

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 9 lutego 2017 r., skierowanym przeciwko Gminie M. Ł., B. S. wniósł o zasądzenie od pozwanej kwoty 126.400 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 8 listopada 2014 r. do dnia zapłaty tytułem odszkodowania za poniesioną szkodę w związku z uchwaleniem przez Radę Miejską w Ł. w dniu 10 września 2008 r. (uchwała nr (...)) planu zagospodarowania przestrzennego, w wyniku, którego w faktyczny sposób stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone korzystanie z nieruchomości powoda oraz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. (pozew – k. 3-12)

W odpowiedzi na pozew z dnia 16 marca 2017 r. strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie kosztów procesu w tym zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Przy tym zakwestionowała całość okoliczności faktycznych, jak i wysokość żądania podaną w pozwie. (odpowiedź na pozew – k. 151-152)

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

B. S. jest właścicielem trzech nieruchomości położonych w Ł. przy ul. (...). Przedmiotowa nieruchomość - oznaczona, jako działka o numerze (...), o powierzchni 0,2299 ha, znajduje się przy ul. (...). Dla nieruchomości tej w Sądzie Rejonowym dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi jest prowadzona księga wieczysta o numerze (...). W księdze nieruchomości ma oznaczenie położenia ul. (...). Powód jest także właścicielem sąsiedniej działki oznaczonej numerem (...) oraz zabudowanej działki o numerze (...), na której zamieszkuje wraz z rodziną. Nieruchomości te należały do rodziców powoda i do lat 90-tych były wykorzystywane rolniczo. Powód mieszka tam od urodzenia. Od roku 1990 działki (...) stanowią nieużytek.

Na działce (...) rosną trawy i drzewa samosiejki. Nieruchomość ta ma dostęp do drogi publicznej poprzez działkę gruntu nr (...) stanowiącą użytek drogowy. W sąsiedztwie znajdują się domy mieszkalne wybudowane w latach 90-tych oraz później.

W 2008 roku małżonkowie S. podjęli decyzję o sprzedaży przedmiotowej nieruchomości. Najbardziej zainteresowany kupnem działki był J. W.. Chciał przeznaczyć ją pod budowę domu dla siebie, gdyż w pobliżu mieszkali jego syn i córka. J. W. i powód uzgodnili warunki sprzedaży. Chcąc uzyskać kredyt na zakup działki, J. W. udał się do banku, w którym to dowiedział się, że na terenie nieruchomości nie można wybudować domu, gdyż działka nie jest budowlana. Zrezygnował, więc z nabycia. Później pojawiali się inni kupcy, ale powód uprzedzał, że na skutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego nieruchomość nie może być wykorzystania, jako budowlana. (odpisy KW – k. 37-41; mapa – k. 42; wypis z rejestru gruntów – k. 86; zeznania świadka E. S. – e-protokół k. 348 v.-349, adnotacja 00:17:30- 00:12:35, zeznania świadka J. W. – e-protokół k. 348 v., adnotacja 00:06:22, zeznania powoda – e-protokół k. 349 v.-350, adnotacja 00:34:20)

Do dnia 10 września 2008 roku nieruchomość powoda była położona na terenach, na których nie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który utracił moc z dniem 31 grudnia 2003 roku. Dokumentem planistycznym obowiązującym dla całego miasta Ł. na datę podjęcia uchwały było „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Ł.” uchwalone przez Radę Miasta Ł. uchwałą Nr (...) z dnia 3 kwietnia 2002 roku. Stosownie do zapisów studium przedmiotowa nieruchomość w części położona była na terenach jednostki L., tj. na obszarze o wysokich walorach przyrodniczych, krajobrazowych, w obrębie, którego znajdują się nieurbanizowane tereny rolne, leśne z dolinami rzek oraz tereny zurbanizowane w różnym stopniu zabudowane, dotknięte lub zagrożone degradacją przez formy użytkowania i zagospodarowania niezgodne z charakterem otoczenia oraz przez braki w zakresie infrastruktury technicznej. (niesporne - opinia biegłej E. R. – k. 166-192)

W dniu 10 września 2008 roku Rada Miejska w Ł. podjęła uchwałę Nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Ł. położonego w rejonie (...), tory PKP, północna granica miasta, granica (...). Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa (...) Nr 335,

poz. 2832 z dnia 30 października 2008 roku. Na mocy tejże uchwały działka powoda znalazła się na terenach oznaczonych symbolem (...) – tereny zieleni urządzonej z programem usługowym – obejmujące tereny zieleni z dopuszczeniem lokalizacji obiektów i urządzeń sportowych, rekreacyjnych i dydaktycznych. Dla terenów oznaczonych tym symbolem plan dopuszcza także obiekty małej architektury, terenowe urządzenia sportowe, lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, lokalizację miejsc postojowych. (niesporne)

W okresie poprzedzającym wydanie tejże uchwały dla terenów sąsiednich z nieruchomością powoda były wydawane decyzje o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Dla przykładu były to decyzje: Nr (...)z dnia 16 stycznia 2007 roku dla działek nr (...), (...) z dnia 9 sierpnia 2004 roku dla działki (...), (...) z dnia 17 sierpnia 2004 roku dla działki (...). (decyzje – k. 139-144 w załączonych aktach II C 189/15, opinia biegłej E. R. k. 172)

Po powzięciu wiadomości o uchwaleniu planu powód występował do Urzędu Miasta Ł. o wyjaśnienia i o zmianę planu w obszarze, na którym położona jest jego nieruchomość. Po uzyskaniu informacji o braku możliwości zmiany planu, w dniu 25 listopada 2013 roku powód zwrócił się do Urzędu Miasta Ł. o wykupienie jego działek. W dniu 7 maja 2014 roku powód, za pośrednictwem swojego pełnomocnika, wystąpił o wypłatę odszkodowania za sporną działkę w kwocie 158.000 złotych, wyznaczając 14-dniowy termin do zapłaty. Pozwany odebrał to wezwanie w dniu 8 maja 2014 roku i pismem z 10 lipca 2014r. odmówił wypłaty żądanej kwoty. (pisma – k. 16-36)

W dniu 7 sierpnia 2014 roku powód wystąpił do Sądu Rejonowego dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi z wnioskiem o zawiązanie do próby ugodowej. Pozwany odmówił zawarcia ugody. (wniosek – k. 104-105; pismo pozwanego – k. 110)

Bezpośrednie otoczenie nieruchomości stanowią działki gruntu zabudowane budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, wybudowanymi w latach 2000 – 2012 i starszymi budynkami oraz tereny niezabudowane. Działka jest niezagospodarowana, nieogrodzona i nieuzbrojona. W bliskim otoczeniu znajdują się tereny kolejowe i droga ekspresowa (...). Sieć energetyczna znajduje się w odległości ok. 160 m od działki, sieć wodociągowa w odległości ok. 40 m, sieć gazowa jest doprowadzona do ulicy (...) w 2015 roku. Przez teren działki w części północnej przebiega kolektor kanalizacji sanitarnej, a w części południowej sieć kanalizacyjna. Nieruchomość należy do rodzaju nieruchomości, które są i mogą być przedmiotem obrotu wolnorynkowego.

Oszacowana wartość prawa własności nieruchomości gruntowej położonej w Ł. przy ul. (...), działka nr (...) o powierzchni 2299 m², według stanu nieruchomości przed podjęciem Uchwały Nr (...) Rady Miejskiej w Ł. z dnia 10 września 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Ł. położonego w rejonie: ul. (...), tory PKP, północna granica miasta, granica (...) i cen aktualnych wynosi 221.800 zł.

Oszacowana wartość prawa własności w/w nieruchomości według stanu po wejściu w życie Uchwały Nr (...) Rady Miejskiej w Ł. z dnia 10 września 2008 r. i cen aktualnych wynosi 96.200 zł. (opinia biegłej E. R. k. 191)

Oszacowana wartość prawa własności przedmiotowej nieruchomości gruntowej według stanu na datę wejścia w życie Uchwały Nr (...) Rady Miejskiej w Ł. z dnia 10 września 2008 r. przy uwzględnieniu faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości w dniu uchwalenia planu miejscowego i cen aktualnych wynosi: 114.000 zł.

Oszacowana wartość prawa własności nieruchomości według jej stanu na datę wejścia w życie w/w Uchwały, przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego od dnia wejścia w życie uchwalonego planu miejscowego i cen aktualnych wynosi: 101.300 zł. (opinia biegłej E. R. k. 294)

Zgodnie z poprzednim planem zagospodarowania terenu oznaczona działka była terenem rolnym. Teren, na którym jest położona nie jest w pełni rolny, jest to teren inwestycyjny. Działki zostały podzielone, część została sprzedana. Przed wejściem w życie Uchwały Nr (...) Rady Miejskiej w Ł. z dnia 10 września 2008 r. dla działki nr (...) istniała ponad wszelką wątpliwość możliwość ustalenia warunków zabudowy dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego

oraz uzyskania decyzji administracyjnej w tym zakresie. (opinia biegłej E. R. – e-protokół k. 229 v.-230, adnotacja 00:11:23, opinia biegłego J. K. – k. 282, k. 330-333)

Przytoczony stan faktyczny – niesporny między stronami - Sąd ustalił na podstawie dowodów ze złożonych do akt sprawy dokumentów, których wartości dowodowej nie kwestionowała żadna ze stron, zeznań świadków oraz powoda, a także opinii biegłych sądowych.

Ustalając stan faktyczny Sąd pominął złożoną do akt opinię prywatną sporządzoną przez rzeczoznawcę majątkowego B. W.. Opinia taka stanowi jedynie potwierdzenie koncepcji jej autora i nie mogła stanowić dowodu w sprawie, choćby dlatego, iż jest już nieaktualna.

Sąd Okręgowy zważył:

Sąd uznał, że w sprawie spełnione zostały przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego uregulowane w treści art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. z dnia 24 kwietnia 2012 r. poz. 647). Stosownie do jego treści - jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części.

Odpowiedzialność na tej podstawie uzależniona jest od wejścia w życie aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, poniesienia szkody przez właściciela nieruchomości oraz istnienia związku przyczynowego między wprowadzonym ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości a szkodą.

W tym miejscu wypada zaznaczyć, że pojęcie szkody nie zostało zdefiniowane w Kodeksie cywilnym. Treść art. 361 k.c. wskazuje jedynie na zakres szkody, podlegającej naprawieniu. W doktrynie i orzecznictwie przyjęte zostało, że szkodą jest uszczerbek majątkowy, czyli zmniejszenie się majątku wskutek pewnego zdarzenia, niezależnie od istnienia przesłanek odpowiedzialności za nią. Uszczerbek majątkowy może polegać na zmniejszeniu majątku przez ubytek, utratę lub zniszczenie poszczególnych składników majątkowych albo przez ich uszkodzenie lub obniżenie wartości, na zwiększeniu pasywów albo udaremnieniu zwiększenia się majątku przez nieuzyskanie korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Definicja szkody nie została zawarta również w ustawie o planowaniu przestrzennym. Jednakże przepisy art. 36 ust. 3 i 4 przewidujące odszkodowanie w przypadku sprzedaży nieruchomości wprost regulują roszczenia tak właściciela, jak i gminy na skutek zmniejszenia wartości nieruchomości ujawnionej poprzez sprzedaż nieruchomości. A zatem ustawodawca w sposób ewidentny traktuje spadek wartości nieruchomości, jako przypadek szczególny szkody.

Sposób wykładni pojęć „dotychczasowe korzystanie” i „korzystanie zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem” nie jest jednolity. W orzecznictwie (tak m. in. Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 22 stycznia 2014 o sygn. I ACa 961/13) wyraża się pogląd, który Sąd podziela, że faktyczny sposób korzystania z nieruchomości to także sposób, w jaki właściciel mógłby z niej korzystać. Na aprobatę zasługuje, bowiem pogląd wyrażany w orzecznictwie sądów administracyjnych, w myśl, którego, faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć w sposób odnoszący się do rzeczywistej wartości, jaką nieruchomość ta posiadała zanim miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określający aktualne przeznaczenie tej nieruchomości wszedł w życie. Jeżeli na danym terenie nie obowiązywał żaden plan miejscowy i w odniesieniu do znajdującej się na tym terenie konkretnej działki gruntu nie wydano decyzji o warunkach zabudowy, nie wyklucza to uznania, że faktyczne przeznaczenie tej nieruchomości to zabudowa mieszkaniowa. Dla określenia faktycznego sposobu jej wykorzystania przed uchwaleniem nowego planu miejscowego istotne znaczenie ma nie tylko konkretny sposób korzystania z niej przez dotychczasowego właściciela, ale również to, w jaki sposób mógłby on z niej korzystać (por. wyrok NSA W-wa z 4 grudnia 2012 r., OSK 1378/11, LEX nr 1367241, wyrok WSA we Wrocławiu z 14 marca 2012 r., II SA/Wr 816/11, LEX nr 1139034, wyrok SN z 7.7.2016 r. III CSK 317/15).

O możliwości przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową (która to kwestia pozostaje w związku z oceną czy na skutek zmiany przeznaczenia nieruchomości powoda w planie miejscowym doszło do obniżenia jej wartości) nie decyduje to, czy zabudowa taka faktycznie istnieje lub jest realizowana, jak też, czy wydano decyzję o warunkach zabudowy, ale to, czy taka zabudowa na określonym terenie jest dopuszczalna. W sytuacji, gdy możliwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy istniała, to należy ją objąć pojęciem faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości.

W niniejszej sprawie decydujące, zatem o przyznaniu odszkodowania jest uznanie, czy wskutek wejścia w życie uchwały Rady Miejskiej w Ł. z dnia 10 września 2008 roku doszło do ograniczenia korzystania z nieruchomości powoda „w dotychczasowy sposób” lub zgodnie z jej „dotychczasowym przeznaczeniem.”

Kwestia sporna sprowadza się do stwierdzenia, czy wprowadzenie ograniczeń spowodowało ograniczenie korzystania z nieruchomości powoda w postaci niemożności wybudowania na niej budynku - domu jednorodzinnego. Sąd ustalił, że powód od wielu lat posiadał przedmiotową nieruchomość w przeświadczeniu, iż w każdej chwili może ją zbyć, jako działkę budowlaną. W planie zagospodarowania przestrzennego z dnia 2 czerwca 1993 roku obszar ten był oznaczony, jako tereny o wiodącej funkcji użytkowania rolniczego. Po wygaśnięciu tego planu z dniem 31 grudnia 2003 roku, sposób zagospodarowania terenu wyznaczało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchwalone w dniu 3 kwietnia 2002 roku, które dla omawianego obszaru ustaliło wymóg niskiej intensywności zabudowy. Mimo tego rodzaju wskazówek, dla nieruchomości położonych w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości powoda, w tym dla działek (...) przylegających do drogi oznaczonej nr (...), do której dostęp posiada przedmiotowa działka gruntu, wydawane były decyzje o warunkach zabudowy. Nieruchomość ma dostęp do kanalizacji. W pobliżu zlokalizowany jest gazociąg, w niedalekiej odległości znajduje się również linia energetyczna. Wreszcie też nieruchomość ma dostęp do drogi publicznej. Stąd bezsprzecznie, w oparciu o opinię biegłego J. K., należy przyjąć, iż przed wejściem w życie Uchwały Nr (...) Rady Miejskiej w Ł. z dnia 10 września 2008 r. dla działki nr (...) istniała możliwość ustalenia warunków zabudowy dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz uzyskania decyzji administracyjnej w tym zakresie.

W konsekwencji niewątpliwym jest, że powód wskutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego także obszar jego nieruchomości, poniósł szkodę polegającą na ograniczeniu w sposobie korzystania z nieruchomości i zmniejszeniu jej wartości.

W zakresie sposobu ustalenia wartości szkody, Sąd oparł się na treści art. 37 ust. 11 u.p.z.p., jednakże w brzmieniu sprzed nowelizacji, wprowadzonej art. 497 pkt 8 lit a ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (Dz. U. z 2017.1566). Zgodnie z przepisami intertemporalnymi zawartymi w tejże ustawie, a ściślej art. 545 ust. 4, do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. przez 1 stycznia 2018 roku), niewymienionych w ust. 1-3d, stosuje się przepisy dotychczasowe. Sąd stanął na stanowisku, że sprawą „wszczętą i niezakończoną”, o której mowa w art. 545 ust. 4 p.w., jest także sprawa cywilna, która toczy się w oparciu o przepis art. 36 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i jest kontynuacją wszczętego wcześniej postępowania administracyjnego, którego wynik nie zadowolili powoda, tym bardziej, że pozew w niniejszej sprawie wpłynął w dniu 9 lutego 2017r., a więc przed zmianą brzmienia art. 37 ust. 11 u.p.z.p. Gdyby wola ustawodawcy była inna, zawarłby ją wprost w przepisach. Tymczasem interpretacja, na jaką powołuje się pozwany jest nie do pogodzenia z zasadą *lex retro non agit*. Dodatkowo należy wskazać, że nie jest winą powoda, iż najpierw postępowanie administracyjne, a następnie cywilne toczyło się tak długo, gdyż to pozwana odmawiała spełnienia roszczeń, mimo posiadania wiedzy, iż podobne roszczenia są uwzględniane w wyniku toczących się procesów.

Wreszcie podnieść wypada, że znowelizowany art. 37 ust. 11 u.p.z.p. określa sposób ustalania wartości nieruchomości wyłącznie w odniesieniu do tych nieruchomości, co, do których 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. Wówczas wartość nieruchomości określa się na potrzeby odszkodowania na podstawie wyłącznie faktycznego użytkowania terenu. Przepis nie reguluje sytuacji, gdy na skutek uchwalenia planu stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone dalsze potencjalnie dopuszczalne wcześniej korzystanie z terenu.

Wprowadzając regulację zawartą w art. 37 ust. 11 u.p.z.p. dotyczącą sposobu wyceny nieruchomości, jednocześnie nie dokonano zmiany art. 36 ust. 1 u.p.z.p., która wykluczyłaby dochodzenie odszkodowań w przypadku uniemożliwienia przez plan dotychczas potencjalnie dopuszczalnego sposobu wykorzystania nieruchomości. Przyczyny wprowadzenia powyżej wskazanych zmian przepisów nie zostały opisane w uzasadnieniu projektu ustawy je wprowadzającej, trudno, zatem wskazać, jaka była w tym zakresie intencja ustawodawcy. Dlatego też, zdaniem Sądu, przytoczona na wstępie wykładnia art. 36 ust. 1 nadal jest aktualna (por. Z. Niewiadomski, (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. Wyd. 10, Warszawa 2018).

Odwołując się do wyliczeń zawartych w opinii biegłego rzeczoznawcy (nieuwzględniających faktycznego sposobu użytkowania działki) Sąd ustalił, iż wartość rynkowa nieruchomości zmniejszyła się na skutek uchwalenia uchwały Nr (...) o kwotę 125.600 (tj. 221.800 – 96.200) zł i kwota taka podlega zasądzeniu.

O odsetkach od zasądanego odszkodowania Sąd orzekł na podstawie art. 37 ust. 9 powołanej wyżej ustawy, który przewiduje 6 – miesięczny termin na wypłatę odszkodowania od daty złożenia wniosku. Powód ostatecznie sprecyzował swe roszczenie, jako odszkodowawcze w piśmie z dnia 7 maja 2014 roku, odebranych przez pozwaną w dniu 8 maja 2014r. Dlatego też odsetki należne są od upływu 6 miesięcy od tejże daty.

Powództwo w pozostałym zakresie podlegało oddaleniu, jako nadmiernie wygórowane, a tym samym bezzasadne.

Biorąc pod uwagę to, iż powód wygrał proces w 99,37%, a więc uległ tylko co nieznacznej części swego żądania, Sąd zasądził od pozwanej na rzecz B. S. kwotę 13737 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Na kwotę tę złożyło się: 6320 zł opłaty sądowej, 2000 zł zaliczki na poczet wynagrodzenia biegłego, 17 zł opłaty skarbowej od pełnomocnictwa oraz 5400 zł wynagrodzenia pełnomocnika, ustalonego na podstawie § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015r. poz. 1804 z późn. zm.).

W toku postępowania pozwana wpłaciła dwie zaliczki w kwotach po 2000 zł na poczet wynagrodzenia biegłych (k. 230v i k. 270). Z uwagi na to, iż powód mimo wezwania zawartego w punkcie 3 postanowienia z 19 czerwca 2017r. nie uiścił 987,46 zł na poczet wynagrodzenia biegłego i kwota ta została wypłacona z funduszu Skarbu Państwa, Sąd na podstawie art. 113 ust.1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. (tj. Dz. U. 2010 r., nr 90, poz. 594 z późn. zm.) o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, nakazał przeksięgować na poczet dochodów budżetowych Skarbu Państwa kwoty 94,58 zł i 892,88 zł z zaliczek uiszczonych przez pozwaną (punkt 3 wyroku). Natomiast na podstawie art. 84 ust. 1 w/ w ustawy, nakazał wypłacić z funduszu Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Łodzi na rzecz pozwanej kwotę 1107,12 zł tytułem zwrotu niewykorzystanej zaliczki na poczet wydatków (punkt 4 wyroku).