



Sygn. akt III CSK 161/13

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 27 marca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Bączyk (przewodniczący)

SSN Iwona Koper (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

w sprawie z powództwa U. R. (poprzednio P.), A. P. i E.P.

przeciwko Gminie Miejskiej K.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 27 marca 2014 r.,

skargi kasacyjnej powodów

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 23 listopada 2012 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania wraz
z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 27 czerwca 2012 r. Sąd Okręgowy w K. oddalił powództwo U. P., A. P. i E. P. o zapłatę – odpowiednio na rzecz każdego z powodów - kwot 420.070 zł, 336.056 zł i 84.014 zł z ustawowymi odsetkami, których powodowie domagali się od Gminy Miejskiej K. tytułem odszkodowania za ograniczenie możliwości dysponowania przez nich nieruchomością, spowodowane planem zagospodarowania przestrzennego, w którym została ona przeznaczona pod inwestycję drogową, oraz decyzją o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, na podstawie której nieruchomość została objęta planowaną inwestycją.

Podstawą wyroku były następujące ustalenia faktyczne.

Powódki U. P. i E. P. są współwłaścicielkami nieruchomości składającej się z działki nr .../10 położonej w K., w udziałach po $\frac{1}{2}$ cz. Wcześniej współwłaścicielem działki był A. P., który umową z dnia 1 grudnia 2008 r. darował E. P. swój udział w nieruchomości wynoszący $\frac{1}{2}$ cz. Plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą nr .../94 przewidywał przeznaczenie tej nieruchomości pod inwestycję drogową. Decyzją z dnia 14 sierpnia 2002 r. Prezydent Miasta K., działając na podstawie art. 39, art. 40 ust. 1 i 3 i art. 42 ustawy z dnia 7 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99, ze zm.), ustalił warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji Trasa P. – od ulicy K. do ulicy G. A. . . prowadził na przedmiotowej nieruchomości działalność gospodarczą w zakresie produkcji [...]. Decyzją z dnia 5 czerwca 1997 r. Urząd Miasta K. odmówił mu ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu działki uzasadniając ją tym, że planowana przebudowa dachu budynku posadowionego na działce .../10 pozostaje w sprzeczności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego. A. P. wydzierżawił część gruntu pod prowadzenie stacji [...]. Decyzją z dnia 6 września 1996 r. Urząd Miasta K. nakazał wydzierżawiającemu rozbiórkę stacji i doprowadzenie terenu stanowiącego rezerwę pod budowę arterii komunikacyjnej do stanu poprzedniego. W 2004 r. przedsiębiorstwo prowadzone przez A. P. utraciło uzyskany w 1998 r. status zakładu pracy chronionej, ponieważ z uwagi na brak miejsca nie mogło zatrudnić większej ilości osób. Od roku 2000 dochody A. P. z prowadzonej działalności spadały. Do U. P. zgłaszali się chętni do wynajęcia nieruchomości, jednak z

zamiaru takiego rezygnowali po uzyskaniu informacji, że teren jest przeznaczony pod drogę. Możliwy do uzyskania dochód z wynajęcia budynku powodów w okresie od 2002 r. do października 2011 wynosi 752.180 zł.

W ocenie prawnej przytoczonych ustaleń Sąd Okręgowy wskazał, że plan zagospodarowania przestrzennego, z którego obowiązaniem powodowie wiążą dochodzone roszczenia, został uchwalony w okresie obowiązywania ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, która nie przewidywała żadnej formy rekompensaty dla właściciela, doznającego ograniczeń w wykonywaniu swojego prawa wskutek postanowień planu zagospodarowania. Prawo do rekompensaty wprowadzone zostało ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r, Nr 15, poz. 139 ze zm.), która weszła w życie dnia 1 stycznia 1995 r. Na podstawie art. 36 ust. 1 tej ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe, bądź istotnie ograniczone, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać od gminy między innymi odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Jednocześnie art. 68 ust. 1 wyłączył możliwość uzyskania rekompensaty w odniesieniu do planów zagospodarowania obowiązujących przed wejściem w życie tej ustawy. Prawo do odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę przyznaje właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu art. 36 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), 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. Jednak nawet przy przyjęciu, że wejście w życie tej ustawy otworzyło powodom drogę do dochodzenia roszczeń na podstawie jej art. 36 ust. 1, to w ocenie Sądu Okręgowego, ich roszczenia nie mogą być uwzględnione, gdyż przepis ten nie przewiduje naprawienia szkody polegającej na utracie korzyści lecz wyłącznie odszkodowanie za szkodę rzeczywistą. Odnosząc się do argumentacji powodów, którzy z odwołaniem się do poglądu wyrażonego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)

podnosili, że stan prawny ukształtowany wyżej opisanymi przepisami narusza art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. 1995 r., Nr 36, poz. 175), Sąd Okręgowy stwierdził, iż nawet gdyby podzielić stanowisko powodów, to nie uzasadnia to zasądzenia odszkodowania od strony pozwanej, która nie ponosi odpowiedzialności za wadliwy stan legislacji. Sąd Okręgowy wskazał nadto, że ograniczenia powodów w korzystaniu z nieruchomości odpadły z dniem 1 stycznia 2003 r. po utracie mocy przez przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ograniczeń takich nie powodowała decyzja z dnia 14 sierpnia 2002 r. ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania dla inwestycji Trasa Pychowicka. Decyzja ta, zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, nie rodzi praw do terenu, ani nie narusza prawa własności i praw osób trzecich. Stosownie do art. 46 ust. 1 tej ustawy dla tego samego terenu można wydać decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu więcej niż jednemu wnioskodawcy. Decyzja ta nie stoi więc na przeszkodzie wystąpieniu przez powodów o wydanie decyzji innej treści umożliwiającej zagospodarowanie nieruchomości zgodnie z ich planami. Prawa do odszkodowania dla powodów nie uzasadnia też przebieg negocjacji co do wykupu nieruchomości, w sytuacji gdy nie doszło do zawarcia takiej umowy.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 21 listopada 2012 r. oddalił apelację powodów od wyroku Sądu Okręgowego kwestionującą oddalenie powództwa w oparciu o zarzut naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji z dnia 20 marca 1952 o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zmienił natomiast zaskarżony wyrok w części rozstrzygającej o kosztach postępowania.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji i ich ocenę prawną. Zaakceptował wykładnię przepisów ustaw z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która doprowadziła Sąd Okręgowy do oddalenia powództwa. Żądania powodów ocenił nadto jako niewykazane, wobec niewskazania okoliczności faktycznych uzasadniających wysokość poniesionej szkody. Powodowie nie sprecyzowali bowiem, z jakim przejawem szkody łączą dochodzone

kwoty, a po sporządzeniu opinii przez biegłego, szacującej wysokość ewentualnego czynszu dzierżawnego, wnieśli o zasądzenie wyliczonych w niej kwot. Na tej podstawie można więc domniemywać, że szkodę wiążą z utraconymi korzyściami. Zasądzenie świadczenia z tytułu szkody w tej postaci wyklucza jednak art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. Sąd Apelacyjny podtrzymał stanowisko Sądu Okręgowego, że strona pozwana nie odpowiada za kształt uregulowań prawnych, które wyłączyły rekompensatę za wynikające z planu zagospodarowania przestrzennego ograniczenia właściciela w korzystaniu z nieruchomości, chybione są więc zarzuty apelujących odwołujące się do art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i wolności obywatelskich. Nie kwestionując oceny prawnej, wyrażonej na tle podobnych stanów faktycznych w orzecznictwie ETPC, potwierdzającej - zdaniem apelujących - zasadność ich roszczeń, wskazał, że obecnie nieruchomość powodów nie pozostaje już „w zamrożeniu” i powodowie nie są dotknięci ograniczeniami w korzystaniu z niej.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego powodowie ponowili podnoszony w apelacji zarzut naruszenia art. 1 ust. Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepis ten nie może stanowić podstawy roszczeń właścicieli wobec gminy rezerwującej teren pod przyszłą inwestycję publiczną, a w konsekwencji jego niezastosowanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Powodowie wywodzili swoje roszczenia z ograniczenia ich prawa własności spowodowane planem zagospodarowania przestrzennego, uchwalonego na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. Ustawa ta, jak trafnie ustaliły Sady obu instancji, nie przewidywała rekompensaty dla właścicieli z tytułu ograniczeń związanych z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rekompensaty takie wprowadziła ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie dnia 1 stycznia 1995 r. Przepis art. 68 ust. 1 tej ustawy wyłączył jednak prawo do rekompensaty w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących przed dniem jej wejścia w życie. Ustawa z dnia

7 lipca 1994 r. określiła w art. 67 ust. 2 okres obowiązywania planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 r. na 5 lat. Okres ten był przedłużany kolejnymi ustawami i ostatecznie na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plany te utraciły moc dopiero z dniem 1 stycznia 2004 r.

Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i wolności obywatelskich, każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do niezakłóconego poszanowania swojego mienia. Nikt nie będzie pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczenia podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

ETCP, który orzekał w sprawach naruszeń tego przepisu spowodowanych planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym sformułował w wyroku z dnia 23 września 1982 r. *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*, skarga nr 7152/75, a także w późniejszym orzecznictwie następujące zasady składające się na treść art. 1 Protokołu nr 1: ogólnie ujęte prawo do poszanowanie mienia, zakaz całkowitego pozbawiania prawa własności, podlegający ograniczeniom motywowanym interesem publicznym, przyznanie państwu kompetencji do regulowania sposobu korzystania z własności, podlegające jednak szczególnym ograniczeniom i warunkom. ETCP orzekł, że przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego prywatnej nieruchomości pod inwestycję celu publicznego prowadzi do nadmiernej ingerencji w prawo własności gwarantowane w art. 1 Protokołu nr 1, jeżeli nie wiąże się z nim możliwość uzyskania przez właściciela nieruchomości odpowiedniego odszkodowania lub skrócenia okresu obowiązywania ograniczeń w korzystaniu z prawa własności. Z orzeczenia tego wynika, że naruszeniem art. 1 Protokołu nr 1 może być nie tylko całkowite pozbawienie prawa własności, ale także ograniczenie jego wykonywania, polegające na niemożności zagospodarowania nieruchomości przez właściciela zgodnie z jego wolą. Nie kwestionując co do zasady kompetencji państwa do

planowania i zagospodarowania przestrzennego i szerokiego marginesu swobody jaką państwo w tym zakresie dysponuje, ETCP wskazał jednocześnie na konieczność badania, czy środki użyte do realizacji założeń polityki przestrzennej nie naruszają koniecznej równowagi między potrzebami interesu publicznego a interesem podmiotów prywatnych. Teza ta znalazła kontynuację w wyroku z dnia 30 października 1991 r. w sprawie Wiesinger przeciwko Austrii, skarga nr 11796/85, w którym ETCP stwierdził, że czasowa niedogodność znoszenia przez jednostkę, w wyniku środków podejmowanych zgodnie z prawem krajowym, co do zasady może być usprawiedliwiona interesem publicznym, jeżeli nie zachodzi dysproporcja ciężaru niedogodności w stosunku do celu, który ma być osiągnięty w wyniku zastosowania tych środków.

Trybunał orzekał też kilkakrotnie o naruszeniu art. 1 Protokołu nr 1 w sprawach przeciwko Polsce. Sytuacji, w których – jak w sprawie niniejszej - doszło do „zamrożenia” korzystania z nieruchomości na skutek ich rezerwacji na cele publiczne dotyczyły wyroki ETCP z dnia: 14 listopada 2006 r. w sprawie Skibińscy przeciwko Polsce, skarga nr 52589/99, z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie Rosiński przeciwko Polsce, skarga nr 17373/02, z dnia 6 września 2007 r. w sprawie Skrzyńscy przeciwko Polsce, skarga nr 38672/02, z dnia 8 stycznia 2008 r. w sprawie Pietrzak przeciwko Polsce, skarga nr 38185/02, z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie Buczkiewicz przeciwko Polsce, skarga nr 10446/03, z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie Tarnawczyk przeciwko Polsce, skarga nr 27480/02. W sprawach tych, powołanych przez powodów w skardze kasacyjnej, ETCP stwierdził ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości na skutek zarezerwowania ich pod inwestycje publiczne w miejscowych planach zagospodarowani przestrzennego sprzed 1 stycznia 1995 r. Przewidywane inwestycje drogowe nie były przez wiele lat realizowane, a skarżący nie mogli korzystać ze swoich nieruchomości według swojej woli, nie uzyskując ochrony swoich praw w drodze administracyjnej i sądowo - administracyjnej. Za niedopuszczalne uznał Trybunał pozostawianie właścicieli w długoletniej niepewności co do ostatecznego przeznaczenia ich nieruchomości. Ustalił bezprawność wieloletniego uchylania się od realizacji planu zagospodarowania przestrzennego, przyznając właścicielom w tych sytuacjach prawo do

odszkodowania za rezerwację gruntu. W konsekwencji uznał, że Polska dopuściła się naruszenia równowagi między potrzebą realizacji interesu powszechnego, a obowiązkiem poszanowania praw jednostki, ponieważ doszło do nałożenia na skarżących nadmiernych, indywidualnych obciążeń. Zachowanie równowagi między interesem prywatnym a publicznym było też kluczowym elementem oceny przez ETPC naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 w wyrokach: z dnia 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny i inni przeciwko Polsce, nr skargi 22531/05, z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie Wiśniewska przeciwko Polsce, nr skargi 9072/02. Odnosząc się do tej kwestii w sprawie Tarnawczyk przeciwko Polsce ETPC stwierdził, że skarżąca została pozbawiona prawa do odszkodowania za ograniczenia wynikające z postępowania wszczętego w związku z planowanym wywłaszczeniem jej mienia i uznał, że została naruszona właściwa równowaga między wymogami interesu publicznego, a koniecznością ochrony praw skarżącej. Podkreślił, że władze lokalne nie wyznaczyły ram czasowych wykonania planu budowy drogi, a obowiązujące przepisy nie przewidywały prawa odszkodowania dla właścicieli. Stwierdził naruszenie art. 1 Protokołu nr 1, gdyż stan rzeczy wskazywał na brak odpowiedniej staranności w zakresie zrównoważenia interesów skarżącej z potrzebami władz lokalnych wynikającymi z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przytoczone orzecznictwo ETPC wskazuje, że art. 1 Protokołu nr 1 wyznacza standardy postępowania władzy publicznej, które stanowią podstawę oceny bezprawności jej działań w przypadku oceny czy zachodzi odpowiedzialność odszkodowawcza związana z planowaniem przestrzennym.

W okolicznościach niniejszej sprawy, w której powództwo zostało wytoczone przeciwko gminie, Sąd Apelacyjny uznał, że za istniejące w przeszłości ograniczenia w korzystaniu z gruntu przez powodów nie odpowiada gmina, lecz podmiot odpowiedzialny za kształt uregulowań prawnych nieprzewidujących ochrony prawnej właścicieli nieruchomości zarezerwowanych na cele drogowe przed 1 stycznia 1995 r.

W związku z tym odpowiedzi wymaga pytanie, jakie zdarzenie było przyczyną poniesionej – według twierdzeń powodów – szkody, a w konsekwencji

na którym podmiocie Skarbie Państwa, czy pozwanej Gminie spoczywa odpowiedzialność za jej naprawienie. O odpowiedzialności tej w odniesieniu do każdego z nich decydują inne przesłanki.

Niewątpliwie trafne jest stanowisko Sądu Apelacyjnego, że za brak legislacji (zaniechanie legislacyjne), zapewniającej właścicielom odszkodowanie w przypadku, gdy w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe, bądź istotnie ograniczone, odpowiada ustawodawca, który nie przewidział w ogóle takiego odszkodowania na gruncie ustawy z 1984 r., a w ustawie z 1994 r. wyłączył możliwość jego uzyskania w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących przed jej wejściem w życie, zaś przypisując tę odpowiedzialność gminie, także na gruncie ustawy z 2003 r., ograniczył ją do szkody rzeczywistej. Podkreślić przy tym należy istotny z punktu widzenia tego zaniechania fakt, że jednocześnie następowało sukcesywne przedłużanie okresu obowiązywania planów zagospodarowania - ostatecznie do 31 grudnia 2003 r. - co umożliwiało gminom długoletnie blokowanie korzystania przez właścicieli z ich nieruchomości. Nie zostały uwzględnione przez ustawodawcę na dalszych etapach legislacji wynikające z Konstytucji standardy dotyczące własności i równości (art. 21 i 64 oraz art. 31 ust. 3). Do zaniechania legislacyjnego w opisanym zakresie na gruncie w ustawy z dnia 1994 r., obowiązującej od dnia 1 stycznia 1995 r., doszło w czasie obowiązywania w stosunku do Polski Protokołu Nr 1, który został ratyfikowany przez Polskę dnia 26 lipca 1994 r. i wszedł w życie dnia 10 października 1994 r.

Powodowie podali jako materialnoprawną podstawę swoich roszczeń art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, stosowany dla wykazania bezprawności władzy publicznej poprzez art. 417 § 1 k.c., podnosząc, że doznają ograniczeń w wykonywaniu przysługującego im prawa przynajmniej od 1997 r. W razie wytoczenia powództwa przeciwko Skarbowi Państwa podstawą jego odpowiedzialności byłby w takiej sytuacji art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed wejścia ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 162, poz. 1692). W świetle

wcześniejszych wywodów stwierdzić należy, że wykluczenie przez ustawodawcę odszkodowania dla właścicieli doznających ograniczeń w związku z planami zagospodarowania przestrzennego uchwalonymi przed 1 stycznia 1995 r. w okresie obowiązywania Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i wolności obywatelskich uzasadnia odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. w brzmieniu sprzed dnia 1 września 2004 r. W stosunku do Skarbu Państwa nie ma zastosowania ograniczenie odpowiedzialności do szkody rzeczywistej, wynikające z art. 36 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż nie stanowią one podstawy jego odpowiedzialności. Skarb Państwa nie odpowiada za to, że właściciel poniósł szkodę w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz za niewprowadzenie przepisów przewidujących odszkodowanie dla takiego właściciela.

Odpowiedzialność odszkodowawcza w prawie cywilnym obejmuje, co do zasady zarówno stratę, którą poszkodowany poniósł (*damnum emergens*) jak i utracone korzyści (*lucrum cessans*). Przepis art. 361 § 2 k.c. dopuszcza wyjątki od tej zasady. Wyjątek taki stanowi ograniczenie odpowiedzialności gminy do szkody rzeczywistej, przewidziane w powołanych wyżej ustawach z 1994 i 2003 r., co uzasadnione jest tym, że szkody te są wyrządzone zgodnym z prawem wykonywaniem funkcji władczych. Ograniczenie to nie ma jednak znaczenia w niniejszej sprawie, gdyż dotyczy ono planów sporządzonych po 1 stycznia 1995 r. Szkada rzeczywista w takiej sytuacji polega na obniżeniu wartości nieruchomości (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 12 października 2007 r., V CSK 230/07, z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12, nie publikowane).

W stosunku do planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r., brak jest ustawowej podstawy do przypisania gminie odpowiedzialności analogicznej jak przewidziana w art. 36 ustaw z 1994 i 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W odniesieniu do tych planów gmina nie ponosi więc odpowiedzialności za legalne ograniczenie wykonywania praw właścicielskich w zakresie szkody rzeczywistej. Możliwe jest natomiast

przypisanie gminie odpowiedzialności za wykazaną szkodę spowodowaną bezprawnymi działaniami w zakresie planowania przestrzennego polegającymi, np. na nadmiernym obciążeniu właścicieli, pozostawieniu właścicieli w długoletniej niepewności co do przeznaczenia nieruchomości, wieloletnim uchylaniu się od realizacji planu. Na jednostkach samorządu terytorialnego ciążył i ciąży obowiązek uwzględnienia w planowaniu przestrzennym zasady poszanowania prawa własności i jego poszanowanie, zgodnie z art. 64 Konstytucji i respektowania określonej w jej art. 31 ust. 3 zasady proporcjonalności.

Jednostki samorządu terytorialnego ponoszą samodzielną odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez nie w okresie, którego dotyczy niniejsza sprawa, na podstawie ówczesnego art. 417 § 1 w zw. z art. 420¹ k.c., dodanym ustawą z dnia 23 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 114, poz. 542), zgodnie z którym, jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, odpowiedzialność za szkodę ponosi ta jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana.

Rozpoznając sprawę na skutek apelacji powodów, Sąd Apelacyjny nie podjął rozważań zmierzających do określenia, co w istocie było treścią ich żądania, poprzestając na stwierdzeniu, że można domniemywać, iż szkodę wiążą z utraconymi korzyściami. Stanowisko to pomija twierdzenia faktyczne uzasadniające roszczenia powodów (pisma procesowe k. 70 i k. 92), w których jako zdarzenie będące przyczyną szkody wskazali długoletnie „zamrożenie” korzystania z nieruchomości, na skutek jej zarezerwowania na cele inwestycji drogowej, mogące co do zasady uzasadniać zarzut bezprawności działania gminy w zakresie planowania przestrzennego.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 zd. 1 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania przed sądami obu instancji, którego treść zależeć będzie ostatecznie od wyniku sprawy.