

Sygn. akt I C 2037/21

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Kraków, 20 kwietnia 2023r.

Sąd Okręgowy w Krakowie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia (del.) Anna Baran

Protokolant: Mariola Wilk

po rozpoznaniu 20 marca 2023 r. w Krakowie

na rozprawie

sprawy z powództwa **Z. K., H. K.**

przeciwko **Gminie Miejskiej K.**

o zapłatę

I. oddała powództwo;

II. zasądza od powodów: Z. K. oraz H. K. na rzecz pozwanej Gminy Miejskiej K., 10 800,00 zł (dziesięć tysięcy osiemset złotych) kosztów procesu wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie w spełnieniu świadczenia liczonymi od dnia uprawomocnienia się wyroku do dnia zapłaty.

Sygn. akt I C 2037/21

## UZASADNIENIE

**wyroku z 20 kwietnia 2023r.**

Powodowie: Z. K. oraz H. K. w pozwie przeciwko Gminie Miejskiej K. domagali się zasądzenia - na rzecz każdego z nich - po 933 000,00 zł - łącznie - 1 866 000,00 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za szkodę majątkową wynikającą z niemożliwości korzystania w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem z nieruchomości obejmującej działki ewidencyjne o nr (...) (...) K. przy ul (...) w K. dla której Sąd Rejonowy dla Krakowa - Podgórze w Krakowie prowadzi księgę wieczystą nr (...) z uwagi na podjęcie przez Radę Miasta K. uchwały (...) z 12 września 2018r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta K.” - etap A.

Powodowie podnieśli, że są współwłaścicielami - na zasadzie wspólności majątkowej małżeńskiej - przedmiotowej nieruchomości i w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bezpowrotnie utracili możliwość korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób i zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem określonym w prawomocnej decyzji o warunkach zabudowy. Nieruchomości powodów znalazły się bowiem w granicach terenu rolniczego oznaczonego symbolem 45.Rz.1 - o podstawowym przeznaczeniu pod użytki rolne, zadrzewienie, zakrzewienie. Na tym terenie plan miejscowy wprowadził zakaz lokalizacji budynków zaś wskaźnik terenu biologicznie czynnego został ustalony na poziomie min. 90%. Ustalenia planu miejscowego wyłączyły zatem nie tylko możliwość realizacji inwestycji objętej uprzednio wydanymi decyzjami o ustaleniu warunków zabudowy,

ale również wszelkich innych zamierzeń budowlanych. Wejście w życie planu miejscowego zmniejszyło praktycznie do zera jakiegokolwiek potencjał inwestycyjny nieruchomości powodów w konsekwencji czego istotnemu obniżeniu ulegała wartość przedmiotowej nieruchomości. Powodowie na skutek uchwalenia i wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niewątpliwie ponieśli szkodę, która polega na istotnym zmniejszeniu wartości posiadanej przez nich nieruchomości. Powodowie utracili bowiem możliwość prowadzenia inwestycji polegającej na budowie dwóch budynków mieszkalnych w oparciu o uzyskane decyzje o warunkach zabudowy. Nieruchomość o znacznym potencjale inwestycyjnym na skutek wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została przeznaczona pod zieleni, a tym samym stała się nieruchomością niebudowlaną, co skutkowało znacznym obniżeniem jej wartości. (pozew k. 4 - 15)

Pozwana Gmina Miejska K. w odpowiedzi na pozew wniosła o oddalenie powództwa w całości.

Pozwana podniosła, że powództwo jest bezzasadne, albowiem powodowie nie utracili możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób. Nieruchomości powodów stanowią tereny zielone i w taki sposób były klasyfikowane zarówno w aktualnym jak i w poprzednio obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta K. w brzmieniu określonym uchwałą Rady Miasta K. nr (...) z 9 lipca 2014r.

Pozwana podniosła, że decyzja o warunkach zabudowy nie może być traktowana jako substytut miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie przeznaczenie terenu następuje wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W związku natomiast z nowelizacją przepisów art. 36 i art. 37 wprowadzona od 1 stycznia 2018r. nie budzi wątpliwości, że porównanie „dotychczasowego przeznaczenia” z „obowiązującym przeznaczeniem” ma miejsce tylko wówczas, gdy doszło do zmiany planu miejscowego przez co należy rozumieć zmianę jego ustaleń bądź też uchwalenie w miejsce istniejącego nowego planu miejscowego. W niniejszej sprawie przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie obowiązywał inny plan miejscowy, a zatem brak jest podstawy prawnej do odwoływania się do ograniczenia lub uniemożliwienia w korzystaniu z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym jej przeznaczeniem. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wpłynęło na faktyczny sposób korzystania z gruntu, na którym nie wzniesiono żadnych budynków ani instalacji zaś same działki stanowią teren niezabudowany, porośnięty trawą oraz pojedynczymi drzewami i krzewami.

### **I. Ustalenia faktyczne.**

Powodowie są właścicielami - na zasadach wspólności majątkowej małżeńskiej - nieruchomości stanowiących działki ewidencyjne o nr (...) (...) K. położonych przy ul (...) w K. dla której Sąd Rejonowy dla Krakowa - Podgórze w Krakowie prowadzi księgę wieczystą nr (...). Powodowie nabyli własność nieruchomości na podstawie umowy sprzedaży z 14 maja 2015r. (...). Przedmiotowa nieruchomość - w dacie zawarcia umowy sprzedaży - stanowiła grunty rolne i była oznaczona jako grunt rolny w ewidencji gruntów. Powodowie w § 7 przedmiotowej umowy oświadczyli, że nabywana nieruchomość wejdzie w skład gospodarstwa rolnego stanowiącego ich własność opisanego w § 5 lit. c umowy.

dowód: umowa sprzedaży k. 25 - 30.

Prezydent Miasta K. decyzją z 14 października 2011r. nr A. - (...). (...) ustalił warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pn. „Budowa 4 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej na działce nr (...) (...) K. z wyjazdem z działki nr (...) (...) K. przy ul. (...) w K.”. Przedmiotowa decyzja stała się ostateczna z 23 listopada 2011r. Decyzją Prezydenta Miasta K. z 5 czerwca 2015r. nr (...) (...) przedmiotowa decyzja została przeniesiona na rzecz powodów.

Prezydent Miasta K. decyzją z 24 marca 2015r. nr A. - (...). (...) ustalił warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pn. „Budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z instalacjami wewnętrznymi wodno - kanalizacyjnymi , co., gazową , elektryczną oraz powierzchniami utwardzonymi w postaci dojścia i dojazdu na działkach nr (...) (...) K. oraz budową zjazdu z działki nr (...) na działkę nr (...) (...) K. przy ul. (...) w K. wydaną na rzecz

B. i M. K. ”. Decyzją Prezydenta Miasta K. z 15 czerwca 2015r. nr (...) (...) przedmiotowa decyzja została przeniesiona na rzecz powodów.

Prezydent Miasta K. decyzją z 24 marca 2015r. nr A. - (...). (...) ustalił warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pn. „Budowa budynku mieszkalnego jednorodzinny wraz z instalacjami wewnętrznymi wodno - kanalizacyjnymi , co., gazową , elektryczna oraz powierzchniami utwardzonymi w postaci dojścia i dojazdu na działkach nr (...) (...) K. oraz budową zjazdu z działki nr (...) na działkę nr (...) (...) K. przy ul. (...) w K. wydaną na rzecz B. i M. K. ”. Decyzją Prezydenta Miasta K. z 15 czerwca 2015r. nr A. - (...). (...) przedmiotowa decyzja została przeniesiona na rzecz powodów.

dowody: decyzje k. 29 - 48.

Powodowie na przełomie 2016/2017. zawarli z M. M. prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą (...) M. M. umowę o wykonanie dokumentacji projektowej dla inwestycji budynek mieszkalny jednorodzinny dwulokalowy z wewnętrznymi instalacjami w budynku wod.-kan.,c.o., enn, gaz, wewnętrzną linią zasilającą energii elektrycznej, wewnętrzną instalacją gazową zalicznikową, instalacją kanalizacyjną na działce, budowa dojścia i dojazdu, przebudowa drogi wewnętrznej - działka nr (...) oraz budowa zjazdu indywidualnego z działki nr (...). Inwestycje miały zostać zlokalizowane na działce o nr (...).

Projekt budowlany został wykonany w okresie od grudnia 2017 roku do sierpnia 2018 roku.

dowód: zeznania powodów k. 426 - 428, projekty k. 91 - 352.

Pismem z 21 kwietnia 2017r. powodowie wystąpili z wnioskiem do (...) sp. z o.o. o wydanie warunków przyłączenia do sieci gazowej. Warunki przyłączenia do sieci gazowej zostały wydane 31 lipca 2017r.

Z kolei pismem z 2 maja 2017r. powodowie złożyli do (...) sp. z o.o. wniosek o określenie warunków przyłączenia do sieci i dostawę energii elektrycznej. Warunki przyłączenia zostały wydane 15 maja 2017r.

Natomiast pismem z kwietnia 2017r. powodowie złożyli wniosek o wydanie informacji technicznej o możliwości doprowadzenia wody i odprowadzenia ścieków dla projektowanego budynku mieszkalnego. Przedmiotowa informacja została wydana 18 maja 2017r.

Z kolei pismem z 16 stycznia 2018r. powód złożył wniosek o zezwolenie na wyłączenie z produkcji rolnej części działek o nr ewidencyjnych (...), (...), (...). Decyzje o zezwoleniu na wyłączenie części działek z produkcji rolnej zostały wydane 7 lutego 2018r.

dowód: pisma i decyzje k. 49 - 80.

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta K.” - etap A został wyłożony do publicznego wglądu w okresie od 11 kwietnia 2018 r. do 11 maja 2018 r. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta K.” - etap A został przyjęty uchwałą nr (...) Rady Miasta K. z 12 września 2018r. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa (...) z 3 października 2018r. i weszła w życie z 18 października 2018r.

Nieruchomość powodów znalazła się w obszarze oznaczonym symbolem 45.R..1. o podstawowym przeznaczeniu pod użytki rolne, zadrzewienia, zakrzewienia. Zgodnie z § 19 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tereny oznaczone symbolami 45.R..1 stanowią tereny rolnicze o podstawowym przeznaczeniu pod użytki rolne, zadrzewienia, zakrzewienia. W zakresie zagospodarowania terenu ustala się: 1) zakaz lokalizacji budynków, 2) maksymalny wskaźnik terenu biologicznie czynnego: 90%, 3) maksymalna wysokość zabudowy 5m 3. dopuszcza się zalesienia.

dowód: uchwała nr (...) Rady Miasta K. z 12 września 2018r. k. 81-83, (...)

Powodowie nie złożyli wniosku o wydanie pozwolenia na budowę na nieruchomości stanowiącej ich własność. - fakt bezsporny.

## II. **Ocena prawna.**

Powództwo jest bezzasadne i nie zasługuje na uwzględnienie.

Podstawę prawną roszczeń powodów stanowią przepisy ustawy z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U.2022.503 dalej: ustawy). Przedmiotowa ustawa była wielokrotnie nowelizowana zaś zmiany dotyczyły również regulacji donoszących się do roszczeń odszkodowawczych wynikających z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powodowie wywodzą swoje roszczenia odszkodowawcze ze zdarzenia polegającego na wejściu w życie uchwały Rady Miasta K. nr (...) z 12 września 2018r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta K.” - etap A Przedmiotowa uchwała weszła w życie 18 października 2018r., co oznacza, że zasadność roszczenia powodów podlega ocenie według przepisów w brzmieniu nadanym nowelizacją wprowadzoną ustawą z 20 lipca 2017r. Prawo wodne (t.j. Dz.U.2021.2233), która weszła w życie z 1 stycznia 2018r. Dodać bowiem należy, że w przedmiotowej ustawie - w odniesieniu do tego rodzaju roszczeń - nie zostały przewidziane regulacje międzyczasowe, co oznacza, że należy stosować ogólne reguły intertemporalne prawa cywilnego zawarte w art. XXVI ustawy z 23 kwietnia 1964r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. 1964.16. 94) Przywołany przepis statuuje natomiast zasadę stosowania prawa dotychczasowego do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie nowej ustawy zaś prawa nowego do stosunków prawnych powstałych później.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym właściciel albo użytkownik wieczysty może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, 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 lub istotnie ograniczone.

Zgodnie natomiast z art. 37 ustawy wartość nieruchomości określa się na podstawie: 1) w sytuacji gdy na skutek uchwalenia planu miejscowego dla terenów dotychczas nieobjętych takim planem albo nieobjętych obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu miejscowym niemożliwe lub istotnie ograniczone stało się dalsze faktyczne użytkowanie terenu i gruntu w sposób zgodny z mającym miejsce w dniu uchwalenia planu miejscowego faktycznym użytkowaniem - wyłącznie faktycznego użytkowania terenu i gruntu oraz dostępu do istniejących w dniu wejścia w życie planu miejscowego dróg publicznych, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, elektroenergetycznych, gazowych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych; 2) w sytuacji gdy na skutek zmiany planu miejscowego lub uchwalenia planu miejscowego dla terenu objętego obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu miejscowym, korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone - dotychczasowego przeznaczenia wynikającego z planu miejscowego, który jest zmieniany lub uchylany. Z kolei art. 37 ust. 12 ustawy stanowi, że w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, o ile przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej.

Art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może domagać się odszkodowania za rzeczywistą stratę, jeżeli korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, przy czym ów skutek ma stanowić konsekwencję uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy - w ocenie Sądu - nie można przyjąć, aby przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanej Gminy - przewidziane w przywołanych przepisach - zostały spełnione.

Nieruchomość powodów stanowi teren niezabudowany, porośnięty trawą i pojedynczymi drzewami zaś dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości przez powodów sprowadzał się do wykonywania na tych działkach niezbędnych czynności porządkowych. Działki powodów - z uwagi na ich stan - w rzeczywistości stanowiły tereny zielone i w taki też sposób, czyli jako tereny zielone były przez nich faktycznie użytkowane, o ile oczywiście tego rodzaju aktywność można określić tego rodzaju zwrotem. Stan nieruchomości powodów - w ocenie Sądu - świadczy o tym, że przedmiotowe działki w żaden sposób nie były gospodarczo użytkowane przez powodów; w szczególności zaś nie były wykorzystywane rolniczo, pomimo tego, że zgodnie z treścią aktu notarialnego, miały wejść w skład gospodarstwa rolnego powodów.

W kontekście powyższego nie można przeto przyjąć, aby uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyłączyło czy ograniczyło możliwość korzystania z przedmiotowych działek w taki sposób jak dotychczas, albowiem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nieruchomości powodów zostały przeznaczone pod tereny rolnicze. Takie zaś przeznaczenie nieruchomości jak przewidziane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ani nie wyklucza ani w żadnym stopniu nie ogranicza możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób. Faktyczne korzystanie z nieruchomości przez powodów, jakie miało miejsce przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, może być kontynuowanie również po uchwaleniu tego planu, albowiem przeznaczenie nieruchomości określone w akcie prawa miejscowego bynajmniej tego nie wyklucza ani nawet nie ogranicza.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy nie można również przyjąć, aby, uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego spowodowało drugi ze skutków przewidzianych w art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy, a mianowicie niemożność lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem.

Powodowie w odniesieniu do tej przesłanki powoływali się na fakt posiadania prawomocnej decyzji o warunkach zabudowy argumentując, że tego rodzaju decyzja - w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - określa przeznaczenie nieruchomości.

W ocenie Sąd stanowisko powodów jest nietrafne i sprzeczne z art. 4 i art. 59 usta. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Rozwinięcie regulacji dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zawiera art. 59 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie z którym zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Z uwagi na treść regulacji ustawowej nie można traktować decyzji o warunkach zabudowy jako określającej przeznaczenie nieruchomości w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedmiotowa decyzja jak wynika z treści art. 4 ust. 2 pkt. 1 i art. 59 ust. 1 ustawy określa sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu; nie określa natomiast jego przeznaczenia. Przeznaczenie terenu ustala się tylko i wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jest to akt prawa miejscowego, o charakterze planistycznym i wiążącym w zakresie wyznaczonego w nim obszaru. Natomiast decyzja o warunkach zabudowy, która wydawana jest w przypadku braku planu, jest aktem administracyjnym skierowanym do konkretnej osoby (wnioskodawcy). Celem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustanowienie lokalnego prawnego porządku planistycznego. Natomiast celem decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jako aktu stosowania prawa jest przesądzenie, na podstawie obowiązujących na danym terenie przepisów prawa planistycznego, o zgodności zamierzonej inwestycji z przepisami ustaw szczególnych. Nie można utożsamiać decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego. Decyzja o warunkach zabudowy nie stanowi substytutu planu miejscowego. Nie jest ona efektem procedury planistycznej prowadzącej do ustanowienia lokalnego porządku planistycznego. Nieprawidłowe jest też stawianie znaku równości między kompetencjami organu uchwałodawczego (rady gminy) do stanowienia prawa miejscowego - z jednej strony oraz kompetencjami wójta gminy do stosowania (a nie - stanowienia) prawa przez wydanie decyzji, załatwiającej wnioski konkretnego inwestora o załatwienie jego indywidualnej sprawy z zakresu prawa administracyjnego - z drugiej strony. Prymat ustaleń planu miejscowego został podkreślony także w przepisach art. 62 ust. 1 i 2, a także art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (wyrok NSA z 20 stycznia 2022r. II OSK 1159/19 i cyt. tam orzecznictwo, Legalis)

Decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją deklaratoryjną o charakterze związanym. Związany charakter decyzji oznacza, że przed jej wydaniem organ zobowiązany jest zbadać stan faktyczny sprawy pod kątem zgodności z przepisami prawa i jeżeli takiej niezgodności nie stwierdzi, to ma on obowiązek wydać decyzję odpowiadającą żądaniu wnioskodawcy. Decyzja o warunkach zabudowy nie ma charakteru konstytutywnego, albowiem nie tworzy nowego porządku prawnego, ale stanowi informację, co i pod jakimi warunkami, inwestor może na danym terenie wybudować, nie naruszając przepisów prawa i w kontekście wnioskowanego zamierzenia inwestycyjnego. (wyrok NSA z 28 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 681/18, SIP Lex, wyrok WSA w Olsztynie z 29 marca 2022r., II SA/Ol 19/22, SIP Lex).

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie przesądza również o prawie prowadzenia inwestycji w konkretnym miejscu, a jedynie określa czy dana inwestycja w danym miejscu jest w ogóle możliwa. Jest to decyzja o charakterze ogólnym i wstępnym, która nie rodzi jeszcze żadnych praw do tego terenu, ani tym bardziej nie upoważnia do rozpoczęcia jakichkolwiek prac budowlanych. W postępowaniu w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy organ określa jedynie w kontekście ładu przestrzennego czy dana inwestycja i jej funkcja jest dopuszczalna na danym terenie. Decyzja o warunkach zabudowy stanowi jedynie rodzaj wiążącej informacji o ogólnym możliwym sposobie zagospodarowania konkretnej nieruchomości, która jednak nie przesądza o możliwości realizacji na danym obszarze konkretnej inwestycji o konkretnie określonych parametrach. Tego rodzaju ustalenia są czynione na etapie wydawania decyzji o zatwierdzeniu planu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę i dopiero na podstawie tej decyzji zainteresowany wnioskodawca uzyskuje prawo faktycznej realizacji zamierzenia budowlanego objętego wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę. Pozwolenie na budowę dotyczy bowiem konkretnej inwestycji budowlanej o konkretnych i sprecyzowanych właściwościach i określonej wartości, co do której - przez wydanie owej decyzji - przesądzono o prawie do jej realizacji.

Znaczenie i charakter prawny tych decyzji dostrzega i rozróżnia sam ustawodawca i to na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o czym stanowi art. 65 ust. 1 pkt. 2 i ust.2 ustawy. Decyzje o warunkach zabudowy i ustaleniu zagospodarowania, w tym również decyzje ostateczne i prawomocne, wygasają w razie wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. Zasada ta jednak nie dotyczy sytuacji, jeżeli na podstawie owej decyzji została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, albowiem ta ostatnia decyzja skutkuje nabyciem przez inwestora prawa do realizacji przewidzianej nią inwestycji. Prawa inwestora, który uzyskał ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę podlegają ochronie na podstawie art. 65 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, albowiem inwestor, który

legitymuje się tego rodzaju decyzją, jest uprawniony do rozpoczęcia i kontynuowania robót budowlanych zgodnie z prawem nawet jeżeli ustalenia uchwalonego planu są odmienne od ustaleń decyzji o warunkach zabudowy.

W świetle powyższego - w ocenie Sądu - nie można stawiać znaku równości pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz decyzją o warunkach zabudowy jak też decyzją o warunkach zabudowy oraz decyzją o pozwoleniu na budowę. Podkreślić należy, że wszystkie plany inwestycyjne wynikające z ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę mogą być po wejściu w życie planu miejscowego, w świetle obowiązujących przepisów bez przeszkód zrealizowane - po myśli art. 65 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast możliwość realizacji tych planów inwestycyjnych, które wynikają wyłącznie z decyzji o warunkach zabudowy, nie jest gwarantowana przepisami ustawy. Wręcz przeciwnie - z redakcji przepisu art. 65 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu wynika pierwszeństwo ustaleń planu (jako przepisu aktu prawa miejscowego stanowiącego konstytucyjne źródło prawa) przed ustaleniami wynikającymi z decyzji o warunkach zabudowy. Organ planistyczny nie ma przy tym obowiązku respektowania w treści planu ustaleń wydanych decyzji o warunkach zabudowy. Innymi słowy - tylko ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę pozwala na realizację nawet takich zamierzeń inwestycyjnych, które pozostają w sprzeczności z uchwalonym planem. (wyrok WSA w Krakowie z 19 czerwca 2019r. II SA/Kr 448/19, Legalis)

W ocenie Sądu nie można również przyjąć, aby z decyzją o warunkach zabudowy było związane czy wynikało z niej prawo do zabudowy nieruchomości. Jak już wskazano wcześniej, decyzja ta nie uprawnia do podjęcia i realizacji inwestycji, lecz określa ogólny możliwy sposób zagospodarowania danej nieruchomości. Na etapie wydawania tej decyzji nie podlega ocenie kwestia dopuszczalności realizacji danej inwestycji w świetle przepisów Prawa budowlanego tudzież innych ustaw, albowiem tego rodzaju przesłanki są badane dopiero na etapie postępowania o wydanie decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę w związku z czym wydanie decyzji o warunkach zabudowy i sposobie zagospodarowania nie może być traktowane jako potwierdzenie prawa do zabudowy nieruchomości. O powstaniu tego prawa można mówić dopiero w odniesieniu do ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, albowiem z tą decyzją, nie zaś z decyzją o warunkach zabudowy, wiąże się nabycie prawa do budowy. Nie można przeto podzielić stanowiska, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który przewiduje rozwiązania odmienne od wynikających z decyzji o warunkach zabudowy, skutkuje utratą prawą do zabudowy nieruchomości i powstaniem rzeczywistej szkody po stronie właściciela czy użytkownika wieczystego, albowiem z decyzji o warunkach zabudowy nie wynika prawo do zabudowy nieruchomości.

Nie można również przyjąć, aby jedyną i wyłączną przesłanką powstania roszczeń odszkodowawczych przewidzianych w art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy stanowiło obniżenie wartości nieruchomości wynikające z wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Redakcja przywołanego przepisu uzasadnia wniosek, że powstanie roszczeń odszkodowawczych przewidzianych w przywołanym przepisie jest uzależnione nie tylko od obniżenia wartości nieruchomości (przesłanka rzeczywistej szkody), lecz od braku możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Samo obniżenie wartości nieruchomości (jeżeliby nastąpiło) nie jest więc wyłączną i wystarczającą przesłanką do zastosowania powyższej regulacji, albowiem koniecznym jest również udowodnienie braku możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem.

Poczynienie powyższych rozważań - w ocenie Sądu - było konieczne z uwagi na argumenty podniesione przez stronę powodową, które jednak nie mogą zostać podzielone, albowiem zostały oparte na poglądach doktryny i orzecznictwa wyrażonych w poprzednim stanie prawnego, a które w związku ze zmianą stanu prawnego, całkowicie straciły na aktualności.

W obecnym stanie prawnym - w ocenie Sądu - prawidłowa interpretacja przesłanek powstania roszczeń odszkodowawczych przewidzianych w art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy wymaga uwzględnienia całości regulacji prawnej zawartej w art. 36 ust. 1 pkt. 1 oraz art. 37 ust. 11 i ust. 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przesłanki powstania roszczeń odszkodowawczych określa nie tylko art. 36 ust. 1 pkt. 1, ale również art. 37 ust. 11 ustawy, przy czym dotychczasowe zasady ustalania wartości nieruchomości zostały istotnie zmodyfikowane przez zmianę treści art. 37 ust. 11 i wprowadzenie ust. 12.

Zaczynając od zasad ustalania wartości nieruchomości wskazać należy, że w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2017r. istniała normatywna podstawa do uwzględnienia przeznaczenia nieruchomości wynikającego z decyzji o warunkach zabudowy przy określaniu wartości nieruchomości, albowiem art. 37 ust. 11 ustawy w poprzednim brzmieniu stanowił, że w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami. Zważyć zaś należy, że art. 154 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami stanowi, że w przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (ust.2) zaś w przypadku braku studium lub decyzji, o których mowa w ust. 2, uwzględnia się faktyczny sposób użytkowania nieruchomości (ust.3).

W aktualnym stanie prawnym przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami - zgodnie z art. 37 ust. 12 ustawy - również znajdują zastosowanie m.in. i do zasad ustalania wartości nieruchomości, ale nie wprost, lecz z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 37 ust. 12 ustawy stanowi bowiem, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się w zakresie określonym hipotezą tego przepisu, o ile przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to zaś, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomości - w aktualnym stanie prawnym - nie mogą być przeto stosowane wprost, bez żadnych modyfikacji, lecz tylko w zakresie nieobjętym regulacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy zaś zauważyć, że nowelizacja wprowadziła do tej ostatniej ustawy odmienne regulacje dotyczące ustalania wartości nieruchomości zawarte w zmodyfikowanym art. 37 ust.11 i w tym zakresie wyłączyła regulacje przewidziane w art. 154 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące procedury ustalenia przeznaczenia nieruchomości jako jednego z kryteriów określania jej wartości. Prowadzi to przeto do wniosku, że art. 37 ust. 11 ustawy zawiera wyczerpującą regulację, która w zakresie odnoszącym się do określenia wartości nieruchomości i ustalenia jej przeznaczenia całkowicie zastępuje art. 154 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Warto dodać, że taki pogląd został wyrażony w odniesieniu do regulacji zawartej w art. 36 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zaś z uwagi na zbliżony sposób redakcji tego przepisu jak i podobieństwo przewidzianej nim instytucji do instytucji przewidzianej w art. 36 ust. 1 w zw. z art. 37 ust. 11 ustawy zasadnym jest podzielenie tego poglądu. (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2010 r., IV SA/Wa 1914/09, LEX nr 706079).

W obecnym stanie prawnym ma przeto podstaw normatywnych, aby przy ustalaniu wartości nieruchomości - przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - określać przeznaczenie nieruchomości przy uwzględnieniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W aktualnym stanie prawnym - zgodnie z art. 37 ust. 11 ustawy - ustalenie wartości nieruchomości w razie braku planu zagospodarowania przestrzennego określa się na podstawie wyłącznie faktycznego użytkowania terenu i gruntu oraz dostępu do istniejących w dniu wejścia w życie planu miejscowego dróg publicznych, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, elektroenergetycznych, gazowych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych. Z uwagi zaś na okoliczność, że kryterium „faktycznego sposobu użytkowania” jest przewidziane również w ustawie o gospodarce nieruchomościami jako jedno z kryteriów ustalania przeznaczenia nieruchomości przy określaniu jej wartości w pełni zasadnym jest nadanie temu pojęciu na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym identycznego znaczenia jak przyjętego na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przedmiotowe pojęcie na gruncie obu tych ustaw występuje w identycznej funkcji jako kryterium określenia wartości nieruchomości co uzasadnia nadanie mu identycznego znaczenia i odwołanie się przy dokonywaniu jego wykładni do poglądów doktryny i orzecznictwa wyrażonych na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dokonując zaś literalnej wykładni pojęcia faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości nie ulega wątpliwości, że nie chodzi w nim o możliwość faktycznego zagospodarowania, w tym jej konkretnego



zabudowania w przyszłości, ale o sposób zagospodarowania, użytkowania i wykorzystania w dacie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Faktyczny sposób użytkowania nieruchomości w rozumieniu art. 37 ust. 11 ustawy to wyłącznie stan rzeczywisty nieruchomości przed uchwaleniem lub zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, a nie potencjalne możliwości zagospodarowania nieruchomości.

W ocenie Sądu, w pełni zasadnym jest również uwzględnienie znaczenia pojęcia „faktyczne użytkowanie” zastosowanego w art. 37 ust. 11 ustawy przy interpretacji pojęcia „korzystanie z nieruchomości” zastosowanego w art. 36 ust. 1 ustawy. Należy zauważyć, że znaczenie czasowników „użytkować” i „korzystać” - zgodnie ze słownikiem języka polskiego - jest identyczne. „Korzystać” - zgodnie ze słownikiem języka polskiego - to „użytkować coś, posługiwać się czymś jako narzędziem, środkiem itp.” natomiast „użytkować” to z kolei „korzystać z czegoś, np. z budynku, lokalu, korzystać z czegoś w sposób racjonalny, przynoszący jak największy pożytek”. Uwzględnić również należy, że zarówno w art. 36 ust. 1 jak i w art. 37 ust. 11 ustawy ustawodawca posłużył się formułą rzeczownika odczasownikowego tj. „korzystanie” oraz „użytkowanie”, które określają czynności lub stany. Skoro zaś ustawodawca posłużył się tą częścią mowy, która określa czynność lub stan jako przesłanką powstania roszczenia odszkodowawczego to przyjąć należy, że zwrot „korzystanie” należy wyklądać z uwzględnieniem funkcji pełnionej przez tę część mowy w języku polskim tj. jako oznaczenie czynności lub stanu. Nie chodzi przy tym o czynność i stan z dowolnego miejsca i czasu, lecz o czynność i stan z konkretnego miejsca i czasu, a mianowicie z daty uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skoro bowiem ustawa wiąże powstanie roszczeń odszkodowawczych z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to przy analizie przesłanek tej odpowiedzialności należy brać uwagę sposób korzystania z nieruchomości w tej dacie, a konkretnie w dacie wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to zaś uzasadnione tym, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego wymaga ogłoszenia we właściwym publikatorze i wywołuje skutki prawne dopiero po wejściu w życie. Dodać również należy, że i w tym przepisie ustawodawca jasno sprecyzował, że chodzi o taki sposób korzystania z nieruchomości jaki miała miejsce do chwili wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem posłużył się przymiotnikiem „dotychczasowy”. Zgodnie zaś ze słownikiem języka polskiego „dotychczasowy” oznacza „dotychczas trwający, istniejący, poprzedzający chwilę obecną, taki jaki był dotychczas”.

W ocenie Sądu nie ma przeto podstaw prawnych do wiązania pojęcia korzystania z nieruchomości z potencjalnymi możliwościami wykorzystania danej nieruchomości w przyszłości, albowiem sprzeciwia temu wykładnia językowa tych przepisów zaś nie zachodzą żadne okoliczności uzasadniające odstępianie od wyników wykładni literalnej.

Rozszerzającej wykładni tego pojęcia nie uzasadnia w szczególności ochrona własności, albowiem w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zostały przewidziane rozwiązania chroniące interesy właścicieli. Jeżeli bowiem właściciel realnie zamierzał przeprowadzić określoną inwestycję i uzyskał w związku z tym ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę to przecież ta decyzja pozostaje w mocy i określona nią inwestycja może zostać zrealizowana. Również, jeżeli w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możliwość korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem została wykluczona lub istotnie ograniczona to może domagać się odszkodowania. Dodać należy, że taki sposób wykładni realizuje założenie ustawy, która ograniczyła możliwość dochodzenia odszkodowania tylko do rzeczywistej szkody, czyli rzeczywistej straty. Utrata korzyści przyszłych, hipotetycznych, nie podlega naprawieniu na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa wprowadza bowiem ograniczenie zakresu odszkodowania tylko za „rzeczywistą szkodę”, czyli w granicach *damnum emergens*. Nie daje więc możliwości dochodzenia utraconych ewentualnie korzyści (*lucrum cessans*). (OSN z 7 października 1998 r. I CKN 191/98, SIP Lex) Ochronie na podstawie tego przepisu nie podlegają również nietrafione czy wręcz pozorne zamierzenia inwestycyjne nakierowane na sztuczne wykreowanie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej.

Podzielić również należy twierdzenia strony pozwanej dotyczące, że obecnym brzmieniem przepisów nie ma już wątpliwości, że przepisy art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczą dwóch odmiennych sytuacji: gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone (dotyczy uchwalenia planu miejscowego - w sytuacji gdy bezpośrednio przed uchwaleniem tego planu nie obowiązywał inny plan miejscowy), po drugie, gdy w związku ze

zmianą planu miejscowego korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone (dotyczy zmiany planu miejscowego - w sytuacji gdy bezpośrednio przed zmianą planu miejscowego obowiązywał plan miejscowy).

W odniesieniu do tej kwestii zważyć należy, że tego rodzaju konstrukcja na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest niczym nowym, albowiem takie rozwiązanie zostało przewidziane w art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do roszczeń przewidzianych w art. 36 ust. 3 ustawy. Przepis ten nakazuje zestawić wartość nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego z wartością tej nieruchomości, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Pierwszy przypadek ma miejsce, gdy w wyniku zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo uchwalenia nowego, zastępującego dotychczasowy, danej nieruchomości przyporządkowane zostanie inne przeznaczenie. Drugi występuje wówczas, gdy dojdzie do uchwalenia planu miejscowego dla obszaru, na którym przed jego wejściem w życie plan miejscowy nie obowiązywał. (OSN z 9 listopada 2020 r. sygn. II CSK 63/19, SIP Lex) Pogląd wyrażony w tym orzeczeniu SN należy zastosować również na gruncie roszczeń przewidzianych w art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy, albowiem podstawa faktyczna tego roszczenia jak i roszczenia przewidzianego w art. 36 ust. 3 jest wspólna i jest nią uchwalenie planu miejscowego albo jego zmiana. Przyjęcie takiego stanowiska uzasadniają również reguły wykładni językowej, albowiem w obrębie danego aktu lub gałęzi prawa tym sam zwrotom nie należy przypisywać odmiennego znaczenia” (zakaz wykładni homonimicznej).

W okolicznościach przedmiotowej sprawy, obszar, którego dotyczył przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego nie był objęty planem zagospodarowania przestrzennego stąd też brak jest podstawy prawnej do odwoływania się do ograniczenia lub uniemożliwienia w korzystaniu z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. W konsekwencji ocena zasadności roszczeń powodów i przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianych w art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy nakazuje odwołać się do przesłanki korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób, czyli faktycznego użytkowania nieruchomości przed wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie jednoznacznie wynika, że wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wyklucza ani w żadnym stopniu nie ogranicza możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób.

W tym zaś stanie rzeczy i mając na względzie powyższe Sąd oddalił powództwo jako bezzasadne, o czym orzekł w pkt. I sentencji wyroku.

### III. **Koszty procesu.**

Podstawę prawną orzeczenia o kosztach procesu stanowią art. 98 § 1 i §1<sup>1</sup> i § 3 k.p.c.

Powodowie przegrali sprawę w całości i zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu są zobowiązani zwrócić pozwanym koszty niezbędne do celowej obrony, na które to koszty składa się wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika.

## ZARZĄDZENIE

1. (...);
2. (...);
3. (...).