

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 12 czerwca 2017 r. E. N. wniosła o zasądzenie od Miasta Ł. na jej rzecz kwoty 100.000 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 3 kwietnia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. oraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty.

Roszczenie stanowiło odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości wskutek unieważnienia planu miejscowego. Jako podstawę prawną żądania wskazano art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 roku, poz. 1073).

(pozew, k. 2-5)

W odpowiedzi na pozew Miasto Ł. wniosło o oddalenie powództwa. Pozwany zakwestionował powództwo zarówno co do zasady jak i wysokości.

(odpowiedź na pozew k. 60-66)

W piśmie z 19 lipca 2019 r., na wezwanie Sądu, E. N. ostatecznie sprecyzowała, że podstawą faktyczną żądania są następujące okoliczności:

1. odmowa wydania decyzji o warunkach zabudowy w oparciu o twierdzenie, że dla działki gruntu obowiązują ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
2. w oparciu o ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powódka uzyskała decyzję o pozwoleniu na budowę, która zatwierdzała projekt budowlany przewidujący, między innymi, budowę budynku 7-kondygnacyjnego o wskaźniku zabudowy powierzchni działki na poziomie 79,1%, z płaskim dachem i możliwością organizacji 40 miejsc parkingowych poza terenem działki;
3. po stwierdzeniu nieważności uchwały Rady Miejskiej z 18 czerwca 1997 roku, powódka uzyskała możliwość zabudowy działki tylko w 63% jej powierzchni i posadowienia budynku o wysokości 5 kondygnacji;
4. zmiana w możliwości zabudowy działki poprzez ograniczenie powierzchni użytkowej budynku wpłynęła wprost na wartość nieruchomości;
5. powódka poniosła szkodę majątkową, która polegała na zmniejszeniu wartości nieruchomości.

Natomiast jako podstawę prawną żądania wskazano art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.

W piśmie z dnia 21 kwietnia 2021 r. powódka podniosła, że źródłem jej szkody jest spadek wartości nieruchomości, który w zależności od ustalonego przez sąd stanu faktycznego, źródło będzie miał albo w uchyleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który był podstawą wydania decyzji o pozwoleniu na budowę z dnia 30 września 2010 r. albo odmowie wydania decyzji o warunkach zabudowy w 2009 r. i w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy z dnia 31 stycznia 2011 r. która określiła parametry zabudowy w innym, ograniczonym zakresie, niż parametry określone w decyzji o pozwoleniu na budowę w decyzji z 30 września 2010 r.

(pismo, k. 1062-1063, pismo, 1192-1192v.)

W piśmie z dnia 2 lipca 2021 r. pozwany podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie, kwestionując powództwo co do zasady, jak i wysokości oraz podnosząc brak adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy działaniem pozwanego, a obniżeniem przez powódkę ceny nieruchomości. Pozwany podniósł również zarzut przedawnienia roszczenia.

(pismo, k. 1203-1203v.)

Sąd Okręgowy ustalił, co następuje:

E. N. była właścicielem nieruchomości położonej w Ł., przy ulicy (...), stanowiącej zabudowaną działkę gruntu oznaczoną numerem (...) o obszarze 7a 94 m<sup>2</sup>, objętą księgą wieczystą nr (...), którą nabyła na podstawie umowy sprzedaży z 9 listopada 2007 r.

(okoliczności bezsporne)

W dniu 19 sierpnia 2009 r. E. N. zawarła przedwstępną umowę sprzedaży nieruchomości ze S. W.. W umowie oświadczyła m.in., że dla obszaru, na którym położona jest nieruchomość, będąca przedmiotem sprzedaży, obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jednakże nie przewiduje on żadnego przeznaczenia dla obszaru tej nieruchomości.

Strony umowy zobowiązały się do zawarcia umowy sprzedaży, na mocy której E. Z. sprzeda S. W. przedmiotową nieruchomość w stanie wolnym od wszelkich zadłużeń i obciążeń z wyjątkiem hipoteki ujawnionej w księdze wieczystej za cenę brutto 2.600.000 zł, zaś S. W. zobowiązał się kupić powyższą nieruchomość, za wskazaną cenę. Termin zawarcia przyrzeczonej umowy sprzedaży strony zgodnie ustaliły po upływie siedmiu miesięcy od dnia zawarcia umowy przedwstępnej, nie później jednak niż w terminie dziesięciu miesięcy, tj. najpóźniej do dnia 19 czerwca 2010 r.

Strony ustaliły, że kupującemu będzie przysługiwać prawo odstąpienia od umowy przedwstępnej bez wyznaczania dodatkowego terminu, jeżeli w terminie dziesięciu miesięcy od dnia zawarcia niniejszej umowy, tj. najpóźniej do 19 czerwca 2010 r., nie zostaną spełnione następujące warunki:

- wydanie decyzji pozwolenia na budowę na przedmiotowej działce gruntu obiektu hotelowo-biurowego o powierzchni użytkowej minimum 2.500 m<sup>2</sup>, przy czym decyzja powinna być ostateczna i prawomocna;
- rozwiązanie wszystkich umów najmu lokali w budynkach położonych na przedmiotowej działce gruntu, przy czym lokale te winny być opróżnione ze wszystkich rzeczy wniesionych do nich w czasie trwania najmu.

Umowa przedwstępna była pięciokrotnie aneksowana. Na mocy aneksu zawartego:

- a) 16 czerwca 2010 r. termin zawarcia umowy przyrzeczonej został przedłużony najpóźniej do 30 lipca 2010 r.
- b) 30 lipca 2010 r. termin zawarcia umowy przyrzeczonej został przedłużony najpóźniej do 30 września 2010 r.
- c) 29 września 2010 r. termin zawarcia umowy przyrzeczonej został przedłużony najpóźniej do 30 listopada 2010 r.
- d) 30 listopada 2010 r. termin zawarcia umowy przyrzeczonej został przedłużony najpóźniej do 28 lutego 2011 r.
- e) 24 lutego 2011 r. termin zawarcia umowy przyrzeczonej został przedłużony najpóźniej do 31 marca 2011 r.

(umowa przedwstępna, k. 6-12; aneksy do umowy, k. 912-917 )

E. Z. współdziałała ze S. W. aby uzyskać warunki zabudowy i pozwolenie na budowę. E. Z. upoważniła S. W. do dokonania niezbędnych czynności administracyjnych w tym zakresie.

(zeznania świadka R. W., e-protokół – od 00:06:13, 920v.-921)

W dniu 5 kwietnia 2011 r. E. Z. zawarła ze S. W. umowę sprzedaży przedmiotowej nieruchomości. W wykonaniu zobowiązania wynikającego z zawartej umowy przedwstępnej, nieruchomość została sprzedana za cenę 2.500.000 zł.

Strony w treści umowy oświadczyły, że:

- dla obszaru, na którym położona jest nieruchomość będąca przedmiotem niniejszej umowy nie ma obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. wyrokiem z 22 września 2010 r., sygn. II SA/Łd 721/10, stwierdził nieważność Uchwały Rady Miejskiej Nr LXIII/623/97 w Ł. z dnia 18 czerwca 1997 r. w sprawie zmiany miejscowego ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ł. w części obejmującej obszar pomiędzy ulicami: (...) i projektowanym przebiegiem ulicy (...), zaś nowa uchwała nie została podjęta;

- na podstawie powołanego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego została wydana na rzecz kupującego, w dniu 30 września 2010 r., przez Prezydenta Miasta Ł., Decyzja Nr (...) zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę budynku biurowo-usługowo-handlowego z podziemnym garażem i infrastrukturą techniczną, na nieruchomości będącej przedmiotem niniejszej umowy, przy czym, na mocy decyzji Nr (...) Wojewody (...) z 4 stycznia 2011 r. powyższa decyzja została uchylona oraz odmówiono zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, z uwagi na fakt stwierdzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. nieważności uchwały Rady Miejskiej w Ł.;

- dla przedmiotowej nieruchomości została wydana na rzecz kupującego decyzja o warunkach zabudowy, która jest ostateczna i pozostaje ważna – decyzja Nr (...) o warunkach zabudowy wydaną przez Prezydenta Miasta Ł. 31 stycznia 2011 r., w której ustalono warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na: budowie budynku o funkcji biurowo-usługowo-handlowej z garażem podziemnym i zjazdem oraz urządzeniami budowlanymi, przewidzianej do realizacji na przedmiotowej nieruchomości.

Strony zgodnie ustaliły, że w związku ze stwierdzeniem nieważności Uchwały Rady Miejskiej w sprawie zmiany miejscowego ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Ł. i treścią decyzji o warunkach zabudowy, zmieniają uzgodnioną w umowie przedwstępnej cenę sprzedaży na kwotę 2.500.000 zł.

(umowa sprzedaży, k. 13-21)

Miejscowy plan ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta Ł. z 1993 r. do 31 grudnia 2003 r. dla terenu o symbolu VII.01, na którym mieści się przedmiotowa nieruchomość, przewidywał: likwidację istniejącej zabudowy i przekształcenie terenu w zielen publiczną oraz zakaz realizacji nowych obiektów kubaturowych.

Uchwałą Nr LXI11/623/97 Rady Miejskiej w Ł. z 18 czerwca 1997 r. w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta Ł. w części obejmującej obszar pomiędzy ul. (...), ul. (...), ul. (...) i projektowanym przebiegiem ul. (...). L. Ż. dokonano zmiany planu ogólnego z 1993 r. Plan ten nie zawierał żadnych ustaleń planistycznych w stosunku do terenu, na którym położona jest działka powódki, tj. terenu o symbolu VII.01.

(uchwała, k. 1064-1065, 169-173; opinia biegłego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, k. 934-998, 1022-1031, e-protokół – od 00:02:46, k. 1054v.-1056, 1078-1084, 1111-1117, e-protokół – od 00:02:37, k. 1165v.-1166v)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. wyrokiem z 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 721/10, stwierdził nieważność Uchwały Rady Miejskiej Nr LXIII/623/97 w Ł. z dnia 18 czerwca 1997 roku w sprawie zmiany miejscowego ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Ł. w części obejmującej obszar pomiędzy ulicami: (...) i projektowanym przebiegiem ulicy (...).

Przyczyną unieważnienia uchwały był brak regulacji dla tej części terenu.

(wyrok wraz z uzasadnieniem, k. 54-67v.)

E. N. w dniu 13 stycznia 2009 r. wystąpiła z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku usługowego o funkcji biurowo-hotelowej z usługami handlowymi w parterze oraz garażem podziemnym do realizacji w Ł. przy ul. (...). Decyzją z 22 stycznia 2009 r. postępowanie zostało umorzono z uwagi na

to, że teren na którym planowana była inwestycja był objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (uchwała Nr LXIII/623/97 Rady Miejskiej w Ł. z 18 czerwca 1997 r.).

(wniosek, k. 878-879; kserokopia postępowania administracyjnego, k. 880-894; decyzja, k. 1066, 895, dokumentacja, k. 1067-1068)

Dla przedmiotowej nieruchomości zostały wydane następujące decyzje:

a) z dnia 30 września 2010 r. wydana przez Prezydenta Miasta Ł., Nr (...) zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę budynku biurowo-usługowo-handlowego z podziemnym garażem i infrastrukturą techniczną, na nieruchomości położonej w Ł. przy ul. (...), działka nr ew. (...)w obr. (...) (pozwolenie zostało wydane na wniosek: Centrum S. W.);

Zgodnie z załącznikiem do ww. decyzji (projektem budowlanym budynku biurowo- usługowo-handlowego) dane liczbowe, dotyczące planowanej inwestycji, były następujące:

- - powierzchnia terenu objętego opracowaniem = 913,76 m<sup>2</sup>,
  - powierzchnia terenu działki nr (...) = 794,32 m<sup>2</sup>,
  - powierzchnia zabudowy = 628,50 m<sup>2</sup>,
  - powierzchnia terenów utwardzonych w granicach własności, w tym:
    - powierzchnia dróg = 14,04 m<sup>2</sup>,
    - powierzchnia chodników = 151,78 m<sup>2</sup>,
    - kubatura = 21 294,36 m<sup>3</sup>,
    - powierzchnia całkowita = 5 563,79 m<sup>2</sup>,
    - całkowita powierzchnia użytkowa = 4 765,19 m<sup>2</sup>,
    - ilość miejsc parkingowych w parkingu podziemnym = 18, w tym 1 dla

niepełnosprawnych,

- - ilość miejsc poza terenem działki = 40.

Na mocy decyzji Nr (...) Wojewody (...) z 4 stycznia 2011 r. powyższa decyzja została uchylona oraz odmówiono zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, z uwagi na fakt stwierdzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. nieważności uchwały Rady Miejskiej w Ł.;

b) z dnia 31 stycznia 2011 r. Nr (...) o warunkach zabudowy wydana przez Prezydenta Miasta Ł., w której ustalono warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku o funkcji biurowo-usługowo- handlowej (powierzchnia sprzedaży dla części handlowo-usługowej około 1.000 m<sup>2</sup>) z garażem podziemnym i zjazdem oraz urządzeń budowlanych przewidzianej do realizacji w Ł. przy ul. (...). Decyzja ta została wydana po przeprowadzeniu analizy urbanistycznej w wyznaczonym przez organ obszarze analizowanym, w którym to obszarze przeważa funkcja związana z zabudową biurową, usługową i handlową. Powyższa decyzja została wydana po unieważnieniu planu

miejscowego z 1997 r. We wniosku o wydanie warunków zabudowy z 8 listopada 2010 r. wskazano następujące parametry planowanej inwestycji:

- powierzchnia terenu inwestycji (dz. nr (...)) i fragment działki drogowej 76/64) = 913 m<sup>2</sup>;
- powierzchnia zabudowy = 628,50 m<sup>2</sup>;
- powierzchnia utwardzona = 284,50 m<sup>2</sup>;
- wysokość budynku = 27 m; liczba kondygnacji = 8;
- powierzchnia całkowita obiektu = 5 563,79 m<sup>2</sup>;
- całkowita powierzchnia użytkowa obiektu = 4 765,19 m<sup>2</sup>;
- powierzchnia sprzedaży (dla obiektów handlowych) = 1.000,5 m<sup>2</sup>;
- kubatura = 21 294,36 m<sup>3</sup>;
- przewidywana liczba miejsc parkingowych = 18 na parkingu podziemnym i 40 poza terenem działki.

c) Nr(...) pozwolenie na budowę – budowa budynku biurowo-usługowo-handlowego wraz z instalacjami wewnętrznymi, podłączenie kanalizacji deszczowej i sanitarnej, podłączenie wodociągowe, odwodnienie terenu, wewnętrzny układ komunikacji i parkowania oraz zjazd z ul. (...), na nieruchomości położonej w Ł. przy ul. (...), działka nr ew. (...) w obr. (...)(pozwolenie zostało wydane na wniosek Centrum S. W.).

(wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy wraz z załącznikami, k. 72-147, 150-153; wnioski z analizy urbanistycznej, k. 149; decyzja z 31 stycznia 2011 r., k. 155-156; kserokopie postępowania administracyjnego, k. 158-166, 174-204, 209-862; decyzja z 30 września 2010 r., k. 167-168; Decyzja Nr (...), k. 205-208)

S. W. wystąpił do Miasta Ł. o zwrot poniesionych kosztów nabycia nieruchomości i zmianami w warunkach zabudowy.

(zeznania świadka R. W., e-protokół – od 00:06:13, 920v.-921)

Z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego:

1) uchwalenie, a następnie stwierdzenie nieważności planu miejscowego z 1997 r. (stanowiącego jedynie z założenia zmianę planu miejscowego z 1993 r.), nie wpłynęło na możliwość zabudowy nieruchomości E. N. (plan miejscowy z 1997 r. nie zawierał żadnych ustaleń planistycznych w stosunku do terenu, na którym położona jest działka powódki, tj. terenu o symbolu VII.01), w związku z tym nie stanowił samodzielnego bytu prawnego w części dotyczącej tego terenu;

2) przed uchwaleniem planu miejscowego z 1997 r., w trakcie jego obowiązywania i po stwierdzeniu jego nieważności, możliwości zabudowy nieruchomości powódki były:

a) takie jak w planie miejscowym z 1993 r.: likwidacja istniejącej zabudowy i przekształcenie terenu w zielen publiczną oraz zakaz realizacji nowych obiektów kubaturowych (do dnia obowiązywania tego planu: 31 grudnia 2003 r.),

b) zaś od 1 stycznia 2004 r. możliwości zabudowy były oparte o ustalenia decyzji o warunkach zabudowy; nieruchomość położona była w obszarze zabudowy biurowej, usługowej i handlowej, która pozwalała na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu.

(opinia biegłego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, k. 934-998, 1022-1031, e-protokół – od 00:02:46, k. 1054v.-1056, 1078-1084, 1111-1117, e-protokół – od 00:02:37, k. 1165v.-1166v.)

Decyzje o pozwoleniu na budowę powinny być wydawane na podstawie planu miejscowego z 1993 r. (do dnia jego obowiązywania), o ile plan ten dla danego terenu ustalał przeznaczenie pod zabudowę (dla terenu o symbolu VII.01 plan ten ustalał zakaz realizacji nowych obiektów kubaturowych). Po utracie mocy prawnej tego planu (od dnia 1 stycznia 2004 r.) decyzje o pozwoleniu na budowę powinny być wydawane w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy (dla zabudowy usługowej). Taka decyzja została wydana 31 stycznia 2011 r. Z uwagi na to, że w obszarze analizowanym występuje zabudowa biurowa, usługowa i handlowa, która pozwala na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu, dla nieruchomości ustalono rodzaj zabudowy: zabudowa usługowa.

(opinia biegłego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, k. 934-998, 1022-1031, e-protokół – od 00:02:46, k. 1054v.-1056, 1078-1084, 1111-1117, e-protokół – od 00:02:37, k. 1165v.-1166v.)

Z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego rodzaj zabudowy: zabudowa usługowa był możliwy do określenia w decyzji o warunkach zabudowy jaka mogła zostać wydana, gdyby postępowanie w przedmiocie z wniosku nie zostało umorzone decyzją Nr (...)Prezydenta Miasta Ł.

z dnia 22 stycznia 2009 r. Możliwości zabudowy, jakie mogły być wskazane w decyzji o warunkach zabudowy, byłyby tożsame z danymi liczbowymi, parametrami technicznymi dotyczącymi planowanej inwestycji wskazanymi w projekcie budowlanym i w opisie technicznym do tego projektu.

(opinia biegłego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, k. 934-998, 1022-1031, e-protokół – od 00:02:46, k. 1054v.-1056, 1078-1084, 1111-1117, e-protokół – od 00:02:37, k. 1165v.-1166v.)

Parametry wskazane w decyzji o warunkach zabudowy z 2011 r. są mniej korzystne, niż te wskazane w projekcie budowlanym i w opisie technicznym do tego projektu. Zakres i rodzaj parametrów zależy ostatecznie od decyzji inwestora. Organ powinien dokonać analizy parametrów maksymalnych; jeżeli inwestor składa wnioski o parametry mniejsze, to organ wyraża zgodę, ponieważ one mieszczą się w parametrach maksymalnych.

(opinia biegłego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, k. 934-998, 1022-1031, e-protokół – od 00:02:46, k. 1054v.-1056, 1078-1084, 1111-1117, e-protokół – od 00:02:37, k. 1165v.-1166v.)

E. N. 7 kwietnia 2014 r. wystąpiła z wnioskiem o zawiązanie do próby ugodowej Miasto Ł., żądając zapłaty 280.000 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia złożenia wniosku do dnia zapłaty. W uzasadnieniu wniosku wskazała, że była właścicielem nieruchomości położonej w Ł. przy ul. (...), która została sprzedana 5 kwietnia 2011 r. W związku z uchynieniem planu zagospodarowania przestrzennego zmuszona została obniżyć cenę sprzedaży o kwotę 100.000 zł co stanowi jej szkodę. Sprawa toczyła się przed Sądem Rejonowym dla Łodzi – Śródmieścia w Łodzi pod sygnaturą akt I Co 95/14. Do zawarcia ugody między stronami nie doszło.

(kserokopia wniosku, k. 154-154v.; k. 1132-1133; kopia protokołu, k. 1134)

Wobec zarzutów strony powodowej do opinii biegłej dotyczących stanu prawnego nieruchomości w sytuacji zaistnienia uchwały, która nie zawierała regulacji odnoszącej się do przedmiotowej nieruchomości (co stało się przyczyną jej unieważnienia), Sąd w pełni podziela wnioski postawione przez biegłą. Znajdują one pełne odzwierciedlenie w judykaturze. „Pusta” uchwała w ogóle nie odnosiła się do tego terenu. W tej sytuacji sięganie do uprzednio obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego (do momentu utraty jego mocy) było w pełni uzasadnione. Na tym właśnie opiera się zasada ciągłości planowania planistycznego powstała na gruncie wykształconego pojęcia tzw. luki planistycznej wypracowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego: „W takim kontekście normatywnym została sformułowana zasada „ciągłości planistycznej” („ciągłości

działań planistycznych”) gminy, na którą powołał się Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 9 lutego 2010 r., P 58/08 (OTK-A 2010, nr 2, poz. 9) i z dnia 18 grudnia 2014 r., K 50/13 (OTK-A 2014, nr 1, poz. 121). Wbrew odmiennemu przekonaniu Sądu, wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego nie ma tylko ograniczonego, jednostkowego charakteru. W orzeczeniach tych zostały zawarte rozważania o charakterze generalnym i uniwersalnym, nawiązujące do ciągłości procesów planistycznych i dotyczące skutków „luki planistycznej”, istniejącej w czasie pomiędzy utratą mocy obowiązującej starych planów, a wejściem w życie nowych planów. Trybunał w swej argumentacji uwzględnił zasadę ciągłości planowania i wynikające z niej konsekwencje. Zasada „ciągłości planowania przestrzennego” formułowana również w piśmiennictwie, nie została wprost wysłowiona w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz odkodowuje się ją z przepisów tej ustawy, m.in. art. 87 ust. 1, 10 ust. 1 pkt 1, 62 ust. 2, 58 ust. 1, 62 ust. 1 i art. 32” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2015 r., sygn. akt IV CSK 754/14).

Interpretacja tych zasad prowadzi do określonych wniosków. Dlatego w orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważa pogląd, że nieobowiązanie miejscowego planu w okresie tzw. luki planistycznej nie oznacza, że sposób korzystania z nieruchomości jest w tym czasie niczym nieograniczony. Określenie tego sposobu powinno nastąpić z uwzględnieniem postanowień planu miejscowego obowiązującego uprzednio (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt II CSK 336/14, z dnia 9 września 2015 r., sygn. akt IV CSK 754/14, z dnia 11 maja 2018 r., sygn. akt II CSK 461/17), względnie faktycznie podejmowanych przez właściciela działań w ramach uzyskanych przezeń decyzji i zezwoleń, w szczególności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wpływających na sposób wykonywania prawa własności (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2018 r., sygn. akt II CSK 461/17, i z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II CSK 714/18).

Z tych względów wnioski biegłej, w których wywodziła, że brak regulacji w planie z 1997 roku powodował, że plan ten nie miał żadnego znaczenia dla możliwości zabudowy przedmiotowej nieruchomości, są słuszne; znajdują oparcie również w bogatym orzecznictwie i nie mogły zostać skutecznie wzruszone. Ani uchwalenie planu z 1997 roku, ani jego uchylenie w żaden sposób nie wpłynęło na status nieruchomości powódki. Słuszne są wywody, że w tej sytuacji, nie traciły na znaczeniu dotychczasowe regulacje planu z 1993 roku (do czasu jego uchylenia mocą samej ustawy). Dlatego, Sąd pominął wnioski strony powodowej o zobowiązanie biegłej L. P. do wydania opinii na warunkach wskazanych przez stronę powodową lub dopuszczenie dowodu z opinii innego biegłego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu szacowania nieruchomości. Żądanie wydania przez biegłego opinii w kształcie żądanym przez stronę powodową było po prostu sprzeczne z powyższą linią; nie mogło zostać zaakceptowane przez biegłego i Sąd.

W powyższym stanie faktycznym, Sąd zważył, co następuje:

Wobec przeprowadzenia całego postępowania dowodowego, wyrok – na podstawie art. 15 zys<sup>2</sup> ustawy z dnia 20 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t. j. z dnia 16 października 2020 r., Dz.U. z 2020 r. poz. 1842) – został wydany na posiedzeniu niejawnym.

Powództwo podlegało oddaleniu w całości jako bezzasadne.

W ocenie Sądu zarówno pierwotna podstawa faktyczna i prawna żądania pozwu, jak i określona w piśmie z 19 lipca 2019 r. (k. 1062-1063) jako niezasadne skutkowały oddaleniem powództwa w całości.

Pierwotnie strona powodowa wywodziła swoje roszczenie z treści art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 roku, poz. 1073). Zgodnie z tym przepisem, 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 art. 36, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinno być obliczone na dzień sprzedaży nieruchomości, jako różnica między

wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu przed zmianą planu, a ceną, jaką właściciel albo użytkownik wieczysty faktycznie uzyskał, sprzedając nieruchomość po zmianie planu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. akt IV CSK 97/15). Stosownie do treści art. 4 ust. 1 i 2 tej samej ustawy, ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, natomiast w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z treścią art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017 roku (w tym także 5 kwietnia 2011 r. – daty sprzedaży przez powódkę nieruchomości) 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 – przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do dnia 31 grudnia 2017 roku nie przewidywały żadnych odrębnych zasad ustalania wysokości odszkodowania należnego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy.

Stan prawny w tym zakresie uległ zmianie z dniem 1 grudnia 2018 roku, tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566). Przepis art. 497 tej ostatniej ustawy przewidywał bowiem zmianę dotychczasowej treści art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa Prawo wodne nie zawierała żadnych przepisów intertemporalnych dotyczących stosowania wyżej przywołanego przepisu do stosunków prawnych powstałych przed jej wejściem w życie.

Dla oceny zasadności powództwa powódki oraz zarzutów podniesionych przez stronę pozwaną wskazać należy na powszechnie przyjęty w orzecznictwie sądowym i podzielany przez sąd orzekający w sprawie niniejszej sposób interpretacji wyżej przywołanych przepisów w ich brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017 roku (tj. bez uwzględnienia skutków treści art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2018 roku), natomiast w dalszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy obecnie (tj. wobec aktualnej treści art. 37 ust. 11 wyżej przywołanej ustawy) ten sposób wykładni przepisów może mieć zastosowanie do stanów faktycznych mających miejsce przed 1 stycznia 2018 roku.

W pierwszej z wyżej wymienionych kwestii wskazać należy na to, że prawidłowy jest wyrażony w orzecznictwie sądowym pogląd, zgodnie z którym korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem (w rozumieniu, w jakim pojęcie to występuje w treści art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), oznacza korzystanie odpowiadające przeznaczeniu przewidzianemu w uprzednio obowiązującym miejscowym planie albo (w razie braku takiego planu dla danego obszaru) odpowiadające przeznaczeniu wynikającemu z treści decyzji o warunkach zabudowy, wydanej na podstawie art. 4 ust. 2 lub art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2016, sygn. akt III CSK 271/15 oraz przywołane tam wcześniejsze orzecznictwo sądowe) – co oznacza, że w omawianej kwestii (tj. dla ustalenia dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości) należy uwzględnić sposób korzystania z nieruchomości potencjalnie dopuszczalny, nawet jeśli do dnia uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie został on faktycznie zrealizowany przez uprawnionego. W takim rozumieniu pojęcia przeznaczenia nieruchomości nie można interpretować wąsko (tj. tylko jako odnoszącego się do przeznaczenia wynikającego z obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego – co prowadziłoby do trudnego do zaakceptowania wniosku, zgodnie z którym przy braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego nieruchomość nie ma żadnego przeznaczenia) lecz w taki sposób, że przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o przeznaczeniu nieruchomości przesądzają prawnie dopuszczalne możliwości jej wykorzystania, w tym także treść wydanych decyzji o warunkach zabudowy (uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2015 r., sygn. akt IV CSK 754/14). U podstaw takiego sposobu wykładni leży słuszne przekonanie, zgodnie z którym gmina nie może wywodzić korzystnych dla siebie skutków prawnych z istnienia tzw. luki planistycznej, tj. z trwającego kilka lub więcej lat stanu, w którym gmina nie korzysta ze swojej kompetencji (będącej zarazem powinnością władzy publicznej) do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania dla danego obszaru. W wyżej przywołanym uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie IV



CSK 754/14 wskazuje się na to, że nieuchwalenie planu miejscowego we właściwym terminie stanowi zaniechanie przez władzę lokalną prowadzenia prawidłowej polityki przestrzennej na swoim obszarze, którego negatywnymi konsekwencjami nie powinni być dotknięci właściciele. W konsekwencji, w przypadku zaistnienia tzw. „luki planistycznej” należy badać, czy właściciel doznał ograniczeń w możliwości korzystania z nieruchomości na skutek wejścia w życie nowego planu, w stosunku do dotychczasowego jej przeznaczenia, które nie może być utożsamiane z przeznaczeniem przewidzianym w poprzednio obowiązującym planie, jeżeli doszło do naruszenia zasady ciągłości planistycznej – innymi słowy, w okresie istnienia tzw. luki planistycznej na danym obszarze o przeznaczeniu danej nieruchomości przesądza dopuszczalna prawnie możliwość korzystania z niej zgodnego z interesami właściciela nieruchomości, której potwierdzeniem jest w szczególności treść decyzji o warunkach zabudowy.

Omawiany wyżej pogląd stał się zdecydowanie dominującym w orzecznictwie sądowym sposobem wykładni przepisów w ich brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017 r. Zmianę wprowadziła wyżej przywołana nowelizacja art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązująca od dnia 1 stycznia 2018 r., gdyż nowelizacja w sposób ostateczny i jednoznaczny dookreśliła, w jaki sposób należy ustalać wartość nieruchomości dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowania należnego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt. 1 ustawy. Podzielić jednak należy pogląd przedstawiony w omawianej kwestii w jednym z orzeczeń Sądu Najwyższego, zgodnie z którym brak norm intertemporalnych przy wprowadzaniu art. 37 ust. 11 omawianej ustawy w brzmieniu obecnie obowiązującym nie oznacza, że kwestia ta nie jest uregulowana - zastosowanie mają bowiem wówczas ogólne zasady (wskazane w szczególności w art. 3 k.c.), tj. w szczególności zasada niedziałania prawa wstecz. Z ogólnych zasad prawa intertemporalnego wynika, że oceny skutków konkretnej czynności dokonuje się na podstawie prawa obowiązującego w czasie, gdy czynność ta została dokonana (*tempus regit actum*). Jeśli zatem szkoda została wyrządzona pod rządami dawnego prawa, to właśnie dawne prawo przesądza o dopuszczalności i wysokości odszkodowania (uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2019, sygn. akt III CSK 265/18). Za trafny uznać trzeba także pogląd, zgodnie z którym 37 ust. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w swoim nowym brzmieniu nie ma bynajmniej charakteru technicznego (tj. dotyczącego wyłącznie metody ustalania wysokości odszkodowania), lecz w istocie prowadzi do istotnego ograniczenia roszczeń właścicieli nieruchomości, gdyż z punktu 2) omawianego przepisu wynika, że podstawą ustalenia wartości nieruchomości dla potrzeb ustalenia wysokości odszkodowania jest zmiana dotychczasowego przeznaczenia wynikającego z planu miejscowego, który jest zmieniany lub uchylany (co wyłącza przyjęcie, że do zmiany przeznaczenia nieruchomości dochodzi w sytuacji, gdy w chwili wejścia w życie planu miejscowego nie obowiązywał dla danego obszaru żaden wcześniej uchwalony plan miejscowy). Tak niekorzystna z punktu widzenia uprawnionego do odszkodowania właściciela zmiana musi podlegać zakazowi retroakcji, o ile ustawodawca wyraźnie go nie wyłączył – co (wobec braku takiego wyraźnego ustawowego wyłączenia) przemawia przeciwko stosowaniu art. 37 ust. 11 ustawy w nowym jego brzmieniu do stanów faktycznych, które (jak w sprawie niniejszej) miały miejsce przed wejściem w życie tego przepisu (uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 1 października 2018, sygn. akt I ACa 1219/17). Tym samym w sprawie niniejszej zastosowanie znajdują wszystkie wyżej przywołane poglądy, oparte na dotychczasowej linii orzecznictwa sądów.

Jak wykazało przeprowadzone postępowanie dowodowe, uchwalenie oraz następnie stwierdzenie nieważności planu miejscowego z 1997 r., nie wpłynęło na możliwość zabudowy nieruchomości E. N.; plan miejscowy z 1997 r. nie zawierał żadnych ustaleń planistycznych w stosunku do terenu, na którym położona jest działka powódki. Nie stanowił zatem samodzielnego bytu prawnego w części dotyczącej tego terenu. Od 1 stycznia 2004 r. możliwości zabudowy nieruchomości powódki były oparte o ustalenia decyzji o warunkach zabudowy takich, jak np. w decyzji z 31 stycznia 2011 r. Tym samym nie było żadnego związku pomiędzy uchyceniem w dniu 22 września 2010 r. planu zagospodarowania przestrzennego z 1997 r., a obniżeniem ceny, za jaką powódka sprzedała przedmiotową nieruchomość. Decyzja o warunkach zabudowy z 31 stycznia 2011 r. jak i z 30 września 2010 r. wydane zostały w takiej samej sytuacji prawnej – tzw. luki planistycznej. Tym samym, również uchycenie tego planu miało irrelevantne znaczenie dla ceny sprzedaży przedmiotowej nieruchomości.

W tym kontekście, musi też zwrócić uwagę korelacja czasowa. Powódka stała się właścicielką nieruchomości w 2007 roku – gdy kwestionowany stan prawny nieruchomości już zaistniał. Co więcej, była go w pełni świadoma sprzedając

nieruchomość – w akcie notarialnym strony wskazały, że zapisy plany nie regulują stanu prawnego przedmiotowej nieruchomości. W takich warunkach prawnych została uzgodniona pierwotna cena w umowie przedwstępnej. Jej ostateczny kształt (zawarcie przyrzeczonej umowy w ogóle) było wynikiem podjętego ryzyka uzyskania w tych właśnie (wątpliwych) warunkach określonych decyzji administracyjnych.

Fakt zaś, że strony umowy sprzedaży wpisały taką przyczynę obniżenia ceny o 100.000 zł, nie jest dla Sądu wiążący. To, że strony w umowie przedwstępnej ustaliły cenę sprzedaży na 2.600.000 zł pozostaje bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Powódka, podpisując umowę przedwstępną sprzedaży nieruchomości podjęła ryzyko licząc na to, że uzyska wskazaną w umowie decyzję. W umowę przedwstępną zastrzeżono bowiem kupującemu prawo do odstąpienia od umowy, w przypadku, gdy do określonego w umowie terminu, nie zostanie wydana decyzja z pozwoleniem na budowę. Powyższe pozostaje po stronie powódki normalnym ryzykiem związanym z uzyskaniem decyzji (w podobnym stanie faktycznym wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt I CSK 352/18).

Co więcej, znamionem jest i ponownie wymaga podkreślenia, że strony doskonale zdawały sobie sprawę z sytuacji prawnej nieruchomości; z aktu notarialnego wprost wynika, że zarówno powódka, jak i nabywca doskonale wiedzieli, że przedmiotowa uchwała, nie zawierała jakichkolwiek regulacji dotyczących nieruchomości – że przedmiot sprzedaży nie został objęty planem zagospodarowania przestrzennego z 1997 roku.

Z tych wszystkich przyczyn powództwo w oparciu o pierwotną podstawę faktyczną i prawną jako bezzasadne podlegało oddaleniu w całości.

Ponieważ w toku rozprawy, podczas przesłuchania biegłej, charakter zadawanych pytań i podniesione zarzuty czyniły niejasnym, w czym strona powodowa upatruje źródła szkody, Sąd – na podstawie art. 156<sup>1</sup> k.p.c. i art. 156<sup>2</sup> k.p.c. – wezwał pełnomocnika powódki do sprecyzowania podstawy faktycznej i prawnej powództwa. W odpowiedzi na wezwanie strona powodowa złożyła pismo, w którym wskazała, że powódka wywodzi szkodę z okoliczności:

1. odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy, z powołaniem na istnienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
2. uzyskanie przez powódkę, w oparciu o ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o pozwoleniu na budowę, która to decyzja zatwierdzała projekt budowlany, przewidujący, między innymi, budowę budynku (...) kondygnacyjnego o wskaźniku zabudowy powierzchni działki na poziomie 79,1%, z płaskim dachem i możliwością organizacji 40 miejsc parkingowych poza terenem działki;
3. po stwierdzeniu nieważności uchwały Rady Miejskiej z 18 czerwca 1997 roku, powódka uzyskała możliwość zabudowy działki tylko w 63% jej powierzchni i posadowienia budynku o wysokości 5 kondygnacji;
4. zmiana w możliwości zabudowy działki poprzez ograniczenie powierzchni użytkowej budynku wpłynęła wprost na wartość nieruchomości;
5. powódka poniosła szkodę majątkową, która polegała na zmniejszeniu wartości nieruchomości.

Natomiast jako podstawę prawną żądania pozwu powódka wskazała art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.

Z powyższego można wywieść, że źródłem szkody miały być decyzje administracyjne. Zgodnie z powołanym przepisem, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. W myśl § 2 art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Natomiast zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.

jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Podkreślenia wymaga, że uzyskanie odszkodowania za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem orzeczeniem, odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej uzależniona jest od stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem tej decyzji (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.). Sąd powszechny rozpatrujący sprawę o odszkodowanie nie jest władny samodzielnie ocenić zgodności z prawem decyzji administracyjnej, stanowiłoby to bowiem wkroczenie w obszar właściwości organów administracji i sądów administracyjnych. Uzyskanie odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem decyzji administracyjnej jest uzależnione od prejudykatu w postaci stwierdzenia wadliwości tej decyzji we właściwym postępowaniu. Wskazać należy, że organy administracji mogą stwierdzić niezgodność prawomocnej decyzji w trybie wznowienia postępowania (art. 145 i n. k.p.a.) albo stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 i n. k.p.a.). Jeśli decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne lub od jej wydania upłynęło więcej niż 10 lat, organ administracji nie uchyla decyzji, ale stwierdza wydanie decyzji z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 oraz art. 151 § 2 w zw. z art. 156 § 2 k.p.a.). Stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa stanowi wystarczający prejudykat dla dochodzenia odszkodowania. Decyzje administracyjne podlegają kontroli sądów administracyjnych – na podstawie art. 145 k.p.a. sąd administracyjny może uchylić decyzję (w całości lub części), stwierdzić nieważność decyzji (w całości lub części) lub stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa. Wydanie któregośkolwiek z wymienionych orzeczeń stanowi realizację przesłanki stwierdzenia we właściwej procedurze niezgodności decyzji z prawem.

Taka sytuacja jednak w przedmiotowej sprawie nie zaistniała. Powódka w przedmiotowej sprawie nie przedstawiła niezbędnego prejudykatu. Co więcej, żadna z decyzji nie została nawet zaskarżona (ani umorzenie postępowania, ani żadna z decyzji merytorycznych określających zakres zabudowy). Tymczasem, nawet biegła zwróciła uwagę (k. 1055), że ocena merytoryczna decyzji nie należy do niej (tym samym – także do sądu powszechnego, który nie ma kognicji do badania decyzji administracyjnych). W tym kontekście zwraca szczególną uwagę okoliczność, że druga decyzja określająca zakres możliwej zabudowy została przez inwestora w pełni zaakceptowana; nie była nawet wzruszona w toku instancji.

Nie jest też jasnym, czy w ramach rozszerzonej podstawy faktycznej powództwa poszukiwano ochrony w związku z nie wydaniem decyzji (w ramach umorzenia postępowania administracyjnego). Jednak również w tym zakresie należy podkreślić, że powódka nie zaskarżyła decyzji z dnia 22 stycznia 2009 r., mocą której postępowanie z jej wniosku o ustalenie warunków zabudowy zostało umorzone. Tym samym nie wyczerpała nawet toku instancji w postępowaniu administracyjnym. Nie toczyło się również postępowanie, w którym stwierdzono by przewlekłość postępowania administracyjnego.

Z tych względów, powództwo w oparciu o drugą podstawę faktyczną i prawną również jako niezasadne podlegało oddaleniu.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów procesu zapadło w oparciu o art. 102 k.p.c.

Powódka w całości przegrała sprawę, co w normalnym toku rzeczy oznaczałoby, że winna ponieść całość kosztów postępowania (98 k.p.c.). Ustawodawca przyznaje jednak Sądowi pewną swobodę w zasądzeniu kosztów procesu, wskazując w art. 102 k.p.c., na przypadki szczególnie uzasadnione. Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie zaistniały te warunki.

Sąd miał na uwadze trudną sytuację życiową i majątkową powódki, która legła u podstaw zwolnienia jej od kosztów procesu w sprawie już na samy początki postępowania.

Nie ulega także wątpliwości, że w sprawie zaistniały szczególne okoliczności natury procesowej – po stronie gminy doszło do uchybienia; uchwalenie nieważnej uchwały spowodowało faktyczne zaistnienie luki planistycznej obejmującej nieruchomość powódki. Brak rozeznania prawnego mógł powodować po stronie E. N. subiektywne

poczucie krzywdy szczególnie, że wydawane w tym samym czasie decyzje administracyjne były niespójne. Działania organów samorządowych należy ocenić jako niejasne, niekonsekwentne, nierzetelne i naruszające zaufanie obywatela.

Z tych względów, orzeczono jak w pkt 2 wyroku.

**ZARZĄDZENIE**

Odpis wyroku z uzasadnieniem doręczyć pełn. powódki przez PI.