



Sygn. akt II CSKP 506/22

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 31 stycznia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Pierwszy Prezes SN Małgorzata Manowska (przewodniczący)  
SSN Krzysztof Wesołowski  
SSN Kamil Zaradkiewicz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa C. w L. - Cypr  
przeciwko Gminie Miasto Świnoujście  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
31 stycznia 2023 r. w Izbie Cywilnej w Warszawie,  
skargi kasacyjnej strony powodowej  
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie  
z 31 października 2019 r., sygn. akt I ACa 192/19,

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Apelacyjnemu w Szczecinie do ponownego rozpoznania  
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

### **UZASADNIENIE**

Wyrokiem z 31 października 2019 r. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w sprawie z powództwa C. w L. (Cypr) przeciwko Gminie Miasto Świnoujście o zapłatę na

skutek apelacji strony powodowej od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 3 stycznia 2019 r., oddalił apelację i rozstrzygnął o kosztach postępowania apelacyjnego.

Pozwem z 7 marca 2016 r. spółka C. z siedzibą na Cyprze (zmiana nazwy C.) wniosła o zasądzenie od Gminy Miejskiej Świnoujście na swoją rzecz 2 000 000 zł z odsetkami ustawowymi oraz kosztów postępowania.

W odpowiedzi na pozew pozwana wniosła o oddalenie powództwa oraz zasądzenie kosztów postępowania względnie z uwzględnieniem przedłożonego przed zamknięciem rozprawy spisu kosztów.

Wyrokiem z 3 stycznia 2019 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie oddalił oraz zasądził od powódki zwrot kosztów procesu.

Nieruchomość położona przy ul. [...] w Ś. jest własnością powódki od 3 listopada 2010 r. Wcześniej właścicielami byli J. i S. T. (od 1995) oraz – od 2009 r. – H. sp. z o.o. w Ś.

Miasto Ś. jest miejscowością uznaną od 1 stycznia 1967 r. za uzdrowisko, a przedmiotowa nieruchomość znajduje się w granicach jednostki pomocniczej pn. „Dzielnica uzdrowiskowa” na terenie obejmującym strefę C ochrony uzdrowiskowej, zgodnie z uchwałą Rady Miasta Ś. nr [...] z 26 lutego 2009 r. w sprawie ustanowienia Statutu Miasta Ś.

Dla tego obszaru do końca 2003 r. obowiązywał ogólny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Ś. z 9 grudnia 1994 r. oraz szczegółowy plan zagospodarowania przestrzennego osiedla „R.” przyjęty uchwałą Rady Miejskiej Ś. z 17 grudnia 1993 r. Ówcześni właściciele dysponowali również decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z tymi dokumentami działka przeznaczona była pod urządzenia obsługi komunikacji - stację paliw.

Decyzją z 2 listopada 1995 r. wydaną na rzecz poprzednich właścicieli zatwierdzono projekt budowlany stacji paliw i udzielono pozwolenia na budowę obejmującego wykonanie stacji paliw w Ś., zaś decyzją z 20 grudnia 1996 r. udzielono pozwolenia na budowę zasilania elektroenergetycznego stacji paliw oraz

linii kablowej od istniejącej stacji transformatorowej do złącza przy stacji paliw i dalej do zrealizowanej stacji transformatorowej Osiedla [...].

Poprzedni właściciele nieruchomości rozpoczęli roboty budowlane związane z budową stacji paliw w 2009 r. Prace miały być prowadzone na podstawie projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją Prezydenta Miasta Ś. z 2 listopada 1995 r. o pozwoleniu na budowę stacji paliw. Powyższa decyzja wygasła z mocy prawa 2 stycznia 2007 r. na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm., dalej: u.p.bud.), zatem przystępując do budowy obiektu właściciele nie legitymowali się wykonaną decyzją o pozwoleniu na budowę. Do początku 2010 r. wykonano część prac.

Dnia 10 kwietnia 2009 r. H. sp. z o.o. złożyła wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji budowy publicznej stacji paliw wraz z myjnią automatyczną i ręczną oraz zagospodarowania terenu.

Postanowieniem z 30 kwietnia 2009 r. Prezydent Miasta Ś. zawiesił postępowanie na okres 12 miesięcy na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. oraz art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm., dalej: u.p.z.p.) z powołaniem się na uchwałę Rady Miasta Ś. z 22 lipca 2004 r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Postanowienie to zostało jednak uchylone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie.

Prezydent Miasta Ś. ponownie zawiesił postępowanie do czasu wykonania obowiązku wynikającego z decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 25 lutego 2010 roku nakazu rozbiórki samowolnie budowanego budynku usługowo-socjalnego stanowiącego część inwestycji obejmującej budowę stacji paliw na tej nieruchomości. 4 maja 2012 roku Postanowienie to zostało również uchylone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w dniu 25 lutego 2010 r.

Decyzją z 25 lutego 2010 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nakazał właścicielom rozbiórkę samowolnie budowanego budynku usługowo-socjalnego.

W dniu 22 lipca 2004 r. Rada Miasta Ś. przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ś., Obszar II. Obwieszczeniem Prezydenta Miasta Ś. z 5 stycznia 2011 r. zawiadomiono, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ś. - jednostka obszarowa II będzie wyłożony do publicznego wglądu w dniach 17 stycznia-16 lutego 2011 r. poprzedni właściciel oraz powodowa spółka zgłaszali do w/w projektu uwagi, lecz nie zostały uwzględnione i 21 czerwca 2012 r. Rada Miasta Ś. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący przedmiotową nieruchomość. Na planie znajduje się ona w kategorii terenów centralnych miasta i miejsc koncentracji usług, w tym dla potrzeb handlu, gastronomii, kultury i rekreacji z dopuszczalną lokalizacją mieszkań na kondygnacjach powyżej parteru. Tereny, na których mogą być zlokalizowane stacje paliw zostały wydzielone do osobnej kategorii przeznaczeniu terenu określone symbolem „KS” - tereny zaplecza komunikacji samochodowej.

Dnia 24 stycznia 2011 r. wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie stacji paliw z budynkiem obsługi klientów stacji i barem szybkiej obsługi oraz niezbędną infrastrukturą techniczną i drogową na nieruchomości złożyła spółka. Prezydent Miasta Ś. zawiesił postępowanie do czasu realizacji nakazu rozbiórki, a po uchyleniu postanowienia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, umorzył postępowanie.

Prezydent Miasta Ś. postanowieniem z 9 sierpnia 2012 r. zawiadomił o niezakończonym sprawie w ustawowym terminie i wskazał nowy termin załatwienia sprawy do 31 października 2012 r., a następnie postanowieniem z 30 października 2012 r. umorzył postępowanie administracyjne, wskazując, że mając na uwadze wejście w życie z dniem 7 października r. roku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, postępowanie o ustalenie warunków zabudowy stało się bezprzedmiotowe.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał powództwo za niezasadne. W ocenie Sądu kluczowe dla sprawy było ustalenie dotychczasowego sposobu korzystania lub przeznaczenia nieruchomości. Sąd podkreślił, że przed wejściem w życie planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą

Rady Miasta Ś. z 21 czerwca 2012 r. obowiązywały plan ogólny zagospodarowania przestrzennego miasta Ś. z 9 grudnia 1994 r. i szczegółowy plan zagospodarowania przestrzennego osiedla „R.”, przyjęty uchwałą z 17 grudnia 1993 r. Plany te zostały uchwalone na podstawie przepisów u.p.z.p. i mogły zachować moc nie dłużej niż do 31 grudnia 2003 r. W przypadku Miasta Ś. do tego czasu nie przystąpiono do opracowania planu miejscowego, obejmującego działkę powódki, w konsekwencji z końcem 2003 r. plany miejscowe, określające możliwość zagospodarowania spornej działki utraciły moc i nie mogły być uwzględniane w kontekście przeznaczenia działki

Powódka nie korzystała z działki w jakiś konkretny sposób, a brak jest podstaw do dowolnego określenia przeznaczenia nieruchomości w oderwaniu od istniejącego stanu faktycznego i prawnego. W ocenie Sądu nie można ustalać przeznaczenia nieruchomości tylko w oparciu o plany i zamierzenia właściciela, które nie znalazły odzwierciedlenia w rzeczywistości. Dla rozstrzygnięcia tego, czy nieruchomość przeznaczona była pod budowę stacji paliw, należało ocenić, czy w ogóle możliwe było wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji budowy stacji paliw przed uchwaleniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dla tej oceny irrelewantne są Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Miasta Ś. zatwierdzone uchwałą nr [...] Rady Miasta Ś. z 5 lipca 2002 r., wygasłe decyzje o pozwoleniu na budowę stacji paliw i jej zasilania energetycznego, a także stanowiące ich podstawę decyzje o warunkach zabudowy. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie może stanowić podstawy odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu zostały skonsumowane przez wydanie na ich podstawie pozwolenia na budowę, zatem straciły moc.

Wokół spornej działki można znaleźć „dobre sąsiedztwo”, a budowa stacji paliw stanowiłaby kontynuację funkcji istniejącej zabudowy w obszarze analizowanym, więc spełniony został warunek z pkt 1 art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Jednak Sąd uznał, że nie został spełniony warunek z pkt 5 u.p.z.p. w postaci zgodności

decyzji o warunkach zabudowy z przepisami odrębnymi. Oceniał bowiem, że przepisem, który stanowiłby przeszkodę do wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji budowy stacji paliw jest art. 38 ust. 2 ustawy z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 151), zgodnie z którym gmina, która uzyskała status uzdrowiska lub status obszaru ochrony uzdrowiskowej, sporządza i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do dwóch lat od dnia uzyskania statusu. Gmina takiego planu nie uchwaliła, więc w czasie obowiązywania tego przepisu (2 października 2005 r. - 6 lipca 2011 r.) brak było możliwości wydania warunków zabudowy, gdyż sprzeczne z obowiązującymi przepisami byłoby wydanie takiej decyzji dla działki zlokalizowanej na obszarze, dla którego ustanowiono obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Wydanie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy stałoby w sprzeczności z art. 35 ust. 5 u.p.bud. w zw. z art. 55 w zw. z art. 64 u.p.z.p. Jak wyjaśniono, na działce powódki znajduje się samowola budowlana, wobec której wydano nakaz rozbiórki. Z art. 35 ust. 5 u.p.bud. wnosić należy, że gdy obiekt jest objęty nakazem rozbiórki, nie można wydać decyzji o warunkach zabudowy dla przebudowy czy rozbudowy obiektu, gdyż byłoby to niezgodne z prawem i taka decyzja w dniu wydania byłaby niewykonalna. Sąd uznał, że w ustalonym stanie faktycznym zaistniały przesłanki dla odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy, gdyż nie wszystkie warunki określone w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. zostały spełnione. Decyzja o warunkach zabudowy może być wydana tylko wówczas, jeżeli warunki wskazane w wyżej wskazanym przepisie spełnione zostaną kumulatywnie. Reasumując, w ocenie Sądu nie można twierdzić, że przedmiotowa nieruchomość przeznaczona była pod budowę stacji paliw, a tym samym uchwalenie planu miejscowego nie uniemożliwiło korzystania z nieruchomości spółki w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Wobec takiego przyjęcia powództwo jako niezasadne oddalono.

Apelację od powyższego orzeczenia wywiodła powódka, zaskarżając je w całości zarzucając zaskarżonemu wyrokowi naruszenie art. 233 § 1 k.p.c., art. 328 § 2 k.p.c., art. 217 k.p.c. w zw. z art. 278 k.p.c. oraz w zw. z art. 227 k.p.c. i art. 380

k.p.c., a także art. 328 § 2 k.p.c., art. 217 k.p.c. w zw. z art. 278 k.p.c. oraz w zw. z art. 227 k.p.c. i art. 380 k.p.c., art. 36 ust. 1 pkt u.p.z.p., art. 36 ust. 1 pkt 1) u.p.z.p. w z. z art. 61 ust. 1 u.p.z.p., art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. w zw. z art. 35 ust. 5 u.p.bud. w zw. z art. 55 u.p.z.p. w zw. z art. 64 u.p.z.p., art. 61 ust. 1 pkt. 5 u.p.z.p. w zw. z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Apelująca wniosła o zmianę zaskarżonego orzeczenia poprzez uwzględnienie powództwa oraz zasądzenie kosztów postępowania za obie instancje, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, z pozostawieniem temu sądowi do rozstrzygnięcia kwestii kosztów postępowania apelacyjnego.

W odpowiedzi na apelację pozwana wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny apelację oddalił, uznając, że Sąd Okręgowy prawidłowo dokonał oceny zasadności żądania pozwu pod kątem przepisów prawa materialnego będących podstawą powództwa, tj. art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., stanowiący mechanizm rekompensaty przewidziany dla właściciela nieruchomości, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub według dotychczasowego przeznaczenia jest niemożliwe. Korzystanie z nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem oznacza korzystanie z niej w sposób przewidziany w miejscowym planie albo w decyzji o warunkach zabudowy, z kolei korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób dotyczy faktycznego jej użytkowania.

Kluczowym dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy i ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej było w ocenie Sądu *ad quem* ustalenie, czy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doszło do zmiany przeznaczenia nieruchomości powódki w stosunku do uprzedniego jej przeznaczenia lub sposobu wykorzystywania. Istotne było, czy przed wejściem w życie planu nieruchomości była przeznaczona pod stację paliw lub była w ten sposób wykorzystywana. Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo Sąd Apelacyjny zaznaczył, że ocenę, czy

nieruchomość może być wykorzystana w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, winno się opierać nie tylko na uprzednim faktycznym jej wykorzystaniu, lecz należy 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 podjął już konkretne działania faktyczne lub prawne, zmierzające do ustalenia sposobu korzystania z nieruchomości. Na równi zatem z dotychczasowym faktycznym korzystaniem z nieruchomości traktuje się sposób korzystania potencjalnie dopuszczalny.

W świetle art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. odszkodowanie należne właścicielowi ma dotyczyć rzeczywiście poniesionej przez właściciela szkody, co oznacza, że chodzi o szkodę, która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości. Ustalenie poprzednio istniejącego przeznaczenia nieruchomości lub sposobu jej wykorzystywania nie może być zupełnie dowolne, oderwane od okoliczności faktycznych sprawy. W rozpoznawanej sprawie przed uchwaleniem spornego planu spółka nie korzystała z nieruchomości we wskazywany przez nią sposób, tj. pod stacją paliw. Na przedmiotowym terenie stacja paliw nie istnieje, jak również nie były do 2012 r. prowadzone prace prowadzące do jej wybudowania. Starania o uzyskanie warunków zabudowy były nieskuteczne i z założenia nie mogły doprowadzić do wydania warunków zabudowy o takiej treści. Wprawdzie takie przeznaczenie wynikało z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Ś. z 1993 r., lecz zgodnie z art. 87 ust. 3 u.p.z.p. utracił on moc po 31 grudnia 2003 r. Tymczasem w razie naruszenia zasady ciągłości planistycznej przy ocenie, czy właściciel na skutek wejścia w życie nowego planu doznał ograniczeń w stosunku do jej dotychczasowego przeznaczenia, przeznaczenie to nie może być utożsamiane z określonym w poprzednio obowiązującym planie (wyrok Sądu Najwyższego z 19 października 2016 r., V CSK 117/16). Bez znaczenia dla ustalenia tej kwestii pozostawała również w ocenie Sądu decyzja budowlana wydana w 1995 r., która wygasła na podstawie art. 37 ust. 1 u.p.bud., zaś nowa decyzja nie została wydana. W przypadku nieuchwalenia miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego przez gminę, potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości w okresie nieobowiązywania planu określa decyzja o warunkach zabudowy.

Po utracie mocy przez poprzedni plan zagospodarowania przestrzennego i uprzednio wydaną decyzję o pozwoleniu na budowę, nie zostały w stosunku do spornej działki wydane nowe warunki zabudowy nieruchomości. W okresie poprzedzającym uchwalenie nowego planu zarówno powódka, jak i jej poprzednicy prawni, o wydanie takich warunków zabudowy terenu pod stację paliw występowali, lecz ich starania nie odniosły oczekiwanego rezultatu. Winą za ten stan rzeczy strona powodowa obarczała pozwaną.

Sąd Apelacyjny podzielił ocenę prawną Sądu pierwszej instancji, iż w czasie, gdy powódka występowała o wydanie warunków zabudowy, z uwagi na okoliczności faktyczne istniejące w tamtym czasie, nie było możliwe wydanie jej warunków zabudowy pod stację paliw, a tym samym nie byłoby możliwe ustalenie przeznaczenia nieruchomości na podstawie decyzji o warunkach zabudowy uwzględniającej takie przeznaczenie nieruchomości. W konsekwencji to nie wejście w życie planu miejscowego uniemożliwiło realizację planów inwestycyjnych strony powodowej. Wynika to z art. 61 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe w przypadku łącznego spełnienia wymienionych enumeratywnie w tym przepisie warunków, w tym zgodnie z pkt 5 wymagane jest, aby decyzja była zgodna z przepisami odrębnymi, a ten warunek w przedmiotowej sprawie nie został wbrew temu co wskazywała apelująca spełniony. Sformułowanie „decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi” oznacza ocenę decyzji pod kątem niesprzeczności z jakąkolwiek normą systemu prawa, a także brak relacji wykluczania się, niedostateczną spójność z normami prawa. Ustawodawca nie dokonał różnicowania koniecznych do spełnienia przesłanek do wydania decyzji o warunkach zabudowy, w zależności od tego, czy chodzi o budowę obiektu budowlanego, czy też o wykonanie innych robót budowlanych, czy o zmianę sposobu użytkowania,

Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, iż na etapie badania istnienia podstaw do wydania warunków zabudowy możliwe było dokonanie oceny

zgodności takiej decyzji z przepisami odrębnymi, do których należał również art. 35 ust. 5 Prawa budowlanego/. W przypadku przedmiotowej nieruchomości ostateczna decyzja administracyjna nakazująca rozbiórkę samowolnie budowanego z 25 lutego 2010 r., która w sposób oczywisty stała na przeszkodzie wydaniu decyzji o warunkach zagospodarowania terenu. Brak prawnej możliwości realizacji inwestycji objętej ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy może wynikać także z niespełnienia przez inwestora warunków określonych przepisami prawa budowlanego. Skoro więc warunki zagospodarowania terenu stanowią punkt odniesienia dla decyzji o pozwoleniu na budowę i zgodnie z art. 55 w zw. z art. 64 u.p.z.p. wiążą organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (stanowią swoiste przyrzeczenie wydania takiej decyzji budowlanej), to wykładnia systemowa i celowościowa komentowanego przepisu nakazywałaby przyjęcie, że istnienie prawomocnego nakazu rozbiórki samowoli budowlanej, który nie został wykonany, w świetle art. 35 ust. 5 Prawa budowlanego winien również powodować niemożność wydania warunków zabudowy terenu. Z uwagi na istnienie w dacie ubiegania się przez powódkę o wydanie warunków zabudowy nieusuniętej samowoli budowlanej, nie zostałby spełniony wymóg z art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. w postaci zgodności decyzji o warunkach zabudowy z przepisami odrębnymi. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy naruszałoby art. 35 ust. 5 u.p.bud. w zw. z art. 55 i art. 64 u.p.z.p. Zatem z uwagi na okoliczności faktyczne istniejące w czasie ubiegania się przez powódkę o wydanie warunków zabudowy, takowe warunki w odniesieniu do przedmiotowej nieruchomości pod stacją paliw nie mogłyby zostać wydane, a tym samym nie było możliwe przyjęcie, że rzeczywiście nieruchomość była przeznaczona pod stację paliw.

Skoro wskazany sposób korzystania z nieruchomości nie był potencjalnie dopuszczalny pod względem prawnym przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to nie można mówić o tym, aby w okresie, gdy powodowa spółka występowała o wydanie warunków zabudowy terenu nieruchomości, był to teren pod stacją paliw. Samo oczekiwanie powódki, że w taki sposób w przyszłości będzie korzystać z nieruchomości, w sytuacji, gdy okoliczności istniejące w 2012 r. nie pozwalały na realną realizację jej planów

inwestycyjnych, nie mogły być podstawą do ustalania przeznaczenia nieruchomości.

Rzeczywista szkoda, o której mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., ma miejsce wówczas, jeżeli na skutek wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego utracona została definitywnie możliwość zabudowy nieruchomości, potwierdzona uprzednio decyzją o warunkach zabudowy. Skoro w realiach rozpatrywanej sprawy nie dość, że decyzja o warunkach zabudowy przed wejściem w życie planu zagospodarowania przestrzennego nie została wydana, ale nawet nie byłoby dopuszczalne jej wydanie z uwagi na istnienie samowoli budowlanej na nieruchomości, to nie może być mowy o powstaniu w majątku powódki rzeczywistej szkody w rozumieniu komentowanego przepisu, a jedynie taka faktyczna szkoda jest rekompensowana z mocy art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

Skargę kasacyjną na powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego wniosła powódka, zaskarżając je w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj. art. 36 ust. 1 u.p.z.p.) poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że 1) przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy, o objętym hipotezą tej normy prawnej korzystaniu z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem lub w dotychczasowy sposób decyduje istniejąca na nieruchomości zabudowa objęta nakazem rozbiórki, 2) dla ustalenia przeznaczenia nieruchomości przed wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego irrelewantne jest jego określenie w poprzednio obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który utracił moc zgodnie z art. 87 ust. 3 u.p.z.p. (tj. w warunkach powstania tzw. luki planistycznej), 3) przyjęcie, że wystąpienie przez powódkę o wydanie warunków zabudowy nie stanowi o sposobie korzystania z nieruchomości i jej przeznaczeniu; art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. poprzez przyjęcie, że pod pojęciem „przepisów odrębnych” mieszczą się także przepisy techniczne dotyczące posadowienia budynku; art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. w zw. z art. 35 ust. 5 u.p.bud. w zw. z art. 55 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że art. 35 ust. 5 prawa budowlanego należy do tych przepisów odrębnych, zgodność z którymi warunkuje możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. oraz poprzez

zastosowanie wyjątkowego przepisu dotyczącego wpływu samowoli budowlanej na obowiązek wydania decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę do postępowania w przedmiocie wydania warunków zabudowy; art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. w zw. z art. 55 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że w stanie faktycznym zastosowanie tych przepisów skutkowałoby obowiązkiem wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Powódka zarzuciła ponadto naruszenie prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie, tj. art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art. 3 pkt 2 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw, a także art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Skarżąca zarzuciła ponadto naruszenie przepisów postępowania, które to uchybienia w jej ocenie miały istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 207 § 6, art. 217 § 2 i 3 k.p.c., w tym w związku z art. 233 § 1 k.p.c. oraz w związku z art. 328 § 2 k.p.c.

Powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, z pozostawieniem temu Sądowi orzeczenia o kosztach postępowania wywołanego wniesieniem skargi kasacyjnej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwana wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

#### **Sąd Najwyższy zważył, co następuje:**

1. Skarga zasługiwała co do zasady na uwzględnienie, choć nie wszystkie zarzuty skarżącej okazały się trafne.

2. Zarzut naruszenia art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art. 3 pkt 2 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw, dotyczy tego, iż w ocenie powódki Sąd drugiej instancji zastosował przepis o znowelizowanej treści, podczas gdy w niniejszej sprawie powinien był zastosować art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji. Ustawa z 2018 r. w art. 3 pkt 2 zmieniła brzmienie art. 36 ust. 1 u.p.z.p., nadając mu treść: „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. 37<sup>1</sup> ust. 1, żądać od gminy:". Zmiana polegała w tym przypadku – jak wskazuje skarżąca – na zmianie wyrazu „zgodny” na „zgodnie”. Tymczasem art. 14 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2018 r. stanowi, że co do zasady do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Skarżąca w uzasadnieniu skargi nie wskazała, w jaki sposób powołane brzmienie wpłynęło na rozstrzygnięcie Sądu *ad quem*, trudno zatem odnieść się do wskazanego zarzutu poza tym, iż faktycznie brzmienie przepisu uległo zmianie, a w rozpoznawanej sprawie powinien być być zastosowany art. 36 ust 1 w brzmieniu wcześniejszym. Nie można jednak abstrahować od tego, że Sąd drugiej instancji powołał nową treść wspomnianego art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jedynie w kontekście wskazania trafności argumentacji Sąd *a quo*, nie zaś w kontekście oceny zastosowania wskazanego przepisu. Jakkolwiek rację wypada przyznać skarżącej, że zmiana ma znaczenie merytoryczne, to jednak w niniejszej sprawie Sąd oparł własną argumentację na brzmieniu sprzed nowelizacji z 2018 r., na co wskazuje odwołanie się w tym zakresie do wcześniejszego orzecnictwa (z powołaniem dawnego brzmienia art. 36 ust. 1 u.p.z.p.).

3. Odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa procesowego należy przypomnieć, że, po pierwsze, pominięcie dowodu na podstawie art. 217 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania przez Sąd drugiej instancji, może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy okoliczności faktyczne zostały wyjaśnione zgodnie z twierdzeniami strony wnioskującej o przeprowadzenie określonego dowodu (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z 26 września 1966 r., II CR 314/66, OSNCP 1967, Nr 2, poz. 39; z 3 kwietnia 2001 r., I CKN 373/00; z 17 kwietnia 2008 r., I CSK 543/07; z 27 czerwca 2014 r., I CSK 497/13). Po drugie jednak. odmowa przeprowadzenia dowodu, mimo niewyjaśnienia spornych okoliczności, może nastąpić w przypadku, gdy teza dowodowa jest nieistotna dla rozstrzygnięcia lub proponowany środek dowodowy jest nieprzydatny do jej udowodnienia (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 30 maja 2007 r., IV CSK 41/07).

W rozpoznawanej sprawie Sąd Apelacyjny pominął zawnioskowane przez

stronę powodową dowody z dokumentów w postaci opinii biegłego wydanych w innej sprawie, albowiem w jego ocenie opinie sporządzone na potrzeby innego postępowania sądowego nie mają rangi dowodowej opinii biegłego i mogą być potraktowane tylko jako dowód z dokumentu prywatnego (art. 245 k.p.c.). Ponadto, jak wskazał Sąd Apelacyjny, kwestia oceny prawnej tego, czy wszystkie przesłanki wynikające z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. zostały spełnione, należała w tym postępowaniu do kompetencji sądu *meriti*, który takiej oceny dokonał jedynie pomocniczo posiłkując się wnioskami biegłej sądowej. Tym samym nie można podzielić argumentacji powódki, iż doszło do naruszenia wskazanych przepisów postępowania.

Dowód z dokumentu prywatnego może być podstawą ustaleń faktycznych, gdyż jest samodzielnym środkiem dowodowym, którego moc sąd ocenia według zasad określonych w art. 233 § 1 k.p.c. (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2004 r., IV CK 474/03, OSNC 2005, nr 6, poz. 113). Jednak w skardze kasacyjnej, jak wynika z uwag poczynionych na wstępie, nie można skutecznie, jak uczyniła skarżąca, podnosić zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. Wobec jednoznacznej treści art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c., z procesowej podstawy kasacyjnej wyłączone są te przepisy, które bezpośrednio dotyczą podstawy faktycznej wyrokowania. W świetle powołanego przepisu oznacza to, że niedopuszczalne są zarzuty dotyczące naruszenia tych przepisów, które regulują ustalenie faktów bezdowodowo (art. 228-231 k.p.c.) oraz zarzuty dotyczące przepisów o ustalaniu faktów dowodowo (art. 233 § 1 k.p.c.) - zob. wyroki Sądu Najwyższego z 24 lutego 2006 r., II CSK 136/05; z 26 kwietnia 2006 r., V CSK 11/06; z 26 maja 2006 r., V CSK 97/06. Możliwe jest jedynie powoływanie się na takie naruszenie przepisów postępowania, których ostateczną konsekwencją jest błędne ustalenie stanu faktycznego, a które nie należą do kategorii błędnej oceny dowodów, ani też błędnego wnioskowania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 sierpnia 2008 r. I CSK 83/08).

Zarzut naruszenia art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. może być skuteczny jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy treść uzasadnienia orzeczenia sądu drugiej instancji uniemożliwia całkowicie dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania orzeczenia lub w przypadku zastosowania prawa

materialnego do niedostatecznie jasno ustalonego stanu faktycznego (wyroki Sądu Najwyższego z: 13 maja 1997 r., II CKN 112/97; 11 maja 2000 r., I CKN 272/00; 14 listopada 2000 r., V CKN 1211/00; 18 lutego 2005 r., V CK 469/04; 16 października 2009 r., I UK 129/09; 30 sierpnia 2018 r., I UK 205/17; 22 marca 2019 r., I CSK 257/18; 18 października 2019 r., I NSK 60/18). Taka sytuacja nie miała miejsca w niniejszej sprawie. Z uzasadnienia jasno wynikają podstawy faktyczne i prawne rozstrzygnięcia, a wywód Sądu Apelacyjnego układa się w logiczną i spójną całość, niezależnie od kwestii poprawności dokonanej oceny merytorycznej.

4. Niezrozumiały jest natomiast zarzut dotyczący rzekomego naruszenia art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2011 r., Nr 73, poz. 390). Skarżąca wskazuje, iż w jej ocenie Sąd Apelacyjny zaakceptował niewłaściwe zastosowanie tego przepisu dokonane przez Sąd I instancji. Tymczasem w motywach stanowiska Sąd *ad quem* rozważań na temat znaczenia tego przepisu w sprawie nie zawarto.

5. Zgodnie art. 61 ust. 1 u.p.z.p., wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków wskazanych w tym przepisie. Zgodnie z jednym z nich (zawartym w pkt 5), wymagane jest, aby decyzja pozostawała zgodna z odrębnymi przepisami. Ustawodawca nie określił jednak, o jakie odrębne przepisy chodzi. Oznacza to, iż z perspektywy wskazanego wymagania norma z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. wymaga każdorazowo oceny, czy istnieją odrębne regulacje prawne, z którymi decyzja o warunkach zabudowy ma pozostawać zgodna. Nie budzi wątpliwości, że do przepisów takich należą te, które przewidują materialnoprawne ograniczenia w zabudowie nieruchomości.

Zgodnie z kolei z art. 35 ust. 5 u.p.bud., organ administracji architektoniczno-budowlanej wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, jeżeli na terenie, którego dotyczy projekt zagospodarowania działki lub terenu, znajduje się obiekt budowlany, w stosunku do którego orzeczono nakaz rozbiórki.

Celem ustalenia tego, czy art. 35 ust. 5 u.p.bud. stanowi przepis odrębny

w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. należy dokonać jego wykładni celowościowej i systemowej. Sąd II instancji przyjął, że art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. w zw. z art. 35 ust. 5 u.p.bud. uzasadnia odmowę wydania warunków zabudowy wówczas, gdy na nieruchomości istnieje samowola budowlana, bez względu na to, czy miałyby ona stanowić podstawę dalszych prac inwestycyjnych.

6. Sąd *ad quem* uznał, że co prawda ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje wprost, iż w przypadku dokonania przez wnioskodawcę samowoli budowlanej decyzja ustalająca warunki zabudowy nie może być wydana, niemniej taką normę zawiera, ustawa - Prawo budowlane. Dokonując wykładni systemowej prawa inwestycyjnego stwierdził, iż brak jest podstaw do zaakceptowania stanowiska, że fakt samowoli budowlanej jest prawnie obojętny w postępowaniu o wydanie warunków zabudowy, gdy stanowi on przesłankę odmowy udzielenia pozwolenia budowę. Decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana na podstawie zastanego stanu faktycznego.

7. Zasadniczo istnienie samowoli budowlanej nie pozostaje prawnie obojętne dla realizacji celu inwestycyjnego. W szczególności warunki zabudowy nie powinny abstrahować od istnienia obiektu nielegalnie wybudowanego. Nie można tracić z pola widzenia faktu, iż decyzja o warunkach zabudowy wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Nie budzi także wątpliwości, iż realizacja inwestycji na nieruchomości, w stosunku do której orzeczony został nakaz rozbiórki, nie może być realizowana wówczas, gdy projekt budowlany i pozwolenie na budowę dotyczyłyby realizacji inwestycji w istocie stanowiącej kontynuację tej, w stosunku do której wydany został nakaz rozbiórki. W takim przypadku należałoby bowiem uznać, że nakaz stałby się w związku z następczym wydaniem decyzji o treści w istocie odmiennej bezprzedmiotowy. Kontynuacja inwestycji (w tym ewentualna rozbudowa, przebudowa bądź nadbudowa) objęta nową decyzją o warunkach zabudowy prowadziłaby do swoistej legalizacji (usankcjonowania) dotychczasowej inwestycji uznanej uprzednio za tzw. samowolę budowlaną. Trafnie wskazuje skarżąca, że w takim przypadku zamierzone inwestycje nie tylko zakładały wykorzystanie istniejącej (nielegalnie) substancji, ale ich realizacja była uwarunkowana pozostawieniem jej na nieruchomości.

8. Poza powyższymi okolicznościami nie ma podstaw do uznania, aby art. 35 ust. 5 u.p.bud. stał na przeszkodzie wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, a w konsekwencji stanowił negatywną przesłankę jej wydania w rozumieniu art. art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. Nie można bowiem zasadnie twierdzić, iż odmowę wydania decyzji o warunkach zabudowy może uzasadniać planowana nowa zabudowa niestanowiąca w powyższym znaczeniu obiektu objętego nakazem rozbiórki. Paradoksalnie, przy przyjęciu odmiennego założenia należałoby przyznać, że o dopuszczalnym sposobie zagospodarowania nieruchomości mogłaby rozstrzygać istniejąca samowola budowlana.

Organ planistyczny na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie ma obowiązku badania spełnienia warunków określonych w przepisach prawa budowlanego. Organ wydający decyzję o warunkach zabudowy ma jedynie ustalić, czy wnioskowana inwestycja w danym terenie jest możliwa do zrealizowania w świetle przepisów u.p.z.p., nie jest jednak uprawniony ustalać żadnych szczególnych warunków dla planowanego zamierzenia inwestycyjnego, które wkraczałyby w zakres zastrzeżony dla projektu budowlanego - w tym dla projektu zagospodarowania działki lub terenu (zob. wyroki NSA: z 7 lutego 2014 r. II OSK 2151/12; z 4 października 2017 r., II OSK 188/16).

Należy w tym kontekście także wskazać, że samo wystąpienie o wydanie warunków zabudowy nie przesądza ani nie stanowi o sposobie korzystania z nieruchomości i jej przeznaczeniu. Jego celem jest bowiem uzyskanie określonego rozstrzygnięcia administracyjnego, zatem sam wniosek nie kształtuje stanu prawnego ani faktycznego nieruchomości.

9. Zgodnie z art. 63 ust. 2 u.p.z.p., decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Treścią tej decyzji jest rozstrzygnięcie o oznaczonej dopuszczalnej lokalizacji inwestycji oraz o sposobie zagospodarowania terenu. Inny jest natomiast przedmiot postępowania, a w konsekwencji decyzji o pozwoleniu na budowę, zatem art. 35 ust. 5 u.p.bud. dotyczy postępowań regulowanych przez ten przepis, w zakresie kompetencji organu administracji architektoniczno-budowlanej właściwego do wydania decyzji dotyczących zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub

terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego oraz o pozwoleniu na budowę. Art. 35 ust. 5 u.p.bud. może uzasadniać odmowę udzielenia pozwolenia na budowę nawet wówczas, gdy zainteresowany dysponuje decyzją o warunkach zabudowy, nie można natomiast uznać, że art. 35 ust. 5 znajduje zastosowanie w innym postępowaniu, tj. o wydanie warunków zabudowy.

10. Wyładnia oferowana przez Sądy *meriti* w niniejszej sprawie pozostaje sprzeczna z podziałem kompetencji między organ planistyczny a organ administracji architektoniczno-budowlanej. Istnienie samowoli budowlanej ma zapobiegać realizacji nowej inwestycji, a nie wydaniu decyzji o warunkach zabudowy. Dopiero na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę ma być dokonana ocena i ustalenie tego, czy obiekt objęty nakazem rozbiórki istnieje i czy uniemożliwia to wydanie pozwolenia na budowę. Jeżeli nakaz rozbiórki zostałby wykonany, wówczas na etapie postępowania o wydanie decyzji na gruncie u.p.bud. nie znajdzie zastosowania art. 35 ust. 5 ustawy. Przepis ten stanowi wyjątek od wyrażonej w ust. 4 art. 35 u.p.bud. zasady swobody budowania (w granicach ram i treści prawa własności, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia) i tym samym nie powinien być wykładany w sposób rozszerzający.

11. Przedmiotem oceny w niniejszej sprawie jest ponadto w ocenie skarżącej zagadnienie, czy w braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego bezpośrednio przed wejściem w życie planu, którego dotyczą roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. oraz w braku wydanej decyzji o warunkach zabudowy, istnienie na działce obiektu objętego nakazem rozbiórki determinuje ustalenie „dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości” lub czy istnienie takiego obiektu wyklucza przyjęcie, że właściciel nieruchomości miał możliwość „korzystania z nieruchomości w sposób”, który w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został na tym terenie wykluczony.

12. Według Sądu *ad quem*, jeżeli właściciel nie mógłby przed wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzyskać decyzji o warunkach zabudowy, to wówczas nie można ustalić, iż istniała możliwość przeznaczenia nieruchomości pod określoną inwestycję (w niniejszej sprawie stają

paliw). W konsekwencji nie istnieje w takim przypadku stan, pozwalający na stwierdzenie, iż doszło do utraty faktycznej możliwości takiego korzystania z nieruchomości, a w konsekwencji zastosowania art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

13. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. (w zakresie odnoszącym się do rozpoznawanej sprawy, tj. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 235), 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 co do zasady żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części.

14. Artykuł 36 ust. 1 u.p.z.p. przyjmuje jako przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej za wyrządzenie szkody w wyniku uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kryterium możliwości wykorzystywania nieruchomości po uchwaleniu lub zmianie planu w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 10 stycznia 2019 r., II CSK 714/18, 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 (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 19 października 2016 r., V CSK 117/16). 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 (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., II CSKP 20/22).

15. Ocena tego, czy nieruchomość może być wykorzystana w sposób

dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, powinna być zatem z pewnością 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 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., V CSK 332/06; 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08; 11 września 2009 r., V CSK 46/09; 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11; 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14; 12 stycznia 2022 r., II CSKP 20/22).

16. Niebagatelne znaczenie w analizowanym kontekście ma przypomnienie, iż w Kodeksie cywilnym z 1964 r. nie przyjęto tzw. romańskiej koncepcji własności, w świetle której właściciel może czynić ze swoją rzeczą wszystko, co nie jest mu zabronione. W świetle obowiązujących obecnie przepisów, w tym definicji własności na gruncie art. 140 k.c., nie jest w tym - abstrakcyjnym - znaczeniu prawem podmiotowym o nieograniczonym zakresie uprawnień, które jedynie mogą być ograniczane na mocy przepisów szczególnych. Przeciwnie, art. 140 k.c. stanowi podstawę do uznania, iż własność jest prawem podmiotowym (rzeczowym), jakkolwiek o najpełniejszych ramach treści w katalogu podmiotowych praw majątkowych, to jednak mającym granice (a nie niejako „punktowo” działające ograniczenia w konkretnych okolicznościach) wyznaczone ustawami, zasadami współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa (wyrok Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., II CSKP 20/22).

17. Powyższe nie pozostaje bez znaczenia dla ustalenia zakresu przedmiotowego art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Obowiązujący system prawny każdorazowo - wobec własności różnych dóbr - już w ramach regulacji normatywnych różnorodnych kategorii czy postaci tego prawa, a w szczególności z uwagi charakter jego przedmiotu, określa ramy oraz kształtuje treść i zakres wykonywania uprawnień właścicielskich. Oznacza to, że na gruncie *legis latae*

nie istnieje ogólna, abstrakcyjna i jednolita ustawowa 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, zob. wyrok Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2022 r., II CSKP 20/22).

18. Skoro przeznaczenia gruntu nie wyznacza sposób, w jaki właściciel lub inny podmiot uprawniony faktycznie z niego korzysta, ale sposób, w jaki może to czynić w granicach określonych przepisami prawa, w tym planem zagospodarowania przestrzennego, to uznać należy, że art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. wiąże przyznane w nim prawo odszkodowawcze z wyłączeniem lub ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości w znaczeniu abstrakcyjnym. Celem takiego rozwiązania jest złagodzenie skutków władczej ingerencji w prawa właścicielskie. Nie ma uzasadnionych podstaw do wyłączenia spod działania tego mechanizmu ochronnego tych wszystkich właścicieli nieruchomości, którzy utracili potencjalną możliwość korzystania ze swojej rzeczy w sposób dotychczas dozwolony (wyrok Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06). Prowadzi to do wniosku, iż sąd dokonując oceny ram i treści własności w zakresie dotyczącym korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem powinien dokonać każdorazowo całościowej analizy zakresu uprawnień właściciela w znaczeniu abstrakcyjnym, jednak nie w oderwaniu od konkretnego prawa własności, skoro nie istnieje jednolita abstrakcyjna treść tego prawa. Konieczne jest rozstrzygnięcie nie w odniesieniu do sposobu wykonywania tego prawa (choć ten, o ile pozostawał zgodny z prawem, oczywiście przesądza również ramy własności), a zatem faktycznego korzystania (wykorzystywania), lecz jego zakresu treściowego. W tym sensie trafnie wskazuje się, że dla oceny zasadności prawa indemnizacyjnego pod rządem art. 36 ust. 1 u.p.z.p. konieczne jest ustalenie potencjalnej, ale jednocześnie realnej w okolicznościach sprawy, konkretnej możliwości korzystania z nieruchomości, która została utracona lub istotnie ograniczona (zob. m.in. wyroki Sądu

Najwyższego z: 7 lipca 2016 r., III CSK 317/15; 19 października 2016 r., V CSK 117/16; 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14; 22 listopada 2013 r., II CSK 98/13; postanowienia Sądu Najwyższego z: 11 października 2018 r., I CSK 275/18; 22 listopada 2018 r., V CSK 235/18). W wyrokach Sądu Najwyższego z 19 października 2016 r., V CSK 117/16, a także z 10 stycznia 2019, II CSK 714/18, wyrażony został pogląd, że w sytuacji, gdy dla danej nieruchomości nie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, sposób korzystania z nieruchomości wyznaczają faktycznie podejmowane przez właściciela czynności w ramach uzyskiwanych decyzji i zezwoleń.

19. Ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w sposób, w który nieruchomość dotychczas nie była wykorzystywana, lecz mogła być zgodnie z treścią własności przynajmniej potencjalnie wykorzystywana z uwzględnieniem jej przeznaczenia, w tym przeznaczenia przewidzianego w planie zagospodarowania przestrzennego, stanowi w znaczeniu przyjętym w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zawężenie ram treści prawa własności, które jakkolwiek jest dopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, to jednak rodzi obowiązek naprawienia wynikłej stąd dla właściciela szkody (będącej w tym przypadku szkodą wynikłą ze zgodnego z prawem działania organu władzy publicznej).

20. Każde prawo własności ma określoną treść i granice. W przypadku własności nieruchomości jej ustalenie może wynikać z treści rozstrzygnięć administracyjnych, jednak ich brak (w tym nieuzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, w szczególności z uwagi na istnienie przeszkód natury formalnej) z pewnością nie uzasadnia tezy o braku określonych uprawnień właścicielskich. W każdym przypadku należy przyjąć, że jakakolwiek zmiana ram i treści własności nie może prowadzić do skutecznego naruszenia (odjęcia uprawnień) odnoszących się do jej istoty. Ingerencja taka byłaby *ex definitione* bezprawna i wykluczona w świetle zarówno art. 31 ust. 3 (w zakresie aktów stanowienia prawa), jak też art. 64 ust. 3 Konstytucji RP (w odniesieniu do aktów prawodawczych). Tym samym już choćby w tym zakresie możliwe i konieczne jest ustalenie minimalnej treści prawa własności konkretnego dobra majątkowego (w niniejszej sprawie nieruchomości powódki w okresie przed uchwaleniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego). Nie można też wykluczyć możliwości uznania swoistego

domniemania, iż uprawnienia właścicielskie istnieją w odniesieniu do konkretnej rzeczy, o ile nie są one wykluczone z uwagi na granice prawa własności wyznaczone treścią art. 140 k.c.

21. Powyższe ogólne założenia nie tylko nie zwalniają, lecz potwierdzają konieczność dokonania każdorazowo szczegółowych ustaleń w zakresie noszącym się do dekodowania treści własności na podstawie całokształtu okoliczności w odniesieniu do konkretnej nieruchomości. W rozpoznawanej sprawie, podobnie jak w każdym przypadku ustalenia treści prawa własności określonej rzeczy, jest zatem konieczne wszechstronne ustalenie, czy w okresie tzw. luki planistycznej możliwe było zgodnie z treścią przysługującej powódce własności realizowanie inwestycji (dopuszczalność zabudowy), która wskutek zmiany w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą uległa w tym zakresie zmianie treściowej, prowadząc tym samym do powstania szkody w powyższym rozumieniu. Nie można przy tym abstrahować od uwzględnienia faktu, iż tereny i nieruchomości objęte planami zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc w dniu określonym w art. 87 ust. 3 u.p.z.p., nie zmieniały automatycznie z tą datą swego dotychczasowego przeznaczenia, w szczególności w kontekście art. 140 k.c. (wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08).

22. Nie można także wykluczyć, że dla oceny ram i treści własności, a w konsekwencji zmiany, o której stanowi przesłankowo art. 36 ust. 1 u.p.z.p., znaczenie może mieć treść decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, jeżeli na terenie, którego dotyczy projekt zagospodarowania działki lub terenu, znajduje się obiekt budowlany, w stosunku do którego orzeczony został nakaz rozbiórki. Oczywiście o przeznaczeniu nieruchomości czy sposobie korzystania nie może decydować w żadnym razie zachowanie właściciela niezgodne z prawem, w tym wykraczające poza treść i granice przysługującego mu prawa własności, w szczególności zaś usytuowanie w obrębie nieruchomości tzw. samowoli budowlanej. Nie oznacza to jednak, że decyzja o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę automatycznie stanowi podstawę do stwierdzenia niedopuszczalności określonego przeznaczenia czy sposobu korzystania z nieruchomości.

Przeciwnie, może, w zależności od jej treści, możliwość taką potwierdzać. Decydujące pozostaje ustalenie, czy określona szczegółowa inwestycja mogła zostać zrealizowana w konkretnych prawnych i faktycznych okolicznościach. Nie można tym samym ograniczyć się do oceny przesłanek uzyskania bądź nieuzyskania decyzji o warunkach zabudowy w szczególności wykluczyć możliwości ustalenia ram treści własności i przeznaczenia nieruchomości w okresie tzw. luki planistycznej z uwzględnieniem poprzedniego, wygasłego planu zagospodarowania przestrzennego. Rację ma skarżąca wskazując, iż analiza przesłanek z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie może ograniczać się do potwierdzenia spełnienia warunków do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, skoro decyzja taka jest jedynie jednym z dowodów pozwalających na ustalenie przeznaczenia nieruchomości przed uchwaleniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego. Bez znaczenia jest także fakt, iż na nieruchomości istniał obiekt budowlany objęty nakazem rozbiórki, o ile nie wiązało się to z naruszeniem ram i treści własności danej nieruchomości.

Podzielić także należy pogląd wyrażony w wyroku SN z 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, iż nie ma podstaw do twierdzenia o niejako automatycznej zmianie dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości i charakteru terenu, na którym nieruchomości się znajdują, wraz z wygaśnięciem z końcem 2003 r. mocy obowiązującej planów zagospodarowania przestrzennego.

Z tych względów, na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji, a o kosztach postępowania kasacyjnego orzekając na podstawie art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398<sup>21</sup> k.p.c. oraz art. 391 § 1 k.p.c.