

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 18.09.2020 r. powód P. C. wniósł o zasądzenie od pozwanego Miasta Ł. kwoty 123.000 zł tytułem odszkodowania za poniesioną szkodę wynikającą z istotnego ograniczenia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości położonej w Ł. przy ul. (...) oznaczonej jako działka o numerze (...) w obrębie B-38, w związku z wprowadzeniem Uchwałą nr LXXVI/2075/18 Rady Miejskiej w Ł. z dnia 10 października 2018 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Ł. położonej w rejonie ulic: (...), K., C. i Rojnej oraz zachodniej granicy miasta Ł.. Powód wniósł ponadto o zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych. Jako podstawę prawną powództwa powód podał art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast jako podstawę faktyczną obniżenie wartości nieruchomości na skutek utraty możliwości korzystania z niej zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. (pozew –k.4-9)

Zarządzeniem z dnia 30 września 2020 r. pozew został zwrócony wobec braku oznaczenia daty wymagalności roszczenia. (zarządzenie –k.24)

Pismem z dnia 22.10.2020 r. pełnomocnik powoda uzupełnił brak formalny pozwu, wskazując jako datę wymagalności roszczenia 14 listopada 2018 r. i wniósł o nadanie sprawie biegu. (pismo –k.27)

Zarządzeniem z dnia 28.10.2020 r. sprawa została wpisana do rep. C pod nowy numer. (zarządzenie –k.31)

W odpowiedzi na pozew pozwany nie uznał powództwa i wniósł o jego oddalenie w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania od powoda, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych. (odpowiedź na pozew –k.36-44)

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Powód od połowy lat 90-tych jest właścicielem działki położonej w Ł. przy ul. (...), oznaczonej numerem 10/35 w obrębie B-38. Dla nieruchomości prowadzona jest księga wieczysta o numerze (...). Wcześniej działka była własnością rodziców powoda. (odpis księgi wieczystej –k.13-15, zeznania powoda P. C. –k.150)

Powierzchnia nieruchomości wynosi 0,1884 ha. W treści księgi wieczystej sposób korzystania z nieruchomości oznaczony jest jako BR- grunty rolne zabudowane. (odpis księgi wieczystej –k.13-15, wypis z rejestru gruntów –k.16)

Na nieruchomości znajdują się, w linii jej północnej granicy, zabudowania stanowiące trzy odrębnie ewidencyjnie budynki – dwa o charakterze gospodarczym o powierzchni 67 i 62 m² oraz jeden o charakterze mieszkalnym o powierzchni 29 m². Budynki stykają się ścianami bocznymi stanowiąc jedną zwartą zabudowę, natomiast ich ściana tylna przylegała do niedawna do budynku znajdującego się na sąsiedniej działce, który uległ zawaleniu. Budynki zostały wzniesione w 1938 r. (okoliczności bezsporne, wypis z kartoteki budynków –k.17)

Dla obszaru, na którym znajduje się przedmiotowa nieruchomość w okresie od 5.07.1993 r. do 31.12.2003 r. obowiązywał miejscowy plan ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Ł. uchwalony uchwałą nr LVII/491/93 Rady Miejskiej w Ł. z dnia 2 czerwca 1993 r. Okres od 1.01.2004 r. do 14.11.2018 r. był okresem tzw. luki planistycznej. Od 3.04.2004 r. do 26.10.2010 r. obowiązywała uchwała nr LXXVII/1793/02 Rady Miejskiej w Ł. z dnia 3.04.2002 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Ł.. Od 27.10.2010 r. do 27.03.2018 r. obowiązywała uchwała nr XCIX/1826/10 Rady Miejskiej w Ł. z dnia 27.10.2010 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Ł.. Od 28.03.2018 r. do 14.11.2018 r. obowiązywała uchwała nr LXIX/1753/18 Rady Miejskiej w Ł. z dnia 28.03.2018 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Ł.. (okoliczności bezsporne)

Uchwałą nr LXXVI/2075/18 Rady Miejskiej w Ł. z dnia 10 października 2018 r. został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Ł. położonej w rejonie ulic: (...), K., C. i Rojnej oraz zachodniej granicy miasta Ł., który wszedł w życie 14.11.2018 r. Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego i została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa (...) pod poz. 5626 z dnia 30 października 2018 r. (okoliczności bezsporne)

Według zapisów planu zagospodarowania z 10.10.2018 r. przedmiotowa nieruchomość znajduje się w jednostce urbanistycznej oznaczonej symbolem „1ZN” o przeznaczeniu podstawowym – tereny zieleni naturalnej i przeznaczeniu uzupełniającym – zbiorniki wodne na rzecz Z., infrastruktura techniczna, urządzenia melioracji wodnych. W zakresie zasad zagospodarowania terenu oraz ochrony i kształtowania ładu przestrzennego dla tej jednostki planistycznej plan miejscowy ustala: 1. wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej: minimum 90%, 2. zakaz lokalizacji nowych budynków, 3. dopuszczenie rozbudowy i nadbudowy istniejących budynków mieszkalnych jednorodzinnych do powierzchni zabudowy maksimum 200m² oraz dopuszczenie rozbudowy i nadbudowy istniejących obiektów budowlanych, gospodarczych i inwentarskich na określonych warunkach, wskazanych w planie. (okoliczności bezsporne, wyciąg z treści planu –k.38)

Decyzją z dnia 11 stycznia 2005 r. nr I. (...) Prezydent Miasta Ł. odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego, przewidzianej do realizacji na działce nr ewid. 10/11 położonej w Ł. przy ul. (...), ze względu na to, że przedmiotowa działka znajduje się w strefie uciążliwości od projektowanej drogi ekspresowej (...) – zachodniej obwodnicy Ł. (decyzja –k.46)

Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 21.02.2005 r. w/w decyzja została uchylona i sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia organowi I Instancji. (decyzja –k.48-50)

Decyzją z dnia 14 lipca 2005 r. nr I. (...) Prezydent Miasta Ł. odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego, przewidzianej do realizacji na działce nr ewid. 10/11 położonej w Ł. przy ul. (...), ze względu na to, że przedmiotowa działka znajduje się w korytarzu projektowanej drogi ekspresowej (...) – zachodniej obwodnicy Ł. oraz w strefie uciążliwości od tej drogi. (decyzja – k.51)

Pismem z dnia 19.06.2020 r., nadanym dnia 29.07.2020 r., doręczonym dnia 30.07.2020 r. powód zwrócił się do (...) z wnioskiem o odszkodowanie za poniesioną szkodę spowodowaną uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (wniosek –k.22, potwierdzenie nadania –k.23, potwierdzenie wpłynięcia –k.53)

Przedmiotowa nieruchomość została używana przez powoda jego córce G. Ż. i zięciowi M. Ż., którzy mieszkają tam wraz ze swoimi dziećmi od 2014 r. oraz prowadzą na nieruchomości działalność gospodarczą. Budynki znajdujące się na nieruchomości zostały odświeżone, ocieplone, częściowo została wymieniona stolarka okienna. Mieszkańcy nieruchomości zamierzali przeznaczyć istniejące budynki na cele gospodarcze i wybudować niezależny od nich dom wolnostojący. Zostały zaprojektowane i wybudowane przyłącza gazowe i wodne, które zostały zaprojektowane tak, aby zasilały istniejące już budynki, a także ten, który dopiero miał zostać wybudowany. M. Ż. wraz z żoną i powodem podjęli rozmowy z geodetą i architektem w celu ustalenia możliwości budowy niezależnego budynku wolnostojącego. Nie planowali rozbudowy istniejących budynków na cele mieszkalne, ponieważ są to budynki stare, wybudowane w 1938 r. (zeznania świadków: M. Ż. –k.98-99, K. B. –k.107, G. Ż. –k.117-121, M. C. –k.129, zeznania powoda P. C. – k.150-151)

A. S. na zlecenie G. Ż. wykonywała mapę do celów projektowych dla działki (...) położonej przy ul. (...) w kwietniu 2018 r. G. Ż. zlecała mapę pod projekt budowy domu wraz z przyłączami. Wykonawca mapy przekazał G. Ż. kilka kontaktów telefonicznych do architektów. (zeznania świadka A. S. –k.135)

Sąd zważył co następuje:

Powództwo jest bezzasadne i podlega oddaleniu.

Art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym brzmi następująco.

Art. 36

1. 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, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 37¹ ust. 1, żądać od gminy albo od władającego terenem zamkniętym, jeżeli uchwalenie planu lub jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa:

1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo

2) wykupienia nieruchomości lub jej części.

1a. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli treść planu miejscowego powodująca skutek, o którym mowa w ust. 1, nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika z:

1) uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych;

2) decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego, wydanych przez inne niż organy gminy, organy administracji publicznej lub Państwowe Gospodarstwo (...);

3) zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie.

2. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennnej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

3. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości **uległa obniżeniu**, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

4. Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

4a. Opłaty, o której mowa w ust. 4, nie pobiera się w przypadku nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2021 r. poz. 266) albo przepisów w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Renty strukturalne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków (...) Funduszu Rolnego na rzecz (...) O. (...) (Dz.U. z 2018 r. poz. 1936 oraz z 2019 r. poz. 1824). W przypadku zbycia przez następcę nieruchomości przekazanych przez rolnika przepisy o opłacie, o której mowa w ust. 4, stosuje się odpowiednio.

5. W razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, w części lub w całości, odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, albo opłata, o której mowa w ust. 4, podlegają zwrotowi odpowiednio na rzecz gminy lub na rzecz aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości.

6. W przypadku, o którym mowa w ust. 3, w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego w części lub w całości gmina może żądać od aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości zwrotu kwoty stanowiącej równowartość wypłaconego odszkodowania.

Powód jako podstawę prawną roszczenia wskazał art. 36 ust. 1 w/w ustawy. Przesłanką zastosowania tego przepisu jest niemożliwość lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, pozostające w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą. Jeżeli ta przesłanka jest spełniona właściciel nieruchomości może domagać się odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę (*damnum emergens*), a nie utracone korzyści – (*lucrum cessans*).

Powód w niniejszym pozwie nie wskazał w ogóle na fakt poniesienia rzeczywistej szkody, bo takiej nie poniósł. Powód wskazał na spodziewaną korzyść, którą uzyskaliby gdyby doszło do wydania decyzji – warunków zabudowy, dzięki której mógłby zbudować nieruchomość, która jako działka budowlana miałaby inną, niewątpliwie wyższą wartość.

Jednocześnie z twierdzeń powoda wynika jednoznacznie, że jego żądanie oparte jest w istocie o przesłankę obniżenia wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Szkada tego rodzaju jest przedmiotem odrębnej regulacji art. 36 ust. 3 w/w ustawy.

Sąd stoi na stanowisku, że obniżenie wartości nieruchomości nie wchodzi w zakres „rzeczywistej szkody” o której mowa w art. 36 ust. 1. Przyjęcie poglądu odmiennego powodowałoby, że art. 36 ust. 3 stałby się zbędny.

Zgodnie z art. 36 ust. 3 odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości można żądać tylko w przypadku zbycia nieruchomości, a zgodnie z art. 37 ust. 1 wysokość odszkodowania ustala się na dzień sprzedaży. Warunkiem powstania tego roszczenia jest zatem zbycie nieruchomości. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że do sprzedaży nieruchomości nie doszło, a więc roszczenie z art. 36 ust. 3 nie powstało. Dopóki nie dojdzie do sprzedaży nieruchomości, hipotetyczne obniżenie jej wartości nie stanowi szkody rzeczywistej w rozumieniu art. 36 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem powstanie roszczeń określonych w art. 36 ust. 1 i 2 w/w ustawy nie jest zależne od obniżenia wartości nieruchomości, ani też od dokonania jej sprzedaży. Natomiast w przypadku roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 36 ust. 3 ustawy – z jakim mamy do czynienia w tej sprawie – powinny być łącznie spełnione następujące przesłanki: obniżenie wartości nieruchomości w następstwie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego oraz zbycie nieruchomości (tak m.in. Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 25 września 2018 r. I ACa 1425/17).

Niezależnie od powyższych argumentów, nawet jakby przyjąć, że powód może domagać się odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy, wskazać trzeba że nie została spełniona przesłanka utraty lub istotnego ograniczenia w możliwości korzystania z nieruchomości objętej pozwem w stosunku do stanu przed wejściem w życie planu miejscowego z 2018 r.

Należy wskazać, że hipoteza w/w przepisu opisuje dwa odmienne (rozłączne) stany faktyczne zachodzące w związku z faktem wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ocena skutków wejścia w życie planu miejscowego dla możliwości korzystania w sposób dotychczasowy dokonywana jest w stanach faktycznych, w których dla nieruchomości przed uchwaleniem planu miejscowego nie obowiązywał plan miejscowy (uchwalenie planu). Ocena skutków wejścia w życie planu miejscowego dla możliwości korzystania w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem dokonywana jest w stanach faktycznych, w których dla nieruchomości przed uchwaleniem planu miejscowego obowiązywał poprzedni plan miejscowy (zmiana planu). Koncepcję tą potwierdza treść art. 37 ust. 11 w/w ustawy, dotyczącego sposobu ustalania wartości nieruchomości w przypadkach, o których mowa w art. 36 ust. 3.

Przed wejściem w życie w/w uchwały Rady Miejskiej w Ł., dla obszaru, na którym znajduje się nieruchomość powoda nie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W okresie od 1.01.2004 r. występował stan tzw. luki planistycznej spowodowany utratą mocy wcześniej obowiązującego na terenie Miasta Ł. planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego.

Przed wejściem w życie w/w planu miejscowego powód użytkował swoją nieruchomość w określony sposób faktyczny, a nie w sposób określony jakimkolwiek przeznaczeniem regulowanym przepisami, ponieważ prawne określenie dopuszczalnej funkcji wykorzystywania nieruchomości w przyszłości (przeznaczenie nieruchomości – art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym) jest domeną planu miejscowego, a nie elementem stanu faktycznego.

Korzystanie z nieruchomości powoda, która nie była objęta planem miejscowym przed wejściem w życie planu miejscowego z 2018 r. w sposób dotychczasowy nie stało się po wejściu planu w życie ani niemożliwe, ani istotnie ograniczone w stosunku do stanu poprzedniego.

Przywołane w ustaleniach faktycznych zapisy planu dopuszczające rozbudowę i nadbudowę istniejącej zabudowy przedmiotowej nieruchomości nie uniemożliwiają powodowi korzystania z terenu nieruchomości w dotychczasowy sposób, a nawet pozwalają na realizację zamierzeń budowlanych, które mogłyby znacząco rozszerzyć dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości (m.in. możliwość zabudowy mieszkalnej do powierzchni 200 m²). Zabudowania znajdujące się na nieruchomości w dniu wejścia w życie planu miejscowego z 2018 r. stanowią zabudowę istniejącą w rozumieniu par. 4 ust. 1 pkt. 24 planu i mogą istnieć dalej bez ograniczeń funkcjonalnych i czasowych, a nawet zostać znacząco rozbudowane lub nadbudowane. Należy dodać, iż twierdzenia powoda o technicznej niemożliwości rozbudowy istniejących budynków nie zostały należycie udowodnione. Za wiarygodny dowód na powyższą okoliczność nie mogą zostać uznane zeznania świadków. Dowód taki wymaga bowiem wiadomości specjalnych z zakresu budownictwa, a powód wniosku o biegłego z tej dziedziny nie zgłosił, pomimo tego że – jak wynika z pisma pełnomocnika powoda z dnia 22 stycznia 2021 r. (k.56-58) była to okoliczność sporna.

Niesłuszna jest teza powoda, że mógł on przed wejściem w życie planu miejscowego zagospodarować swoją nieruchomość w sposób dowolny – w sensie swobody w zakresie zabudowania nieruchomości. Zgodnie z art. 59 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy, wydawanej w odpowiedzi na indywidualne wnioski inwestorów.

Należy wskazać, że dla nieruchomości objętej pozwem nie wydano przed wejściem w życie planu z 2018 r. pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W 2005 r. powód otrzymał decyzję odmawiającą ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na zabudowie budynkiem mieszkalnym działki nr (...), która przed podziałem obejmowała m.in. działkę nr (...), której dotyczy pozw. Brak dowodów na to, aby powód złożył odwołanie od decyzji z 14 lipca 2005 r., a więc stała się ona ostateczna. W późniejszym okresie powód nie podjął czynności urzędowych, które zmierzałyby do ustalenia możliwości zabudowy jego nieruchomości w sposób odmienny od faktycznego sposobu jej użytkowania.

W takiej sytuacji podstawę pozwu stanowi de facto zamiar powoda dokonania zabudowy nieruchomości, który należy do sfery jego subiektywnych oczekiwań co do przyszłości, a nie sfery faktów. Sąd podziela pogląd, iż faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości w rozumieniu art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to wyłącznie stan rzeczywisty nieruchomości przed uchwaleniem lub zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, a nie potencjalne możliwości zagospodarowania nieruchomości (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2020 r., II CSK 63/19). W niniejszej sprawie stan rzeczywisty nieruchomości przed uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego był taki sam jak jest teraz – nieruchomość była zabudowana budynkami, które można rozbudować. I wcześniej i teraz niemożliwa była zabudowa nieruchomości nowym budynkiem – powód otrzymał decyzję odmawiającą ustalenia warunków zabudowy w 2005 r., a później o nową decyzję nie występował.

Wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy dla D. P. miało charakter aktu indywidualnego dotyczącego konkretnej nieruchomości (innej niż nieruchomość powoda) i nie rodzi żadnych skutków prawnych dla nieruchomości objętej pozwem.

Wobec powyższego powództwo podlegało oddaleniu wobec niezastnienia w sprawie przesłanek z art. 36 ust. 3 i art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym. W takiej sytuacji zbędne było przeprowadzenie wnioskowanego przez powoda dowodu z opinii biegłego ds. wyceny nieruchomości.

O kosztach procesu sąd orzekł na podstawie art. 98 KPC, stosując zasadę odpowiedzialności za wynik sporu. Na kwotę zasądzoną na rzecz pozwanego złożyły się koszty zastępstwa procesowego w wysokości odpowiedniej do wartości przedmiotu sporu.