



Sygn. akt III CSK 271/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 maja 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak

SSN Monika Koba (sprawozdawca)

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa P. P., K. P.,
L. D. i P. D.
przeciwko Gminie Miejskiej K.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 13 maja 2016 r.,
skargi kasacyjnej powodów K. P., P. P.
i L. D. oraz skargi kasacyjnej powoda P. D.
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 12 lutego 2015 r.,

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

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 6 listopada 2013 r. Sąd Okręgowy w K. oddalił powództwa K. P. i P. P. o zasądzenie solidarnie kwoty 213.500 zł z ustawowymi odsetkami oraz L. D. i P. D. o zasądzenie kwot po 106.750 zł z ustawowymi odsetkami - oba skierowane przeciwko Gminie Miejskiej K. - tytułem odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jedn. tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn.zm. – dalej: „u.p.z.p”).

Sąd Okręgowy ustalił, iż K. P. i P. P. są od 21 maja 2007 r., współwłaścicielami na prawach wspólności majątkowej małżeńskiej w $\frac{1}{2}$ części, a L. D. i P. D. po $\frac{1}{4}$ części, nieruchomości położonej w K., stanowiącej działkę nr 152/2, o powierzchni 0,3574 ha, objętej księgą wieczystą nr [...]. Działka ta, zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Miasta K. z 1994, w południowej części przeznaczona była pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, a w północnej pod tereny rolne. Plan ten, zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1993 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r., nr 15, poz. 139 z późn. zm.) utracił moc z dniem 1 stycznia 2003 r. Od dnia 29 września 2005 r. północna część działki 152/2 podlegała ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „R.” i została oznaczona symbolem ZO2 – tereny otwarte, z zakazem zabudowy, z przeznaczeniem na różne formy zieleni niskiej, użytkowanie rolnicze gruntów w formie gruntów ornych, łąk i pastwisk, zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne, zieleń o charakterze parkowym. Stan ten uległ zmianie na skutek stwierdzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. wyrokiem z dnia 17 marca 2008 r. nieważności planu w tej części i utrzymania w mocy tego wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2009 r. Natomiast południowa część działki, nie podlegała ustaleniom żadnego planu zagospodarowania przestrzennego. Nowy plan zagospodarowania przestrzennego, dla obszaru „R. II”, który ponownie objął swym zasięgiem północną część działki nr 152/2 został uchwalony 6 lipca 2011 r., a wszedł w życie 12 września 2011 r. Zgodnie z nim północna część działki znajduje się w obszarze zieleni, jako teren przeznaczony pod ogrody i zieleń towarzyszącą istniejącym obiektom budowlanym, z zakazem lokalizacji obiektów budowlanych.

Powodowie uzyskali decyzję o warunkach zabudowy i pozwolenie na budowę domu jednorodzinnego wraz z infrastrukturą techniczną na południowej części działki 152/2. Natomiast w dniu 11 października 2010 r. L. i P. D. uzyskali decyzję (przeniesioną następnie na pozostałych powodów), ustalającą warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego – budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce 152/2 wraz z infrastrukturą techniczną, dotyczącą północnej części działki, objętej uprzednio zakazem zabudowy.

Sąd Okręgowy uznał, iż żądanie powodów jest bezzasadne, działka 152/2 była, bowiem objęta planem zagospodarowania przestrzennego, który każdorazowo przewidywał zakaz zabudowy na jej północnej części, a okres „luki planistycznej” i potencjalnie możliwe wykorzystanie nieruchomości w tym okresie, uznał za nieistotne, z perspektywy roszczeń odszkodowawczych opartych na treści art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Przyjął, iż uzyskanie przez powodów w dniu 11 października 2010 r. decyzji o warunkach zabudowy, potwierdzającej możliwość zabudowy na północnej części działki, w okresie, gdy nie była ona objęta żadnym planem zagospodarowania przestrzennego, nie ma istotnego znaczenia. Podkreślił, że decyzja ta nie zmienia sytuacji prawnej nieruchomości i wygasa, gdy dla danego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są sprzeczne z jej treścią.

Po rozpoznaniu apelacji powodów Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 15 kwietnia 2014 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania, przyjmując, iż Sąd ten nie rozpoznał istoty sprawy, a wydanie rozstrzygnięcia wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Uznał, iż Sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, jakoby przed wejściem w życie planu zagospodarowania przestrzennego R. II północna część działki 152/2 miała takie samo przeznaczenie jak po wejściu w życie tego planu. Wskazał, iż Sąd Okręgowy z naruszeniem art. 36 ust. 1 pkt 1 i 61 ust. 1 u.p.z.p. przyjął, iż wejście w życie nowego planu nie spowodowało niemożności korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, mimo, że wydana decyzja o warunkach zabudowy potwierdzała możliwość zabudowy tej części działki budynkiem jednorodzinnym, a na skutek wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego, powodowie taką możliwość utracili. W konsekwencji uznał, żądanie powodów, co do zasady za słuszne, pod warunkiem wykazania

obiektywnego spadku wartości działki, na skutek istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej, w wyniku uchwalenia planu miejscowego R. II, w porównaniu ze sposobem określonym w warunkach zabudowy z 11 października 2010 r.

Na skutek zażalenia pozwanej postanowieniem z dnia 11 września 2014 r. Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok, przyjmując, iż nie zaistniały procesowe przesłanki do uchylenia wyroku Sądu Okręgowego (art. 386 § 4 k.p.c.).

Po uchyleniu wyroku przez Sąd Najwyższy, Sąd Apelacyjny rozpoznał sprawę ponownie, w innym składzie i wyrokiem z dnia 12 lutego 2015 r. oddalił apelację, dzieląc ustalenia faktyczne i rozważania prawne poczynione przez Sąd Okręgowy. Wskazał, iż nie podziela poglądu zaprezentowanego przez Sąd Apelacyjny uprzednio rozpoznający sprawę, jakoby roszczenie powodów było słuszne, co do zasady i nie jest tym poglądem związany.

Niezależnie od aprobaty stanowiska Sądu Okręgowego przyjął, iż za bezzasadnością powództwa dodatkowo przemawia położenie działki 152/2 w granicach B. Parku Krajobrazowego, co wiąże się z ograniczeniami zabudowy wynikającymi z rozporządzenia Wojewody [...] Nr 81/06, z dnia 17 października 2006 r. w sprawie B. Parku Krajobrazowego (Dz.Urz.Woj. Nr 654, poz. 3997 – dalej: „rozporządzenie Nr 81/06”) oraz poprzedzającego go rozporządzenia Wojewody [...] Nr 77/05 z dnia 29 grudnia 2005 r., z uwzględnieniem zasady ciągłości funkcjonowania parków krajobrazowych wynikającej z art. 6 ust. 1 pkt 3, art. 153 i art. 16 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 1651 z późn.zm. – dalej: „u.och.p.”).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego uzyskanie przez powodów decyzji o warunkach zabudowy nie oznaczało zmiany dotychczasowego przeznaczenia terenu i nie rodziło roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., skoro skutek taki wywoływała jedynie decyzja o pozwoleniu na budowę, której powodowie, w zakresie dotyczącym północnej części działki nie uzyskali. Argumentował, iż szkoda podlegająca naprawieniu na podstawie tego przepisu nie powstaje, gdy kolejny akt prawa miejscowego utrzymuje dotychczasowe ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, a w rozpoznawanym przypadku społeczno- gospodarcze przeznaczenie nieruchomości nie uległo na przestrzeni czasu żadnym zmianom,

skoro pozwana cały czas traktowała ten teren, jako nie podlegający zabudowie, a prawo własności może podlegać ograniczeniom, także celem ochrony wspólnych wartości przyrodniczych. Stał na stanowisku, iż uzyskanie w czasie przerwy w obowiązywaniu planów zagospodarowania przestrzennego decyzji o warunkach zabudowy potwierdzającej prawo zabudowy północnej części działki, nie rodzi roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., zwłaszcza, że powodowie nabywając nieruchomość nie mieli żadnych przesłanek do przyjęcia, że do takiej przerwy, w obowiązywaniu planów dojdzie. Podkreślił, że powodowie nabyli nieruchomość objętą ograniczeniami w prawie zabudowy i za taką nieruchomość zapłacili.

W skardze kasacyjnej powodowie K. i P. P. oraz L. D. zaskarżyli wyrok Sądu Apelacyjnego w części obejmującej rozstrzygnięcie o oddaleniu apelacji w stosunku do tych powodów, w zakresie kwoty 320.250 zł z ustawowymi odsetkami i kosztami postępowania, zarzucając naruszenie: art. 386 § 6 w związku z art. 394¹ § 1¹ k.p.c. oraz art. 36 ust. 1 pkt 1, art. 6 ust. 2 pkt 1 i art. 61 ust. 1 u.p.z.p w związku z art. 140 k.c., art. 17 u.och.p w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Nr 81/06, art. 28 ust. 1 u.p.z.p., a także art. 361 § 1 i 2 k.c. Formułując te zarzuty skarżący domagali się uchylenia wyroku w zaskarżonej części i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

W skardze kasacyjnej powód P. D. zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w części obejmującej rozstrzygnięcie o oddaleniu apelacji w stosunku do tego powoda, w zakresie kwoty 106.750 zł z ustawowymi odsetkami i kosztami postępowania, zarzucając naruszenie: art. 386 § 5 w związku z art. 398¹⁵ § 2 k.p.c., 386 § 6 w związku z art. 397 § 2 k.p.c. oraz art. 36 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 61 ust.1 u.p.z.p. w związku z art. 140 k.c. i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz.175 ze zm. – dalej „Konwencja”), art. 36 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. i art. 10 a ustawy z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (jedn. tekst. Dz.U. z 2013 r., poz. 1205. ze zm. – dalej: „u.o.g.r.”), art. 36 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 4 ust. 2 i 59 ust. 1 i 2 u.p.z.p. art. 36 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 361 § 1 k.c. a także art. 17 u.och.p. w związku z rozporządzeniem Nr 81/06 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 1515, ze zm.)

Formułując te zarzuty skarżący domagał się uchylenia wyroku w zaskarżonej części i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty obu skarg kasacyjnych zgłoszone w ramach drugiej podstawy (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) nie zasługują na uwzględnienie. Procedura cywilna nie zna sugerowanego przez skarżącego P. D. rozwiązania rozpoznawania sprawy obligatoryjnie w niezmienionym składzie, a jedynie wymaga zmiany składu w wypadku uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania (art. 386 § 5 i 398¹⁵ § 2 k.p.c.). Jedynym ograniczeniem dopuszczalności zmiany składu sądu w toku postępowania jest zasada, iż wydanie wyroku musi nastąpić przez sędziów, przed którymi odbyła się rozprawa poprzedzająca bezpośrednio wydanie wyroku (art. 323 k.p.c.). Natomiast z art. 386 § 5 w związku z art. 398¹⁵ i art. 394¹ § 3 k.p.c. nie sposób wyprowadzić wniosku, o sformułowaniu w nim powinności rozpoznania sprawy w tym samym składzie, po uchyleniu przez Sąd Najwyższy wyroku Sądu drugiej instancji na skutek zażalenia przewidzianego w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. W orzecnictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono przy tym, iż art. 386 § 5 k.p.c. nie ma zastosowania w postępowaniu toczącym się na skutek zażalenia (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2006 r., III CZP 56/06, OSNC 2007, nr 3, poz. 43). Również w razie uchylenia przez Sąd Najwyższy, na skutek zażalenia przewidzianego w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. wyroku sądu drugiej instancji przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania, sąd drugiej instancji może rozpoznać sprawę w tym samym składzie (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2014r., III CZP 80/14, OSNC 2015, nr 9, poz. 100; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2015 r., V CSK 230/14, niepubl.). Wbrew stanowisku skarżącego z możliwości rozpoznania sprawy w tym samym składzie, nie sposób jednak wyprowadzić takiego obowiązku.

Sąd Apelacyjny nie uchybił również art. 386 § 6 w związku z art. 397 § 2 k.p.c. ewentualnie art. 386 § 6 w związku z art. 394¹ § 1¹ k.p.c. uznając, iż nie jest związany poglądem prawnym wyrażonym w uchylonym przez Sąd Najwyższy wyroku Sądu Apelacyjnego, w składzie poprzednio rozpoznającym sprawę.

W judykaturze Sądu Najwyższego wyjaśniono, iż kognicja Sądu Najwyższego, jako sądu rozpoznającego zażalenie na podstawie art. 394¹ § 1¹ k.p.c. jest wąska, ograniczając się wyłącznie do ustalenia, czy istniały procesowe podstawy do wydania wyroku kasatoryjnego, czy też sąd odwoławczy popełnił błąd przy kwalifikowaniu określonej sytuacji procesowej, jako odpowiadającej jednej z podstaw orzeczenia kasatoryjnego i poszukiwał podstaw uchylenia orzeczenia poza katalogiem wskazanym w art. 386 § 2 i 4 k.p.c. Oznacza to, iż Sąd Najwyższy rozpatrując zażalenie weryfikuje jedynie, czy doszło do nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo, wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości (art. 386 § 4 k.p.c.), bądź też czy miała miejsce nieważność postępowania (art. 386 § 2 k.p.c.). Zażalenie nie jest natomiast środkiem prawnym służącym badaniu materialnoprawnej podstawy zaskarżonego orzeczenia, a poza zakresem kontroli Sądu Najwyższego pozostaje prawidłowość stanowiska prawnego sądu odwoławczego, co do meritum (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2013 r., I CZ 5/13, OSNC-ZD 2014 r., nr 1, poz. 4 i z dnia 21 maja 2015 r., IV CZ 10/15, niepubl. oraz powołane w nich orzeczenia). W konsekwencji związanie sądu drugiej instancji stanowiskiem wyrażonym przez Sąd Najwyższy (art. 386 § 6 w zw. z art. 398²¹ k.p.c.) dotyczy wyłącznie stwierdzenia braku procesowych przesłanek do uchylenia wyroku, przy prezentowanej przez ten Sąd koncepcji rozstrzygnięcia sprawy, która nie podlegała merytorycznej ocenie w postępowaniu zażaleniowym. Orzeczenie Sądu Najwyższego ma, zatem wyłącznie walor procesowy, nie zawiera żadnego rozstrzygnięcia, co do istoty spornego stosunku prawnego, a jedynie przesądza o bycie zaskarżonego wyroku, który przestaje istnieć w sensie prawnym. Powstaje, zatem taka sytuacja, jakby orzeczenie sądu drugiej instancji w ogóle nie zostało wydane, a uchylenie wyroku sprawia, że sąd ten musi ponownie realizować swoje kompetencje w związku z koniecznością rozpoznania apelacji od orzeczenia sądu pierwszej instancji (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2014 r., III CZP 80/14, OSNC 2015, nr 9, poz. 100).

Związania sądu drugiej instancji oceną prawną i wskazaniem, co do dalszego postępowania wyrażonymi w uzasadnieniu uchylonego wyroku tego sądu w składzie uprzednio rozpoznającym sprawę nie sposób także wyprowadzić z art.

386 § 6 k.p.c. Przepis ten określa zakres związania sądów obu instancji wyrażonym poglądem prawnym przy ponownym rozpoznaniu sprawy, co obliguje sąd drugiej instancji do kierowania się zajęтым uprzednio stanowiskiem prawnym i zakaz formułowania ocen prawnych sprzecznych z tym stanowiskiem (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2007 r., II UZP 1/07, OSNP 2008, nr 3-4, poz. 48; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 1999 r., I CKN 175/99, niepubl.). Założeniem takiego rozwiązania jest jednak istnienie w obrocie prawnym wyroku sądu drugiej instancji, w którym została wyrażona ocena prawna i wskazania, co do dalszego postępowania. Tymczasem w przypadku uwzględnienia przez Sąd Najwyższy zażalenia przewidzianego w 394¹ § 1¹ k.p.c. wyrok ten zostaje wyeliminowany z obrotu prawnego, nie sposób, zatem tworzyć konstrukcji związania składu ponownie rozpoznającego sprawę, poglądem prawnym wyrażonym w nieistniejącym orzeczeniu, bazującym na koncepcji nie poddanej merytorycznej kontroli Sądu Najwyższego. Skrępowanie określonego składu orzekającego poglądem prawnym innego sądu, jest zawsze wyjątkiem od zasady zapewnienia jak najdalej idącej bezstronności składu orzekającego, poszanowania niezawisłości sędziowskiej i nie podlega wykładni rozszerzającej. Niewątpliwie wiążanie sędziów czymś innym niż przepisy ustaw, musi wyraźnie wynikać z przepisów prawa, tymczasem takiej regulacji brak. Rację mają skarżący, iż zażalenie z art. 394¹ § 1¹ k.p.c. ma służyć jedynie weryfikacji prawidłowości rozumienia przez sąd drugiej instancji procesowych przesłanek do uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Skutkiem uwzględnienia zażalenia, jest jednak, eliminacja z obrotu prawnego wyroku sądu drugiej instancji, a zatem brak możliwości stosowania reguły wynikającej z art. 386 § 6 k.p.c. Jest to wynik wprowadzenia do systemu prawnego zażalenia skierowanego przeciwko rozstrzygnięciu o charakterze merytorycznym, w sytuacji, gdy fundamentalną cechą zażalenia, jako środka odwoławczego, było wykorzystywanie go, jako instrumentu procesowego przeciwko rozstrzygnięciom niemerytorycznym. Okoliczność, iż wprowadzenie zasady związania składu uprzednio wyrażonym poglądem, byłoby pożądane, z perspektywy funkcji realizowanych przez zażalenie na orzeczenie kasatoryjne sądu drugiej instancji, nie zmienia faktu, iż ustawodawca na takie rozwiązanie się nie zdecydował, a trudno

takie związanie wyinterpretować z orzeczenia nieistniejącego w sensie prawnym, jak to proponują skarżący.

Gmina jest uprawniona do stanowienia norm prawa miejscowego powszechnie wiążących na danym terenie, w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które współkształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Uprawnienie to podlega jednak różnym ograniczeniom ze względu na zasadę ochrony prawa własności wyrażoną w art. 21 ust. 2 i 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.) i art. 1 Protokołu nr 1 do tej Konwencji. W konsekwencji dysponując szerokimi kompetencjami planistycznymi, powinna ponosić odpowiedzialność za skutki podejmowanych działań, jeżeli wpłynęły one negatywnie na zakres korzystania z nieruchomości lub jej wartość, a dla usuwania lub łagodzenia tych władczych działań gminy przewidziano mechanizm rekompensaty wynikający między innymi z art. 36 u.p.z.p.

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jak i Sądu Najwyższego wyrażono zaślęgujący na podzielenie pogląd, iż planowanie przestrzenne jest procesem, o charakterze ciągłym, z którym wiąże się oczekiwanie, że nie wystąpią okresy tzw. „luki planistycznej” wynikające z beczynności gminy, która nie uchwała planu lub czyni to z wadliwie. Znaczenie tej zasady przy rozstrzyganiu konkretnych spraw przejawia się w tym, że zawiera się w niej dyrektywa wykładni przepisów, które dotyczą skutków prawnych, jakie władcze działania gminy z zakresu planowania przestrzennego wywołują w sferze praw właścicieli nieruchomości położonych na obszarze gminy, którzy nie powinni być dotknięci jej beczynnością czy uchwalaniem planu miejscowego dotkniętego wadami skutkującymi jego nieważnością. W konsekwencji w przypadku „luki planistycznej” należy badać czy właściciel doznał ograniczeń w możliwości korzystania z nieruchomości na skutek wejścia w życie nowego planu, w stosunku do dotychczasowego jej przeznaczenia, co nie może być utożsamiane z przeznaczeniem funkcjonującym w poprzednio obowiązującym planie, w razie naruszenia zasady ciągłości planistycznej. Punktem wyjścia powinno być przyjęcie, iż prawo do zabudowy stanowi element prawa własności, natomiast regulacje

planistyczne wraz z innymi szczególnymi regulacjami ustawowymi, stanowią elementy ograniczenia tego prawa i jako takie nie podlegają wykładni rozszerzającej (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., P 58/08, OTK-A 2010, Nr 2, poz. 9 i z dnia 18 grudnia 2014 r., K 50/13, OTK-A 2014, Nr 1, poz.121 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2015 r., IV CSK 754/14, niepubl.; z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14, niepubl.; z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12, MoP, Nr 9 i z dnia 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, Biuletyn Sądu Najwyższego 2009 r., nr 5).

W konsekwencji błędem obarczony jest, kluczowy dla rozstrzygnięcia sprawy pogląd Sądu Apelacyjnego, jakoby dla powstania roszczeń odszkodowawczych powodów nie miała znaczenia „luka planistyczna” oraz istniejąca w tym czasie możliwość przeznaczenia północnej części działki pod zabudowę. Ponadto, w orzecznictwie Sądu Najwyższego konsekwentnie prezentowane jest stanowisko, iż ocenę czy nieruchomości może być wykorzystana w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem powinno się opierać, nie tylko na uprzednim faktycznym jej wykorzystaniu, lecz uwzględniać także należy sposób korzystania potencjalnie dopuszczalny, nawet, jeśli nie został zrealizowany przez uprawnionego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2015 r., IV CSK 754/14, niepubl.; z dnia 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14, niepubl.; z dnia 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, Biuletyn Sądu Najwyższego 2009 r., nr 5; z dnia 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06, niepubl.; z dnia 9 września 2009 r., V CSK 46/09, niepubl. i z dnia 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11, niepubl.). Korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, oznacza korzystanie odpowiadające przeznaczeniu przewidzianemu w miejscowym planie albo w decyzji o warunkach zabudowy, wydanej na podstawie art. 4 ust.2 lub art. 59 ust.1 i 2 u.p.z.p. W konsekwencji nieuchwalenie przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powodowało, iż uzyskana decyzja o warunkach zabudowy określała potencjalne możliwości korzystania z nieruchomości, w okresie nieobowiązywania miejscowego planu, a z decyzji uzyskanej przez powodów wynikało, iż nie było przeszkód, by północna część działki została zabudowana.

Rację mają skarżący, iż Sąd Apelacyjny bezzasadnie umniejszył znaczenie decyzji o warunkach zabudowy, która w przypadku braku planu zagospodarowania

przestrzennego jest jedynym sposobem wykazania, że określony sposób zagospodarowania terenu jest zgodny z przepisami u.p.z.p. i przepisami innych ustaw i określa zamiary inwestycyjne właściciela, który zwrócił się o jej uzyskanie (art. 6 ust. 2 pkt 1 i art. 61 ust. 1 u.p.z.p.). Stanowi wiążące potwierdzenie hipotetycznej możliwości realizacji zamierzenia i uzyskania pozwolenia na budowę, w razie spełnienia warunków przewidzianych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (jedn. tekst. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409. z późn. zm.). W postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy właściwy organ nie bada warunków technicznych inwestycji, a jedynie, określa w kontekście ładu przestrzennego, czy dana inwestycja i jej funkcja jest dopuszczalna na danym terenie (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12, niepubl. i z dnia 22 listopada 2013 r., II CSK 98/13, niepubl.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2012 r., II OSK 2075/10, niepubl.). Okoliczność, iż decyzja ta nie rodzi praw do terenu, nie narusza prawa własności ani uprawnień osób trzecich (art. 63 ust. 2 u.p.z.p.) oraz nie zmienia przeznaczenia terenu (art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.) z perspektywy roszczeń zgłoszonych przez powodów nie ma istotnego znaczenia. Istotne jest natomiast, iż decyzja ta przed wejściem w życie planu R. II potwierdzała, iż powodowie w ramach swoich uprawnień właścicielskich (art. 140 k.c.) dysponowali prawem do zabudowy północnej części działki, a prawo to utracili na skutek wejścia w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Sąd Apelacyjny bezzasadnie także zawęził występujące w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. sformułowanie „korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób” do uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Tymczasem za odrzuceniem takiego stanowiska przemawia jednoznacznie treść art. 65 ust. 1 i 2 u.p.z.p., który wyklucza stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku uzyskania w oparciu o tę decyzję pozwolenia na budowę. Inaczej rzecz ujmując, uzyskanie przez powodów pozwolenia na budowę, czyniłoby bezprzedmiotowym zgłaszanie roszczeń na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p., skoro nie byłoby w takiej sytuacji przeszkód prawnych do realizacji inwestycji, mimo wejścia w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zasadne były zarzuty obu skarg dotyczące naruszenia art. 17 u.och.p.

w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Nr 81/06. Sąd Apelacyjny założył, iż położenie działki 152/2 w granicach B. Parku Krajobrazowego, automatycznie wiąże się z generalnym zakazem zabudowy na tym obszarze. Tymczasem z art. 17 u.och.p. wynika, iż w parku krajobrazowym mogą być wprowadzane zakazy lokalizacji nowych obiektów budowlanych w określonych obszarach. § 3 pkt 7 rozporządzenia Nr 81/06 wprowadza zakaz budowania nowych obiektów budowlanych jedynie w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzeki W. i S. oraz zbiorników wodnych – starorzecza W. i starego wyrobiska w rejonie J., starorzeczy W. w pobliżu T., stawu przy ul. J. w K. i zbiornika w starym kamieniołomie na Z., z uwzględnieniem wyjątków sprecyzowanych w § 3 ust. 3 rozporządzenia. Sąd Apelacyjny nie poczynił żadnych własnych ustaleń faktycznych, a z ustaleń poczynionych przez Sąd Okręgowy nie wynika, by północna część działki 152/2, była położona w obszarze objętym zakazem zabudowy zgodnie z rozporządzeniem Nr 81/06. Sąd Apelacyjny nie dostrzegł również, iż cała działka 152/2 mieści się w granicach parku krajobrazowego, tymczasem w odniesieniu do jej południowej części powodowie uzyskali pozwolenie na budowę, a w zakresie części północnej, przed wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „R. II” decyzję o warunkach zabudowy objętą uzgodnieniami, z organami właściwymi z zakresu ochrony środowiska (k. 37-47). Pominął, również, iż wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w razie spełnienia warunków wynikających z art. 61 u.p.z.p., do których należy między innymi zgodność z przepisami odrębnymi (art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.). Tymczasem zarówno miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jak i akty indywidualne z zakresu planowania przestrzennego, w postaci decyzji o warunkach zabudowy, muszą uwzględniać wymagania związane z ochroną środowiska (art. 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).

Rację mają również skarżący kwestionując odwoływanie się przez Sąd Apelacyjny do regulacji u.o.g.r., skoro Sąd ten nie ustalił, by północna część działki 152/2 była objęta tą ustawą i przewidzianą w niej ochroną związaną z koniecznością zachowania trybu związanego z przeznaczaniem gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Ponadto przepisy u.o.g.r. stanowią przepisy odrębne

w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p., które wiążą organy tworzące odpowiednie akty planistyczne. Nie jest, zatem możliwe wydanie decyzji o warunkach zabudowy w sytuacji, kiedy planowane zagospodarowanie terenu będzie sprzeczne z jego aktualnym przeznaczeniem, jako gruntu rolnego bądź leśnego. Uzyskanie przez powodów decyzji o warunkach zabudowy wskazuje, iż planowana zabudowa północnej części działki 152/2 nie pozostawała w sprzeczności z regulacjami u.o.g.r., a Sąd Apelacyjny zajmując stanowisko przeciwne, nie przedstawił przekonującej argumentacji na jego poparcie.

Użyte w art. 36 ust. 1 pkt 1 pojęcie „rzeczywista szkoda”, z uwzględnieniem wykładni tego pojęcia funkcjonującego na tle art. 361 k.c., obejmuje także obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Sprowadza się, zatem do ustalenia wpływu działań planistycznych na wartość nieruchomości, z uwagi na ograniczenie celów możliwych do realizacji na nieruchomości, których dopuszczalność realizacji miała wpływ na jej wartość (por. wyroki Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, niepubl. i z dnia 12 października 2007r., V CSK 230/07, niepubl.). Niewątpliwie szkoda taka będzie miała miejsce, jeżeli na skutek wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego utracona zostanie definitywnie możliwość zabudowy nieruchomości, potwierdzona uprzednio decyzją o warunkach zabudowy. Szkodę w rozumieniu art. 361 § 1 k.c. stanowi porównanie wartości aktywów poszkodowanego po wyrządzeniu szkody, ze stanem, jaki by istniał, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Bez znaczenia jest w tym kontekście eksponowana przez Sąd Apelacyjny okoliczność, iż w dacie nabycia przez powodów działki 152/2 była ona objęta zakazem zabudowy w północnej części, skoro w trakcie, gdy powodowie byli właścicielami zakaz ten przestał obowiązywać. Ponadto Sąd Apelacyjny z naruszeniem art. 28 u.p.z.p. nie uwzględnił, iż stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy spowodowało skutek *ex tunc*, w dacie nabycia przez powodów działki, nie była ona, zatem objęta ustaleniami żadnego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90, ONSA 1990, Nr 4, poz. 6, z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1046/07, niepubl.

i z dnia 25 maja 2012 r., II OSK 400/11, niepubl.).

Mając na względzie, iż podstawy kasacyjne przytoczone przez skarżących okazały się częściowo uzasadnione, Sąd Najwyższy uchylił zaskarżone orzeczenie i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i 108 § 2 k.p.c. w zw. z 391 § 1 k.p.c.).

kc

db