

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 5 października 2012 r. (...) **Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa w Ł.** wystąpiła przeciwko Miastu Ł. – Prezydentowi Miasta Ł. na podstawie art. 129 ust. 1 Prawa ochrony środowiska o złożenie oświadczenia woli o nabyciu na własność od powoda za kwotę 2.000.000 zł części nieruchomości położonej w Ł. przy ul. (...) o łącznej powierzchni 11.916 m<sup>2</sup>, w tym:

- a) część działki (...) stanowiącej użytek ekologiczny Ź. na M. o powierzchni 4.995 m<sup>(2)</sup>,
- b) część działki (...) położonej poniżej użytku ekologicznego Ź. na M. o powierzchni 6.118 m<sup>2</sup>,
- c) działka (...) o powierzchni 803 m<sup>2</sup>.

Uzasadniając swoje żądanie strona powodowa wskazała, iż nieruchomość położoną w Ł. przy ul. (...) nabyła w 2007 r. w celu inwestycyjnym. Decyzją z dnia 31 marca 2010 r. ustalono dla powyższej nieruchomości warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Następnie w dniu 3 listopada 2010 r. na części działki (...) ustanowiono użytek ekologiczny Ź. na M., co uniemożliwiło zabudowę części działki, zaś jej część południową (w stosunku do użytku ekologicznego) pozbawiło dostępu do drogi publicznej. Ustanowienie użytku ekologicznego ograniczyło korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, uniemożliwiając wykonanie na terenie nieruchomości zabudowy jednorodzinnej (pozew, k. 2 – 19).

Następnie pismem z dnia 18 lutego 2014 r. strona powodowa sprecyzowała żądanie wskazując, że zamiast działek określonych w punktach a i b żądanie dotyczy działki (...) powstałej z wydzielenia tych działek z całej działki (...) (pismo, k. 402 – 412).

Pismem z dnia 28 września 2017 r. powodowa spółka zmieniła powództwo, żądając wykupu wskazanych działek za kwotę 1.891.000 zł (pismo, k. 1081 – 1102).

Jednocześnie pozwem z dnia 2 listopada 2012 r. **M. Ś.** wystąpiła przeciwko Miastu Ł. – Prezydentowi Miasta Ł. na podstawie art. 129 ust. 1 Prawa ochrony środowiska o złożenie oświadczenia woli o nabyciu na własność od powódki za kwotę **732.890 zł** nieruchomości położonej w Ł. przy ul. (...) o łącznej powierzchni 4.415 m<sup>2</sup>, oznaczonej jako działki (...). Uzasadniając swoje żądanie strona powodowa wskazała, iż działki objęte pozwem nabyła od (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej w Ł., planując wspólną inwestycję. Nieruchomość powódki w całości objęta była decyzją z dnia 31 marca 2010 r. o warunkach zabudowy, a następnie – na skutek utworzenia użytku ekologicznego Ź. na M. – pozbawiona dostępu do drogi publicznej i możliwości zabudowy. Tym samym korzystanie z nieruchomości przez powódkę zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe (pozew, k. 3 – 7 akt II C 1627/12).

Postanowieniem z dnia 29 maja 2013 r. sprawa z powództwa M. Ś. została połączona do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze sprawą z powództwa (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej w Ł. (postanowienie, k. 197 akt II C 1627/12).

Pismem z 14 kwietnia 2014 r. powódka rozszerzyła powództwo formułując żądanie ewentualne zasądzenia kwoty 732.890 zł jako odszkodowania za obniżenie wartości jej nieruchomości i utracony zysk z powodu niemożności realizacji zaplanowanej inwestycji (pismo, k. 519 – 512).

Pismem z dnia 28 września 2017 r. zmieniła powództwo, żądając wykupu wskazanych działek za kwotę 688.000 zł, ewentualne zasądzenia kwoty 641.640 zł. Jako podstawę prawną żądania ewentualnego wskazała nie art. 129 ustawy

prawo o ochronie środowiska, lecz art. 31 i 64 Konstytucji oraz art. 1 Konwencji Praw Człowieka (pismo, k. 1075 – 1080).

Pozwane Miasto Ł. wniosło o oddalenie obu powództw. W odpowiedzi na pozew podniosło, że zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy zabudowa działek (...) i południowej części działki (...), a także działek (...) i tak była niemożliwa, zaś działki (...) nie miały dostępu do drogi publicznej, tym samym brak ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości powodów. Ponadto decyzja o warunkach zabudowy z dnia 31 marca 2010 roku została uchylona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. (odpowiedzi na pozew, k. 156 – 160 i k. 98 – 102 akt II C 1627/12).

Co do żądania ewentualnego strona pozwana wniosła o jego oddalenie z uwagi na upływ terminu zawitego przewidzianego w art. 129 ustawy prawo ochrony środowiska (pismo, k. 520 – 524).

### **Sąd ustalił następujący stan faktyczny:**

Powód (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa w Ł. jest właścicielem działek (...) położonej w Ł. przy ul. (...) o łącznej powierzchni 1,9264 ha od 24 sierpnia 2007 r. (okoliczność bezsporna, odpis księgi wieczystej, k. 36 – 38).

Powódka M. Ś. jest właścicielką działek (...) o łącznej powierzchni 19.257 m<sup>2</sup> od 30 grudnia 2009 r. (okoliczność bezsporna, akt notarialny, k. 80 – 83 akt II C 1627/12).

Działka (...) podzielona została na mniejsze działki w dniu 1 sierpnia 2013 r. Działka objęta pozewem nosi numer 65/20 i ma powierzchnię 1,1113 ha (postanowienie, odpis księgi wieczystej i mapa, k. 413 – 419).

Właścicielem działek (...) graniczących z nieruchomościami powodów jest Gmina Ł., zaś własność działek (...) jest nieustalona, lecz pozostają one we władaniu Gminy Ł. (wypisy z rejestru gruntów, k. 192 – 195 akt II C 1627/12).

W dniu **9 listopada 2007 r.** (...) Ś. i wspólnicy spółka komandytowa w Ł., poprzednik prawny (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej w Ł. złożyła wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy co do nieruchomości położonej w Ł. przy ul. (...), składającej się z działek (...) (wniosek, k. 40).

Pismami z dnia 5 grudnia 2007 r. i 4 listopada 2011 r. Wojewódzki Zarząd Melioracji i (...) w Ł. wskazał na warunki możliwości zabudowy odcinka Z., przeprowadzenia kanalizacji sanitarnej i przebudowy przepustu na rzece (pisma, k. 141 i 143 akt II C 1627/12).

W dniu 30 grudnia 2009 r. (...) spółka komandytowa wyraziła wobec M. Ś. zgodę na korzystanie z działek (...) w celu przejścia i przejazdu do ul. (...) (oświadczenie, k. 1069).

Pismem z dnia **31 marca 2010 r.** Wydział (...) wskazał, iż przedłożony do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy projekt zabudowy przedmiotowej nieruchomości wymaga istotnych uzupełnień z punktu widzenia przepisów z zakresu ochrony środowiska, a zabudowa na działkach (...) (koryto rzeki Z.) i południowej części działki (...) jest sprzeczna z przepisami ochrony środowiska (pismo, k. 162 – 164).

W dniu **31 marca 2010 r.** Prezydent Miasta Ł. wydał **decyzję nr (...) o warunkach zabudowy** inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych z usługami, infrastrukturą techniczną i zjazdami na działkach (...) (wszystkie – dawniej (...) Jednym z warunków wskazanych w decyzji było to, że nie należy sytuować zabudowy na działkach (...) i południowej części działki (...). Wskazano również na brak zgody na zabudowanie koryta rzeki Z. i pasów eksploatacyjnych po 3 m od krawędzi skarp (nie wolno dokonywać zabudowy i stałych naniesień). Zjazdy na nieruchomość miały być wykonane do ul. (...) (decyzja o warunkach zabudowy, k. 41 – 46).

Decyzją z dnia **22 czerwca 2010 r.** Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł. orzekło o utrzymaniu w mocy decyzji Prezydenta Miasta Ł. z 31 marca 2010 r. W uzasadnieniu podkreślono, że w decyzji organu pierwszej instancji prawidłowo stwierdzono brak konieczności po stronie wnioskodawcy przedstawienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, bowiem decyzja ta i tak przewiduje zakaz zabudowy i stałych naniesień w korycie Z. (decyzja SKO, k. 47 – 57).

Jednocześnie decyzją z dnia **7 czerwca 2010 r.** Prezydent Miasta Ł. **odmówił ustalenia warunków zabudowy** dla pięciu wolnostojących budynków jednorodzinnych na działkach (...). Ta decyzja wydana została na podstawie innego wniosku – z dnia 7 sierpnia 2009 r. powołano się w niej na negatywną opinię Wydziału (...). Ustalono, że nie spełnione są warunki: dobrego sąsiedztwa, dostępu do drogi publicznej i zgodności z przepisami odrębnymi (Prawo wodne). W decyzji wskazano, iż brak jest dostępu do drogi publicznej wskazanych działek, a wątpliwości budzi możliwość połączenia obu części nieruchomości znajdujących się po dwóch stronach rzeki Z.. Ponadto realizacja inwestycji może wpłynąć niekorzystnie na składniki przyrody żywej i nieżywej, w szczególności na stosunki wodne (decyzja, k. 266 – 270).

Decyzją z dnia **7 października 2010 r.** Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł. orzekło o utrzymaniu w mocy decyzji Prezydenta Miasta Ł. z dnia 7 czerwca 2010 r. podkreślając przede wszystkim, że Wydział (...) jednoznacznie odmówił wyrażenia zgody na planowaną inwestycję polegającą na zabudowie działek położonych wzdłuż rzeki Z. (decyzja SKO, k. 271 – 282).

W dniu **3 listopada 2010 r.** Rada Miejska w Ł. podjęła uchwałę nr (...) **w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego Ź. na M.**, obejmującego obszar części działki (...) wydzielony w ten sposób, że dzielił działkę na część północną, od strony ul. (...) i część południową, położoną obok koryta rzeki Z.. W uchwale wprowadzono między innymi zakazy przekształcania obszaru, wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu i zmiany sposobu użytkowania ziemi (uchwała w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego, k. 71 – 73).

Wyrokiem z dnia **18 października 2011 r.** Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. **uchylił decyzję** Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. z dnia 22 czerwca 2010 r. i poprzedzając ją decyzją Prezydenta Miasta Ł. z dnia 31 marca 2010 r. nr (...) o warunkach zabudowy oraz wstrzymał ich wykonanie do czasu uprawomocnienia się wyroku. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że do wniosku o warunki zabudowy inwestor nie załączył żadnego dokumentu o wpływie inwestycji na środowisko. Organ administracyjny powinien zbadać wpływ inwestycji na środowisko, co nie zostało wykonane (wyrok WSA, k. 58 – 67).

W dniu 13 grudnia 2011 r. złożona została przez (...) skarga kasacyjna od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. (skarga kasacyjna, k. 68 – 70).

Wyrokiem z dnia **15 stycznia 2013 r.** Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu stwierdzono, że wydając zaskarżone decyzje organy administracyjne w ogóle nie oceniły, czy postępowanie środowiskowe powinno zostać przeprowadzone, tymczasem z pisma Wydziału (...) wynika niemożność pozytywnego zaopiniowania projektu w przedstawionej postaci (wyrok NSA, k. 183 – 189 akt II C 1627/12).

W dniu 5 marca 2012 r. spółka (...) złożyła wniosek o wykup gruntu – działek (...) przez Gminę Ł. (wniosek, k. 95 – 96).

Pismem z dnia 2 kwietnia 2012 r. Gmina Ł. odmówiła wykupu gruntu (pismo, k. 97 – 98).

W dniu 15 października 2012 r. M. Ś. wezwała Gminę Ł. do wykupu gruntu – działek (...) (wezwanie, k. 59 akt II C 1627/12).

Pismem z dnia 4 stycznia 2013 r. Gmina Ł. odmówiła wykupu gruntu (pismo, k. 114 – 116 akt II C 1627/12).

W dniu **12 października 2012 r.** (...) dokonała zgłoszenia robót budowlanych bez pozwolenia – wykonanie przejazdu utwardzonego przez użytek ekologiczny (zgłoszenie, k. 152).

W dniu **29 marca 2013 r.** Prezydent Miasta Ł. wydał kolejną decyzję o warunkach zabudowy dotyczącą inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego na części działki (...) (decyzja, k. 325 – 343).

Decyzją z dnia 29 maja 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł. orzekło o utrzymaniu w mocy decyzji Prezydenta Miasta Ł. z 29 marca 2013 r. (decyzja SKO, k. 348 – 361).

W dniu **20 maja 2014 r.** (...) uzyskała pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego na podstawie decyzji o warunkach zabudowy z dnia 29 marca 2013 r. (decyzja, k. 572).

Postanowieniem z dnia **19 grudnia 2014 r.** (...) Dyrektor Ochrony Środowiska odmówił uzgodnienia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 11 wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych na działkach (...) wskazując, że taka budowa naruszałaby zakazy z uchwały o ustanowieniu użytku ekologicznego (postanowienie, k. 621 – 625).

W dniu 25 marca 2015 r. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska utrzymał w mocy postanowienie z 19 grudnia 2014 r. stwierdzając, że brak jest gwarancji braku zabudowy użytku ekologicznego (postanowienie, k. 626 – 633).

Decyzją z dnia **14 maja 2015 r.** Prezydent Miasta Ł. odmówił ustalenia warunków zabudowy dla jedenastu wolnostojących budynków jednorodzinnych na działkach (...) powołując się na odmowę uzgodnienia warunków zabudowy przez właściwe jednostki zajmujące się ochroną środowiska (decyzja, k. 617 – 620).

Aktem notarialnym z dnia **14 lipca 2015 r.** (...) ustanowiła służebności drogi koniecznej polegającej na prawie przejazdu i przechodu przez działki (...) (powstałej z podzielenia działki (...)) dla każdorazowego właściciela działek (...) (akt notarialny, k. 639 – 644).

W dniu **20 maja 2014 r.** Prezydent Miasta Ł. udzielił pozwolenia na budowę sześciu budynków mieszkalnych jednorodzinnych w północnej części nieruchomości, to jest na działkach (...) (powstałych z podzielenia działki (...)) wraz z układem drogowym (decyzje, k. 1105 – 1120).

Po zrealizowaniu inwestycji, w dniach **15 grudnia 2016 r. – 7 stycznia 2017 r.** Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego zawiadomił o braku sprzeciwu w sprawie zamiaru przystąpienia do użytkowania tych budynków (zawiadomienia, k. 1122 – 1132).

Przed ustanowieniem użytku ekologicznego Ż. na M. nieruchomość (...) miała w całości dostęp do drogi publicznej – ul. (...). Po ustanowieniu użytku dostęp do drogi publicznej ma działka (...) stanowiąca użytek ekologiczny oraz północna część dawnej działki (...), zaś południowa część tej działki, podobnie jak działka (...), leżąca na południe od użytku ekologicznego takiego dostępu nie ma.

Zgodnie z uchwałą o użytku ekologicznym nie ma możliwości skomunikowania północnej i południowej części dawnej działki (...) poprzez wybudowanie na gruncie drogi łączącej obie części działki. Nie jest zatem możliwy przejazd przez użytek ekologiczny. Użytek ekologiczny w największym punkcie ma 10 m szerokości.

Przed ustanowieniem użytku ekologicznego działka M. Ś. miała dostęp do ul. (...) pod warunkiem zgody właściciela działek (...). Nie miała dostępu do ul. (...). Do ul. (...) dojazd możliwy był przez działkę (...) o nieuregulowanym stanie prawnym. Obecne faktyczne dojazdy nie spełniają wymogów prawnych (zbyt mała szerokość, problemy techniczne i ochrony środowiska – konieczna wycinka drzew). Na działce (...) możliwe byłoby urządzenie dojazdu do działek (...), ale obecnie dojazd jest niemożliwy.

Po ustanowieniu użytku nieruchomość nie ma dostępu do drogi publicznej przez działki (...) i dawną działkę (...) (opinia biegłego geodety, k.648 – 663 i k. 712 – 714; **mapa, k. 654**).

Wartość nieruchomości powódki M. Ś., obejmująca działki (...) przed podjęciem uchwały o użytku ekologicznym przy przyjęciu, że na działce istniała możliwość zabudowy wynosiła 688.000 zł. Przy przyjęciu zaś, że na działkach

wchodzących w skład tej nieruchomości brak było możliwości zabudowy (czyli tak jak w decyzji z 7 czerwca 2010 r.) wartość ta wynosiła 46.360 zł.

Po podjęciu uchwały o ustanowieniu użytku ekologicznego, to jest przy przyjęciu, że na nieruchomości nie ma możliwości zabudowy z uwagi na brak dostępu do drogi publicznej jej wartość wynosi 46.360 zł.

Wartość nieruchomości powoda (...) obejmująca działki (...) (użytek ekologiczny) oraz 66/1 (teren położony na południe od użytku ekologicznego wzdłuż rzeki Z.) przed podjęciem uchwały o użytku ekologicznym przy przyjęciu, że na działce istniała możliwość zabudowy wynosiła 1.891.000 zł.

Po podjęciu uchwały o ustanowieniu użytku ekologicznego, to jest przy przyjęciu, że na nieruchomości nie ma możliwości zabudowy z uwagi na ograniczenia zawarte w uchwale o ustanowieniu użytku ekologicznego oraz brak dostępu do drogi publicznej (w przypadku działki (...)) wartość nieruchomości wynosi – 129.230 zł (opinia biegłego ds. wyceny nieruchomości, k. 837 – 934).

Powyższy stan faktyczny ustalony został na podstawie powołanych dowodów.

Jednocześnie sąd oddalił wnioski o dopuszczenie dowodów z opinii biegłych z zakresu architektury i ochrony środowiska. Zgodnie ze zgłoszonymi tezami biegli z tych specjalności mieliby wypowiedzieć się na temat podstaw do wydania decyzji o warunkach zabudowy przed i po ustanowieniu użytku ekologicznego, możliwości zabudowy działki w świetle decyzji o warunkach zabudowy z marca 2010 r. oraz wymagalności operatu środowiskowego do przeprowadzenia inwestycji. W ocenie sądu dopuszczenie tak sformułowanych dowodów jest nie tylko zbędne, ale i niedopuszczalne. O możliwości zabudowy działki decydują organy administracyjne w decyzjach o warunkach zabudowy oraz w pozwoleniu na budowę, a prowadzenie postępowania administracyjnego w tym zakresie leży wyłącznie w gestii organów do tego właściwych. Sąd powszechny nie jest właściwy do wypowiedzania się w przedmiocie decyzji, do których wydania kompetentne i właściwe są określone organy administracyjne. To, czy istniały podstawy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i jakie dokumenty w czasie tego postępowania winny być zgromadzone pozostaje w gestii organów administracyjnych, nie sądu powszechnego, dlatego dowody na taką okoliczność były niedopuszczalne. Co więcej, nawet ich dopuszczenie mogłoby co najwyżej wskazać całkowicie hipotetyczne możliwości wydania określonych decyzji, podczas gdy ocenie sądu podlega konkretny stan faktyczny w którym określone decyzje rzeczywiście zostały wydane. Biegli nie są również kompetentni do interpretowania decyzji administracyjnych, ani zapisów uchwały Rady Miejskiej o ustanowieniu użytku ekologicznego – w tym zakresie wiążąca kompetencja interpretacyjna należy do sądu. Z tych przyczyn wskazane wnioski dowodowe zostały oddalone.

### **Sąd zważył:**

Oba powództwa były bezzasadne i dlatego zostały oddalone.

Ponieważ stan faktyczny i prawny w przypadku obu powództw jest identyczny, dalsze rozważania dotyczyć będą **obu połączonych spraw**.

Podstawą prawną roszczeń o zobowiązanie Gminy Ł. do złożenia oświadczeń woli w przedmiocie odpłatnego nabycia od powodów wskazanych w pozwach działek jest przepis art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001/100/1085 ze zm.), zgodnie z którym jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Przesłankami tego roszczenia są: ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z wprowadzeniem na danym obszarze określonych form ochrony środowiska oraz pozostająca w związku z tym ograniczeniem niemożliwość lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

W rozpoznawanej sprawie bezsporne są okoliczności związane z wprowadzeniem ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości powodów poprzez ustanowienie użytku ekologicznego oraz braku ograniczenia w dotychczasowym sposobie korzystania z nieruchomości.

Pomiędzy chwilą nabycia przez powodów nieruchomości położonej w Ł. przy ul. (...) i ul. (...), a składającej się między innymi z działek oznaczonych numerami (...) (według obecnej numeracji) i (...) **doszło do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z wprowadzeniem na danym obszarze określonych form ochrony środowiska.** W dniu 3 listopada 2010 r. Rada Miejska w Ł. podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego Ź. na M., obejmującego obszar części działki (...) (wówczas 65/8) wydzielony w ten sposób, że dzielił działkę na część północną, od strony ul. (...) i część południową, położoną obok koryta rzeki Z.. W uchwale wprowadzono między innymi zakazy przekształcania obszaru, wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu i zmiany sposobu użytkowania ziemi. To przesądza o ograniczeniu w możliwych sposobach korzystania z działki (...). Z kolei co do działek o numerach (...) należących do M. Ś., to przed ustanowieniem użytku ekologicznego działki te miały dostęp do ul. (...) pod warunkiem zgody właściciela działek (...) (obecnie (...)), która to zgoda została udzielona aktem notarialnym z dnia 14 lipca 2015 r. przez ustanowienie służebności drogi koniecznej polegającej na prawie przejazdu i przechodu przez działki (...) dla każdorazowego właściciela działek (...). Nie przesądza to jednak o faktycznej możliwości wybudowania drogi, mostu lub innego przejazdu przez koryto rzeki Z., stanowiące granicę działki (w tym zakresie dokładniejsze ustalenia poczynione zostaną przy analizie treści decyzji z dnia 31 marca 2010 r.). Po ustanowieniu użytku omawiana nieruchomość nie ma dostępu do drogi publicznej przez działki (...) i dawną działkę (...), to jest do ul. (...). Przynajmniej w takim zakresie doszło zatem do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.

Z drugiej strony, w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości **korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób nie stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.** Zarówno przed, jak i bezpośrednio po ustanowieniu użytku ekologicznego cała nieruchomość powodów faktycznie nie była wykorzystywana w jakikolwiek sposób. Powodowie planowali na nieruchomości inwestycje mieszkaniową, lecz w chwili ustanowienia użytku ekologicznego inwestycja ta nie była jeszcze w ogóle rozpoczęta. Ponieważ przesłanka korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy odnosi się do rzeczywistego sposobu korzystania z nieruchomości, to stwierdzić trzeba, że na skutek wprowadzenia jednej z form ochrony przyrody w tym zakresie nie zaszła żadna zmiana.

W tej sytuacji koniecznym jest zbadanie, czy ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z wprowadzeniem na danym obszarze określonych form ochrony środowiska spowodowało niemożliwość lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Wymaga to ustalenia spornej między stronami kwestii, a mianowicie, **czy przed wprowadzeniem użytku ekologicznego nieruchomość powodów, w szczególności zaś działki (...) przeznaczone były pod budownictwo mieszkaniowe,** czy też brak dostatecznych podstaw do takiego stwierdzenia. Tylko bowiem uznanie, że przed wprowadzeniem ochrony w postaci użytku ekologicznego działki te uznać można za przeznaczone do zabudowy, a po ustanowieniu użytku, zabudowa jest na niech niedopuszczalna, oznacza, że spełniona została przesłanka wymagana przez art. 129 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, a mianowicie, że w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Rozumowanie takie jest tym bardziej zasadne, że inwestorzy – powodowie planowali na wskazanych działkach wykonać inwestycję polegającą na budowie zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych z usługami, infrastrukturą techniczną i zjazdami. W ocenie sądu jednak, brak podstaw do stwierdzenia, że ustanowienie użytku ekologicznego Ź. na M. spowodowało, że korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, nie można bowiem uznać, że przed ustanowieniem użytku ekologicznego nieruchomość była przeznaczona pod zabudowę, co zmieniło się po ustanowieniu użytku ekologicznego. Decydują o tym następujące argumenty.

Przede wszystkim, o dotychczasowym przeznaczeniu działki niewątpliwie decydować musi stan prawny danej nieruchomości, a nie jej stan faktyczny. Oznacza to, że zgodnie z prawem przed ustanowieniem użytku ekologicznego przedmiotowa nieruchomość była przeznaczona pod zabudowę, a po jego ustanowieniu – już nie. Powodowie jako podstawę swoich twierdzeń o prawnej możliwości zabudowania ich nieruchomości wskazują decyzję Prezydenta Miasta Ł. nr (...) z dnia 31 marca 2010 r. o warunkach zabudowy inwestycji polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych z usługami, infrastrukturą techniczną i zjazdami na działkach (...) (wszystkie – dawniej (...)), która to decyzja została utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 22 czerwca 2010 r. i w związku z tym uzyskała przymiot decyzji ostatecznej. W rozważanej sprawie nie można jednak abstrahować od tego, że następnie wyrokiem z dnia 18 października 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. z dnia 22 czerwca 2010 r. i poprzedzając ją decyzją Prezydenta Miasta Ł. z dnia 31 marca 2010 r. nr (...) o warunkach zabudowy oraz wstrzymał ich wykonanie do czasu uprawomocnienia się wyroku, a skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2013 r. Decyzja Prezydenta Miasta Ł., mimo, że miała charakter ostateczny, nigdy nie stała się prawomocna. Co więcej uchylenie w drodze kontroli sądowoadministracyjnej oznacza, że decyzja ta miała charakter bezprawny.

W orzecznictwie i doktrynie występowały różne poglądy co do rozumienia przesłanki bezprawności decyzji administracyjnych (zwłaszcza na gruncie przepisu art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.). Obecnie powszechnie wskazuje się, że nie ma żadnego przepisu, który ograniczałby uznanie za niezgodnej z prawem tylko takiej decyzji administracyjnej, w stosunku do której zachodziłaby jedna z przyczyn kwalifikowanych naruszeń prawa określonych w przepisach k.p.a. uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej, stwierdzenie wydania jej z naruszeniem prawa lub uzasadniających wznowienie postępowania zakończonych taką decyzją. Nie ma również przepisu, który pozwalałby na swego rodzaju wartościowanie wagi stwierdzonych uchybień przez sąd powszechny rozpoznający powództwo odszkodowawcze. Przez niezgodność z prawem ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. w zw. z art. 77 ust. Konstytucji RP, należy więc rozumieć sprzeczność jej z przepisami, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem jego źródeł. Wyrazem tego stanowiska mogą być między innymi wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2015 r. III CSK 96/14, czy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2016 r. IV CSK 26/16. Jak podkreślił Sąd Najwyższy, taka wykładnia uzasadniona jest także tym, że w stosunku do ostatecznej decyzji administracyjnej nie zachodzą tego rodzaju przesłanki, które w orzecznictwie ze względu na specyfikę władzy sędziowskiej przesądziły o przyjęciu autonomicznego pojęcia bezprawności judykacyjnej w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń niezgodnych z prawem. Stwierdzenie wadliwości decyzji ostatecznej może się odbyć na dwóch drogach ochrony prawnej. Na drodze administracyjnej może dojść do stwierdzenia nieważności takiej decyzji (art. 156 i n. k.p.a.) lub do stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa w związku z wadą uzasadniającą stwierdzenie nieważności (art. 158 § 2 k.p.a.) albo do jej uchylenia w wyniku wznowienia postępowania (art. 145 i n. k.p.a.), czy też stwierdzenia jej wydania z naruszeniem prawa w związku z wadą uzasadniającą wznowienie postępowania (art. 151 § 2 k.p.a.). Na drodze sądowej natomiast może dojść do stwierdzenia nieważności takiej decyzji (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.) względnie też może dojść do jej uchylenia z przyczyn, które by uzasadniały wznowienie postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.), jak i z uwagi na mniej doniosłe wady postępowania, które mogły mieć wpływ na jego wynik (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.), czy też z uwagi na naruszenie prawa materialnego przez jej wydanie (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.). Sąd administracyjny może też stwierdzić wydanie takiej decyzji z naruszeniem prawa, gdyby przesłanki negatywne uniemożliwiały stwierdzenie jej nieważności lub też uchylenie w wyniku wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a.). Kwalifikowane wady decyzji administracyjnej uzasadniające wznowienie postępowania lub stwierdzenie jej nieważności stanowią zatem przesłankę jej wzruszenia tak na drodze administracyjnej, jak i sądowoadministracyjnej. Na drodze sądowoadministracyjnej można jednak uzyskać wzruszenie decyzji ostatecznej, która nie jest dotknięta kwalifikowanymi wadami, gdyż za wystarczające do wzruszenia decyzji przez sąd administracyjny ustawodawca uznaje też jej wydanie z naruszeniem prawa procesowego, jeżeli mogło mieć ono wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.) oraz z naruszeniem prawa materialnego, jeżeli miało wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a.). Oznacza to, że w każdym ze wskazanych przypadków ostateczna decyzja administracyjna musi być uznana za niezgodną z prawem.

Decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. z dnia 22 czerwca 2010 r. i Prezydenta Miasta Ł. z dnia 31 marca 2010 r. nr (...) o warunkach zabudowy uchylone zostały przez Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b i c p.p.s.a., a więc nie tylko z uwagi na wydanie ich z naruszeniem prawa procesowego, jeżeli mogło mieć ono wpływ na wynik sprawy, ale również z uwagi na stwierdzenie kwalifikowanych wad, które by uzasadniały wznowienie postępowania. **Decyzje z dnia 31 marca 2010 r. i 22 czerwca 2010 r. miały zatem charakter bezprawny** i była to bezprawność kwalifikowana, dotknięte były bowiem wadami uzasadniającymi wznowienie postępowania administracyjnego. Stwierdzenie bezprawności decyzji administracyjnych, w kontekście przesłanek przepisu art. 129 ust. 1 Prawa ochrony środowiska oznacza, w ocenie sądu, iż nie można twierdzić, że przed ustanowieniem użytku ekologicznego przedmiotowa nieruchomość zgodnie z prawem była przeznaczona pod zabudowę, albowiem decyzja administracyjna o warunkach zabudowy była niezgodna z prawem. Nawet jeżeli została wydana i miała charakter ostateczny, to jej bezprawność oznacza, że stronie powodowej przysługiwałoby odszkodowanie za szkodę, jaką ponieśliby celem zrealizowania planowanej inwestycji. Cała inwestycja – według planów objętych przedmiotową decyzją o warunkach zabudowy z dnia 31 marca 2010 r. – nie była zgodna z prawem, a zatem ewentualne koszty związane z jej realizacją można by traktować jako szkodę po stronie powodów. To jednak roszczenie wprost przeciwne do dochodzonego w połączonych sprawach, a możliwość jego dochodzenia wskazuje również, że planowana inwestycja powstać nie mogła, że nieruchomość nie mogła zgodnie z prawem być zabudowana tak, jak przewidywał to inwestor zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy z dnia 31 marca 2010 r., a tym samym, że inwestycja ta nie była zgodna z dotychczasowym przeznaczeniem nieruchomości. Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z wprowadzeniem na danym obszarze użytku ekologicznego Ż. na M. pozostało zatem bez wpływu na korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, albowiem brak jest jakichkolwiek aktów prawnych, które wskazywałyby, że przed ustanowieniem użytku ekologicznego zgodne z prawnym przeznaczeniem nieruchomości byłoby zabudowanie jej zespołem budynków. **Ustalenie bezprawności, czyli niezgodności z prawem decyzji o warunkach zabudowy z dnia 31 marca 2010 r. oznacza, że planowana według tych warunków inwestycja była niezgodna z prawem, a zatem jej realizacja (zabudowa nieruchomości) nie była zgodna z prawnym przeznaczeniem nieruchomości.** Zasadnicza przesłanka roszczenia z art. 129 ust. 1 Prawa ochrony środowiska nie została zatem spełniona, ponieważ mimo ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z wprowadzeniem na danym obszarze określonych form ochrony środowiska, nie doszło do jakiegokolwiek istotnego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem – brak podstaw do twierdzenia, że nieruchomość mogła być zabudowana zgodnie z warunkami zabudowy jak w decyzji z dnia 31 marca 2010 r. To, czy i jakiej treści organy administracyjne wydałyby później, gdyby użytek ekologiczny nie został ustanowiony, nie ma żadnego znaczenia w sprawie, osądowi sądu przedstawiony został bowiem rzeczywisty, a nie hipotetyczny stan faktyczny.

Dodatkowym potwierdzeniem braku prawnych możliwości zabudowy nieruchomości przez powodów, jest fakt, iż na podstawie decyzji z dnia 31 marca 2010 r. o warunkach zabudowy powodowie nigdy nie wystąpili o pozwolenie na budowę (co dopiero przesądza o możliwości i ostatecznym kształcie zabudowy), a począwszy od dnia 18 października 2011 r. nigdy by takiej decyzji nie otrzymali, wtedy to bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny wstrzymał wykonanie decyzji o warunkach zabudowy do czasu uprawomocnienia się wyroku.

Z drugiej strony trzeba też podkreślić, że nawet bez względu na bezprawny charakter decyzji o warunkach zabudowy, **nawet sama analiza treści decyzji z dnia 31 marca 2010 r. wskazuje na bezzasadność dochodzonych w sprawie roszczeń** o nabycie przez pozwaną gminę na własność od powodów działek (...).

Decyzja z dnia 31 marca 2010 r. wskazuje na warunki zabudowy nieruchomości, które to warunki – w razie późniejszego ubiegania się o pozwolenie na budowę – muszą być w całości przez inwestora spełnione; planowana inwestycja nie może być sprzeczna z żadnym z warunków decyzji o warunkach zabudowy. Przedmiotowa decyzja rzeczywiście w punkcie II.A dotyczącym warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego wskazuje na linie zabudowy, określone parametry zabudowy oraz wskaźnik zabudowy na wszystkich działkach, na których miała być realizowana inwestycja, w tym na działkach (...) (z której wydzielono działkę (...)) i (...). Jednakże w tej samej decyzji, w punkcie II.B dotyczącym między innymi warunków ochrony środowiska i zdrowia ludzi wprowadzono w tym



zakresie bardzo istotne ograniczenia. Otóż jednym z warunków wskazanych w decyzji było to, że nie należy sytuować zabudowy na działkach (...) i południowej części działki (...) (z tych działek powstała obecna działka (...)). Wskazano również na brak zgody na zabudowanie koryta rzeki Z. i pasów eksploatacyjnych po 3 m od krawędzi skarp (nie wolno dokonywać zabudowy i stałych naniesień). Decyzja wykluczyła więc całkowicie możliwość zabudowy działek (...), całkowicie lub w znacznej części działki (...) (składającej się z działki (...) i części dawnej działki (...)) – zakaz dotyczy południowej części działki (...), bez bliższego sprecyzowania tego obszaru). Co więcej, zgodnie z decyzją, nie wolno dokonywać zabudowy, ani żadnych innych stałych naniesień w korycie rzeki Z. i pasów eksploatacyjnych po 3 m od krawędzi skarp; zważywszy na to, że rzeka stanowi granicę między działkami (...), oznacza to również brak możliwości połączenia tych działek przy pomocy stałego naniesienia w postaci drogi lub mostu. Gdyby więc nawet decyzja z dnia 31 marca 2010 r. mogła wskazywać na dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości (co nie ma miejsca z uwagi na jej bezprawność), to i tak należałoby wskazać, że zabudowa na działkach (...) nie była możliwa, podobnie jak połączenie tych działek przy pomocy stałych naniesień. W tym zakresie wprowadzenie użytku ekologicznego nie wprowadziło żadnych zmian.

Niewątpliwie warunki opisane w decyzji Prezydenta Miasta Ł. z dnia 31 marca 2010 r. sformułowane są bardzo nieprecyzyjnie, zakaz zabudowy i stałych naniesień w korycie Z. jest jednak niewątpliwy i został podkreślony w uzasadnieniu decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ł. z dnia 22 czerwca 2010 r. Trudno powiedzieć, jaka mogłaby być ostateczna treść decyzji o pozwoleniu na budowę, niewątpliwie jednak musiałaby respektować zakazy wznoszenia zabudowy i stałych naniesień w korycie Z. oraz zakaz zabudowy na działkach (...) i południowej części działki (...). Pozostaje to jednak w sferze rozważań hipotetycznych, albowiem w rzeczywistości, to, że organy administracyjne nie zbadały wpływu inwestycji na środowisko i nie dały temu precyzyjnego wyrazu w decyzji o warunkach zabudowy było podstawowym powodem uchylecia obu decyzji przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł..

Po trzecie wreszcie, ostatecznie, po uchyleciu decyzji Prezydenta Miasta Ł. z dnia 31 marca 2010 r. **w obrocie prawnym pozostała wyłącznie jedna decyzja** o warunkach zabudowy pochodząca przed ustanowieniem użytku ekologicznego, która może stanowić podstawę do ustalenia dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości. Jest to decyzja Prezydenta Miasta Ł. z dnia 7 czerwca 2010 r., **mocą której odmówiono ustalenia warunków zabudowy** dla pięciu wolnostojących budynków jednorodzinnych na działkach (...). Ustalono, że nie spełnione są warunki: dobrego sąsiedztwa, dostępu do drogi publicznej i zgodności z przepisami odrębnymi (Prawo wodne). W decyzji wskazano, iż brak jest dostępu do drogi publicznej wskazanych działek, a wątpliwości budzi możliwość połączenia obu części nieruchomości znajdujących się po dwóch stronach rzeki Z.. Ponadto realizacja inwestycji może wpłynąć niekorzystnie na składniki przyrody żywej i nieżywej. Decyzją z dnia 7 października 2010 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł. orzekło o utrzymaniu w mocy decyzji Prezydenta Miasta Ł. z dnia 7 czerwca 2010 r. podkreślając przede wszystkim, że Wydział (...) jednoznacznie odmówił wyrażenia zgody na planowaną inwestycję. Okoliczność ta dodatkowo potwierdza to, że brak jest podstaw do uznania, że przed ustanowieniem użytku ekologicznego na nieruchomości powodów istniała możliwość zabudowy, czyli, że zabudowanie tych nieruchomości (w szczególności działek (...)) było zgodne z ich dotychczasowym przeznaczeniem. Decyzja z dnia 7 czerwca 2010 r. odmawia ustalenia warunków zabudowy, co oznacza, że ograniczenia wprowadzone w związku z wprowadzeniem użytku ekologicznego pozostają bez wpływu na dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości.

Z tych powodów oba powództwa o zobowiązanie Gminy Ł. do złożenia oświadczenia woli o nabyciu na własność od powodów wskazanych nieruchomości zostały oddalone.

Bezasadne jest też żądanie ewentualne M. Ś. zasądzenia kwoty 732.890 zł jako odszkodowania za obniżenie wartości jej nieruchomości i utracony zysk z powodu niemożności realizacji zaplanowanej inwestycji.

Zgodnie z art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001/100/1085 ze zm.) w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Jednocześnie jednak z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1 – 3, można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego

powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (ust. 4). Uchwała Rady Miejskiej w Ł. nr (...) w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego Ż. na M. weszła w życie w listopadzie 2010 r., zaś powódka ze swoim roszczeniem wystąpiła w dniu 14 kwietnia 2014 r., a zatem po upływie dwuletniego terminu zawitego. Oznacza to, że **roszczenie o zapłatę jest sprekludowane**, co jest wystarczającą przesłanką do jego oddalenia.

Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, iż powódka jako podstawę swojego roszczenia wskazała na przepisy art. 31 i 64 Konstytucji oraz art. 1 Konwencji Praw Człowieka, nie zaś art. 129 ustawy Prawo o ochronie środowiska. Przepisy Konstytucji i aktów prawa międzynarodowego niekiedy mogą być źródłem samodzielnych roszczeń stron, na pewno nie jest tak jednak w przypadkach, gdy przepisy ustawowe konkretyzują, precyzują i dokładnie kształtują treść określonych roszczeń. Tak jest właśnie w przypadku roszczeń wynikających z ustawy Prawo o ochronie środowiska, gdzie jednym z elementów precyzujących roszczenie jest wprowadzenie terminu na jego dochodzenie. Czasowe ograniczenie roszczeń jest powszechnie przez ustawodawcę stosowane i nie ma podstaw do twierdzenia, by mogło być niezgodne z Konstytucją. Powołanie się w tej sytuacji bezpośrednio na przepisy Konstytucji nie może być skuteczne i stanowi tylko obejście przepisów ustawowych.

Nie może też ująć uwadze, że na skutek ustanowienia użytku ekologicznego Ż. na M. nie doszło do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w sposób powodujący powstanie szkody po stronie powódki, w szczególności do utraty wartości tej nieruchomości. Ponieważ na działkach (...) brak było możliwości sytuowania zabudowy zarówno przed, jak i po ustanowieniu użytku ekologicznego, to wartość tej działki nie uległa zmianie. Według żadnej decyzji nie było też możliwości dokonania stałych naniesień w dolinie Z. i pasie przylegającym, co uniemożliwiało połączenie działek (...) z działką (...) przy pomocy drogi i mostu, a tym samym czyniło niemożliwym posadowienie na nieruchomości chociażby parkingów, czy innej infrastruktury technicznej dla obsługi inwestycji. Żadna inna szkoda, oprócz ewentualnej utraty wartości nieruchomości (do której to utraty nie doszło) nie została w sprawie wykazana.

Powyższe przesądza o konieczności oddalenia powództwa również w zakresie żądania ewentualnego.

Powodowie przegrali sprawę, zatem o kosztach sąd orzekł na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. zasądając je od każdego z powodów na rzecz pozwanego. Na koszty te złożyło się wynagrodzenie radcowskie według norm przepisanych (w obu sprawach) oraz poniesione przez stronę pozwaną koszty opinii biegłego (rozdzielone po połowie na każdego z powodów).