



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

22 sierpnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Marcin Łochowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Piotr Telusiewicz

SSN Mariusz Załucki

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 22 sierpnia 2024 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej D. C. i W. C.

od wyroku częściowego Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z 23 listopada 2021 r., VI ACa 385/19,

w sprawie z powództwa D. C. i W. C.

przeciwko P. spółce akcyjnej w W.

o zapłatę,

**1. uchyla zaskarżony wyrok w części zmieniającej wyrok
Sądu Okręgowego w Warszawie w punkcie 1. lit. c. i oddalającej
powództwo W. C. o zasądzenie kwoty 57 152 (pięćdziesiąt siedem
tysięcy sto pięćdziesiąt dwa) złote z odsetkami i przekazuje
sprawę w tej części Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do
ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach
postępowania kasacyjnego;**

2. odrzuca skargę kasacyjną w pozostałej części.

Piotr Telusiewicz

Marcin Łochowski

Mariusz Załucki

UZASADNIENIE

Wyrokiem częściowym z 23 listopada 2021 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 6 marca 2019 r. w ten sposób, że oddalił powództwo o zapłatę odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości.

Sąd Apelacyjny oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach faktycznych i rozważaniach prawnych, istotnych dla rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej:

Powodowie dochodzili od Przedsiębiorstwa P. (obecnie: P. S.A.) w W. odszkodowania na podstawie art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej: „p.o.ś.”) za zmniejszenie wartości czterech nieruchomości, dla których prowadzone są odrębne księgi wieczyste. Właścicielami dwóch z nich, obejmujących działkę ewidencyjną nr [...] o powierzchni 931 m² (księga wieczysta nr [...]) i nr [...]1 o powierzchni 930 m² (księga wieczysta nr [...]1), są J. S. w 1/2 części oraz na zasadzie wspólności ustawowej małżeńskiej – D. C. i W. C. w 1/2 części. Trzecia nieruchomość, składająca się z działek nr [...]2 i [...]3 o łącznej powierzchni 1778 m², objęta księgą wieczystą nr [...]2, stanowi wyłączną własność W. C.. Natomiast czwarta nieruchomość, obejmująca działkę nr [...]4 o powierzchni 888 m² (księga wieczysta nr [...]3), jest własnością D. C. i W. C. na zasadzie wspólności ustawowej małżeńskiej.

Nieruchomości powodów leżały w strefie „M” w obszarze ograniczonego użytkowania (dalej: „OOU”), utworzonym rozporządzeniem Wojewody [...] z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P. w W. (dalej: „rozporządzenie nr [...]”). Obecnie nieruchomości powodów znajdują się w strefie Z1, określonej uchwałą Sejmiku Województwa [...] z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla P. w W. (dalej: „uchwała nr [...]1”).

Na dzień wejścia w życie uchwały nr [...]1 działki [...], [...]1, [...]3 i [...]4 były niezabudowane, natomiast na działce [...]2 znajdował się budynek gospodarczy.

Decyzją z 22 lutego 2011 r. dla działek [...] i [...]1 zostały wydane warunki zabudowy dla budowy domu jednorodzinnego, natomiast 26 października 2011 r. została wydana decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę domu jednorodzinnego. Obecnie działki [...] i [...]1 są zabudowane domem jednorodzinnym.

Sąd Okręgowy częściowo uwzględnił roszczenie powodów, ustalając, że na skutek wprowadzenia uchwałą nr [...]1 obszaru ograniczonego użytkowania wartość nieruchomości powodów uległa zmniejszeniu, w tym: działki [...] o 29 926 zł, działki [...]1 o 30 384 zł, działek [...]2 i [...]3 o 57 152 zł, a działki [...]4 o 28 544 zł.

Po rozpoznaniu apelacji pozwanego Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że skoro nieruchomość powodów znajdowała się w strefie M, wytyczonej przez rozporządzenie nr [...], to zważywszy na art. 129 ust. 4 p.o.ś., termin dochodzenia roszczeń wynikających z wejścia w życie rozporządzenia nr [...] ekspirował bezskutecznie, co sprawia, że powodowie nie mogli powoływać się na ograniczenia wprowadzone w 2007 r. Wejście w życie kolejnego aktu prawa miejscowego wprowadzającego obszar ograniczonego użytkowania mogło być natomiast źródłem nowych roszczeń odszkodowawczych o tyle, o ile akt ten wprowadza dalej idące ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, niż akt prawny dotąd istniejący. Szkoda natomiast nie powstaje, jeżeli kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie, tak jak akt poprzednio obowiązujący.

Według Sądu drugiej instancji różnice między ograniczeniami wprowadzonymi dla strefy M przez rozporządzenie nr [...] i dla strefy Z1 przewidzianej w uchwale nr [...]1 są w gruncie rzeczy niewielkie. W chwili wejścia w życie uchwały wszystkie nieruchomości powodów były niezabudowane. Na jednej z niech rozpoczęto wkrótce budowę budynku mieszkalnego w oparciu o prawomocne zezwolenie na budowę. Powodowie zrealizowali swój plan, mimo że uchwała sejmiku wprowadziła zakaz zabudowy mieszkaniowej. Tym samym, ograniczenie wprowadzone w nowym akcie prawa miejscowego w żaden sposób nie naruszyło ich interesów, bo nieznający wyjątków zakaz zabudowy mieszkaniowej ich nie dotyczy. Nie dotyczy ich również rozwiązanie polegające na wyłączeniu możliwości zmiany sposobu użytkowania

budynku na cele mieszkalne, skoro wzniesiony przez nich budynek ma charakter mieszkalny.

Także w odniesieniu do pozostałych nieruchomości uchwała nr [...]1 nie wprowadziła żadnych nowych ograniczeń, bo teren, na którym położone są nieruchomości powodów, nie posiada uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a powodowie nie dysponują warunkami zabudowy dla swoich nieruchomości. Jak wynika z wypisów z rejestru gruntów są to w większości działki rolne, nie mają więc potencjału budowlanego.

Skoro uchwała nr [...]1 nie wprowadziła nowych ograniczeń, wpływających na zakres władztwa powodów, uszczuplając ich prawo własności, to nie było zdaniem Sądu Apelacyjnego podstaw do obciążania pozwanego odpowiedzialnością za hipotetyczną utratę wartości przez nieruchomości.

W skardze kasacyjnej powodowie D. C. i W. C. zaskarżyli wyrok częściowy Sądu Apelacyjnego w części dotyczącej zmiany wyroku Sądu Okręgowego z 6 marca 2019 r. odnośnie do pkt 1 b) i c) wyroku, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie w tym zakresie sprawy do ponownego rozpoznania.

Powodowie zarzucili zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie: art. 382 k.p.c.; art. 327¹ § 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.; art. 129 ust. 1, 2 i 4 p.o.ś. w zw. z § 4.1 pkt 1, 2 i 3 oraz § 4.2 rozporządzenia nr [...] w zw. z § 5 ust. 1 lit. a, b i c uchwały nr [...]1 oraz art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej „u.g.n.”); art. 87 ust. 2. Konstytucji; art. 361 § 1 i 2 w zw. z art. 363 § 1 i 2 k.c.; art. 28 i 29 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (dalej: „pr.bud.”) w zw. z art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.p.z.p.”) oraz art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (dalej: „u.o.g.r.l.”).

W odpowiedzi na skargę pozwany wnosił o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, ewentualnie o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 398² § 1 k.p.c. skarga kasacyjna jest niedopuszczalna w sprawach o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż pięćdziesiąt tysięcy złotych. Skarga kasacyjna powodów jest wobec tego częściowo niedopuszczalna ze względu na zbyt niską wartość przedmiotu zaskarżenia w odniesieniu do części dochodzonych roszczeń. Co prawda w skardze kasacyjnej wartość przedmiotu zaskarżenia została oznaczona na 115 851 zł, ale bez wątplenia wartość ta została ustalona wadliwie.

Ustalając wartość przedmiotu zaskarżenia należy wziąć pod rozwagę, że przedmiotem postępowania były roszczenia dotyczące czterech odrębnych nieruchomości o różnym statusie własnościowym, dochodzone przez troje powodów (właścicieli lub współwłaścicieli nieruchomości). Oznacza to, że między powodami istnieje zarówno współuczestnictwo materialne (między powodami będącymi współwłaścicielami jednej nieruchomości), jak i formalne (między powodami będącymi właścicielami różnych nieruchomości). Ponadto, każdy z powodów dochodzi kilku roszczeń przeciwko temu samemu pozwanemu (art. 191 k.p.c.). Sytuację dodatkowo komplikuje to, że rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego ingeruje w wyrok Sądu pierwszej instancji, w którym na rzecz poszczególnych powodów zostały zasądzone zsumowane kwoty odszkodowań należnych za zmniejszenie wartości wszystkich nieruchomości, a jeden z powodów (współwłaścicielka dwóch nieruchomości – J. S.) nie wniósł skargi kasacyjnej.

Wymaga wyjaśnienia, że Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 6 marca 2019 r. w pkt 1. zasądził od pozwanego na rzecz: 1) J. S. 30 155 zł z bliżej określonymi odsetkami, 2) D. C. i W. C. solidarnie 58 699 zł z odsetkami, 3) W. C. 57 152 zł z odsetkami. Sąd pierwszej instancji dla poszczególnych nieruchomości objętych pozwem ustalił zmniejszenie wartości: dla działki nr [...] o 29 926 zł, dla działki nr [...]1 o 30 384 zł, dla działek nr [...]2 i [...]3 o 57 152 zł, zaś dla działki nr [...]4 o 28 544,00 zł, tj. łącznie o 146 000 zł. Mając na uwadze ostateczną treść żądania pozwu Sąd Okręgowy przyjął, że powodom należy się odszkodowanie w wysokości: 1) 30 155 zł dla J. S., tj. 14 963 zł za 1/2 część działki [...] oraz 15 192 zł za 1/2 działki [...]1; 2) 58 699 zł dla małżonków D. i W. C., tj. 14 963 zł za 1/2 część

działki [...] oraz 15 192 zł za 1/2 część działki [...]1, a także 28 544 zł za działkę [...]4; 3) 57 152 zł dla W. C. za działki [...]2 i [...]3.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalone jest stanowisko, że wartość przedmiotu zaskarżenia skargą kasacyjną określa się odrębnie w stosunku do każdego ze współuczestników, zarówno w przypadku współuczestnictwa formalnego, jak i materialnego (zob. postanowienia SN: z 7 marca 2000 r., I CZ 48/00; z 22 stycznia 2015 r., I CZ 117/14; z 4 października 2019 r., I CZ 85/19).

Skoro Sąd pierwszej instancji ustalił, że z tytułu obniżenia wartości nieruchomości powodom D. C. i W. C. należy się od pozwanego odszkodowanie w kwocie 58 699 zł na którą składają się: 14 963 zł (1/2 działki [...]) + 15 192 zł (1/2 działki [...]1) + 28 544 zł (działka [...]4), to wartość przedmiotu zaskarżenia, biorąc pod uwagę, że skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego nie wniosła J. S., wyznaczają wskazane kwoty odszkodowania dla poszczególnych działek. Każda z tych kwot jest mniejsza niż pięćdziesiąt tysięcy złotych, dlatego też skarga kasacyjna w części dotyczącej zmiany przez Sąd Apelacyjny wyroku Sądu Okręgowego z 6 marca 2019 r. odnośnie do punktu 1 lit. b podlegała odrzuceniu (art. 398⁶ § 3 k.p.c.).

Zarzuty skargi kasacyjnej mogły być zatem rozpoznawane jedynie w takim zakresie, w jakim odnosiły się do zmiany przez Sąd Apelacyjny pkt 1 lit. c wyroku Sądu Okręgowego, w którym zawarto rozstrzygnięcie co do roszczenia W. C. dotyczącego zmniejszenia wartości nieruchomości składającej się z działek [...]2 i [...]3 o 57 152 zł.

2. Nie jest uzasadniony zarzut naruszenia art. 382 k.p.c. W ramach tego zarzutu skarżący podnosi, że Sąd Apelacyjny rozstrzygnął o nieistnieniu szkody wyłącznie na podstawie własnej oceny, bez zasięgnięcia opinii biegłego i wbrew przeprowadzonemu dowodowi z opinii biegłego.

Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie wynika, że wskazane w skardze kasacyjnej dowody zostały pominięte. Sąd drugiej instancji odmiennie niż Sąd pierwszej instancji rozstrzygnął o odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego za zmniejszenie wartości nieruchomości uznając, że uchwała nr [...]1 nie wprowadziła nowych ograniczeń, wpływających na zakres władztwa powodów, uszczuplając ich prawo własności.

3. Nie został prawidłowo skonstruowany zarzut naruszenia art. 327¹ § 1 pkt 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Wyrok Sądu pierwszej instancji został wydany 6 marca 2019 r., a apelacja pozwanego została wniesiona 3 kwietnia 2019 r. Artykuł 327¹ k.p.c. został natomiast dodany ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 7 listopada 2019 r. Przepis ten ma zastosowanie do uzasadnienia wyroku sądu drugiej instancji wydanego na skutek rozpoznania apelacji wniesionej po 7 listopada 2019 r., także w razie wszczęcia postępowania przed tym dniem (zob. art. 9 ust. 2 i 4 ustawy z 4 lipca 2019 r.). Wskazany przez skarżącego art. 327¹ k.p.c. nie miał więc w sprawie zastosowania.

4. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań musi być założenie, że art. 129 ust. 2 p.o.ś. posługuje się pojęciem szkody majątkowej, nieodbiegającym od ujmowania tej instytucji na gruncie ogólnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej. Przyjmuje się powszechnie, że ustalenie zaistnienia szkody i jej rozmiaru odbywa się przy zastosowaniu metody dyferencyjnej (różnicy). Polega ona na zestawieniu wartości majątku poszkodowanego faktycznie istniejącej z wartością tego majątku, która istniałaby, gdyby nie zaszło zdarzenie szkodzące, czyli w okolicznościach sprawy – wprowadzenie ograniczeń wynikających z ustanowienia OOU (zob. uchwały SN z 7 kwietnia 2022 r., III CZP 80/22, OSNC 2022, nr 11, poz. 106, i z 29 kwietnia 2022 r., II CZP 81/22, OSNC 2023, nr 1, poz. 3, oraz wyroki SN: z 20 kwietnia 2021 r., II CSKP 5/21, OSNC 2022, nr 2, poz. 17; z 7 maja 2021 r., I CSKP 42/21; z 23 czerwca 2022 r., II CSKP 262/22; z 6 października 2022 r., II CSKP 1363/22). Chwilą właściwą dla ustalenia rozmiaru szkody jest data zamknięcia rozprawy (wyrok SN z 21 października 2021 r., IV CSKP 54/21, OSNC 2022, nr 6, poz. 65).

W uchwale z 12 kwietnia 2024 r., III CZP 56/23, Sąd Najwyższy przyjął, że właścicielowi nieruchomości, której wartość zmniejszyła się na skutek wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, o którym mowa w art. 135 ust. 1 p.o.ś., jednak bez związku ze szczególnymi ograniczeniami wynikającymi z art. 135 ust. 3a p.o.ś., przysługuje odszkodowanie na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał, że utworzenie OOU na podstawie art. 135 ust. 1 p.o.ś. jest

ingerencją w prawo własności nieruchomości, której skutkiem może być zmniejszenie jej wartości w rozumieniu art. 129 ust. 2 *in fine* p.o.ś.

5. Sąd Apelacyjny oddalił roszczenie powoda W. C. o zapłatę odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości przyjmując, że: 1) różnice między ograniczeniami wprowadzonymi dla strefy M przez rozporządzenie nr [...] i dla strefy Z1 przewidzianej w uchwale nr [...]1 są niewielkie; 2) uchwała nr [...]1 nie wprowadziła ograniczeń dotyczących nieruchomości powoda, 3) skoro teren, na którym jest położona nieruchomość nie posiada uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a powód nie dysponował warunkami zabudowy dla swoich nieruchomości, to ww. uchwała nie wprowadza żadnych ograniczeń.

6. Jak wskazał Sąd Apelacyjny istota zmiany we wprowadzonych przez uchwałę nr [...]1 ograniczeniach polegała na wykluczeniu możliwości zmiany sposobu użytkowania budynków w całości lub części na cele mieszkaniowe oraz budowy nowych budynków mieszkalnych jednorodzinnych jako towarzyszących innym funkcjom.

Nie można podzielić stanowiska Sądu Apelacyjnego, że tak określona różnica jest niewielka, skoro zakaz zabudowy wnikający z uchwały nr [...]1 jest absolutny i nie przewiduje odstępstw. Czym innym jest utrzymanie przez akt prawny ograniczeń na doczasowym poziomie, jak w akcie poprzednio obowiązującym, a czym innym wprowadzenie w akcie prawnym takich (nowych) ograniczeń, które w stosunku do ograniczeń poprzednio obowiązującego aktu prawnego będą różniły się nawet nieznacznie (różnice w ograniczeniach będą „niewielkie”). Albo jest tak, że różnice istnieją, albo ich nie ma.

Zatem tylko w takim zakresie, w jakim uchwała nr [...]1 podtrzymała te same ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości powoda, które zostały wprowadzone rozporządzeniem nr [...] i którego postanowienia zostały zastąpione postanowieniami uchwały nr [...]2, nie można przyjąć, aby powstała nowa szkoda. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną podziela stanowisko wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 2017 r., III CZP 114/15 (OSNC 2017, nr 10, poz. 110), zgodnie z którą szkoda, za doznanie której można dochodzić odszkodowania na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. może powstać wtedy, gdy akt

prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości lub przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas.

7. Skoro działki [...]2 i [...]3 należące do W. C. znalazły się w strefie Z1 i wskutek tego zostały objęte zakazem zabudowy (wcześniej w takim zakresie nieobowiązującym) a w sprawie ustalony został spadek wartości nieruchomości wskutek wprowadzenia strefy Z1, to nie można przyjąć, że ograniczenia wprowadzone uchwałą nr [...]1 nie dotyczą interesów majątkowych powoda. Dla wartości nieruchomości ma przecież znaczenie także potencjalny (możliwy w przyszłości) sposób jej zagospodarowania, a nie tylko faktyczny (aktualny) sposób korzystania z nieruchomości. Oczywiste jest, że z perspektywy nabywcy nieruchomości, którą można przeznaczyć pod zabudowę mieszkaniową (niezależnie od tego jak jest aktualnie wykorzystywana), ma z reguły większą wartość, niż nieruchomość, której zabudować w ogóle nie można.

8. Nie miał też racji Sąd drugiej instancji twierdząc, że uchwała nr [...]1 nie wprowadziła żadnych ograniczeń, skoro teren na którym położona jest nieruchomość powoda, nie posiadał uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a powód nie dysponował warunkami zabudowy przewidującymi możliwość jej zabudowy.

Rozporządzenie nr [...] dopuszczało bowiem budowę nowych budynków mieszkalnych jednorodzinnych na warunkach określonych w planie miejscowym lub w decyzji o warunkach zabudowy (§ 4 ust. 2 rozporządzenia). Brak planu miejscowego nie wykluczał więc uzyskania warunków zabudowy, które pozwalałyby na zabudowę nieruchomości. To, że powód takiej decyzji nie uzyskał nie ma znaczenia, ponieważ istotne jest, że z perspektywy prawnej taka decyzja w okresie obowiązywania rozporządzenia nr [...] mogła zostać wydana, a na tle uchwały nr [...]1 już nie. W każdym razie Sądy *meriti* nie poczyniły takich ustaleń faktycznych, które prowadziłyby do wniosku, iż uzyskanie tego rodzaju decyzji w odniesieniu do nieruchomości obejmującej działki [...]2 i [...]3 byłoby w okresie obowiązywania rozporządzenia nr [...] wykluczone. Nie sposób więc podzielić oceny Sądu Apelacyjnego, że uchwała nr [...]1 nie wprowadziła istotnych zmian w odniesieniu do

potencjalnego sposobu zagospodarowania nieruchomości obejmującej działki [...]2 i [...]3, wpływających na zmniejszenie jej wartości.

9. Zasadne wobec tego są zarzuty naruszenia art. 129 ust. 2 p.o.ś. oraz art. 361 i 363 k.c., których uwzględnienie musi prowadzić do uchylenia zaskarżonego orzeczenia. W konsekwencji odnoszenie się do o zarzutu naruszenia art. 28 i pr.bud. w zw. z art. 59 u.p.z.p. oraz art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. jest zbędne.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w części zmieniającej wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie w punkcie 1. lit. c i oddalającej powództwo W. C. o zasądzenie kwoty 57 152 zł z odsetkami i przekazał sprawę w tej części Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 108 § 2 k.p.c.).

[a!]

Piotr Telusiewicz Marcin Łochowski Mariusz Załucki