II CSKP 1657/22

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

26 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Tomasz Szanciło (przewodniczący)
SSN Dariusz Pawłyszcze
SSN Beata Janiszewska (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 26 stycznia 2024 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Miasta Poznań
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu
z 8 marca 2021 r., I ACa 237/20,
w sprawie z powództwa L.P., M.P. i Z.P.
przeciwko Miastu Poznań
o zapłatę,

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Poznaniu, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

(M.M.)

UZASADNIENIE

Powodowie L.P., Z.P. i M.P. (pierwotnie także H.P., którego następczynią prawną stała się M.P.) wnieśli o zasądzenie od pozwanego Miasta odszkodowania w związku z ograniczeniem możliwości zabudowy nieruchomości stanowiącej współwłasność powodów wskutek objęcia tej nieruchomości miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzonym uchwałą nr XL/[...] Rady Miasta Poznania z 6 listopada 2012 r.

Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo, a Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego. W zakresie istotnym dla rozpoznania skargi kasacyjnej Sąd Apelacyjny ustalił, podzielając ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, że powodowie są współwłaścicielami bliżej opisanej nieruchomości o powierzchni […] ha, Nieruchomość była przez powodów wykorzystywana w działalności rolniczej; nigdy nie występowali oni o ustalenie warunków zabudowy.

W planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego (OPZP) Miasta Poznania, podjętym uchwałą nr [...]1 Rady Miejskiej Poznania z 6 grudnia 1994 r., teren ten mógł być przeznaczony na cele budownictwa mieszkaniowego. Nieruchomość należąca do powodów w blisko 60% stanowiła obszar przeznaczony pod teren przestrzeni otwartych, a w pozostałej części – grunt przeznaczony pod teren zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej. Z kolei zgodnie z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Poznania, zatwierdzonego uchwałą nr XXXI/[...]2 Rady Miasta Poznania z 18 stycznia 2008 r., nieruchomość powodów była położona na obszarze oznaczonym symbolem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (MPZP), zatwierdzonym uchwałą nr XL/[...] Rady Miasta Poznania z 6 listopada 2012 r., nieruchomość powodów w całości znajduje się na terenie oznaczonym symbolem ZO/K: teren zieleni otwartej lub infrastruktury technicznej – kanalizacji. Plan ten wszedł w życie 14 lutego 2013 r. Różnica wartości nieruchomości powodów ocenianej z perspektywy funkcji wynikających z planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego z 1994 r. oraz sposobu korzystania wynikającego z aktualnie

obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynosi 630 828 zł.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że podstawą prawną roszczeń przysługujących powodom był art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.p.z.p.”, w brzmieniu obowiązującym w czasie wprowadzenia planu). Zdaniem Sądu wysokość odszkodowania za rzeczywistą szkodę poniesioną w związku z niemożliwością lub istotnym ograniczeniem korzystania z nieruchomości powinna być obliczana z uwzględnieniem – faktycznego lub potencjalnego – korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Przeznaczenie to, w ocenie Sądu, w badanym przypadku wynikało z ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego z 1994 r., a zostało zmienione miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z 2012 r. Tylko te dwa akty stanowiły bowiem akty prawa miejscowego określające przeznaczenie nieruchomości. Co się natomiast tyczy faktu istnienia tzw. luki planistycznej (w okresie od początku 2004 r. do 14 lutego 2013 r.), to nie powinien on być brany pod uwagę, gdyż obywatel nie może ponosić ujemnych skutków związanych z wystąpieniem takiej luki. Zdaniem Sądu Apelacyjnego dla wykazania, że korzystanie z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe, bez znaczenia było niewystępowanie przez powodów o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Mając powyższe na względzie, Sąd drugiej instancji uznał, że skoro plan, który wszedł w życie 14 lutego 2013 r., uniemożliwiał dokonanie zabudowy na części nieruchomości (około 40% jej powierzchni), na której wcześniej obowiązujący plan przewidywał możliwość wznoszenia zabudowy mieszkaniowej, to spełniona została przesłanka zastosowania art. 36 ust. 1 u.p.z.p., tzn. w związku z uchwaleniem planu miejscowego korzystanie z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Sąd Apelacyjny wskazał ponadto, że z treści studium z 2008 r. wynika, iż także w okresie tzw. luki planistycznej istniała potencjalna i realna możliwość zabudowania nieruchomości powodów.

Pozwany wniósł skargę kasacyjną, zarzucając naruszenie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że w razie wystąpienia luki planistycznej o tym, czy korzystanie z nieruchomości lub jej części zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, i czy w związku z tym powodowie ponieśli rzeczywistą szkodę, decydują zmiany wprowadzone przez nowy plan zagospodarowania przestrzennego w porównaniu z przeznaczeniem tego obszaru w planie poprzednio obowiązującym. W skardze zarzucono także naruszenie art. 37 ust. 1 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym 14 lutego 2013 r.) w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że ustalenie przeznaczenia nieruchomości w kontekście przesłanek z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie niesie ze sobą konieczności odniesienia się do potencjalnej (realnej w okolicznościach danej sprawy) możliwości wykorzystania nieruchomości, a przesłanki te należy oceniać, porównując zapisy planu ogólnego z planem „nowym”, bez uwzględnienia luki planistycznej istniejącej dla terenu objętego żądaniem pozwu.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powodowie wnieśli o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlegała uwzględnieniu.

Sąd Apelacyjny za podstawę rozważań trafnie przyjął art. 140 zd. 1 k.c., stanowiący, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. Pod pojęciem ustawy, jako czynnika wyznaczającego granice treści prawa własności, rozumiane są nie tylko ustawy w znaczeniu ściśle technicznym, lecz w istocie wszystkie akty prawa powszechnie obowiązującego, w tym akty prawa miejscowego uchwalane na podstawie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Wprowadzenie takiego aktu powoduje wyznaczenie nowych granic treści prawa własności; jeśli natomiast prowadzi do pozbawienia właściciela możliwości korzystania z nieruchomości w sposób uprzednio mu dostępny, a polegający np. na zabudowaniu gruntu czy jego rolniczej lub przemysłowej eksploatacji, to skutkiem uchwalenia nowego planu jest ograniczenie

zakresu uprawnień składających się na przysługujące właścicielowi prawo do rzeczy. W niezmienionych granicach przestrzennych nieruchomości zmienia się bowiem, tzn. zostaje ograniczony, zakres możliwości korzystania przez właściciela z gruntu, a tym samym zawęża się sfera możności postępowania w określony sposób przyznana (wyznaczona) normami prawnymi w celu ochrony interesów podmiotu uprawnionego i przez normę prawną zabezpieczona.

Wskutek wejścia w życie MPZP nie dochodzi wprawdzie do wywłaszczenia *sensu stricto*, czyli odjęcia prawa dotychczasowemu właścicielowi i przydania go podmiotowi publicznemu. Z uwagi jednak na spowodowanie skutku ograniczenia treści prawa własności stan taki, określany mianem wywłaszczenia faktycznego, również objęty jest wywodzoną z art. 21 ust. 2 Konstytucji normą, która dopuszczalność wywłaszczenia wiąże z obowiązkiem słusznego odszkodowania (zob. wyrok TK z 18 grudnia 2014 r., K 50/13, oraz wyrok SN z 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12). Skutki ograniczenia treści prawa własności dotykają tego, kto był właścicielem nieruchomości w dacie wejścia w życie danego planu zagospodarowania przestrzennego, temu zatem podmiotowi przysługuje uprawnienie do uzyskania kompensaty uszczerbku doznanego w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Uprawnienia tego nie uzyskują kolejni nabywcy własności nieruchomości, gdyż nabywają oni prawo o treści uprzednio ukształtowanej już, w określonych granicach, planami zagospodarowania przestrzennego (jako ustawą w rozumieniu art. 140 zd. 1 k.c.), a przy tym – w ujęciu modelowym – za cenę uwzględniającą aktualne cechy nieruchomości, także co do możliwości zabudowy czy innego gospodarczego wykorzystania gruntu.

Wyrazem realizacji konstytucyjnego obowiązku przyznania słusznego odszkodowania w razie dokonania wywłaszczenia jest art. 36 ust. 1 u.p.z.p., który (oprócz nieistotnej dla sprawy możliwości żądania wykupienia nieruchomości lub jej części) przewiduje przyznanie właścicielowi nieruchomości odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, jeżeli korzystanie z tej nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą. Przesłankami powstania roszczenia o zapłatę tego odszkodowania są: (1) uchwalenie lub zmiana MPZP, (2) uniemożliwienie lub istotne ograniczenie

korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem w związku z uchwaleniem lub zmianą MPZP, (3) poniesienie przez właściciela rzeczywistej szkody pozostającej w adekwatnym związku ze wspomnianym uniemożliwieniem lub istotnym ograniczeniem sfery możności działań właściciela.

Przed przejściem do oceny stanowiska Sądu Apelacyjnego kilka uwag należy poświęcić wskazanym wyżej przesłankom powstania roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Co się tyczy pierwszej z tych przesłanek, to pojęcie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wiązane ze sporządzeniem nowego planu, natomiast termin „zmiana” odnosi się do wprowadzenia zmian w obowiązującym już planie. Wariant uchwalenia planu, wymieniony wprost w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jako zdarzenie, z którym wiązane jest powstanie roszczenia odszkodowawczego, obejmuje zarówno sytuacje, w których plan nowo uchwalony płynnie zastępuje plan dotychczasowy, jak i przypadki, w których doszło do wystąpienia tzw. luki planistycznej, tzn. wskutek wygaśnięcia wcześniej obowiązującego planu nie została zachowana ciągłość planistyczna.

Druga z przesłanek obejmuje w istocie dwie powiązane z sobą okoliczności: uniemożliwienie lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem ma być bowiem konkretnie następstwem uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany (*verba legis*: w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą […] korzystanie […] stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone). Analiza wspomnianej przesłanki powstania roszczenia odszkodowawczego pozwala na sformułowanie kilku wniosków.

Trzecia przesłanka zastosowania art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., dotycząca powstania i wielkości szkody rzeczywistej wynikającej z ograniczenia treści prawa własności, ma charakter następczy, wtórny względem ustalenia, że doszło do uniemożliwienia lub istotnego ograniczenie korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.). Przyjmuje się, że obliczenie wysokości "rzeczywistej szkody"

polega na zbadaniu obiektywnego spadku wartości nieruchomości wynikającego z opisanych wyżej skutków uchwalenia lub zmiany planu (zob. wyrok SN z 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14). Wobec wyrażonej w art. 36 ust. 1 u.p.p.zp. zasady kompensacji wyłącznie szkody rzeczywistej (*damnum* emergens) odszkodowanie takie nie może natomiast obejmować utraty wartości czysto hipotetycznej lub zmierzać do pokrycia utraconych korzyści.

Odniesienie przedstawionych wyżej uwag do okoliczności niniejszej sprawy prowadzi do wniosku, że zaistnienie pierwszej z przesłanek było bezsporne, przy czym, skoro MPZP został wprowadzony po okresie luki planistycznej, ocenie podlegał przypadek uchwalenia, a nie zmiany MPZP. Zasadnicze wątpliwości natury jurydycznej wywołała natomiast ocena drugiej przesłanki, toteż szersze uwagi należy poświęcić rozumieniu odnoszącego się do niej fragmentu art. 36 ust. 1 u.p.z.p., dotyczącego ustalenia, że w związku z uchwaleniem lub zmianą MPZP niemożliwe lub istotnie ograniczone staje się korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem.

Po pierwsze, z użytego w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. spójnika „lub”, oznaczającego alternatywę łączną, wynika, że nie jest wykluczone wywołanie, wskutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, obu wskazanych w tym przepisie następstw, czyli niemożliwości (istotnego ograniczenia) korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób, a zarazem zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Prawnie relewantne jest już jednak wystąpienie choćby jednego z tych skutków, gdyż w świetle art. 36 ust. 1 u.p.z.p. z każdym z nich może wiązać się obowiązek naprawienia szkody rzeczywistej. Ustalenie, że doszło do jednoczesnego wystąpienia obu ww. następstw, ma znaczenie z tej przyczyny, że większy zakres ograniczeń własności będących skutkiem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego potencjalnie wpływa na wielkość szkody rzeczywistej, a w konsekwencji na wysokość należnego odszkodowania.

Po drugie, punktem wyjścia do oceny, czy wskutek uchwalenia lub zmiany planu doszło do ograniczenia własności, podlegającego (w zakresie szkody rzeczywistej) kompensacji na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., jest określenie znaczenia pojęć korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób i zgodnie

z dotychczasowym przeznaczeniem, a następnie odniesienie do tego znaczenia ustaleń sprawy co do rzeczywistego przeznaczenia i sposobu korzystania z nieruchomości.

Kryterium korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób koncentruje się na ustaleniu, jakie były formy czynienia użytku z rzeczy potencjalnie i realnie dostępne właścicielowi. Czynnik ten, konieczny do ustalenia, czy wystąpił stan niemożliwości lub istotnego ograniczenia korzystania z rzeczy, nie powinien być rozumiany nazbyt wąsko, tzn. nie powinien obejmować jedynie tych sposobów korzystania, które były rzeczywiście wykonywane. Skoro bowiem mowa o treści prawa własności, to ocena powinna uwzględniać możliwe – z perspektywy planistycznej - sposoby korzystania z nieruchomości. Decydującego znaczenia nie ma natomiast to, czy właściciel podjął (lub choćby zamierzał podjąć w najbliższym czasie) działania zmierzające do zrealizowania danych możliwości, ani czy miał finansowe lub organizacyjne zasoby potrzebne do urzeczywistnienia określonych zamierzeń.

Z kolei czynnik zgodności korzystania z dotychczasowym przeznaczeniem odnosi się do obiektywnych, prospektywnych możliwości czynienia użytku z rzeczy, z uwzględnieniem przeznaczenia wynikającego z planu zagospodarowania przestrzennego (lub innych aktów planistycznych, w szczególności z wydanych warunków zabudowy). Pojęcie dotychczasowego przeznaczenia nie jest wprawdzie zdefiniowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz kontekst jego użycia w regulacjach tego aktu prawnego, potwierdzony także kierunkiem zmian ustawy, świadczy o powiązaniu terminów „przeznaczenie”, a w konsekwencji także „dotychczasowe przeznaczenie”, z przeznaczeniem wynikającym z planu przestrzennego.

W tym przypadku, w odróżnieniu od omawianego wyżej kryterium sposobu dotychczasowego korzystania, relatywnie łatwiejsze jest wykazanie, że doszło do uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości, gdyż ocenie podlegają dane wynikające wprost z planu w jego dotychczasowej i nowej (uchwalonej lub zmienionej) treści. W sytuacji natomiast wystąpienia luki planistycznej konieczna jest ocena sposobu korzystania z nieruchomości

(w podanym wyżej rozumieniu) poprzedzającego uchwalenie planu – w zestawieniu ze skutkami jego uchwalenia.

Po trzecie, opisane wyżej korzystanie z nieruchomości ma stać się (*verba legis*: stało się) niemożliwe lub istotnie ograniczone „w związku” z uchwaleniem planu. Oznacza to, że powstanie i zakres obowiązku odszkodowawczego są zależne od tego, czy ograniczenia treści prawa własności są następstwem konkretnie uchwalenia albo zmiany aktów planistycznych. Jeśli natomiast już przed ich wprowadzeniem określone formy korzystania z danego gruntu, w tym jego zabudowa, nie byłyby dostępne z przyczyn prawnych (dotychczasowych planów miejscowych, przepisów prawa niedotyczących wprost planowania przestrzennego, lecz np. ochrony przyrody) lub faktycznych (kształtu, powierzchni, położenia oraz sąsiedztwa nieruchomości, posiadania albo nieposiadania dostępu do drogi publicznej itd.), to trzeba byłoby uznać, że omawiany obecnie czynnik, istotny dla spełnienia przesłanki zastosowania art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., nie został spełniony (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 marca 2023 r., II CSKP 1654/22). Wypada podkreślić, że w świetle analizowanego unormowania prawnie relewantne są jedynie skutki uchwalenia lub zmiany planu miejscowego; wywodzone z tego przepisu roszczenie odszkodowawcze nie powstaje zatem, jeśli ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wynikają z innych przyczyn, w tym wprowadzenia innych aktów prawnych lub wystąpienia faktycznych zmian dotyczących nieruchomości.

Sąd Apelacyjny nie zajął wyraźnego stanowiska w analizowanej powyżej kwestii wykładni art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Określone wnioski co do przyjętej przezeń interpretacji drugiej z przesłanek można jednak wywodzić ze stwierdzenia, że skutki uchwalenia w 2012 r. nowego planu, wykluczającego zabudowę gruntu, powinny być porównane ze stanem ukształtowanym przez ogólny plan zagospodarowania przestrzennego z 1994 r. To zapatrywanie, pomijające rzeczywistą ocenę perspektyw korzystania z gruntu w okresie luki planistycznej, wpłynęło z kolei na ustalenie wielkości doznanej przez powodów szkody jako różnicy wartości nieruchomości obliczonej z uwzględnieniem możliwości zagospodarowania wynikających z planu ogólnego z 1994 r. oraz wartości tego gruntu po wprowadzeniu ograniczeń wynikających z obecnie obowiązującego aktu prawa miejscowego.

Przedstawiony pogląd Sądu Apelacyjnego nie może być uznany za trafny. Podstawowe znaczenie ma okoliczność, że poprzedni plan utracił swą moc z początkiem 2004 r.; nie mógł być zatem wprost źródłem ograniczeń w przeznaczeniu lub sposobach korzystania z nieruchomości, a w konsekwencji nie mógł także stanowić punktu odniesienia dla oceny skali i dotkliwości ograniczeń wynikających z nowego planu miejscowego, uchwalonego w 2012 r. W świetle art. 36 ust. 1 u.p.z.p. badanie skutków uchwalenia planu powinno mieć za podstawę porównanie – z perspektywy planistycznej – stanu sprzed uchwalenia planu ze stanem po jego wprowadzeniu. Do stwierdzenia podstaw do zasądzenia odszkodowania oraz oceny jego wysokości konieczne jest bowiem ustalenie, o jakie uprawnienia, których wyrazem była możliwość określonego wykorzystania gruntu, zostało uszczuplone przysługujące powodowi prawo własności rzeczy (art. 140 k.c.). To właśnie ograniczenie treści tego prawa uzasadnia bowiem powstanie obowiązku naprawienia doznanej przez właściciela szkody rzeczywistej.

Ponadto w świetle art. 36 ust. 1 u.p.z.p. obowiązek odszkodowawczy nie jest powiązany – koniecznie i wyłącznie – z sytuacją, w której następowałaby zmiana dotychczasowego przeznaczenia gruntu określonego konkretnie w planie zagospodarowania przestrzennego, na nowe przeznaczenie wynikające z aktualnego planu. Przeciwnie, przepis ten przewiduje także możliwość żądania odszkodowania w razie uchwalenia planu dla terenu, który nie był dotychczas objęty planem miejscowym. Nie zachodziły więc ani konieczność, ani podstawy do tego, aby Sąd zestawiał z sobą przeznaczenie gruntu w dwóch następujących po sobie planach: OPZP z 1994 r. i MPZP z 2012 r., pomijając przy tym fakt, że ich obowiązywanie było oddzielone okresem luki planistycznej. W okolicznościach sprawy badanie powinno natomiast dotyczyć zmiany sposobu dotychczasowego korzystania – w zestawieniu z przeznaczeniem określonym w MPZP z 2012 r.

W celu weryfikacji, czy doszło do pozbawienia lub ograniczenia perspektyw czynienia użytku z nieruchomości, konieczne było ustalenie dotychczasowego sposobu korzystania z gruntu, obejmującego nie tylko faktycznie praktykowane, lecz także potencjalne a zarazem realne – z perspektywy planistycznej – formy czynienia użytku z nieruchomości. Ustalenie tych okoliczności było potrzebne do oceny skali ograniczeń doznawanych przez właściciela wskutek uchwalenia lub zmiany planu

miejscowego, a na dalszym etapie – obliczenia wysokości szkody. Pominięcie tego aspektu zdecydowało o uwzględnieniu skargi kasacyjnej, gdyż dla stwierdzenia zasadności żądania zapłaty nie mogła być wystarczająca ogólna uwaga, uzupełniająca zasadnicze stanowisko Sądu Apelacyjnego, że odszkodowanie jest należne w określonej kwocie, gdyż także w okresie luki planistycznej ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z 2008 r. wynikała „potencjalna i realna możliwość zabudowania tej nieruchomości”.

W orzecznictwie analizowano już przypadki, w których – jak w rozpatrywanej obecnie sprawie – wejście w życie MPZP następowało w warunkach braku ciągłości planistycznej. W odniesieniu do takich sytuacji wyrażono trafne zapatrywanie, że w razie utraty mocy przez plany zagospodarowania przestrzennego objęte dotychczas tymi planami tereny i nieruchomości nie zmieniały automatycznie swego dotychczasowego przeznaczenia, w szczególności w kontekście art. 140 k.c. (zob. wyrok SN z 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12). Inaczej rzecz ujmując, okoliczność, że dotychczasowy plan przestał obowiązywać, a jednocześnie nie uchwalono nowego planu, nie oznacza, że właściciel, wobec braku planu zagospodarowania przestrzennego, ma prawo podejmować akty korzystania z nieruchomości w sposób dowolny sposób mieszczący się w treści – nieograniczonego z perspektywy planistycznej – prawa własności.

Wskazano również, że jeśli miejsca położenia nieruchomości nie obejmuje plan zagospodarowania przestrzennego, to sposób korzystania z tego gruntu wyznaczają faktycznie podejmowane przez właściciela czynności, w szczególności w ramach uzyskiwanych decyzji i zezwoleń (zob. wyrok SN z 19 października 2016 r., V CSK 117/16). Niezasadne byłoby jednak ograniczenie przypadków objętych odszkodowaniem wyłącznie do sytuacji, w której – w braku MPZP – właściciel dysponował decyzją ustalającą warunki zabudowy nieruchomości (zob. wyrok SN z 22 marca 2019 r., I CSK 52/18, i postanowienie SN z 24 stycznia 2020 r., I CSK 555/19). Nie bez znaczenia dla oceny analizowanych kwestii pozostaje również w takiej sytuacji lokalne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Dokument ten nie ma wprawdzie charakteru aktu prawa miejscowego i nie służy określeniu przeznaczenia konkretnych terenów, a jedynie określa (ze skutkiem wyłącznie wewnętrznym) lokalną politykę przestrzenną, lecz

należy przyjąć, że z faktycznego punktu widzenia w określony sposób ukierunkowuje on dalsze planowanie miejscowe (zob. wyrok SN z 22 marca 2019 r., I CSK 52/18). W razie braku odpowiednich aktów prawa miejscowego (MPZP) należy go zatem brać pod uwagę jako jeden z czynników, które – obok takich kwestii, jak działania właściciela – wpływają na ocenę faktycznego przeznaczenia nieruchomości.

Uzupełniająco wypada zauważyć, że w orzecznictwie wyrażono także stanowisko, iż brak planu nie oznacza, iż grunt nie ma konkretnego przeznaczenia (zob. wyrok SN z 9 września 2015 r., IV CSK 754/14, i przywołane tam orzecznictwo), gdyż zasadniczo każdy grunt ma i „dotychczasowy sposób" korzystania, i określone „przeznaczenie". Pojęcie przeznaczenia gruntu zostało w tym przypadku zinterpretowane szeroko, jako obejmujące nie tylko przeznaczenie wynikające z planu miejscowego, lecz także możliwe do zrealizowania, tzn. dostępne właścicielowi w okresie luki planistycznej, z uwagi na określone uwarunkowania prawne i faktyczne nieruchomości.

Wprawdzie we wcześniejszych wywodach znaczenie terminu „dotychczasowe przeznaczenie" było ujmowane wąsko i wiązane z przeznaczeniem określonym w dotychczas obowiązującym planie miejscowym, natomiast opisane wyżej formy czynienia użytku zostały zaliczone do „sposobu korzystania" z gruntu, czyli pierwszego z przypadków wymienionych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., lecz ostatecznie skutek praktyczny obu kierunków wykładni jest zbieżny. W żadnej z tych koncepcji wykładni badanie, czy korzystanie stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, nie jest bowiem oparte na porównaniu przeznaczenia wynikającego konkretnie z planu miejscowego sprzed luki planistycznej - z przeznaczeniem określonym w obecnym (uchwalonym lub zmienionym) planie miejscowym. Ocenie podlega natomiast stan istniejący przed wprowadzeniem obecnego planu, uwzględniający sposoby wykorzystania gruntu, które – w perspektywie planistycznej (w tym: co do możliwości zabudowy) – były dostępne właścicielom w określonych faktycznych i prawnych uwarunkowaniach należącej do nich nieruchomości.

Określenie takich sposobów powinno nastąpić z uwzględnieniem różnych czynników, w tym postanowień planu miejscowego obowiązującego uprzednio (gdy, mimo wygaśnięcia, wpływa na przyjętą praktykę planistyczną), dokumentów

planistycznych *sensu largo* (w tym pozbawionych przymiotu aktów prawa miejscowego) oraz faktycznie podejmowanych przez właściciela działań, m.in. w ramach uzyskanych przezeń decyzji i zezwoleń, wpływających na sposób wykonywania prawa własności (zob. wyrok SN z 22 marca 2019 r., I CSK 52/18). Analiza ta powinna być dokonywana *ad casum* i zmierzać do stwierdzenia, czy możliwości działania właściciela rzeczywiście zostały ograniczone lub zniweczone wskutek uchwalenia planu miejscowego (zob. wyrok SN z 10 stycznia 2019 r., II CSK 714/18, i postanowienie SN z 24 stycznia 2020 r., I CSK 555/19). Czynniki wpływające na tę ocenę są przy tym niejednolite i żaden z nich, w szczególności treść planu obowiązującego poprzednio, przed okresem luki planistycznej, nie ma samodzielnego, decydującego charakteru.

Zajęte przez Sąd Apelacyjny stanowisko odmienne, tożsame w skutkach z przyjęciem kontrfaktycznego założenia o dalszym obowiązywaniu wygasłego planu (do chwili uchwalenia planu obecnego), nie miało uzasadnienia, a przy tym abstrahowało od dynamicznego charakteru stosunków społeczno-gospodarczych, co nie może być zaaprobowane – zwłaszcza w przypadku wieloletnich luk planistycznych. Wypada zauważyć, że taki kierunek analizy, uwzględniający sposób korzystania z nieruchomości i jej przeznaczenie ustalone w opisany wyżej sposób, nie powinien być odbierany jako prowadzący do pokrzywdzenia właściciela nieruchomości. Rzecz nie tylko w tym, że *in casu* może on stwarzać uprawnionemu szersze perspektywy niż dawny plan zagospodarowania, a w konsekwencji może prowadzić do przyznania właścicielowi wyższego odszkodowania w związku z ograniczeniami wynikającymi z nowego planu, lecz w tym, że ustalenie realnych dotychczasowych sposobów czynienia użytku z nieruchomości pozostaje w korelacji z założeniem o obowiązku naprawienia szkody rzeczywistej, odpowiadającej tym ograniczeniom, których prawo własności doznało wskutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego.

Trafne zakwestionowanie przez pozwanego przyjętej metodologii oceny wystąpienia drugiej ze zidentyfikowanych na wstępie przesłanek uzyskania odszkodowania, a w konsekwencji także trzeciej z tych przesłanek, przemawiało więc za uwzględnieniem skargi kasacyjnej.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 398^{15} § 1 zd. 1 k.p.c., orzeczono jak w sentencji wyroku.

(J.T.)
(r.g.)