

**Sygn. akt: II C 478/14**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

dnia 17 lipca 2019 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie – II Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Małgorzata Mączkowska

Protokolant: st. sekr. sąd. Przemysław Mazur

po rozpoznaniu w dniu 17 lipca 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa E. P.

przeciwko (...) W.

o zapłatę

I. zasądza od (...) W. na rzecz E. P. kwotę 2.175.361 (dwa miliony sto siedemdziesiąt pięć tysięcy trzysta sześćdziesiąt jeden) złotych wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 17 lipca 2019 r. do dnia zapłaty;

II. oddala powództwo w pozostałym zakresie;

III. kosztami procesu obciąża powódkę w 59% (pięćdziesięciu dziewięciu procentach), zaś pozwanego w 41% (czterdziestu jeden procentach), szczegółowe wyliczenie kosztów pozostawiając referendarzowi sądowemu.

**SSO Małgorzata Mączkowska**

Sygn. akt: **II C 478/14**

## UZASADNIENIE

**P.P.** pozwem z dnia 23 czerwca 2014 r. wniosła o zasądzenie od pozwanego (...) W. kwoty 5.328.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 13 lutego 2014 r. do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości wskutek zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powódka wniosła także o zasądzenie od pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu powódka wskazała, że jest właścicielką czterech działek położonych w W. przy ul. (...) o łącznej powierzchni 7.269 m<sup>(2)</sup>. Dla wskazanego obszaru obowiązywał do dnia 31 grudnia 2003 r. miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą Rady (...) W. z dnia 28 września 1992 r., który przewidywał dla przedmiotowych działek zabudowę mieszkaniowo-usługową. Na skutek uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru U., działki powódki usytuowane są obecnie na obszarze przeznaczonym pod ciągi pieszo-rowerowe, tereny zieleni urządzonej oraz tereny sportu i rekreacji. Powódka wskazała, że żądana przez nią kwota stanowi różnicę pomiędzy wartością rynkową nieruchomości przy uprzednio obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego a wartością rynkową nieruchomości przy uwzględnieniu przeznaczenia nieruchomości w obecnie obowiązującym planie (pozew – k. 1-6).

**Pozwane (...) W.** wniosło o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu pozwany wskazał, że zgodnie z miejscowym planem ogólnego zagospodarowania przestrzennego z 1992 r., działka ewidencyjna nr (...) należąca do powódki w całości znajdowała się w granicach terenu przeznaczonych pod stację techniczno-postojową metra K.. Nieruchomość ta została wywłaszczona w 1987 r. na rzecz Skarbu Państwa pod budowę obiektów towarzyszących I linii metra w rejonie stacji postojowej K., a następnie zwrócona powódce na podstawie decyzji z dnia 5 sierpnia 2005 r. Oznacza to, że w latach 1987-2005, tj. w okresie obowiązywania planu z 1992 r., nieruchomość ta nie stanowiła własności powódki. Pozwany wskazał również, że w strefie mieszkaniowo-usługowej posadowione były jedynie działki ewidencyjne nr (...). Dla tych działek plan przewidywał jednak znaczne ograniczenia wynikające ze specyfiki obszaru, tj. położenia nieruchomości w obrębie otuliny Lasu K. i (...) Obszaru Chronionego Krajobrazu oraz strefy oddziaływania linii energetycznej 110kV. Wszelka działalność realizacyjna wymagała zatem zgody Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody. Zdaniem pozwanego, powódka nie wykazała wystąpienia przesłanek przewidzianych w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż w niniejszej sprawie zmiany związane z uchwaleniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego nie uniemożliwiły, ani też istotnie nie ograniczyły korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób (odpowiedź na pozew – k. 238-242).

Pismem procesowym z dnia 18 lutego 2015 r. powódka wskazała, że mimo wywłaszczenia działki ewidencyjnej nr (...) nigdy nie utraciła nad nią faktycznego władztwa, miasto zaś nigdy z niej nie korzystało. Powódka wskazała również, że w otulinie Lasu K. znajdują się wybudowane osiedla, a zatem w stosunku do przedmiotowych działek również istniała potencjalna możliwość korzystania z tego terenu w czasie obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 1992 r. (pismo procesowe powódki z dnia 18 lutego 2015 r. – k. 338-343).

W piśmie procesowym z dnia 9 lipca 2018 r. powódka wskazała, że w niniejszej sprawie sąd powinien zbadać, czy w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2008 r. korzystanie z nieruchomości powódki stało się istotnie ograniczone w porównaniu z przeznaczeniem nieruchomości określonym w planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego z 1992 r., nie zaś przy uwzględnieniu przeznaczenia nieruchomości w okresie tzw. luki planistycznej. W ocenie powódki, skutkiem przyjęcia odmiennego założenia byłoby nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji uprawnionych, którym co do zasady roszczenia przysługiwałyby wtedy, gdy nowy plan bezpośrednio zastąpił poprzedni, ale już nie wtedy, gdy gmina doprowadziła swoim zachowaniem do tzw. luki planistycznej. E. P. wskazała, że brak uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we właściwym terminie stanowi zaniechanie przez władze gminy prowadzenia prawidłowej polityki przestrzennej na obszarze ich własności, czego negatywnymi konsekwencjami nie powinni być dotknięci właściciele nieruchomości (pismo procesowe powódki z dnia 9 lipca 2018 r. – k. 788-793).

W piśmie procesowym z dnia 11 grudnia 2018 r. pozwany wskazał, że w razie naruszenia zasady ciągłości planistycznej przy ocenie, czy właściciel na skutek wejścia w życie nowego planu doznał ograniczeń w stosunku do jej dotychczasowego przeznaczenia, przeznaczenie to nie może być utożsamiane z określonym w poprzednio obowiązującym planie. W sytuacji gdy dla danej nieruchomości nie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, sposób korzystania z nieruchomości wyznaczają faktycznie podejmowane przez właściciela czynności w ramach uzyskiwanych decyzji i zezwoleń. Zdaniem pozwanego, w przypadku nieuchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez gminę, potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości w okresie nieobowiązywania planu określa decyzja o warunkach zabudowy (pismo procesowe pozwanego z dnia 11 grudnia 2018 r. – k. 862-864v).

Sąd ustalił następujący **stan faktyczny**:

E. P. jest właścicielką nieruchomości położonej w W. w dzielnicy U. przy ul. (...). Nieruchomość ta składa się z czterech działek ewidencyjnych: nr (...) z obrębem (...) o powierzchni 193 m<sup>(2)</sup>, nr (...) z obrębem (...) o powierzchni 515 m<sup>(2)</sup>, nr

(...) z obrębów (...) o powierzchni 3.248 m<sup>(2)</sup> i nr (...) z obrębów (...) o powierzchni 3.313 m<sup>(2)</sup>. Łączna powierzchnia działek wynosi 7.269 m<sup>(2)</sup>. Dla powyższej nieruchomości Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w W. prowadzi księgę wieczystą nr (...) (wypis z KW – k. 181-189; wypis z rejestru gruntów – k. 194-197).

Prawo własności do przedmiotowej nieruchomości zostało stwierdzone na podstawie aktu własności ziemi nr (...) (...) z dnia 15 maja 1976 r., wydanego przez Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Skupu Urzędu Dzielnicy W. na rzecz C. K. (matki E. P.). Prawomocnym postanowieniem z dnia 24 sierpnia 1983 r. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy, sygn. akt IV Ns 2190/83, stwierdził, że gospodarstwo rolne po C. K. nabył jej mąż W. K.. Prawomocnym postanowieniem z dnia 19 grudnia 1986 r. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy, sygn. akt IV Ns 1564/86, stwierdził, że gospodarstwo rolne po W. K. nabyła córka E. P. (uzasadnienie do decyzji Starosty (...) z dnia 5 sierpnia 2005 r. – k. 190-192).

Przedmiotowa nieruchomość była uprawiana rolniczo przez C. i W. K.. Po śmierci ojca w 1986 r. E. P. nie kontynuowała działalności rolniczej. Od tamtej pory do chwili obecnej nieruchomość jest niezabudowana, nieogrodzona, porasta ją dzika roślinność trawiasta, która jest koszona raz w roku. Działki nie są uzbrojone, nie mają połączenia z drogą publiczną i brak jest w ich bezpośrednim sąsiedztwie jakiegokolwiek zabudowy (zeznania świadków: A. B. – k. 430-431, M. K. (1) – k. 431-432, T. J. – k. 432, M. J. – k. 432 i M. K. (2) – k. 442-443; przesłuchanie powódki E. P. – k. 462-464; główna opinia biegłego architekta T. G. – k. 657-672).

Decyzją nr (...) z dnia 18 marca 1987 r., znak: (...), na wniosek Generalnej Dyrekcji Budowy M. z dnia 21 maja 1986 r., Urząd Dzielnicy W. – Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami orzekł o wywłaszczeniu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonej w W. przy ul. (...), stanowiącej działkę ewidencyjną nr (...) z obrębów (...) o powierzchni 3.248 m<sup>(2)</sup> z ogólnej powierzchni 7.206 m<sup>(2)</sup> (obecnie działka ewidencyjna nr (...) z obrębów (...)), będącej własnością E. P., z przeznaczeniem pod budowę obiektów towarzyszących I linii metra w rejonie stacji postojowej K., zgodnie z decyzją o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanej nr 26/85, 449/85 z dnia 26 marca 1985 r., wydanej przez Wydział Planowania Przestrzennego, Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu (...) W.. Organ ustalił odszkodowanie za wywłaszczoną część nieruchomości (decyzja Urzędu Dzielnicy W. – Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami z dnia 18 marca 1987 r. – k. 327-328).

W okresie od dnia 29 października 1992 r. do dnia 31 grudnia 2003 r. na obszarze nieruchomości należącej do E. P. obowiązywał miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą nr XXXV/199/92 Rady (...) W. z dnia 28 września 1992 r., według którego przedmiotowy grunt znajdował się w strefie mieszkaniowo-usługowej (...) (działki nr (...)). W strefie tej preferowano utrzymanie i rozwój funkcji mieszkaniowych wraz z urządzeniami I stopnia obsługi. W obszarze (...) dopuszczono utrzymanie i lokalizowanie funkcji usługowych II i III stopnia obsługi oraz innych funkcji nie kolidujących z funkcją preferowaną oraz wykluczono lokalizowanie obiektów, których uciążliwości i szkodliwości dla środowiska wykraczałyby poza granice terenu inwestycji. W strefie (...) ustanowiono ograniczenia wynikające ze specyfiki obszaru – na wschód od ul. (...) zakazano realizacji budownictwa wielorodzinnego oraz nakazano ochronę wąwozów związanych ze Skarpą (...), występujących głównie we wsi K. i W. (ustalenia dla obszaru (...) – k. 96-97).

Według miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego z 1992 r. działka ewidencyjna nr (...), nie będąca wówczas własnością E. P., była położona na terenie oznaczonym symbolem (...).

W czasie obowiązywania miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego z 1992 r. w dalszym sąsiedztwie działek E. P. wybudowano budynki mieszkalne. Obecnie najbliższa zabudowa znajduje się w odległości około 95 m od przedmiotowej nieruchomości i jest to zabudowa mieszkalna jednorodzinna. W odległości około 200 m znajduje się natomiast zabudowa wielorodzinną (6-kondygnacyjną). Żadna z działek w bezpośrednim sąsiedztwie nie jest jednak zabudowana, dominują tu grunty użytkowane rolniczo (grunty orne). W otoczeniu występują również zadrzewienia śródpolne (zeznania świadków: A. B. – k. 430-431, T. J. – k. 432 i M. J. – k. 432; przesłuchanie powódki E. P. – k. 462-464; dokumentacja fotograficzna – k. 368-382; główna opinia biegłego architekta T. G. – k. 657-672).

E. P. zamierzała sprzedać działki ewidencyjne nr (...), jednak potencjalni nabywcy, w tym deweloper i zagraniczny przedsiębiorca, byli zainteresowani wybudowaniem osiedla, na ten zaś cel potrzebowali znacznie większej nieruchomości. Dlatego E. P. prowadziła rozmowy z sąsiadami, aby wspólnie sprzedać należące do nich nieruchomości, tak, aby stanowiły one większą całość, na której możnaby zrealizować korzystną z punktu widzenia dewelopera, inwestycję. Do konkretnych rozmów doszło w 2000 r., następnie w 2001 r. i 2003 r. Ostatecznie nie doszło do sprzedaży, gdyż zarówno E. P., jak i pozostali właściciele sąsiednich nieruchomości nie odzyskali całości wywłaszczonych działek (zeznania świadków: M. K. (1) – k. 431-432, T. J. – k. 432, M. K. (2) – k. 442-443; przesłuchanie powódki E. P. – k. 462-464).

Na wywłaszczonej nieruchomości (działka ewidencyjna nr (...)) nie wybudowano obiektów towarzyszących I linii metra, nie podjęto żadnych działań zwiększających lub zmniejszających jej wartość i nie wydano żadnych pozwoleń na budowę. Cel wywłaszczenia nie został zatem zrealizowany.

Wnioskiem z dnia 26 sierpnia 1997 r. E. P. wystąpiła o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jako niewykorzystanej na cel wywłaszczenia.

Decyzją nr (...) z dnia 14 sierpnia 2003 r. Prezydent (...) W. orzekł zwrot przedmiotowej nieruchomości na rzecz poprzedniej właścicielki – E. P.. Od decyzji tej odwołanie złożyło (...) sp. z o.o.

Decyzją nr (...) z dnia 27 listopada 2003 r. Wojewoda (...) uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Wojewoda (...) wyznaczył Starostę (...) jako organ właściwy do załatwienia przedmiotowej sprawy (uzasadnienie do decyzji Starosty (...) z dnia 5 sierpnia 2005 r. – k. 190-192).

Decyzją nr (...) z dnia 5 sierpnia 2005 r. (znak: (...)) Starosta (...) orzekł zwrot nieruchomości położonej w W. K., stanowiącej według ewidencji gruntów i budynków działkę ewidencyjną nr (...) z obrębu (...) o powierzchni 3.248 m<sup>(2)</sup>, będącej częścią dawnej działki nr (...) z dawnego obrębu (...) na rzecz E. P.. Zmiana numeracji zwracanej działki nastąpiła w związku z odnowieniem operatu ewidencji gruntów (decyzja Starosty (...) z dnia 5 sierpnia 2005 r. z uzasadnieniem – k. 190-192). Działka ewidencyjna nr (...) w latach 1987-2005 nie stanowiła zatem własności E. P..

W okresie od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 13 września 2008 r. dla obszaru, na którym znajduje się nieruchomość E. P. nie obowiązywał żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Określenie warunków zabudowy było możliwe wyłącznie na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W okresie od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 9 października 2006 r. na przedmiotowym obszarze obowiązywał plan zagospodarowania (...) W. z określeniem ustaleń wiążących gminy (...) przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalony uchwałą nr XXXVIII/492/2001 Rady (...) W. z dnia 9 lipca 2001 r. Plan ten pełnił funkcję studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (...) W. w rozumieniu przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z powyższym planem zagospodarowania (...) W., działka ewidencyjna nr (...) należąca do E. P. położona była w granicach stacji technicznej metra, zaś działki ewidencyjne nr (...) znalazły się w strefie przyrodniczej O, stanowiącej podstawę systemu ekologicznego miasta pełniącą funkcję ochrony i kształtowania zasobów przyrodniczych i na terenie o symbolu O.2.2, należącego do terenów rekreacyjno-wypoczynkowych. Na tym terenie możliwa była budowa wyłącznie obiektów i urządzeń związanych z funkcją rekreacyjno-wypoczynkową przy zachowaniu minimum 60% powierzchni biologicznie czynnej dla każdej działki inwestycyjnej, a także inwestycji infrastrukturalnych i komunikacyjnych wynikających z ustaleń wiążących.

W okresie od dnia 10 października 2006 r. do dnia 13 września 2008 r. na przedmiotowym obszarze obowiązywało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (...) W., zatwierdzone uchwałą nr LXXXII/2746/2006 Rady (...) W. z dnia 10 października 2006 r. Według studium przedmiotowa nieruchomość znajdowała się na obszarze oznaczonym symbolem ZP2 – tereny zieleni urządzonej z udziałem terenów sportu

i rekreacji, na których ustalono zachowanie min. 70% powierzchni biologicznie czynnej o charakterze zieleni urządzonej, z adaptacją wartościowych zadrzewień i roślinności naturalnej oraz ochronę walorów przyrodniczych i krajobrazowych. Na terenie oznaczonym symbolem ZP2 dopuszczono realizację infrastruktury rekreacyjno-sportowej, realizację zabudowy usługowej na potrzeby obsługi podstawowej funkcji terenu do wysokości 12 m, realizację obiektów kultury oraz przekształcanie ogródków działkowych oraz gruntów użytkowanych rolniczo na zieleni urządzonej o charakterze publicznym (główna opinia biegłej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego L. P. – k. 488-509).

Decyzją nr (...) z dnia 5 sierpnia 2004 r., znak: (...), Prezydent (...) W. odmówił ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji polegającej na budowie budynków mieszkalnych wielorodzinnych z usługami i garażem podziemnym oraz odcinka ul. (...), m.in. na działkach ewidencyjnych nr (...). W uzasadnieniu organ administracyjny wskazał, że mając na celu ochronę terenów szczególnie cennych z punktu widzenia interesów (...) W. należało odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla zabudowy wielorodzinnej w pobliżu Lasu K.. Zdaniem organu, wygaśnięcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie zwalnia służb planistycznych miasta z obowiązku chronienia obszarów szczególnie cennych i eksponowanych, do jakich należy Las K. i jego otoczenie. Decyzja stała się ostateczna z dniem 26 sierpnia 2005 r. (decyzja Prezydenta m.st W. z dnia 5 sierpnia 2004 r. z uzasadnieniem – k. 322-324).

Obecnie nieruchomości E. P. znajduje się na terenie, gdzie od dnia 12 września 2008 r. do dnia dzisiejszego, obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru U., zgodnie z uchwałą Rady (...) W. nr (...) z dnia 10 lipca 2008 r. Zgodnie z planem, przedmiotowa nieruchomość położona jest na terenie oznaczonym symbolami: (...) – tereny ciągów pieszo-rowerowych w zieleni urządzonej (częściowo działki nr (...)), (...) – tereny zieleni urządzonej, tereny sportu i rekreacji (częściowo działki nr (...) oraz cała działka nr (...)), (...) – tereny zieleni urządzonej, tereny sportu i rekreacji (częściowo działki nr (...)), (...) – tereny zieleni urządzonej, tereny sportu i rekreacji (częściowo działka nr (...)) i 30 ZPcj – tereny ciągów pieszo-rowerowych w zieleni urządzonej (częściowo działka nr (...)).

Wszystkie działki położone są ponadto w granicach (...) Obszaru Chronionego Krajobrazu, a działka ewidencyjna nr (...) z obrębem (...) również w granicach strefy oddziaływania napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV (pismo Zarządu Dzielnicy U. (...) W. – k. 163-180).

Po uchwaleniu nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego E. P. ponownie podjęła próbę sprzedaży przedmiotowych działek poprzez zamieszczenie oferty sprzedaży w Internecie. Nikt nie odpowiedział na ofertę właścicielki (przesłuchanie powódki E. P. – k. 462-464).

Pismem z dnia 12 sierpnia 2013 r. E. P. wystąpiła do Burmistrza Dzielnicy U. (...) W. z żądaniem ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę wynikającą z braku możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, tj. pod zabudowę mieszkaniowo-usługową (pismo E. P. z dnia 12 sierpnia 2013 r. – k. 198).

Pismem z dnia 9 października 2013 r., znak: (...) Zastępca Burmistrza Dzielnicy U. (...) W. poinformował E. P. o braku podstaw do wypłaty odszkodowania. Zdaniem organu, w przypadku przedmiotowej nieruchomości zarówno jej przeznaczenie, a także sposób użytkowania w okresie przed uchwaleniem planu, jak i po jego uchwaleniu, nie uległ zmianie (pismo Zastępcy Burmistrza Dzielnicy U. (...) W. z dnia 9 października 2013 r. – k. 199).

Pismem z dnia 25 listopada 2013 r., znak: (...) Wydział Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy U. poinformował E. P., że zgodnie z rysunkiem miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego (...) W., zatwierdzonego uchwałą Rady (...) W. nr XXXV/199/92 z dnia 28 września 1992 r., działki ewidencyjne nr (...) z obrębem (...) oraz działka ewidencyjna nr (...) z obrębem (...) położone były na terenie o funkcji mieszkaniowo-usługowej oznaczonej symbolem (...) i jednocześnie znajdowały się w zasięgu otuliny rezerwatu Las K. (pismo Wydziału Architektury i Budownictwa dla Dzielnicy U. z dnia 25 listopada 2013 r. – k. 95).

Na skutek uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2008 r. wystąpiły istotne ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości przez E. P. w zakresie funkcji mieszkaniowo-usługowej, jaką określał plan z 1992 r., a której nie ustala plan miejscowy z 2008 r. Zgodnie z przeznaczeniem z planu z 1992 r. na przedmiotowej nieruchomości można by było wybudować kilka budynków jednorodzinnych, pomimo niedogodności związanych z tym, że działki są wąskie, nie ma do nich doprowadzonych mediów, brak jest dostępu do drogi publicznej. Natomiast według planu z 2008 r. nie jest możliwe zbudowanie tych działek. W okresie luki planistycznej, prawdopodobnie nie uzyskano by warunków zabudowy nawet odnośnie możliwości wybudowania budynków jednorodzinnych (główna i uzupełniająca opinie biegłej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego L. P. – k. 488-509, 598-608, 643-644; główna i uzupełniająca opinia biegłego architekta T. G. – k. 657-672, 706-709).

Wartość rynkowa nieruchomości stanowiącej działki ewidencyjne nr (...), położonej w W. przy ul. (...) według przeznaczenia tej nieruchomości określonego w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego m.st W., przyjętego przez Radę (...) W. uchwałą nr XXX/199/92 z dnia 28 września 1992 r., a według cen obecnych, wynosiła 2.694.070 zł (670 zł za 1 m<sup>(2)</sup>), zaś według przeznaczenia tej nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów U., przyjętego przez Radę (...) W. uchwałą nr XXXVI/1090/2008 z dnia 10 lipca 2008 r. i według cen obecnych, wynosi 518.709 zł (129 zł za 1 m<sup>(2)</sup>). Różnica w wartości rynkowej nieruchomości pomiędzy wartością gruntu pod zabudowę mieszkaniowo-usługową według przeznaczenia z 1992 r. a wartością gruntu z obszarami terenów sportu i rekreacji oraz obszarami ciągów pieszych i rowerowych według przeznaczenia obecnego, według cen obecnych, wynosi 2.175.361 zł (2.694.070 zł - 518.709 zł). Nie nastąpił natomiast spadek wartości nieruchomości przy porównaniu jej przeznaczenia pomiędzy planem zagospodarowania z 2008 r. a okresem luki planistycznej (opinia biegłego z zakresu wyceny nieruchomości A. Z.: główna – k. 742-776 oraz uzupełniająca – k. 808-851 i 829-830).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił **na podstawie** wyżej wskazanych dowodów, w tym dokumentów i ich odpisów oraz zeznań świadków: A. B., M. K. (1), T. J., M. J., M. K. (2), przesłuchania powódki E. P. oraz opinii biegłych: z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego L. P., z zakresu architektury T. G. i z zakresu (...). Sąd uznał przedstawione dokumenty i ich odpisy za wiarygodny materiał dowodowy. Strony nie kwestionowały ich autentyczności ani prawdziwości, a Sąd nie znalazł podstaw do ich podważenia z urzędu. Sąd uznał za wiarygodne zeznania świadków i powódki.

Wpływ postanowień planu miejscowego z 2008 r. na możliwość korzystania przez powódkę z nieruchomości, przy uwzględnieniu przeznaczenia tego terenu według planu miejscowego z 1992 r., Sąd ustalił na podstawie dowodu z opinii biegłego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego L. P., możliwość zagospodarowania nieruchomości powódki w czasie obowiązywania planu z 1992 r. na podstawie opinii biegłego z zakresu architektury T. G., zaś wartość nieruchomości według przeznaczenia na dzień 31 grudnia 2003 r. i na dzień 14 września 2008 r. na podstawie opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego A. Z.. W ocenie Sądu, opinie zostały sporządzone przez biegłych w sposób rzeczowy, rzetelny oraz przekonujący, w oparciu o ich specjalistyczną wiedzę i doświadczenie zawodowe. Sposób badań reprezentowany przez biegłych wskazuje na prawidłowy tok podejmowania kolejnych czynności analitycznych.

Pozwany zakwestionował opinię biegłej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego L. P. wskazując, że biegła nie uwzględniła wpływu położenia działek w otulinie rezerwatu na możliwości inwestycyjne nieruchomości, nie udzieliła odpowiedzi na pytanie, jaki konkretnie wpływ miało wejście w życie planu zagospodarowania z 2008 r. na przedmiotową nieruchomość oraz nie wskazała, czy korzystanie z nieruchomości w okresie poprzedzającym wejście w życie planu stało się niemożliwe czy też istotnie ograniczone. Pozwany wskazał, że biegła nie wypowiedziała się co do możliwości ubiegania się przez powódkę o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w okresie tzw. luki planistycznej.

W opinii uzupełniającej biegła L. P. odniosła się do zarzutów podniesionych przez pozwanego wskazując, że plan z 1992 r. preferował dla trzech działek powódki utrzymanie i rozwój funkcji mieszkaniowych wraz z urządzeniami I stopnia obsługi. Z ustalonych w planie uwarunkowań i ograniczeń wynikających ze specyfiki obszaru wynikało jedynie, że na

wschód od ul. (...) zakazano realizacji budownictwa wielorodzinnego oraz nakazano ochronę wawozów związanych ze Skarpą (...), występujących głównie we wsi K. i W..

Biegła wskazała, że załączona przez pozwanego decyzja Prezydenta (...) W. z dnia 5 sierpnia 2004 r. dotyczyła inwestycji polegającej na budowie budynków mieszkalnych wielorodzinnych z usługami i garażem podziemnym. Fakt, że odmówiono wydania decyzji dla wskazanej wyżej inwestycji nie oznacza, że powódka nie miała możliwości ubiegania się o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowanie terenu dla innych inwestycji.

Należy zauważyć, że biegła L. P. wskazała, że w okresie tzw. luki planistycznej (1 stycznia 2004 r. – 13 sierpnia 2008 r.) były szanse na uzyskanie przez powódkę decyzji o warunkach zabudowy, ale biegła nie potrafiła wskazać, czy organ administracyjny wydałby decyzję pozytywną. Jednocześnie biegła wskazała, że powódka musiałaby wcześniej spełnić wymagania określone w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z kolei biegły z zakresu architektury T. G. wprost wskazał, że w okresie tzw. luki planistycznej nie było możliwości zrealizowania jakiegokolwiek zabudowy na przedmiotowej nieruchomości z uwagi na brak dostępu do drogi publicznej, brak mediów oraz niezabudowanie sąsiednich działek w sposób umożliwiający ustalenie warunków zabudowy dla działek powódki.

Mając na uwadze obie opinie, Sąd podzielił wnioski płynące z opinii biegłego z zakresu architektury T. G. dotyczące możliwości zabudowy działek powódki w okresie luki planistycznej. Należy zauważyć, że w opiniach obu biegłych wskazano, że działki powódki nie spełniały wymogów określonych przepisami prawa, od których istnienia uzależnione było uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, chociaż biegła L. P. uznała, że warunki te nie były niemożliwe do spełnienia. Ostatecznie kwestia ta nie miała jednak zasadniczego znaczenia, gdyż Sąd porównywał przeznaczenie nieruchomości powódki według planów miejscowych z 1992 r. i 2008 r., a przy ustalaniu wysokości odszkodowania nie brał pod uwagę przeznaczenia nieruchomości w okresie tzw. luki planistycznej, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia.

Zgodnie z postanowieniem Sądu z dnia 7 grudnia 2017 r. (k. 730) biegły z zakresu wyceny nieruchomości A. Z. miał za zadanie ustalić, czy jest różnica między wartością nieruchomości należącą do powódki określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego z 2008 r., a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, czyli w okresie tzw. luki planistycznej, według cen obecnych. Biegły A. Z. nie brał zatem pod uwagę w pierwszej opinii przeznaczenia nieruchomości zgodnie z planem ogólnym z 1992 r., który obowiązywał do dnia 31 grudnia 2003 r.

Biorąc pod uwagę możliwości zagospodarowania przedmiotowej nieruchomości, w tym zapisy planu miejscowego z 2008 r. oraz przeznaczenie w okresie tzw. luki planistycznej, biegły A. Z. wskazał, że nie doszło do spadku wartości nieruchomości wskutek wprowadzenia planu miejscowego w 2008 r. Przedmiotowy grunt w okresie tzw. luki planistycznej (bez możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy) ma bardzo zbliżone możliwości zagospodarowania jak we wprowadzonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z 2008 r. Biegły A. Z. wskazał, że z jego doświadczenia i prowadzonych analiz gruntów przeznaczonych pod tereny zieleni wynika, że transakcje takimi terenami, objętymi czy to studium, czy też planami miejscowymi, realizowane są przy zbliżonym poziomie cen.

Opinia biegłego A. Z. została zakwestionowana w całości przez powódkę, która wskazała, że biegły powinien określić różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego z 2008 r. a jej wartością, zgodnie z przeznaczenia terenu określonym w planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego z 1992 r.

Postanowieniem z dnia 25 lipca 2018 r. Sąd dopuścił dowód z pisemnej, uzupełniającej opinii biegłego A. Z. na okoliczność ustalenia, czy istnieje różnica, a jeśli tak to w jakiej wysokości, między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu jej przeznaczenia po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2008 r. a jej wartością według przeznaczenia określonego w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego z 1992 r. (k. 798).

W opinii uzupełniającej biegły A. Z. wskazał, że nastąpiła utrata wartości prawa własności nieruchomości powódki spowodowana wejściem w życie planu miejscowego z 2008 r. Biegły oszacował tę wartość na kwotę 3.932.529 zł (odnośnie wszystkich czterech działek), biorąc pod uwagę jedynie nieruchomość powódki, a nie jej możliwość połączenia z sąsiednimi nieruchomościami oraz uwzględniając parametry tej nieruchomości, w szczególności jej kształt, dostęp do drogi publicznej i mediów.

Pozwany zakwestionował uzupełniającą opinię biegłego A. Z. wskazując, że jest ona nieprzydatna dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, gdyż bezpośrednio przed wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2008 r. nie obowiązywał żaden plan. Wartość nieruchomości powódki powinna zostać zatem ustalona z uwzględnieniem faktycznego użytkowania terenu przed uchwaleniem planu, a nie przeznaczenia terenu czy potencjalnej możliwości korzystania z niego przed uchwaleniem planu. Pozwany zarzucił również biegłemu oszacowanie wartości nieruchomości według cen aktualnych, co zdaniem pozwanego, jest niezgodne z art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pozwany zakwestionował także wybór nieruchomości podobnych oraz możliwość zabudowy nieruchomości powódki budynkami mieszkaniowymi jednorodzinnymi.

W kolejnej opinii uzupełniającej biegły A. Z. wskazał, że art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określa wprost według jakich cen należy szacować wartość nieruchomości (czy na datę wejścia w życie nowego planu miejscowego czy według cen aktualnych na datę sporządzenia opinii). Ponadto biegły wskazał, że w postanowieniu Sąd jasno określił, że należy dokonać wyceny według cen obecnych. Odnosząc się do drugiego zarzutu biegły podkreślił, że analiza nieruchomości zestawionych w bazie porównawczej jasno wskazuje na różnorodność w zakresie dostępu do drogi publicznej, dostępu do mediów czy też sąsiedztwa. Nieruchomość powódki na tle nieruchomości z bazy porównawczej otrzymała minimalne oceny 0% zarówno w zakresie sąsiedztwa i otoczenia, jak i dostępu do infrastruktury technicznej. Odnosząc się do trzeciego zarzutu biegły wskazał, że ustalił możliwość zagospodarowania przedmiotowej nieruchomości zgodnie z opinią biegłego z zakresu architektury T. G., biorąc pod uwagę wyjątkowo wąską szerokość nieruchomości powódki, możliwość zabudowy nieruchomości wyłącznie zabudową jednorodzinną, brak dostępu do drogi publicznej, brak mediów i wymagania akustyczne.

Zauważyć należy, że z opinii wszystkich biegłych wynikają podobne wnioski. W szczególności biegli wskazali, że na skutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego z 2008 r. nastąpił spadek wartości nieruchomości powódki w porównaniu do wartości, jaką miała nieruchomość w czasie obowiązywania planu miejscowego z 1992 r. Zarzuty pozwanego sprowadzały się w istocie do kwestionowania nie samych opinii, ale założeń przyjętych do ich wykonania, a więc do tego, czy przy wycenie nieruchomości należało uwzględnić przeznaczenie nieruchomości według stanu na dzień obowiązywania planu miejscowego z 1992 r., czy na dzień nieistnienia żadnego planu, tj. obowiązywania tzw. luki planistycznej. Kwestie te należały do oceny Sądu, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia.

### **Sąd zważył, co następuje:**

Powództwo było zasadne w części. W niniejszej sprawie powódka dochodziła od pozwanego zapłaty odszkodowania w wysokości 5.328.000 zł z tytułu spadku wartości nieruchomości spowodowanego uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2008 r.

Nie było spornym w niniejszej sprawie, że na terenie nieruchomości powódki położonej przy ul. (...) w W., w okresie od dnia 29 października 1992 r. do dnia 31 grudnia 2003 r. obowiązywał miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzony uchwałą nr XXXV/199/92 Rady (...) W. z dnia 28 września 1992 r., w okresie od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 13 września 2008 r., nie obowiązywał żaden plan zagospodarowania przestrzennego, zaś od dnia 14 września 2008 r. obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru U. zatwierdzony uchwałą Rady (...) W. nr XXXVI/1090/2008 z dnia 10 lipca 2008 r.

Sporne pomiędzy stronami było przede wszystkim to, czy wartość nieruchomości będącej przedmiotem pozwu według jej przeznaczenia określonego w planie zagospodarowania przestrzennego z 2008 r. powinna zostać porównana z wartością nieruchomości określoną według jej przeznaczenia obowiązującego przed zmianą tego planu, czyli



w okresie luki planistycznej, czy też z wartością nieruchomości określoną w poprzednio obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego z 1992 r. Spornym pomiędzy stronami było także, czy powódce należy się odszkodowanie za obniżenie wartości działki nr (...), która w latach 1987-2005 nie stanowiła własności E. P..

Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), w wersji obowiązującej w dacie wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego z 2008 r., jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2016 r., sygn. IV CSK 778/15 (LEX nr 2195664), warunkiem skuteczności powództwa odszkodowawczego dochodzonego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest posiadanie statusu właściciela albo wieczystego użytkownika nieruchomości zarówno w dniu wejścia w życie nowego lub zmienionego planu miejscowego, jak i w dniu wytoczenia powództwa oraz utrzymanie go do chwili zamknięcia rozprawy poprzedzającej wydanie wyroku przez sąd drugiej instancji.

W niniejszej sprawie nie było sporne, że powódka była właścicielką całej nieruchomości zarówno w dacie wejścia w życie planu z 2008 r., jak i że jest nią nieprzerwanie aż do chwili obecnej. Co do zasady zatem, w przypadku wykazania, że nastąpił spadek wartości nieruchomości, powódce przysługuje legitymacja czynna do wystąpienia z żądaniem zapłaty odszkodowania z tego tytułu.

Wskazać należy, że normy prawne zawarte w art. 37 przedmiotowej ustawy, w tym sposób wyliczenia odszkodowania oraz 5-letni okres na zgłoszenie roszczeń, dotyczą sytuacji sprzedaży nieruchomości przez właściciela, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie.

E. P. wskazała, że przy obliczaniu różnicy w wartości nieruchomości należy wziąć pod uwagę przeznaczenie nieruchomości określone w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego z 1992 r. i 2008 r. Zdaniem powódki, nie powinna ona ponosić negatywnych konsekwencji braku uchwalenia przez władze lokalne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego we właściwym terminie, co doprowadziło do powstania tzw. luki planistycznej w latach 2004-2008. Z kolei pozwany wskazał, że należy uwzględnić okres luki planistycznej oraz wziąć pod uwagę faktycznie podejmowane w tym okresie przez właściciela czynności w ramach uzyskiwanych zezwoleń i decyzji dotyczących warunków zagospodarowania nieruchomości.

Należy zauważyć, że w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego pojawiły się rozbieżności na tle wykładni art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące sytuacji naruszenia zasady ciągłości planistycznej.

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem, w sytuacji, w której na danym terenie w związku z wygaśnięciem poprzednio obowiązującego planu nie obowiązywał, do czasu uchwalenia nowego planu, żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie można ustalić „dotychczasowego przeznaczenia terenu” w rozumieniu art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 października 2016 r., sygn. V CSK 117/16 (LEX nr 2192629) wskazał, że w razie naruszenia zasady ciągłości planistycznej przy ocenie, czy właściciel na skutek wejścia w życie nowego planu doznał ograniczeń w stosunku do jej dotychczasowego przeznaczenia, przeznaczenie to nie może być utożsamiane z określonym w poprzednio obowiązującym planie. W sytuacji gdy dla danej nieruchomości nie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, sposób korzystania z nieruchomości wyznaczają faktycznie podejmowane przez właściciela czynności w ramach uzyskiwanych decyzji i zezwoleń. W przypadku nieuchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez gminę, potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości w okresie nieobowiązywania planu określa decyzja o warunkach zabudowy. Podobnie

wypowiedział się na przykład Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 30 czerwca 2015 r., sygn. I ACa 111/15 (LEX nr 1770679).

Z kolei zgodnie z drugim stanowiskiem, roszczenie strony o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego należy rozważyć z punktu widzenia przesłanki korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, a więc w sposób dopuszczalny, potencjalnie możliwy w świetle przeznaczenia tego gruntu w poprzednio obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego.

W wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. II CSK 336/14 (LEX nr 1683406) Sąd Najwyższy wskazał, że należy rozróżnić dwie sytuacje. Pierwszą: kiedy uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru nigdy nie objętego jakimkolwiek planem miejscowym i drugą: kiedy uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, który miał uchwalony wcześniej plan miejscowy, ale utracił on swoją moc ex lege, a gmina nie zdążyła opracować i uchwalić nowego planu, przez co doszło do zaistnienia tzw. luki planistycznej, a więc okresu, w którym poprzedni plan już nie obowiązywał, a nowy nie został jeszcze uchwalony. W ocenie Sądu Najwyższego, Sąd Apelacyjny, który rozpoznawał sprawę w drugiej instancji błędnie uznał, że obie wskazane wyżej sytuacje są tożsame. Ich zrównanie doprowadziłoby do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji uprawnionych, którym - co do zasady - przysługiwałyby roszczenia wtedy, gdy nowy plan bezpośrednio zastąpił poprzedni, a byłiby go pozbawieni wówczas, gdy gmina doprowadziła swym zaniechaniem do tzw. luki planistycznej. Sąd Najwyższy wskazał, że Sąd drugiej instancji powinien był ocenić, czy wskutek wejścia w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego powód doznał ograniczeń w korzystaniu ze swoich działek w sposób zgodny z dotychczasowym ich przeznaczeniem przewidzianym w poprzednim planie. Obywatel nie może ponosić bowiem jakichkolwiek ujemnych skutków związanych z zaistnieniem luki planistycznej. Pogląd ten został zaprezentowany również w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2015 r., sygn. IV CSK 754/14 (LEX nr 1789174).

Podobnie w uzasadnieniu do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2009 r., sygn. V CSK 46/09 (LEX nr 529731) podkreślono, że według art. 86 u.p.z.p., ustalenia w drodze decyzji warunków zabudowy wymagała zmiana sposobu zagospodarowania terenu, na którym obowiązywał plan uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r., jednakże w takim wypadku art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie miał zastosowania. Dokonana przez Sąd Apelacyjny ocena istnienia również przesłanki opisanej w wyżej przytoczonym przepisie, związanej z badaniem, czy co najmniej jedna działka sąsiednia jest zabudowana, było zatem niedopuszczalne jako prowadzące do pogorszenia sytuacji obywatela ze względu na opieszałość gminy związaną z uchwaleniem nowego planu.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08 (Dz.U. 2010.24.124), wskazał, że obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest i nie był dla jednostek samorządu terytorialnego zadaniem nowym. Od wielu lat wiadomo było, że wcześniej obowiązujące miejscowe plany utracą, z mocy prawa, swą ważność i konieczne jest ich zastąpienie nowymi planami miejscowymi. Nieuchwalenie planu miejscowego we właściwym terminie stanowi zaniechanie przez władzę lokalną prowadzenia prawidłowej polityki przestrzennej na swoim obszarze, którego negatywnymi konsekwencjami nie powinni być dotknięci właściciele.

Sąd w niniejszym składzie podziela drugi z przedstawionych wyżej poglądów uznając, że w niniejszej sprawie należy ustalić różnicę pomiędzy wartością nieruchomości powódki określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu według planu miejscowego z 2008 r. a jej wartością według przeznaczenia określonego w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego z 1992 r., nie zaś przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu, czyli w okresie tzw. luki planistycznej. W ocenie Sądu, powódka nie może ponosić negatywnych konsekwencji nieuchwalenia miejscowego planu we właściwym czasie. Jest to zaniechanie władzy lokalnej, która z wyprzedzeniem wiedziała o utracie mocy dotychczasowego planu i powinna przed tą datą uchwalić nowy plan, aby nie dopuścić do powstania luki planistycznej.

Wskazać również należy, że w przypadku ustalania, czy nastąpił spadek wartości nieruchomości na skutek wejścia w życie planu zagospodarowania w porównaniu z okresem luki planistycznej, w większości przypadków, w tym w takim

przypadku jak w niniejszej sprawie, właściciele faktycznie zostaliby pozbawieni możliwości dochodzenia roszczeń na podstawie art. 36 ust. 1 i ust. 3 przedmiotowej ustawy. W przypadku wygaśnięcia mocy obowiązującej poprzedniego planu, trudno jest bowiem oczekiwać, aby właściciel występował z roszczeniami odszkodowawczymi z tego tytułu, skoro nie wie, czy i w jaki sposób zmieniły się możliwości zagospodarowania jego nieruchomości. Tylko w przypadku właścicieli, którzy w okresie luki planistycznej wystąpiliby do gminy np. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i dowiedzieliby się z niej, że pogorszyły się możliwości zagospodarowania ich działki, możnaby uznać, że już w tym momencie dany właściciel dowiedział się o utracie wartości jego nieruchomości. Utrata ta nastąpiłaby jednak nie w związku z wejściem w życie nowego planu, ale w związku z luką planistyczną, w okresie której gmina odmawia wydania decyzji o warunkach zabudowy o takiej treści, jaką wydałaby, gdyby nie wygasł poprzednio obowiązujący plan zagospodarowania.

Podkreślić również należy, że właściciel nie ma obowiązku występowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Może zachowywać własność nieruchomości np. w celach inwestycyjnych i dopiero z chwilą uchwalenia nowego planu zagospodarowania dowiedzieć się, że została ograniczona możliwość korzystania z nieruchomości w określony sposób, a w związku z tym także uległa obniżeniu jej wartość. I dopiero wówczas właściciel ma podstawy do wystąpienia z roszczeniami przeciwko gminie.

W wyroku z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. I ACa 869/17 (LEX nr 2475095) Sąd Apelacyjny w Katowicach wskazał, że w sytuacji, gdy okresy objęte kolejnymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego nie następują bezpośrednio po sobie, brak jest przeszkód do uwzględnienia danych wynikających z poprzedniego planu i pomocniczego odwoływania się do niego, również i z tej przyczyny, że nie istnieją podstawy do przyjęcia, że dotychczasowe przeznaczenie i charakter terenu ulegają automatycznej zmianie wraz z wygaśnięciem mocy obowiązującej dotychczasowego planu.

Pogląd powyższy należy podzielić. Wskazać jeszcze należy, że zasadnym mogłoby być rozróżnienie sytuacji użytkownika wieczystego w okresie luki planistycznej z uwagi na celowy charakter prawa użytkowania wieczystego (por uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 września 2017 r., sygn. I ACa 1013/16, LEX nr 2376953). W niniejszej sprawie powódka jest jednak właścicielką nieruchomości.

W okresie od dnia 29 października 1992 r. do dnia 31 grudnia 2003 r. na obszarze nieruchomości należącej do powódki obowiązywał plan ogólny zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą nr XXXV/199/92 Rady (...) W. z dnia 28 września 1992 r. Według wskazanego wyżej planu, przedmiotowy grunt znajdował się w strefie mieszkaniowo-usługowej (...) (działki nr (...)), w którym preferowano utrzymanie i rozwój funkcji mieszkaniowych wraz z urządzeniami I stopnia obsługi. W obszarze (...) dopuszczono utrzymanie i lokalizowanie funkcji usługowych II i III stopnia obsługi oraz innych funkcji nie kolidujących z funkcją preferowaną oraz wykluczono lokalizowanie obiektów, których uciążliwości i szkodliwości dla środowiska wykaczałyby poza granice terenu inwestycji. W okresie od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 13 września 2008 r. dla obszaru, na którym znajdowała się nieruchomość E. P. nie obowiązywał żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z kolei w okresie od dnia 14 września 2008 r. do chwili obecnej nieruchomość powódki znajduje się na terenie, gdzie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru U., zatwierdzony z uchwałą Rady (...) W. nr XXXVI/1090/2008 z dnia 10 lipca 2008 r. Zgodnie z tym planem, przedmiotowa nieruchomość jest położona na obszarze obejmującym tereny sportu i rekreacji oraz tereny ciągów pieszych i rowerowych.

W niniejszej sprawie niewątpliwie doszło do istotnego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości przez powódkę, co zostało wykazane w opiniach sporządzonych przez biegłych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, z zakresu architektury oraz z zakresu wyceny nieruchomości. Działki ewidencyjne nr (...), należące do E. P., w okresie obowiązywania planu miejscowego z 1992 r. mogły być zabudowane budynkami mieszkalnymi – jednorodziennymi. Wprawdzie ich realizacja byłaby utrudniona technicznie z uwagi na wąską działkę oraz wiązałyby się z koniecznością poniesienia wielu dodatkowych nakładów na doprowadzenie do nieruchomości koniecznej infrastruktury, to jednak porównując rodzaj dopuszczalnej wówczas zabudowy do zapisów obecnie obowiązującego planu miejscowego należy stwierdzić, że wprowadzenie takiej samej zabudowy jest już niemożliwe. Obecnie teren powódki może być

wykorzystany wyłącznie pod niewielkie obiekty małej architektury i sportu. Nie mogą to być nawet budynki (jak poprzednio), a wyłącznie budowle i obiekty małej architektury.

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, szkodą rzeczywistą w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. jest także obniżenie wartości rynkowej nieruchomości na skutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego.

W wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. II CSK 336/14 (LEX nr 1683406), Sąd Najwyższy stwierdził, że użyte w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. pojęcie "rzeczywista szkoda" 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. Takie samo stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 29 września 2015 r., sygn. II CSK 653/14 (LEX nr 1920173), w wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. I CSK 191/08 (LEX nr 484726) oraz z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. IV CSK 680/12 (LEX nr 1365729).

Natomiast w wyroku z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. VI ACa 562/15 (LEX nr 2052554), Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał, że właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, której wartość obiektywnie uległa obniżeniu na skutek niemożności lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej lub jej części w dotychczasowy sposób, w wyniku uchwalenia bądź zmiany planu miejscowego, przysługuje od gminy odszkodowanie przewidziane w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., a więc niezależnie od tego, czy sprzedaje nieruchomość, czy nie. Analogiczne stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 lipca 2015 r., sygn. I ACa 1926/14 (LEX nr 1843280).

W niniejszej sprawie powódka wywodziła swoje roszczenie odszkodowawcze właśnie z faktu spadku wartości jej nieruchomości na skutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego z 2008 r. Jak wynika z powyżej przytoczonego orzecznictwa, właścicielowi nieruchomości przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., wówczas, gdy na skutek zmiany planu nastąpił rzeczywisty spadek wartości jego nieruchomości.

Przy czym, zdaniem Sądu, powódce przysługuje jedynie roszczenie odszkodowawcze wywodzone na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wyłącznie w odniesieniu do działek ewidencyjnych nr (...). Powódka wykazała, że jest właścicielem przedmiotowych działek. Ta okoliczność nie zmieniła się do czasu wydania wyroku.

Powódce nie przysługuje natomiast roszczenie odszkodowawcze w odniesieniu do działki ewidencyjnej nr (...) z obrębem (...) o powierzchni 3.248 m<sup>2</sup>. Decyzją nr (...) z dnia 18 marca 1987 r. orzeczono o wywłaszczeniu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr (...), będącej własnością E. P., z przeznaczeniem pod budowę obiektów towarzyszących I linii metra. Nieruchomość tę powódka odzyskała dopiero w dniu 26 sierpnia 2005 r.

Działka ewidencyjna nr (...) w latach 1987-2005 nie stanowiła zatem własności E. P.. Powódka nabyła nieruchomość, gdyż zwrot wywłaszczonej nieruchomości również należy traktować jak rodzaj jej nabycia, w czasie, gdy dla niej nie obowiązywał żaden plan zagospodarowania. Trudno zatem jest uznać, że powódka została w jakiś sposób ograniczona w możliwości korzystania z nieruchomości z uwagi na uchwalenie nowego planu. Zgodnie z opinią biegłego rzeczoznawcy majątkowego A. Z., nie nastąpił spadek wartości nieruchomości powódki w związku z wejściem w życie planu z 2008 r. w porównaniu do przeznaczenia nieruchomości z okresu luki planistycznej. Oznacza to, że na skutek uchwalenia planu miejscowego z 2008 r. E. P. nie poniosła żadnej szkody odnośnie działki ewidencyjnej nr (...).

Powódka wykazała natomiast, że w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2008 r., korzystanie z jej nieruchomości stanowiących działki ewidencyjne nr (...) w sposób zgodny z jej przeznaczeniem stało się ograniczone, przez co doszło do powstała szkody rzeczywistej w postaci spadku wartości nieruchomości.

Biegły z zakresu wyceny nieruchomości A. Z. wycenił wartość 1 m<sup>(2)</sup> gruntu na kwotę 670 zł na dzień 31 grudnia 2003 r. (ostatni dzień obowiązywania miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego z 1992 r., k. 845) i

wartość 1 m<sup>(2)</sup> gruntu na kwotę 129 zł na dzień 14 września 2008 r. (pierwszy dzień obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2008 r., k. 850). Wartość działek wynosiła zatem w 2003 r. odpowiednio: działka nr (...) o powierzchni 193 m<sup>(2)</sup> – 129.310 zł (193 m<sup>(2)</sup> x 670 zł), działka nr (...) o powierzchni 515 m<sup>(2)</sup> – 345.050 zł (515 m<sup>(2)</sup> x 670 zł) i działka nr (...) o powierzchni 3.313 m<sup>(2)</sup> – 2.219.710 zł (3.313 m<sup>(2)</sup> x 670 zł). Wartość wszystkich trzech działek na dzień 31 grudnia 2003 r. wyniosła łącznie 2.694.070 zł. Natomiast wartość działek w 2008 r. wynosiła odpowiednio: działka nr (...) – 24.897 zł (193 m<sup>(2)</sup> x 129 zł), działka nr (...) – 66.435 zł (515 m<sup>(2)</sup> x 129 zł) i działka nr (...) – 427.377 zł (3.313 m<sup>(2)</sup> x 129 zł). Wartość wszystkich trzech działek na dzień 14 września 2008 r. wyniosła łącznie 518.709 zł.

Sąd zasądził na rzecz powódki różnicę wartości nieruchomości określonej na dzień 31 grudnia 2003 r. z wartością nieruchomości określoną na dzień 14 września 2008 r., a zatem kwotę 2.175.361 zł (2.694.070 zł - 518.709 zł). Sąd nie uwzględnił wartości działki ewidencyjnej nr (...), która jak już wcześniej wskazano, w latach 1987-2005, w tym w okresie obowiązywania planu z 1992 r., nie stanowiła własności powódki. Powództwo o zapłatę ponad kwotę 2.175.361 zł podlegało oddaleniu.

Zgodnie z art. 37 ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1-3, następuje w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie.

Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 września 2016 r., sygn. VI ACa 1526/15 (LEX nr 2139367), z brzmienia art. 37 ust. 9 u.p.z.p. wynika jednoznacznie, że wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p. powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba, że strony postanowią inaczej, a w przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub wykupie nieruchomości właścicielowi przysługują odsetki ustawowe. Odsetki należne za opóźnienie w wykonaniu obowiązku od gminy naliczane są od upływu 6-miesięcznego terminu od złożenia wniosku o wykonanie któregośkolwiek z przewidzianych w art. 36 ust. 1- 3 u.p.z.p. roszczeń, z tym zastrzeżeniem, że strony nie ustaliły inaczej.

W orzecznictwie ukształtował się jednak pogląd, że przy ustalaniu wysokości odszkodowania przewidzianego w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., wartość nieruchomości należy określać stosując art. 363 § 2 k.c., a więc wartość ta powinna zostać ustalona według cen na datę orzekania.

Zgodnie z art. 363 § 2 k.c., jeżeli naprawienie szkody ma nastąpić w pieniądzu, wysokość odszkodowania powinna być ustalona według cen z daty ustalenia odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili.

Dla przykładu wskazać należy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2015 r., sygn. II CSK 653/14 (LEX nr 1920173), w którym wyrażono pogląd, że wobec braku przepisu szczególnego, wskazującego chwilę właściwą dla określenia ceny rynkowej nieruchomości, a do takiej nawiązuje art. 2 pkt 18 u.p.z.p., przy ustalaniu wysokości odszkodowania przewidzianego w art. 36 ust. 1 pkt 1 należy stosować art. 363 § 2 k.c., który formułuje zasadę ustalania wysokości odszkodowania pieniężnego według cen z daty ustalania odszkodowania, korespondującą z wyrażoną w art. 316 § 1 k.p.c. zasadą uwzględniania przez sąd przy wyrokowaniu stanu rzeczy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy.

Analogiczne stanowisko zostało zajęte m.in. w orzeczeniach: Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2015 r. II CSK 569/14 (G.Prawna 2015/126/4), Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. VI ACa 562/15 (LEX nr 2052554) i Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. I ACa 850/17 (LEX nr 2460050).

Wskazać również należy, że również według cen obecnych biegly z zakresu wyceny nieruchomości A. Z. ustalił spadek wartości nieruchomości powódki.

Mając na uwadze powyższe, Sąd zasądził odsetki ustawowe za czas opóźnienia od dnia 17 lipca 2019 r., tj. od dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie do dnia zapłaty, oddalając powództwo w zakresie odsetek żądanych za wcześniejszy okres.

Mając na uwadze powyższe rozważania faktyczne i prawne, Sąd orzekł jak w sentencji.

O **kosztach procesu** Sąd orzekł na podstawie art. 100 k.p.c., zgodnie z którym w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone. Sąd może jednak włożyć na jedną ze stron obowiązek zwrotu wszystkich kosztów, jeżeli jej przeciwnik uległ tylko co do nieznacznej części swego żądania albo gdy określenie należnej mu sumy zależało od wzajemnego obrachunku lub oceny sądu.

Na podstawie art. 108 § 1 k.p.c., Sąd pozostawił szczegółowe wyliczenie kosztów procesu referendarzowi sądowemu, obciążając nimi powódkę w 59%, zaś pozwanego w 41%, stosownie do stopnia uwzględnionych i oddalonych żądań.

**SSO Małgorzata Mączkowska**