciężar udowodnienia wskazanej okoliczności spoczywał na pozwanej jako stronie, która mogłaby z tej okoliczności wywodzić skutki prawne.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwana gmina wniosła o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania, względnie o oddalenie skargi oraz zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. właściciel albo użytkownik wieczysty może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, 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 lub istotnie ograniczone. Przepis ten odwołuje się do ograniczenia korzystania z nieruchomości albo „w dotychczasowy sposób”, albo „zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem”. Dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości określała forma, w jakiej

właściciel realizował uprawnienie do posiadania swojej nieruchomości przed uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem rozumiane jest jako obiektywne określenie możliwych w świetle uregulowań prawnych sposobów gospodarowania na tej nieruchomości, zgodnych z dotychczas obowiązującym planem miejscowym, bez względu na to, w jaki sposób korzystania realizował lub planował uprawniony (wyrok Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., III CSK 78/18, zob. też. wyroki Sądu Najwyższego: z 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06; z 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14; z 19 października 2016 r., V CSK 117/16).

Powód powołuje się na to, że na skutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego została wykluczona możliwość przeznaczenia nieruchomości na cele zabudowy. Chodzi zatem o wyłączenie możliwości wykorzystania nieruchomości „zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem” w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

2. Użyte w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. pojęcie „rzeczywista szkoda”, z uwzględnieniem wykładni tego pojęcia funkcjonującego na tle art. 361 k.c., 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. Sprowadza się, zatem do ustalenia wpływu działań planistycznych na wartość nieruchomości, z uwagi na ograniczenie celów możliwych do realizacji na nieruchomości, których dopuszczalność realizacji miała wpływ na jej wartość (wyroki Sądu Najwyższego: z 12 października 2007 r., V CSK 230/07; z 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08). Niewątpliwie szkoda taka będzie miała miejsce, jeżeli na skutek wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego utracona zostanie definitywnie możliwość zabudowy nieruchomości, jeżeli przed uchwaleniem takiego planu taka możliwość istniała (por. wyrok Sądu Najwyższego z 13 maja 2016 r., III CSK 271/15).

3. Przed uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego z 25 czerwca 2013 r. sporna nieruchomość nie była objęta innym planem. Istniała

bowiem tzw. luka planistyczna powstała po wejściu w życie przepisów u.p.z.p. z uwagi na zawarte w art. 87 ust. 3 u.p.z.p. postanowienie, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2003 r., nawiązujące do obowiązującego poprzednio art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). W wydanych na tym tle orzeczeniach Sądu Najwyższego ukształtował się pogląd, że mimo nieobowiązania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na skutek jego wygaśnięcia, sposób korzystania z nieruchomości nie jest nieograniczony. Niezbędne jest bowiem uwzględnienie postanowień planu miejscowego obowiązującego uprzednio (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14; z 9 września 2015 r., IV CSK 754/14; z 11 maja 2018 r., II CSK 461/17, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 29 maja 2018 r., II CSK 45/18).

4. Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Słusznie Sądy *mertiti* przyjęły, że dla ustalenia, czy na skutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego doszło do spadku wartości nieruchomości (powstała rzeczywista szkoda), konieczne jest zestawienie wartości nieruchomości przed i po uchwaleniu planu przy uwzględnieniu tego, w jaki sposób ten plan ograniczył właściciela nieruchomości w korzystaniu z niej zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Ponieważ na spornej nieruchomości przed uchwaleniem planu znajdował się ROD, okoliczność ta została uwzględniona przy ocenie tego, w jaki sposób właściciel nieruchomości mógł z niej korzystać. Nie ulega wątpliwości, że taki sposób korzystania z nieruchomości przez podmiot trzeci (ROD) w istotnym zakresie ogranicza możliwość korzystania przez właściciela z nieruchomości – bez likwidacji tego ROD. Po uchwaleniu planu ROD nadal istniał, a więc z tej perspektywy nie doszło do żadnej zmiany w zakresie potencjalnego sposobu korzystania przez powoda z nieruchomości. Inaczej rzecz ujmując, ograniczenie sposobu korzystania przez właściciela z nieruchomości wynika z istnienia ROD, a nie z uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego. W takim ujęciu wartość nieruchomości nie uległa zmianie, skoro

powód może korzystać z nieruchomości po uchwaleniu planu w takim samym (niezmienionym) zakresie, co przed uchwaleniem planu. Nie powstała więc rzeczywista szkoda w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

5. Oczywiście trafny jest zarzut, że szkoda w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. ma postać realnie poniesionej straty (*damnum emergens*) w postaci spadku wartości nieruchomości, a nie utraconych korzyści (*lucrum cessans*). Na tej płaszczyźnie wywody Sądu Apelacyjnego są błędne. Spadek wartości nieruchomości jest jednoznaczny ze zmniejszeniem aktywów, a więc nie chodzi tu o utracone korzyści, ale szkodę polegającą na zmniejszeniu wartości majątku poszkodowanego.

Uchybienie to nie miało jednak wpływu na wynik sprawy, skoro Sądy *meriti* przyjęły, że uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego nie wywołało skutku w postaci obniżenia wartości nieruchomości.

6. Nie jest też trafny zarzut, że Sąd Apelacyjny przyjął, iż powód nie poniósł szkody z uwagi na prawne ograniczenia zmiany sposobu korzystania z nieruchomości wynikające z przepisów u.r.o.d., podczas gdy art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie przewidywał wyłączenia prawa do odszkodowania z uwagi na ograniczenia zagospodarowania nieruchomości wynikające z innych ustaw. Myli się skarżący wskazując, że Sądy *meriti* uwzględniły prawne ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wynikające z innych ustaw w kształcie, o jakim mowa w obowiązującym od 1 stycznia 2018 r. art. 36 ust. 1a u.p.z.p.

ROD na terenie nieruchomości należącej do powoda został potraktowany przez Sądy *meriti* jako element stanu faktycznego, wpływający na możliwość korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Nie chodzi tu więc o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości wynikające z przepisów (np. zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie - art. 36 ust. 1a pkt 3 u.p.z.p.), ale wpływ określonego sposobu zagospodarowania nieruchomości na możliwość korzystania z niej przez właściciela. Ten aspekt musi być uwzględniony przy ocenie powstania i rozmiaru szkody, o jakiej mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

7. Z uwagi na trafne przyjęcie, że uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego nie spowodowało powstania w majątku powoda „rzeczywistej szkody” w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., nie może być uzasadniony zarzut naruszenia art. 6 k.c. w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. przez błędne zastosowanie polegające na przyjęciu, że na powodzie spoczywał ciężar udowodnienia ewentualnych kosztów likwidacji ogrodów działkowych. Niezależnie bowiem od oceny trafności tego zarzutu, ewentualne uchybienia Sądów *meriti* w tym zakresie nie mogły mieć wpływu na wynik sprawy.

8. Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., uznając, że zaskarżony wyrok mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, oddalił skargę kasacyjną i zgodnie z art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. oraz § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265) obciążył powoda kosztami postępowania kasacyjnego.