



Sygn. akt III CSK 78/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 października 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)

SSN Maria Szulc

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa M. A.
przeciwko Gminie Miejskiej K.
o odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 9 października 2020 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 17 listopada 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od pozwanej na rzecz
powódki kwotę 7 500,00 (siedem tysięcy pięćset) złotych tytułem
kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka M. A. po rozszerzeniu powództwa wniosła ostatecznie o zasądzenie na jej rzecz od Gminy Miejskiej K. kwoty 5 279 745,13 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 7 kwietnia 2012 r. tytułem odszkodowania za szkodę rzeczywistą poniesioną na

skutek podjęcia przez Radę Miasta K. w dniu 6 lipca 2011 r. uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru W. , polegającą na utracie wartości nieruchomości stanowiących własność powódki, oznaczonych jako działki nr ew. (...)/1, (...)/2, (...)/3, (...)/4 objęte KW nr (...) oraz działka (...)/8/3 objęta KW nr (...), spowodowaną wyłączeniem możliwości ich zabudowy.

Wyrokiem z dnia 1 grudnia 2016 r. Sąd Okręgowy w K. oddalił powództwo. Ustalił, że powódka od dnia 15 marca 2002 r. jest właścicielką dwóch niezabudowanych nieruchomości położonych w K. przy ul. F... Kiedy je nabyła obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla miasta K. zatwierdzony uchwałą Rady Miasta z dnia 16 listopada 1994 r., zgodnie z którym działka nr (...)/1, wchodząca w skład jednej z nieruchomości oraz część pozostałych trzech działek należących do tej nieruchomości i działki stanowiącej drugą nieruchomość były ulokowane częściowo w obszarze mieszkaniowym (M4 60), a częściowo na obszarze miejskiej zieleni publicznej (ZP 6). Plan ten utracił moc w dniu 1 stycznia 2003 r.

Powódka najpierw planowała wspólnie z sąsiadami budowę dwóch budynków jednorodzinnych, więc razem złożyli w dniu 4 listopada 2003 r. wniosek o ustalenie warunków zabudowy kompleksu działek. Po długim postępowaniu, w którym możliwość realizacji inwestycji była wielokrotnie opiniowana przez służby geologiczne, najpierw przygotowany został projekt decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy. Jednak po ponownym rozpatrzeniu sprawy i uwzględnieniu dodatkowych materiałów i ekspertyz, Geolog Powiatowy w dniu 15 stycznia 2009 r. uzgodnił inwestycję, pod warunkiem spełnienia przez inwestora przed uzyskaniem pozwolenia na budowę wymagań obejmujących m.in. sporządzenie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych, odnoszącej się do zagadnień stateczności stoku (art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 2 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, jedn. tekst: (Dz. U. z 2005 r. poz. 1947, z późn. zm. - dalej „p.g.g.”) i wykazanie przyjęcia jej przez Prezydenta Miasta K. bez zastrzeżeń na podstawie art. 45 ust. 1 p.g.g. W rezultacie Prezydent Miasta K. ustalił decyzją z dnia 9 marca 2010 r. warunki zabudowy, a w jej uzasadnieniu potwierdził, że wniosek spełniał wymagania określone przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zaznaczył

jednak m. in. że planowana inwestycja przewidziana jest na terenie o znacznym spadku, w obszarze występowania zagrożeń geodynamicznych i jej realizacja może uaktywnić i rozwinąć procesy osuwiskowe. Możliwość realizacji budynków zależała też od wyników rozpoznania warunków gruntowo-wodnych podłoża terenu. Niespełnienie wszystkich wymagań wynikających z przepisów odrębnych i nieuzyskanie uzgodnień mogło spowodować odmowę udzielenia pozwolenia na budowę.

Równolegle, w dniu 26 czerwca 2008 r. powódka złożyła kolejny wniosek o ustalenie warunków zabudowy, tym razem budynku mieszkalnego w zabudowie jednorodzinnej z basenem i zagospodarowaniem terenu na działkach (...)/2, (...)/3, (...)/4, ze wskazaniem przebiegu obsługi komunikacyjnej, zjazdu, planowanej sieci gazowej, wodociągowej i kanalizacyjnej. Decyzją z dnia 7 maja 2010 r. Prezydent Miasta K. ustalił warunki zabudowy tego zamierzenia budowlanego. W decyzji znalazły się analogiczne zalecenia jak w poprzedniej. Podobnie Wydział Kształtowania Środowiska uzgodnił planowaną inwestycję przewidzianą na terenie zagrożonym osuwaniem się mas ziemnych, pod warunkiem spełnienia szeregu wymagań. Powódka nie dopełniła dalszych formalności i nie uzyskała pozwolenia na budowę domu jednorodzinnego. Od dnia 2 sierpnia 2012 r. obydwie nieruchomości objęły ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru W., zatwierdzonego uchwałą Rady Miasta K. z dnia 6 lipca 2011 r., zgodnie z którymi w całości znalazły się na terenach zieleni (ogrody i zieleń towarzysząca obiektom budowlanym). W konsekwencji wydane powódce warunki zabudowy obu nieruchomości wygasły.

Powódka w dniu 2 października 2011 r. wystąpiła do Prezydenta Miasta K. o wypłatę odszkodowania w kwocie 4 721 495,46 zł za szkodę, jaką poniosła z uwagi na utratę wartości przez obydwie nieruchomości, których zabudowa po wprowadzeniu nowego planu zagospodarowania przestrzennego nie była już możliwa. Prezydent pismem z dnia 2 kwietnia 2012 r. odmówił uwzględnienia jej żądania; zakwestionował poniesienie szkody i wykazanie jej wysokości.

Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że ostatni miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla miasta K., pochodzący z 1994 r. przewidywał zakaz budowy nowych obiektów i urządzeń oraz nadbudowy i rozbudowy już istniejących na

działkach obszarów mieszkaniowych położonych w strefie 3, w której znajdowały się działki powódki. Zwrócił też uwagę, że przeznaczenie części południowej działek nie uległo zmianie po wejściu w życie planu zagospodarowania przestrzennego z 2011 r., bo i wcześniej były to tereny przewidziane na zieleń publiczną.

Z pomocą kolejno dwojga biegłych Sąd zbadał, jak uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2011 r. wpłynęło na wartość działek powódki. W jednej z opinii zmniejszenie ich wartości oszacowane zostało na 2 125 055 zł, w drugiej na 2 558 705 zł.

Ostatecznie jednak Sąd pierwszej instancji uznał powództwo za nieuzasadnione, wskazując jako podstawę oceny art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jedn. tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 292 ze zm., dalej „u.p.z.p.”). Zwrócił uwagę, że uzyskane przez powódkę decyzje z 9 marca 2010 r. i 7 maja 2010 r. o ustaleniu warunków zabudowy dla wskazanych przez nią zamierzeń inwestycyjnych nie przeznaczały nieruchomości do zabudowy mieszkaniowej, jako działek budowlanych, gdyż takie przeznaczenie - zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. - wynikać musi z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzję o warunkach zabudowy uznał za wstępny etap procesu inwestycyjnego, wymagający kontynuacji poprzez uzyskanie pozwolenia na budowę, którego wydanie, ze względu na specyficzne położenie działek (na stoku, w obszarze terenów lessowych) i wynikające stąd zagrożenie procesami osuwiskowymi, zostało obwarowane koniecznością wielostronnego zbadania warunków geologicznych i środowiskowych. Oceniał, że powódka, która nie zleciła wykonania koniecznych ekspertyz, zrezygnowała z zamierzeń budowlanych i wyjechała z K., nie wykazała, że podjęcie legalnej budowy było możliwe. W rezultacie nie udowodniła, że przeznaczenie nieruchomości uległo zmianie na budowlane i ten status odebrało im wprowadzenie planu zagospodarowania miejscowego z 2011 r. Sąd Apelacyjny w (...), który rozpoznawał sprawę na skutek apelacji powódki, zmienił częściowo wyrok Sądu Okręgowego i zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 2 558 705 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 8 kwietnia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 r. W pozostałej części oddalił apelację. Sąd Apelacyjny zmienił częściowo ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego. Przyjął, że powódka miała

szanse na uzyskanie pozwolenia na budowę oraz że w chwili nabycia przez nią nieruchomości zabudowa działek była możliwa. Ustalił też stanowczo, na podstawie opinii biegłego P. P., że związane z wejściem w życie nowego planu zagospodarowania miejscowego spowodowało obniżenie wartości nieruchomości powódki o 2 558 705 zł.

Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy wydana na podstawie art. 59 i nast. u.p.z.p. obowiązuje dopóty, dopóki nie nastąpi dalszy etap procesu inwestycyjnego w postaci uzyskania pozwolenia na budowę albo nie zajdą okoliczności powodujące jej wygaśnięcie (art. 65 u.p.z.p.). Warunki wydania tej decyzji precyzuje art. 61 u.p.z.p., a ich niespełnienie skutkuje podjęciem decyzji negatywnej. Sąd odróżnił od nich warunki zabudowy, stanowiące treść decyzji pozytywnej, których niewypełnienie uniemożliwia kontynuację procesu inwestycyjnego. Podkreślił, że decyzje o warunkach zabudowy, które uzyskała powódka, zawierały pozytywne uzgodnienie jej inwestycji, planowanej na terenie zagrożonym osuwaniem się mas ziemnych, uzależniły jednakże dopuszczalność jej realizacji od przeprowadzenia koniecznych badań geologicznych i gruntowo-wodnych, w celu ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia na nieruchomości obiektów budowlanych. Obowiązek przeprowadzenia badań nie wpływał na istnienie ani na ważność decyzji o warunkach zabudowy, natomiast miał znaczenie przy ocenie, czy zamierzone przedsięwzięcie będzie mogło ostatecznie zostać zrealizowane, co organ wydający decyzję wyjaśnił w treści tych decyzji.

Sąd Apelacyjny uznał, że decyzje o warunkach zabudowy nie dowodziły, iż powódka nie uzyskałaby pozwolenia na budowę. Z powołaniem się na art. 6 k.c. przypisał pozwanej obowiązek wykazania, że zabudowa działki nie byłaby możliwa i stwierdził, że pozwana nie udowodniła tego faktu. Podał ponownej ocenie dowód z opinii biegłego B. W., stwierdzając jego nieprzydatność do oceny, czy zabudowa działek powódki byłaby możliwa. Wytknął niespójność opinii, niepoparcie jej wniosków stosownymi badaniami i niekompetencję biegłego w kwestiach geotechnicznych decydujących o dopuszczalności zabudowy. Wnioski opiniującego uznał za sprzeczne z pozostałym materiałem dowodowym, podkreślając, że decyzje o warunkach zabudowy nie mogłyby zostać wydane, gdyby zabudowa była technicznie niemożliwa.

Sąd Apelacyjny przyjął w konsekwencji, że powódka wykazała okoliczności istotne przy ocenie zasadności dochodzonego przez nią roszczenia odszkodowawczego wywiedzonego art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Udowodniła przysługujące jej prawo do wykorzystania nieruchomości na cele budowlane za pomocą pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy i wykazania, że w tym czasie nie obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu, na którym znajdowała się jej nieruchomość. Sąd odwoławczy zwrócił też uwagę, że plan zagospodarowania przestrzennego z 1994 r. dopuszczał zabudowę działek powódki, możliwość taką wyłączył dopiero plan zagospodarowania przestrzennego z 2011 r. Okoliczność, czy powódka korzystała ze swoich nieruchomości jako z działek budowlanych uznał za nieistotną, skoro art. 36 ust. 1 u.p.z.p. łączy odpowiedzialność gminy z pozbawieniem bądź istotnym ograniczeniem możliwości korzystania przez właściciela z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem, to zaś - w okresie nieobowiązywania planu zagospodarowania przestrzennego - określa decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Sąd odniósł się do argumentów pozwanej, że art. 4 ust. 2 u.p.z.p. nie posługuje się pojęciem „przeznaczenia terenu”, jednak za niewątpliwe uznał, że decyzja ta określa również przeznaczenie nieruchomości, gdyż w innym wypadku wystąpienie tzw. luki planistycznej pozbawiałoby teren przeznaczenia. W rezultacie przyjął, że na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy nieruchomość powódki uzyskała przeznaczenie na cele budowlane. Zakwestionował natomiast pogląd, że o takim przeznaczeniu decyduje dopiero uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, jako sprzeczny z art. 65 ust. 1 i 2 u.p.z.p., gdyż pozwolenie na budowę dawałoby powódce prawo do realizacji inwestycji nawet po wejściu w życie planu zagospodarowania przestrzennego wyłączającego możliwość zabudowy, wobec czego roszczenia przewidziane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. by nie powstały. Sąd ocenił też znaczenie objęcia nieruchomości powódki w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z 1994 r. strefą polityki przestrzennej nr 3. Uznał, że nie miało to wpływu na możliwość ich zabudowy, skoro plan ten nie obowiązywał w czasie, kiedy powódka uzyskała obie decyzje administracyjne o warunkach zabudowy. Dodatkowo zwrócił uwagę, że § 11 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 1994 r. przesądzał, iż przepisy określające

przeznaczenie podstawowe danego obszaru (dla części powierzchni działek powódki była to zabudowa mieszkaniowa) miały pierwszeństwo - przy uwzględnieniu § 58 - przed przepisami wyznaczającymi warunki obowiązujące w strefach obejmujących ten obszar, jeżeli warunki te uniemożliwiałyby realizację inwestycji z zakresu przeznaczenia podstawowego. W takim wypadku warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla danej inwestycji ustalać miał właściwy organ administracji samorządowej, uprawniony do stawiania inwestorowi dodatkowych wymagań, np. przeprowadzenia ekspertyzy.

Roszczenie powódki Sąd uznał za uzasadnione niezależnie od tego, czy jej uprawnienie do zabudowy nieruchomości zostałyby wywiedzione z planu zagospodarowania przestrzennego z 1994 r., czy z decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, czy też uznane za skutek braku ograniczeń planistycznych od dnia 1 stycznia 2004 r., niewątpliwie bowiem na skutek wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2011 r. utraciła prawo do korzystania z obu nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, na skutek czego poniosła rzeczywistą szkodę w postaci obniżenia wartości nieruchomości o kwotę 2 558 705 zł. Roszczenie odsetkowe powódki Sąd uwzględnił na podstawie art. 37 ust. 9 u.p.z.p. Pozwana wniosła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zaskarżając go w części zmieniającej wyrok Sądu Okręgowego i w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach. Skargę oparła na obydwu podstawach kasacyjnych z art. 398³ § 1 k.p.c.

W ramach podstawy naruszenie prawa materialnego zarzuciła błędną wykładnię art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. polegającą na przyjęciu, że przez niemożność korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem w związku z wejściem w życie planu miejscowego należy rozumieć każdą niemożność, która jest usankcjonowana planem miejscowym, nawet wówczas, gdy pierwotną przyczyną potencjalnej niemożności korzystania z nieruchomości są inne uwarunkowania niż wejście w życie planu miejscowego. Zdaniem skarżącej prawidłowa wykładnia powinna przyjmować, że pod pojęciem niemożności korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem rozumieć należy tylko takie przeszkody i ograniczenia, których źródłem jest wyłącznie wejście w życie planu

miejscowego, natomiast poza zakresem hipotezy tej normy znajdują się wszelkie inne uwarunkowania prawne i faktyczne, które mogą ograniczać lub uniemożliwiać korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem i które istnieją obiektywnie, a nie mają związku z wejściem w życie planu miejscowego.

Jako naruszone przepisy prawa procesowego skarżąca wskazała art. 6 k.c. w związku z art. 232 k.p.c., błędnie jej zdaniem uznane za podstawę poglądu, że wykazanie niektórych okoliczności potwierdzających zasadność powództwa obciąża pozwaną, a nie powódkę oraz naruszenie art. 278 § 1 k.p.c., polegające na odmowie przyznania mocy dowodowej opinii biegłego B. W. i samodzielnym rozstrzygnięciu przez Sąd o okolicznościach wymagających wiadomości specjalnych z zakresu geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych.

We wnioskach skarżąca domagała się uchylenia wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania z pozostawieniem mu rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powódka wniosła o oddalenie tej skargi oraz o zasądzenie od pozwanej na jej rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zazwyczaj w pierwszej kolejności wymagają rozpatrzenia zarzuty procesowe, ponieważ odnoszą się do formalnych kwestii związanych z prowadzeniem procesu, często wpływających na kształt podstawy faktycznej będącej bazą rozważań prawnych. W niniejszej sprawie jednak na pierwszy plan wysuwa się zarzut materialnoprawny, ponieważ dopiero przesądzenie z zakresu oddziaływania normy zawartej w art. 36 ust.1 pkt 2 u.p.z.p. umożliwi ocenę, które okoliczności są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy i którą ze stron obciąża ich wykazanie.

Podstawowe zastrzeżenie pozwanej do wyroku Sądu Apelacyjnego wiąże się z podnoszoną przez nią wątpliwością, czy w świetle art. 36 ust. 1 u.p.z.p. odszkodowanie za szkodę planistyczną przysługuje zawsze wtedy, kiedy wprowadzenie nowego planu zagospodarowania przestrzennego powoduje, że dotychczasowe możliwości wykorzystania nieruchomości zmieniają się na niekorzyść w stosunku do dotychczasowych, czy też konieczne jest także stwierdzenie, że istniejące dotąd możliwości miały charakter realny, z czym łączy się konieczność

wykazania możliwości zrealizowania na danej nieruchomości przewidzianej dla niej dotychczas formy jej wykorzystania. Tak postawione zagadnienie nie było dotąd rozważane. W piśmiennictwie i orzecznictwie utrwał się pogląd, że o zasadności roszczenia o odszkodowanie lub wykup nieruchomości zgłaszanego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., decyduje ocena, czy w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rzeczywiście doszło do uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub 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 jaki sposób korzystania realizował lub planował uprawniony (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06, niepubl., z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14, niepubl., z dnia 19 października 2016 r., V CSK 117/16, niepubl., a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2018 r., II CSK 45/18, niepubl.). Problemom z ustaleniem zakresu prawnych możliwości korzystania z nieruchomości sprzyjały stany tzw. luki planistycznej, powstałe po wejściu w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z uwagi na zawarte w jej art. 87 ust. 3 postanowienie, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r., nawiązujące do obowiązującego poprzednio art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: 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 dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14, z dnia 9 września 2015 r., IV CSK 754/14, niepubl. i z dnia 11 maja 2018 r., II CSK 461/17, niepubl., a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2018 r., II CSK 45/18), a także uzyskanych przez właściciela w tym czasie decyzji i zezwoleń, w szczególności zaś decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wpływających na sposób wykonywania prawa własności (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2016 r., V CSK 117/16, niepubl., z dnia 11 maja 2018 r., II CSK 461/17, niepubl., z dnia 10 stycznia 2019 r., II CSK 714/18, niepubl. i z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 52/18, niepubl.). Pogląd ten wspiera argumentacja, że przepisy ustawy nie uzasadniają stanowiska o 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. Artykuł 59 u.p.z.p. przewiduje, że zmiana sposobu zagospodarowania terenu w wypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86 u.p.z.p., wymaga ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji, a art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. pozwala na wydanie takiej decyzji jedynie wtedy, gdy co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, nie publ.). Akceptując to stanowisko Sąd Najwyższy podziela pogląd Sądu Apelacyjnego, że uprawnienie powódki do dokonania zabudowy działki odtworzyć można z miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego z 1994 r. Zgodzić się też należy ze stanowiskiem, że wydane powódce warunki zabudowy nieruchomości (w dwóch wariantach) potwierdzają, iż co do zasady możliwość zabudowy nie została wykluczona. Przeciwnie - uwzględniając treść art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. - zawarte w tej decyzji postanowienie potwierdza możliwość zagospodarowania działki w sposób

nie odbiegający od przewidzianego w poprzednim planie i stanowi o kontynuacji dotychczasowej funkcji mieszkaniowej przewidzianej dla części powierzchni nieruchomości, jakkolwiek możliwej do realizacji po szczegółowym zbadaniu i określeniu warunków geologicznych i wodnych, a także innych ograniczeń środowiskowych, stanowiących niezbędny wyznacznik oceny - dokonywanej na etapie rozpatrywania wniosku o pozwolenie na budowę - czy, a jeśli tak to z zastosowaniem jakich środków i zabezpieczeń realizacja tej funkcji będzie możliwa z uwagi m. in. na zagrożenie osuwaniem się mas ziemi na stoku wzgórza. Skarżąca nie ma więc racji, że treść decyzji określających warunki zabudowy podważa możliwość realizacji inwestycji z przyczyn planistycznych. Problem czy zabudowa okaże się ostatecznie możliwa z przyczyn związanych z właściwościami gruntu należy do zagadnień geologiczno-projektowych. Niewątpliwie rzutuje jednak na odpowiedzialność pozwanej za szkodę przewidzianą w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Odpowiedzialność skonstruowana została w tym przepisie jako odszkodowawcza i dotyczy rzeczywistej szkody, a więc szkody powstałej w majątku poszkodowanego. Jeśli więc szkoda nie powstała, ponieważ rzeczywisty układ warunków geologicznych i hydrologicznych na nieruchomościach powódki okazałby się tak niekorzystny, że uniemożliwiałby ich zabudowę dopuszczoną w poprzednim miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i w decyzji o warunkach zabudowy, pozwana nie byłaby zobowiązana do zapłaty odszkodowania. Planistyczne źródło szkody podlegającej naprawieniu, jakim jest niekorzystna dla właściciela zmiana przeznaczenia terenu, na którym znajduje się jego nieruchomość, nie może bowiem być rozpatrywane w całkowitym oderwaniu od właściwości fizycznych tej nieruchomości. Zarzut faktycznej niezdatności nieruchomości powódki do zabudowy, podnoszony był przez pozwaną już w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji i został uznany przez Sąd Okręgowy za uzasadniony w świetle wniosków opinii biegłego B. W.. Sąd ten przyjął, że wykazanie rzeczywiście poniesionej szkody w postaci utraty możliwości zabudowy działki, ciążyło na powódce. Jednak w świetle postanowień art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. właściciel winien udowodnić, że odszkodowanie za szkodę planistyczną służy naprawie rzeczywistej szkody wynikłej ze zmiany przeznaczenia nieruchomości. Ta zaś w rozpatrywanej sprawie jest niewątpliwa, skoro uprzednio zabudowę terenu uznano w dwóch decyzjach o warunkach zabudowy za dopuszczalną i to w różnych wariantach

(choć po spełnieniu szeregu wymagań). Ocena możliwego sposobu zagospodarowania nieruchomości na cele mieszkaniowe przeprowadzona została w nawiązaniu do rzeczywistego sposobu wykorzystania nieruchomości położonych w sąsiedztwie (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.). Natomiast uchwalony w 2011 r. plan ogólny zagospodarowania przestrzennego W. przeznaczył nieruchomości powódki w całości pod tereny zielone. Zgodzić się więc należy ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego, że dowód z decyzji o warunkach zabudowy potwierdzał planistyczną podstawę szkody powódki. Pozwana, która broniła się m.in. twierdzeniem, że szkoda po stronie powódki nie powstała, ponieważ i tak nie mogłaby zabudować swojej działki z powodu zagrożenia osunięciem się mas ziemnych, powinna była udowodnić te okoliczności, które stanowią inną niż planistyczna przyczynę niepowstania rzeczywistej szkody w majątku powódki, z której pozwana wywodzi korzystne dla siebie skutki (art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c.).

Sąd Apelacyjny zdyskredytował opinię biegłego B. W. m. in. w części odnoszącej się do kwestii szans uzyskania przez powódkę pozwolenia na budowę z uwagi na uwarunkowania geologiczno-hydrologiczne gruntu. Wskazał, że biegły, jako urbanista, nie miał odpowiednich kwalifikacji do wypowiedania się w tej sprawie. Pominięcie opinii w tym zakresie uzasadnione było nie tylko brakiem kwalifikacji, ale także tezą dowodową, której wykazaniu miała posłużyć opinia. Zgodnie z postanowieniem z dnia 10 października 2013 r. (k. 207 v. - 208), dowód z opinii biegłego z dziedziny urbanistyki miał służyć ustaleniu, czy w związku z uchwaleniem w 2011 r. planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru W., korzystanie z nieruchomości objętej pozwem lub jej dotychczasowe przeznaczenie uległo zmianie - jeżeli tak, to w jaki sposób. Dowód nie obejmował więc zagadnień związanych z geologią, tylko problemy planistyczne, dlatego wykonanie opinii powierzono urbanście. Zważyć należy dodatkowo, że pozwana sprzeciwiała się co do zasady przeprowadzeniu tego dowodu (k. 207 v.). Nie podjęła też jakiejkolwiek inicjatywy dowodowej służącej wykazaniu, że powódka w rzeczywistości nie poniosła szkody, gdyż i tak nie miała szans na uzyskanie pozwolenia na budowę. Także w skardze kasacyjnej pozwana zwalcza przypisanie jej obowiązków dowodowych w tym zakresie. Wniosek dowodowy o powierzenie wydania opinii innemu biegłemu złożyła powódka, bezpośrednio po przedstawieniu przez biegłego B. W. ustnych wyjaśnień do jego opinii.

Pozwana zaś i tym razem sprzeciwiła się potrzebie prowadzenia dowodu (k. 395). Ponadto wniosek dotyczył tej samej tezy dowodowej, nieobejmującej zagadnień geologicznych. W rezultacie nie zachodziły wskazywane przez pozwaną przeszkody do sięgnięcia przez Sąd Apelacyjny do art. 6 k.c. i zbadania którą stronę obciążał ciężar niewykazania okoliczności, czy powódka mogła realnie zabudować swoje działki. Skarżąca nie ma też racji, że w takim wypadku Sąd nie mógł sam rozstrzygnąć o tym, czy działka mogłaby rzeczywiście zostać wykorzystana w sposób objęty decyzją o warunkach zabudowy w oparciu o zasadę rozkładu ciężaru dowodu, gdyż ocena warunków geologicznych i hydrologicznych wymagała specjalistycznej wiedzy (art. 278 k.p.c.). Sąd nie miał podstawy we wnioskach dowodowych do prowadzenia dowodu z opinii biegłego w kierunku wykraczającym ponad przesłanki szkody planistycznej. Słusznie więc uczynił poprzestając na analizie zgromadzonego materiału dowodowego i zastosowaniu art. 6 k.c. w odniesieniu do okoliczności, które nie zostały udowodnione.

W konsekwencji nieuzasadnione okazały się zarówno zarzuty dotyczące naruszenia prawa materialnego w wyniku wadliwej wykładni art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., jak i przepisów procesowych kształtujących obowiązki dowodowe stron i zakres obowiązku dowodzenia istotnych faktów dowodem z opinii biegłego (art. 232 i art. 278 k.p.c.).

Z tych względów skarga kasacyjna podlegała oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z postanowień art. 398²¹ w zw. z art. 391 § 1 i art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 99 k.p.c.

jw