

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Prawa Cywilnego

Agnieszka Polus

Rozprawa doktorska

**Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w
związku z działalnością planistyczną**

Opiekun rozprawy doktorskiej
Prof. zw. dr hab. Mirosław Bączyk
Katedra Prawa Cywilnego UMK

Toruń 2024

Spis treści

Wykaz skrótów	8
Uwagi wstępne	13
Rozdział I Podstawy działalności planistycznej w prawie unijnym i niektórych krajach europejskich.....	21
1. Ewolucja europejskich systemów w zakresie planowania przestrzennego	21
2. Rozwój prawa unijnego w zakresie planowania przestrzennego.....	23
3. Model planowania przestrzennego w prawie niemieckim	25
A. Szczegółowość systemu planistycznego	25
B. Etapy planowania przestrzennego.....	28
C. Procedura przygotowywania planu zabudowy i jej konsekwencje prawne dla właścicieli nieruchomości	30
D. Tereny nieobjęte planem zabudowy.....	33
4. Model planowania przestrzennego w prawie francuskim	34
A. Reżim prawny i instrumenty planowania przestrzennego.....	34
B. Typowe opracowania planistyczne oraz ich znaczenie prawne.....	35
Rozdział II Prawne podstawy działalności planistycznej w prawie polskim....	40
1. Uwagi ogólne	40
2. Ewolucja zagospodarowania przestrzennego w latach 1945-1989 a problem ochrony prawa własności i innych praw podmiotowych	42
3. Prawny reżim i próby nowego ujęcia zagospodarowania przestrzennego w okresie transformacji	46
4. Model planowania przestrzennego w Polsce w ujęciu przepisów pierwszej dekady XXI wieku	49
5. Krytyczna analiza poprzedniego modelu planowania przestrzennego	55

6. Prace legislacyjne i założenia nowej koncepcji planowania przestrzennego oraz ich ocena.....	57
---	----

Rozdział III Działalność planistyczna z perspektywy wykonywania praw podmiotowych podmiotów uprawnionych67

1. Uwagi wstępne.....	67
2. Pojęcie, podstawowe cechy działalności planistycznej i typy aktów planistycznych	69
3. Podstawowe akty planistyczne oddziałujące na prawa podmiotowe uczestników obrotu prawnego.....	72
4. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i jego charakter prawny.....	74
5. Indywidualne decyzje planistyczne i ich charakter prawny	76
6. Prawne konsekwencje decyzji o warunkach zabudowy jako aktu deklaratoryjnego	81
7. Uchwała krajobrazowa gminy a problem konstytucyjności norm prawnych stanowiących podstawy takiej uchwały.....	83
8. Ingerencja działalności planistycznej w prawo własności i jej granice prawne	89
9. Oddziaływanie aktów planistycznych na inne prawa rzeczowe na nieruchomości.	95
10. Problem dopuszczalności zaskarżania ataków planistycznych przez podmioty uprawnione z tytułu praw obligacyjnych.....	97
11. Wpływ działalności planistycznej na prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości sąsiednich nieobjętych postanowieniami planu miejscowego	99

Rozdział IV Skutki prawne legalnej działalności planistycznej105

1. Uwagi ogólne	105
2. Administracyjno-prawny czy cywilnoprawny charakter odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania planistyczne?	108
3. Przesłanki powstania odpowiedzialności za szkody wywołane legalnymi działaniami planistycznymi	111

A.	Ograniczenie wykonywania prawa własności w wyniku uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego.....	111
B.	Ograniczenie prawa własności na podstawie decyzji o warunkach zabudowy oraz innych aktów prawnych organów administracji	115
C.	„Szkoda rzeczystwa” i jej postaci	117
D.	Związek przyczynowy pomiędzy uchwalaniem planu a „szkodą rzeczystwą” ...	122
4.	Problem ustalenia rozmiaru „szkody rzeczystwej”	125
5.	Podmioty uprawnione do wystąpienia o odszkodowanie o naprawienie legalnych szkód planistycznych.....	128
A.	Właściciel nieruchomości i użytkownik wieczysty	128
B.	Problem legitymacji czynnej współwłaścicieli nieruchomości	129
C.	Legitymacja czynna zbywcy nieruchomości w ramach umowy dożywocia	133
6.	Legitymacja bierna w zakresie legalnych szkód planistycznych.....	135
7.	Podstawowe roszczenia obejmujące rekompensatę pieniężną i ustalanie rozmiaru odszkodowania.....	138
8.	Przyznanie nieruchomości zamiennej jako sposób naprawienia szkody planistycznej	141
9.	Roszczenie o wykupienie całości lub części nieruchomości objętej działalnością planistyczną	144
A.	Powstanie roszczenia o wykupienie nieruchomości i jego alternatywny charakter prawny.....	144
B.	Kryteria określania ceny wykupu.....	145
C.	Sposób realizacji roszczenia o wykupienie nieruchomości.....	149
10.	Termin wykonania niektórych obowiązków obciążających gminę wynikających z legalnej działalności planistycznej	150
11.	Roszczenie o zwrot odszkodowania w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego	155

Rozdział V Odpowiedzialność za szkody wyrządzone w wyniku normatywnego bezprawia planistycznego	158
1. Uwagi wstępne.....	158
2. Problem ujęcia bezprawności normatywnej w zakresie aktów planistycznych	160
3. Koncepcja bezprawia legislacyjnego w niektórych systemach prawnych	164
4. Stwierdzenie nieważności aktu planistycznego lub stwierdzenie wydania go z naruszeniem prawa.....	167
5. Problem możliwości kontroli abstrakcyjnej aktów prawa miejscowego przez Trybunał Konstytucyjny	169
6. Problem dopuszczalności sprawowania kontroli konstytucyjności prawa miejscowego w postępowaniu wywołanym skargą konstytucyjną.....	171
7. Uruchomienie bezpośredniej kontroli aktów prawa miejscowego w wyniku pytania prawnego.....	176
8. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody jako prejudykat	178
9. Inne możliwe instrumenty prawnej weryfikacji aktów prawa miejscowego	183
10. Nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako samoistne źródło szkody.....	186
11. Nieważność planu miejscowego a prawna skuteczność decyzji o pozwoleniu na budowę.....	188
12. Adekwatny związek przyczynowy i jego przebieg	194
13. Krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym	197
14. Tryby dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w niektórych systemach prawnych i w prawie polskim	200
15. Sposób naprawienia szkody	203
16. Problem ukształtowania odpowiedzialności odszkodowawczej kilku podmiotów za szkody planistyczne wyrządzone bezprawiem legislacyjnym	204

Rozdział VI Odpowiedzialność za szkody wyrządzone wadliwymi decyzjami planistycznymi.....	207
1. Uwagi wstępne.....	207
2. Prawne modele odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej w związku ze szkodą spowodowaną decyzjami niezgodnymi z prawem	209
3. Problem legitymacji biernej w procesie odszkodowawczym.....	214
4. Kwestia prawnego ukształtowania odpowiedzialności organu pierwszej i drugiej instancji za wyrządzoną szkodę	219
5. Sposób weryfikowania prawnego planistycznych decyzji administracyjnych.....	223
6. Problem prejudycjalnego charakteru stwierdzenia nieważności decyzji lokalizacyjnej	226
7. Ustalanie wysokości odszkodowania w związku z wydaniem decyzji planistycznej	229
A. Stan nieruchomości objętej wadliwą decyzją planistyczną i jej wartość	229
B. Zakres obowiązku odszkodowawczego za szkodę wyrządzoną decyzją planistyczną.....	232
C. Odsetki za opóźnienie w wykonaniu obowiązku odszkodowawczego	234
8. Roszczenie odszkodowawcze w związku z niewydaniem lub spóźnionym wydaniem decyzji lokalizacyjnej	236

Rozdział VII Czasowe ograniczenia dochodzenia roszczeń powstających w związku z działalnością planistyczną	243
1. Uwagi wstępne.....	243
2. Charakter prawny terminu zgłaszania roszczeń odszkodowawczych powstałych w wyniku szkód planistycznych	245
3. Zgłaszanie roszczeń odszkodowawczych wywołanych obniżeniem wartości nieruchomości	248
4. Reżim prawny przedawnienia roszczeń wynikających z ograniczenia lub uniemożliwienia sposobu korzystania z nieruchomości.....	254

5. Problem prawnej oceny roszczeń odszkodowawczych jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej	256
6. Bieg terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych z tytułu ograniczenia lub uniemożliwienia sposobu korzystania z nieruchomości.....	262
7. Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych wynikających z wydania niezgodnego z prawem aktu planistycznego	264
8. Kwestia początku biegu terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powstałego w wyniku szkody spowodowanej niezgodną z prawem decyzją planistyczną	267
9. Kwestia stosowania art. 160 k.p.a. do szkód wyrządzonych decyzjami planistycznymi wydanymi przed 1 września 2004 r.	269
10. Przerwanie biegu przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją planistyczną.....	274
11. Problem określenia zakończenia biegu terminu przedawnienia	277
Główne tezy rozprawy	281
Bibliografia:.....	292

Wykaz skrótów

AUWr PPIA	Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji
BauGB	ustawa z dnia 8 grudnia 1986 r. Prawo budowlane (<i>Baugesetzbuch</i>)
BGB	Niemiecki kodeks cywilny z 2 stycznia 2002 r. (<i>Bürgerliche Gesetzbuch</i>)
BGH	Federalny Sąd Najwyższy (<i>Bundesgerichtshof</i>)
BIP	Biuletynach Informacji Publicznej
CC	mapy gminne (miejskie) (<i>Carte comunale</i>)
Decyzja WZ	decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
Dekret warszawski	dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U.1945.50.279)
DTA	wytyczne planistyczne (<i>Directives territoriales d'aménagement</i>)
EKPC	Europejska Konwencja Praw Człowieka (Dz.U.1993.61.284)
EP	Edukacja Prawnicza
EPS	Europejski Przegląd Sądowy
EPRP	<i>European Spatial Development Perspective</i> („Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego. Na drodze do przestrzennie zrównoważonego i wyważonego rozwoju Unii Europejskiej”)
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
GG	Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (BGBl. 1949 S. 1)
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
j.s.t.	jednostka samorządu terytorialnego
k.c.	Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny

	(Dz. U. 1964, nr 16, poz. 93, ze zm.)
Konstytucji RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483)
KP	Kontrola Państwowa
KPP	Kwartalnik Prawa Publicznego
k.p.c.	Ustawa z 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964, nr 43, poz. 296, ze zm.)
KPO	Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności
KRIO	Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
k.r.o	Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U.2023.2809 ze zm.)
k.u.	Francuski kodeks urbanistyczny (<i>Code de l'urbanisme</i>)
KZ	Kraj Związkowy
LAT	francuska ustawa z 22 czerwca 1979 o zagospodarowaniu przestrzennym (<i>Loi de l'aménagement du territoire</i>)
LAU	ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (<i>Lois d'Aménagement et d'Urbanisme</i>)
MI	Minister Infrastruktury
MoP	Monitor Prawniczy
mpzp	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NP	Nowe Prawo
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OOU	obszar ograniczonego użytkowania
OSA	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zeszyt A
PAN	Polska Akademia Nauk
p.b.	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Dz.U.2021.2351 t.j. z dnia 2021.12.20)

p.g.k.	Ustawa z 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne, (Dz.U.2020.276 ze zm.)
PLU	miejscowy plan zagospodarowania (<i>Plans local d'urbanisme</i>)
PPR	plan zapobiegania zagrożeniom (<i>Plans de Préventions des Risques</i>)
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
PiP	Państwo i Prawo
p.o.ś.	Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62, poz. 627 ze zm.)
p.p.	Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U.2021.162 t.j. z dnia 2021.01.26.
PPH	Przegląd Prawa Handlowego
PPiA	Przegląd Prawa i Administracji
PPOŚ	Przegląd Prawa Ochrony Środowiska
p.p.s.a.	Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2018.1302 ze zm.)
PPiA	Przegląd Prawa i Administracji
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Prze.Leg.	Przegląd Legislacyjny
Prze.Sejm.	Przegląd Sejmowy
PS	Przegląd Sądowy
Rej.	Rejent
RFN	Republika Federalna Niemiec
ROG	ustawa z 18 sierpnia 1997 r. o porządku przestrzennym <i>Raumordnungsgesetz</i>
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
RNU	Krajowe Uregulowania Urbanistyczne (<i>Le règlement national d'urbanisme</i>)
SA	Sąd Apelacyjny
SKO	Samorządowe Kolegium Odwoławcze

SCOT	Schemat Spójności Terytorialnej (<i>Schéma de cohérence territoriale</i>)
SIP	System Informacji Przestrzennej
SN	Sąd Najwyższy
SO	Sąd Okręgowy
SPA	System Prawa Administracyjnego
SP-E	Studia Prawno- Ekonomiczne
SPP	Studia Prawa Prywatnego
SPA	System Prawa Administracyjnego
SPP	System Prawa Prywatnego
SR	Sąd Rejonowy
SRADT	regionalny plan zagospodarowania przestrzennego (<i>Spatial planning and development blueprints</i>)
SSC	plan użyteczności publicznej (<i>Schéma de Services Collectifs</i>)
ST	Samorząd Terytorialny
TK	Trybunał Konstytucyjny
u.d.p.	Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, (Dz.U.2018.2068 ze zm.)
UE	Unia Europejska (ang. <i>European Union</i>)
u.g.n.	Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115, poz. 741, ze zm.)
u.o.p	Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, (Dz.U.2020.55, ze zm.)
u.p.p.	Ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. 2010 nr 143, poz. 963, ze zm.)
u.p.l.	Ustawa z 3 lipca 2002 r. prawo lotnicze (Dz.U.2019.1580 ze zm.)
u. p.w.	Ustawa z 20 lipca 2017 r. prawo wodne, (Dz.U.2020.310 ze zm.)

u.p.z.p.	Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.)
u.s.d.g.	Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.)
u.s.g.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.1990 nr16, poz. 95, ze zm.)
u.s.p.	Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1265, ze zm.)
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
WZ	decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZPI	Zintegrowany Plan Inwestycyjny

Uwagi wstępne

I. Uzasadnienie wyboru tematu rozprawy

Rozprawa doktorska została poświęcona zagadnieniu odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną w związku z działalnością planistyczną organów władzy publicznej. Działalność planistyczna niezależnie bowiem od jej funkcji społeczno- gospodarczych niesie za sobą znaczne ryzyko naruszenia praw podmiotowych wielu podmiotów.

Uzasadniając wybór tematyki badawczej, w pierwszej kolejności należy odwołać się do istotnych zmian w planowaniu przestrzennym. Otóż w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o planowaniu przestrzennym¹, która diametralnie zmieniła dotychczas obowiązujący w Polsce model planowania przestrzennego. Zakłada ona likwidację do 31 grudnia 2025 r. studiów warunków i kierunków zagospodarowania przestrzennego i w to miejsce wprowadzenie nowego narzędzia planistycznego w postaci planu ogólnego. Akt ten, co ciekawe, ma uzyskać nawet rangę aktu prawa miejscowego. To istotne *novum*, gdyż studium pozostaje obecnie jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego. Zasadnicze zmiany mają także dotyczyć decyzji o warunkach zabudowy (decyzji WZ). Zakłada się bowiem ograniczenie wydawania takich decyzji poprzez doprecyzowanie kryteriów lokalizacji oraz wprowadzenie terminu ważności tych decyzji. Zmiany modelu planowania przestrzennego nie pozostają oczywiście bez istotnego wpływu na sferę prawnej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych *de lege lata* i prawnej ewolucji instrumentów takiej ochrony. W rozprawie starano się przedstawić ten funkcjonalny związek rozwiązań prawnych.

Obserwacja przyjętego w polskim porządku prawnym modelu odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w zakresie działalności planistycznej skłania do postawienia zasadniczego pytania badawczego i dalszych pytań szczegółowych. Czy polska

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2023 poz. 1688.

regulacja prawna w wystarczający sposób chroni podmioty dysponujące tytułem prawnym do nieruchomości przed działaniami władzy publicznej sprawującej władztwo planistyczne? Czy odpowiada europejskim standardom ochrony? Czy w polskim prawie wykorzystywane są wszystkie możliwe instrumenty takiej ochrony? Czy zachowany został w prawie polskim racjonalny kompromis między potrzebami działalności planistycznej a wspomnianą ochroną?

Tak postawione pytania badawcze skłaniają do pogłębionej analizy granic interwencji organów władzy publicznej w prawo własności i inne prawa podmiotowe w związku z rozwojem działalności planistycznej. Wyznaczenie prawnej ingerencji wymagało w pierwszej kolejności dokonania analizy konstytucyjnego standardu ochrony własności. Konstytucja RP ma zapewnić bowiem prawu własności odpowiednią ochronę prawną, ale oczywiste jest, że własność nie jest prawem absolutnym (*ius infinitum*) i może podlegać ograniczeniom. Szczególne znaczenie dla wyznaczenia granic ingerencji gminy w prawo własności mają przepisy art. 21, 31 ust. 3 i 64 Konstytucji RP. Przepisy ustawy zasadniczej wyznaczają bowiem ramy także dla planistycznej ingerencji w prawo własności i inne prawa podmiotowe.

W dysertacji problematyka odpowiedzialności władzy publicznej za szkody spowodowane działalnością planistyczną została podzielona na odpowiedzialność za legalne szkody planistyczne oraz odpowiedzialność za delikty planistyczne. Podział taki jest następstwem przyjętego zakresu odszkodowania. W pierwszym przypadku zakres uszczerbków został ograniczony jedynie do „szkody rzeczywistej”. Obejmuje on jedynie rzeczywiście poniesione straty (*damnum emergens*), a nie utracone korzyści (*lucrum cessans*)², co stanowi ograniczenie cywilistycznego pojęcia szkody regulowanego w art. 361 § 2 k.c. Typowym przykładem jest art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., w którym zostały uregulowane kwestie uniemożliwienia bądź istotnego ograniczenia sposobu korzystania w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem powstałych na skutek uchwalenia (zmiany) planu miejscowego.

Inaczej wygląda odpowiedzialność za szkody spowodowane deliktem planistycznym. Obowiązuje tu zasada pełnego odszkodowania (art. 361 § 2 k.c.), naprawienie szkody majątkowej obejmuje straty, które poszkodowany poniósł (*damnum*

²Tak np. Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 318; T. Kasiński, *Dochodzenie roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 7.7.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, MoP 1997 nr 10, s. 403-404.

emergens) oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby szkody mu nie wyrządzono (*lucrum cessans*)³.

Ważka z punktu widzenia tematyki rozprawy pozostaje też kwestia prawnej weryfikacji zgodności z Konstytucją RP ograniczeń prawa własności dokonanych przez gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (mpzp) na podstawie skargi konstytucyjnej. Z jednej strony można twierdzić, że badanie konstytucyjności mpzp nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (TK). Z drugiej strony można próbować uczynić przedmiotem skargi konstytucyjnej także akty prawa miejscowego, o ile mają one charakter normatywny i mogą być zaliczone do aktów normatywnych w rozumieniu konstytucyjnym. Ma to istotne znaczenie, gdyż opowiedzenie się bowiem za drugim stanowiskiem będzie w konsekwencji prowadziło do rozszerzenia kręgu właściwych postępowań prejudycjalnych (art. 417¹ k.c.), a w konsekwencji do rozszerzenia zasięgu ochrony podmiotów objętych działaniami planistycznymi gminy.

Problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej związku z działalnością planistyczną stale pojawia się w orzecznictwie. Nie zawsze bowiem rozwiązania legislacyjne w tym zakresie mogłyby być akceptowalne. Chodzi np. o konsekwencje prawne wobec właścicieli gruntów tzw. uchwał krajobrazowych podejmowanych przez gminę. Jak się okazuje nie jest to problem marginalny. Świadczy o tym ostatnie rozstrzygnięcie TK z dnia 12 grudnia 2023 r., P 20/19⁴.

Za podjęciem tematyki badawczej przemawia również brak, jak się wydaje, wyczerpującej w prawie polskim analizy zagadnień odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej za szkodę wyrządzoną w związku z działalnością planistyczną *de lege lata*. Pojawiają się wprawdzie publikacje w zakresie badanego tematu, jednak dotyczyły one stanu prawnego sprzed wejścia w życie nowelizacji ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.p), czyli sprzed 24.09.2024 r.

Niektóre opracowania dotyczące odpowiedzialności za szkodę planistyczną ujmują dość wąsko działalność planistyczną gminy. Pozostawiają one poza obszarem badań kompensację uszczerbków wynikających z innych niż plan miejscowy aktów

³ Stanowisko to jest powszechnie akceptowane w doktrynie – zob. np. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 416; M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 23; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 154–155.

⁴ Wyrok TK z 12.12.2023 r., P 20/19, OTK-A 2023, nr 102.

planistycznych lub decyzji administracyjnych⁵. W dysertacji działalność planistyczna została ujęta szeroko (zob. rozdział III). Obejmuje ona bowiem zarówno konsekwencje prawne wydania aktu prawa miejscowego (np. mpzp), a także decyzji WZ. Takie założenie w postaci szerokiego ujęcia działalności planistycznej pozwala na objęcie odpowiedzialnością odszkodowawczą władzy publicznej także szkód powstałych na skutek wydania decyzji WZ. Do dnia 31 grudnia 2025 r. będą one określać bowiem warunki zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach, dla których nie uchwalono mpzp. Stanowiąc będą zatem jedną z podstawowych form działalności planistycznej i tym samym tworzyć zagrożenia w zakresie prawa własności i innych praw podmiotowych.

II. Przyjęte metody badawcze

W dysertacji posłużono się metodą dogmatyczno-prawną. Polegała ona w głównej mierze na analizie stanu prawnego w zakresie planowania przestrzennego i jego interpretacji w orzecznictwie oraz literaturze. Podjęto się interpretacji norm tworzących taki stan oraz pogłębionej refleksji nad praktyką ich stosowania. Pozwoliło to na sformułowanie także postulatów *de lege ferenda*.

Posłużono się też metodą prawnoporównawczą. Polegała ona na odwołaniu się do przyjętych rozwiązań prawnych w zakresie planowania przestrzennego w wybranych krajach europejskich. O wyborze konkretnych krajów zadecydowała dostępność literatury fachowej oraz długoletnia tradycja w zakresie planowania przestrzennego. W głównej mierze odniesiono się do niemieckiego systemu planowania przestrzennego. Jest on bowiem jednym z najbardziej skodyfikowanych systemów w Europie i może stanowić cenną inspirację dla innych porządków prawnych. Planowanie przestrzenne w Niemczech, podobnie jak w Polsce, odbywa się na trzech szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym, co ułatwiło na pewno porównanie przyjętych rozwiązań prawnych. Podjęto też próbę porównania systemu odszkodowań za szkodę spowodowaną aktem planistycznym funkcjonującego w Polsce z systemem funkcjonującym w innych krajach europejskich.

Do zastosowania metody prawnoporównawczej aktualny stał się także system planowania przestrzennego przyjęty we Francji. System ten początkowo scentralizowany, został poddany w 1999 r. decentralizacji wraz z wejściem w życie

⁵ Zob. np. J. Kaźmierczak, Rozprawa doktorska *Odpowiedzialność za szkodę planistyczną*, Łódź 2022 r. maszynopis, s.116 i n.

ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Spetial planning and development acts of 1999*). Przepisy dotyczące planowania przestrzennego na terytorium Francji zawarte są w trzech aktach prawnych. Jak się wydaje, takie rozwiązanie może stanowić także cenną wskazówkę w przypadku tworzenia podstaw prawnych ewoluującego modelu planowania przestrzennego.

W rozprawie zastosowanie znalazła także metoda historycznoprawna. Metoda ta polegała na doborze zagadnień historycznych dotyczących ewolucji planowania przestrzennego w prawie polskim. Położono tu szczególny nacisk na regulację prawne poświęcone ochronie prawa własności i innych praw podmiotowych na przestrzeni ostatnich lat. Materia ta została tak dobrana, aby była interesująca dla czytelnika oraz pozostawała w bezpośrednim związku z celem badawczym. Znajomość dawnych regulacji prawnych może bowiem prowadzić do wniosków, które uzupełniają istotę celu badawczego. Omówiono tu syntetycznie regulacje począwszy od czasów po II wojnie światowej, przy pomocy których wprowadzano liczne ograniczenia w dziedzinie władania i rozporządzania gruntami, scentralizowano proces planowania przestrzennego, a także bardzo ograniczono system dochodzenia rekompensaty za mienie przejęte przez ówczesną władzę. Chodziło o ukazanie kształtowania się modelu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania władcze. Nie sposób było pominąć wejścia w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., doszło bowiem wówczas do zasadniczego wzmocnienia ochrony prawa własności także w sferze planistycznej. Zastosowana metoda badawcza posłużyła także do porównania zmian modelu planowania przestrzennego, który został wprowadzony w 2023 r.

III. Struktura pracy

Rozprawa składa się z siedmiu rozdziałów.

Pierwszy dotyczy podstaw działalności planistycznej w prawie unijnym i niektórych krajach europejskich. Skupiono się tu na ewolucji i rozwoju europejskich systemów w zakresie planowania przestrzennego. Omówiony został tu niemiecki oraz francuski model planowania przestrzennego.

Drugi rozdział obejmuje prawne podstawy działalności planistycznej w prawie polskim. W rozdziale tym omówiono ewolucję planowania przestrzennego począwszy od rozwiązań prawnych przyjętych po II wojnie światowej. Wyeksponowano tu m.in. rozwiązania prawne wprowadzone przez

dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy⁶, który stanowił podstawę przejęcia nieruchomości na własność gminy m. st. Warszawy. Skupiono się w głównej mierze na konsekwencjach prawnych tego aktu dla właścicieli nieruchomości, którzy *de facto* zostali pozbawieni faktycznej możliwości uzyskania odszkodowania za odebraną własność gruntów. Przybliżenie tego aktu było konieczne, gdyż sprawy związane z dochodzeniem odszkodowań oraz zwrotami nieruchomości sięgają czasów dzisiejszych. W rozdziale tym zostały omówione też kwestie związane z próbami nowego ujęcia zagospodarowania przestrzennego na przestrzeni lat, począwszy od ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁷, a kończąc na ustawie z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw⁸. Prezentacja ewolucji prawnej miała na celu przedstawienie zasad ochrony prawa własności w planowaniu przestrzennym na przestrzeni lat.

Trzeci rozdział rozprawy został poświęcony działalności planistycznej z perspektywy **w y k o n y w a n i a p r a w p o d m i o t o w y c h** podmiotów uprawnionych. Skupiono się tu na pojęciu i podstawowych cechach działalności planistycznej. W rozdziale tym wyjaśniono, dlaczego w dysertacji przyjęto szerokie pojęcie działalności planistycznej, obejmujące zarówno wydanie aktu prawa miejscowego (np. mpzp, uchwała krajobrazowa), jak i wydanie decyzji planistycznej (decyzji WZ oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego). Omówiono ich charakter prawny, a także sposób, w jaki oddziałują na prawa podmiotowe uczestników obrotu prawnego.

W czwartym rozdziale omówiono **s k u t k i p r a w n e l e g a l n e j** **d z i a ł a l n o ś c i p l a n i s t y c z n e j**. Przedstawione zostały tu zagadnienia związane z przesłankami powstania odpowiedzialności za szkody wywołane legalnymi działaniami planistycznymi. Dość szczegółowo zaprezentowano zagadnienia dotyczące legitymacji czynnej i biernej w postępowaniu odszkodowawczym o naprawienie szkód. Przedstawiono też charakterystyczne roszczenia wynikające z u.p.z.p., skupiając się na problemach prawnych pojawiających się zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie związanych z realizacją tych roszczeń.

⁶ Dz. U. z 1945 nr 50, poz. 279 ze zm.

⁷ Dz. U. z 1994, nr 89, poz. 415 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2023, poz. 1688.

W piątym rozdziale dysertacji skupiono się na prawnych aspektach odpowiedzialności za szkody powstałe w wyniku normatywnego bezprawia planistycznego. Przeanalizowano tu postępowania, które mogą zostać uznane za właściwe do stwierdzenia niezgodności aktu z aktem hierarchicznie wyższym w rozumieniu art. 417¹ k.c. Szczególną uwagę zwrócono na postępowania, w stosunku do których pojawiają się liczne wątpliwości w zakresie dopuszczalności uznania tych postępowań za prejudykat. Chodzi tu m.in. o dopuszczalność kontroli bezpośredniej mpzp na podstawie skargi konstytucyjnej oraz pytań prawnych skierowanych w trybie art. 193 Konstytucji RP.

Rozdział szósty został poświęcony odpowiedzialności za szkody wyrządzone wadliwymi decyzjami planistycznymi. Skupiono się w nim m. in. na problematyce prawnego ukształtowania odpowiedzialności organu pierwszej i drugiej instancji za wyrządzoną szkodę. Chodzi o sytuację, w której organ pierwszej instancji wydał niezgodną z prawem decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzję o pozwoleniu na budowę, a organ drugiej instancji utrzymał te decyzje w mocy. Pojawia się bowiem kwestia, czy ciężar odpowiedzialności za powstałą szkodę ponosi organ drugiej instancji i czy dochodzi tym samym do zwolnienia organu niższego stopnia z odpowiedzialności cywilnej za wydaną przez siebie bezprawną decyzję administracyjną, czy też powstaje solidarna odpowiedzialność obu organów.

Ostatni obszerny rozdział dysertacji obejmuje zagadnienia czasowego ograniczenia dochodzenia roszczeń, powstających w związku z działalnością planistyczną. Skupiono się w głównej mierze na instytucji przedawnienia oraz terminów zawitych do zgłaszania (wystąpienia) z roszczeniami odszkodowawczymi za szkodę uregulowaną w ustawach szczególnych. Roszczenia wynikające ze zdarzeń objętych działalnością planistyczną organów władzy publicznej zostały omówione jako roszczenia powstałe na skutek legalnych działań planistycznych oraz roszczenia powstałe na skutek bezprawnego działania organów planistycznych. W ramach pierwszego katalogu roszczeń analizowano roszczenia wynikające z niegodnej z prawem decyzji planistycznej oraz roszczenia wynikające z wydania niezgodnego z prawem aktu prawa miejscowego (np. mpzp). Podział ten został podyktowany innym sposobem ustalania biegu terminu przedawnienia poszczególnych roszczeń oraz niekiedy długością terminu przedawnienia omawianych roszczeń.

W odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych, wywołanych obniżeniem wartości nieruchomości, skupiono się w głównej mierze na różniących ich terminach dochodzenia. W niektórych przepisach wskazuje się bowiem, że termin ten wynosi 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące (art. 37 ust. 3. u.p.z.p) W innych przepisach terminem wystąpienia z roszczeniem określono na 3 lata od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Rozważono tu charakter i funkcje prawne tych terminów, a mianowicie, czy są one przewidziane do dochodzenia roszczeń, czy zostały określone dla dokonania czynności mających na celu jedynie na zainicjowaniu postępowania odszkodowawczego.

Rozprawa uwzględnia stan prawny na dzień 31 marca 2024 r.

Rozdział I

Podstawy działalności planistycznej w prawie unijnym i niektórych krajach europejskich

1. Ewolucja europejskich systemów w zakresie planowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne jest głównym instrumentem polityki przestrzennej. Formułuje zasady zagospodarowania terenu, umożliwia kształtowanie ładu przestrzennego w sposób racjonalny, zrównoważony oraz pomaga zachować wartości kulturowe i krajobrazowe. Gospodarowanie przestrzenią z reguły odbywa się na trzech poziomach: krajowym, regionalnym oraz gminnym. Na każdym z tych poziomów organy administracji wydają dokumenty planistyczne, tworząc w ten sposób system aktów planowania przestrzennego w danym kraju.

W literaturze można znaleźć różne podziały systemów planowania przestrzennego. Bez względu na odmienne nazewnictwo ogólne założenia modeli systemów planowania przestrzennego w poszczególnych krajów jest zbliżone. Jeden z najbardziej znanych podziałów wywodzi się z lat 90-tych XX wieku i został zaproponowany przez P. Newmana i A. Thornleya. Autorzy wyodrębnili pięć systemów planowania przestrzennego w Europie: brytyjski, germański, skandynawski, napoleoński oraz krajów Europy Wschodniej.

System brytyjski cechuje silny nadzór ze strony państwa i występowanie ograniczeń w autonomii planistycznej władz lokalnych. Nie jest on oparty na planie miejscowym. Plan pełni jedynie funkcję koordynacyjną, dlatego każde pozwolenie na zabudowę terenu lub zmianę sposobu użytkowania jest rozpatrywane indywidualnie¹. Model ten pojawia się w Anglii, Walii, Irlandii i Szkocji, przy czym w Szkocji można się doszukać silnych wpływów systemu napoleońskiego.

¹ S. Korenik, *Planowanie przestrzenne w Europie*, (red.) A. Zakrzewska-Półtorak, Wrocław 2016, s. 16.

S y s t e m g e r m a ń s k i nawiązuje do kodyfikacji prawa. Charakterystyczna dla tego systemu jest decentralizacja uprawnień krajów związkowych (landów). Posiadają one własne konstytucje oraz reprezentację w Bundestagu². Tylko w nielicznych przypadkach może zostać wydane pozwolenie na budowę na działce nieobjętej planem lokalnym³. Do tego modelu należą np. Niemcy, Szwajcaria i Austria.

S y s t e m s k a n d y n a w s k i czerpie inspirację zarówno z systemu napoleońskiego (bliskie relacje między władzą centralną a regionem), jak i systemu germańskiego (skodyfikowanie prawa). Silną pozycję w zakresie planowania przestrzennego mają tu jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.)⁴. Należą do niego np. Norwegia, Finlandia, Dania i Szwecja⁵.

Największą liczbę krajów obejmuje s y s t e m n a p o l e o ń s k i, co wiąże się z tym, że występuje on w kilku odmianach. Cechą charakterystyczną tego systemu jest nadrzędna rola prawa stosowanego. Podstawę do wydania decyzji stanowią abstrakcyjne normy prawne wyznaczające kompleksowy system zasad, na których opiera się planowanie przestrzenne. Do tego systemu zaliczyć można Francję, Włochy, Hiszpanię, Portugalię, Holandię, Belgię oraz Luksemburg⁶.

System planistyczny krajów Europy Wschodniej powstał w latach 90-tych XX w. i jest traktowany w doktrynie jako system *in statu nascendi* (można tu zaliczyć m.in. polskie prawo planistyczne). Tę ewolucję należy dostrzec w kolejnych etapach przeobrażeń polskiego prawa zagospodarowania przestrzennego. Dobrym przykładem jest nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie w dniu 24.09.2023 r.⁷. Zrewolucjonizowała ona bowiem dotychczas obowiązujący w Polsce model planowania przestrzennego. Zagadnienia te zostaną omówione szerzej w rozdziale II dysertacji.

W dalszej części dysertacji zostaną przedstawione ogólne założenia systemów planowania przestrzennego jedynie w wybranych krajach Unii Europejskiej. O wyborze tych krajów zadecydowała długoletnia tradycja w zakresie stanowienia aktów

²*Ibidem*, s. 16-17.

³ P. Newman, A. Thornley, *Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems and Planning Projects*, Routledge, London- New York 1996, s. 34.

⁴ S. Korenik, *op. cit.*, s.17.

⁵ P. Newman, A. Thornley, *op. cit.*, s. 28-75.

⁶ S. Korenik, *op. cit.*, s.17.

⁷ Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2023 poz. 1688.

planistycznych, rozległość regulacji prawnych oraz dostępność publikacji naukowych w oficjalnych językach Unii Europejskiej oraz zasadniczy wpływ tych rozstrzygnięć na polski system planistyczny.

2. Rozwój prawa unijnego w zakresie planowania przestrzennego

Jednym z aktów dotyczących problematyki planowania przestrzennego w Unii Europejskiej jest przyjęta w Poczdamie w dniach 10 - 11 maja 1999 r. Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective ESDP*). Pełna jej nazwa brzmi: „*Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego. Na drodze do przestrzennie zrównoważonego i wyważonego rozwoju Unii Europejskiej*”, (dalej EPRP). Dokument ten został opracowany przez państwa członkowskie we współpracy z Komisją Europejską i ma on charakter zalecający a nie nakazujący określone postępowania. Nie jest zatem formalnym dokumentem określającym politykę przestrzenną w Unii Europejskiej.

Dokument ten obejmuje założenia dotyczące rozwoju w dziedzinie polityki europejskiego planowania przestrzennego⁸. Służy jako wytyczne w zakresie polepszenia współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz regionami w zakresie polityki przestrzennej. Wskazuje się w nim, że przyszłe przedsięwzięcia państw członkowskich lub wybranych regionów powinny być spójne, ponieważ będą musiały spełniać wspólnie ustalone cele rozwoju przestrzennego. Omawiany dokument ma także na celu doprowadzenie do wzajemnego uzupełniania się strategii rozwoju przestrzennego w krajach członkowskich Unii Europejskiej⁹.

Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego zawiera unormowania mające na celu doprowadzenie do urzeczywistnienia trzech głównych kierunków polityki przestrzennej Unii Europejskiej¹⁰.

Pierwszy kierunek obejmuje policentryczny rozwój przestrzenny i nowe relacje między miastem i wsią. Taki model rozwoju przyczynia się do zmniejszenia nadmiernej koncentracji społeczeństwa oraz gospodarczej, politycznej

⁸ T. Richardson, *Discourses of Rurality in EU Spatial Policy: The European Spatial Development Perspective*, European Society For Rural Sociology Sociologia Ruralis, vol. 40, no 1, January 2000, s. 57.

⁹ Por. np. G. Olejniczak, *Planowanie przestrzenne w RFN*, Bydgoszcz – Kraków 2006, s. 14

¹⁰ ESDP *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, s. 10 (19).

i finansowej wydajności na poszczególnych obszarach. Poprzez rozwój zdecentralizowanej i wyważonej struktury miejskiej umożliwia się zwiększenie potencjału wszystkich europejskich regionów oraz prowadzi do zmniejszenia nierówności regionalnych¹¹.

Drugi kierunek ma na celu zapewnienie równego dostępu do infrastruktury i wiedzy na całym obszarze Unii Europejskiej. Wspieranie zintegrowanych koncepcji transportu i komunikacji pomaga osiągnąć cele gospodarczej i socjalnej spójności regionów. Dzięki temu obszary peryferyjne i centralne zostaną ze sobą połączone. W społeczeństwie europejskim duże znaczenie ma także dostęp do wiedzy. Dostęp taki nie jest równomierny i skupia się głównie na obszarach charakteryzujących się dużą dynamiką rozwoju gospodarczego. Zaleca się zatem podniesienie poziomu wykształcenia na obszarach wiejskich, co miałyby zostać osiągnięte poprzez wprowadzanie nowych technologii¹².

Trzeci kierunek obejmuje zrównoważony rozwój, rozważne zarządzanie, ochronę przyrody i dziedzictwa kulturowego. Cel ten powinien być realizowany poprzez tworzenie lub dalsze rozwijanie czynników umożliwiających zachowanie środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego jako potencjału rozwojowego. Położono zatem szczególny nacisk na rozwój przestrzenny, który odgrywa znaczącą rolę w zachowaniu i zrównoważonym użytkowaniu biologicznej różnorodności¹³.

Należy podkreślić, że w EPRP nie odniesiono się bezpośrednio do ochrony praw podmiotowych naruszonych lub zagrożonych w planowaniu rozwoju przestrzennego. Można jednak znaleźć w niej istotne wytyczne, które nawiązują pośrednio do tej problematyki. Jest to w szczególności widoczne w przypadku regulacji dotyczących ochrony środowiska naturalnego. Wymienić można tu także odniesienie się do standardów jakości dla obszarów bliskich naturalnemu otoczeniu oraz przepisy mające na celu zmniejszenie emisji¹⁴. Przykładowo w EPRP zaleca się określenie

¹¹ Por. np. G. Olejniczak, J. Herniak, *System planowania przestrzennego w RFN w aspekcie rozwoju regionalnego*, Acta Sci. Pol. AdministratioLocorum 2013 nr 12, s. 55; G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 15; T. Richardson, *Discourses of Rurality in EU Spatial Policy...*, s. 58.

¹² G. Olejniczak, J. Herniak, *op. cit.*, s. 55; G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 15, T. Richardson, *Discourses of Rurality in EU Spatial Policy...*, s.58.

¹³ G. Olejniczak, J. Herniak, *op. cit.*, s. 55; G. Olejniczak, *op. cit.*, s.15; T. Richardson, *Discourses of Rurality in EU Spatial Policy...*, s.58.

¹⁴ ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, s. 17 (52).

w regulacjach krajowych limitów hałasu oraz ustanowienie przepisów w zakresie redukcji emisji i metod planowania przestrzennego. Wpływa się w ten sposób na rozwój nowej infrastruktury¹⁵. Ponadto dokument ten zawiera zalecenia dla państw w zakresie wspierania prywatnych właścicieli nieruchomości w tworzeniu przyjaznego dla środowiska użytkowania gruntów¹⁶. Nie jest wykluczone, że takie zalecenia unijne mogą mieć istotne znaczenie przy analizie oddziaływania w prawie polskim różnych postaci aktywności planistycznej na prawa podmiotowe zainteresowanych podmiotów i ocenę skutków prawnych takiego oddziaływania.

3. Model planowania przestrzennego w prawie niemieckim

A. Szczegłowość systemu planistycznego

Niemiecki system planowania przestrzennego jest jednym z najbardziej skodyfikowanych systemów w Europie i może stanowić cenną inspiracją dla innych porządków prawnych. Planowanie przestrzenne w Niemczech, podobnie jak w Polsce, odbywa się na trzech szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym.

Na szczeblu federalnym (RFN) oraz krajów związkowych (KZ) główną regulacją prawną w zakresie planowania przestrzennego jest ustawa z 18 sierpnia 1997 r. o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*, cytowane dalej jako *ROG*). Ustawa ta zawiera organizacyjne, proceduralne i merytoryczne przepisy w zakresie zagospodarowania przestrzennego¹⁷. Na mocy jej przepisów cały teren Republiki Federalnej Niemiec (RFN) oraz jej części mają być objęte zbiorczymi, nadrzędnymi planami przestrzennymi oraz zasadami uchwalanymi regulującymi, porządkującymi oraz chroniącymi planowanie przestrzenne (§ 1, pkt 1 *ROG*). W odniesieniu do KZ ustawa *ROG* nakłada obowiązek utworzenia przepisów regulujących organizowanie przestrzeni na swoim terenie – planowanie regionalne (*Landesplanung i Regionalplanung*).

Na szczeblu lokalnym planowanie przestrzenne reguluje ustawa z dnia 8 grudnia 1986 r. Prawo budowlane (*Baugesetzbuch, BauGB*)¹⁸. Kodeks budowlany zawiera

¹⁵ ESDP European Spatial Development Perspective..., s. 17 (54).

¹⁶ ESDP European Spatial Development Perspective..., s. 17 (314).

¹⁷ G Olejniczak, *Planowanie przestrzenne w RFN...*, s. 19.

¹⁸ A. Kwartnik-Pruc, A. Przewięźlikowska, *Porównanie funkcjonowania planowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech*, Geomatics and environmental engineering, volume 1 number 2007 nr 7, s. 155.

obowiązujące na obszarze federacji ramy prawne w zakresie planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym¹⁹.

W niemieckim systemie prawnym nie ma aktu, który kompleksowo regulowałby zagospodarowanie przestrzenne na terenie całej Republiki Federalnej. Na szczeblu federalnym są sporządzane zasady ładu przestrzennego (*Leitbilder der Raumordnung*). Zasady służące rozwojowi przestrzeni uwzględniają wpływ warunków socjalnych i gospodarczych na przestrzeń wraz z jej funkcjami ekologicznymi. Mają one prowadzić do długotrwałego, zrównoważonego rozwoju na terytorium RFN²⁰. W ROG uregulowano także zasady organizacji planowania przestrzennego stref niemieckich wpływów gospodarczych. Zadanie te zostało powierzone Ministerstwu Federalnemu do spraw Komunikacji, Budownictwa, Mieszkalnictwa i Urbanistyki (§ 18a ROG). Przy ministrze działa Rada ds. Zagospodarowania Przestrzennego, która ma charakter doradczy. Jej zadaniem jest opracowywanie wytycznych kierunkowych dotyczących ładu przestrzennego i kierunków rozwoju federacji²¹.

Główne podstawy prawne planowania przestrzennego na szczeblu krajów związkowych, podobnie jak regulacje dotyczące planowania na szczeblu federalnym, zawarte są w ROG. Kraje związkowe, opierając się na delegacji ustawowej, zawartej w ROG, uchwalają własne ustawy regulujące zasady i cele porządku przestrzennego na ponadlokalnej płaszczyźnie, a także zasady polityki przestrzennej w poszczególnych krajach związkowych. Tymi aktami prawnymi są krajowe ustawy planowania przestrzennego (*Landesplanungsgesetz*)²².

Kraje związkowe określają porządek przestrzenny na dwóch poziomach. Pierwszy dotyczy planowania całego obszaru landu (*Landesplanung*). Rząd lub parlament danego landu tworzy nadrzędne i koordynacyjne plany i programy. Drugi odnosi się do wybranych części przestrzeni krajów związkowych (tzw. planowanie regionalne, *Regionalplanung*). Na tym szczeblu powstają regionalne programy i plany zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak podkreślić, że struktura administracji planowania przestrzennego nie jest charakterystyczna dla wszystkich landów. Niektóre

¹⁹ G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 29.

²⁰ A. Kwartnik-Pruc, A. Przewięźlikowska, *op. cit.*, s. 156.

²¹ Z. Dembowska, *Systemy planowania przestrzennego wybranych krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 85.

²² G. Olejniczak, J. Herniak, *op. cit.*, s.54.

z krajów związkowych poniżej poziomu ministerialnego mają także wyższy i niższy urząd zajmujący się planowaniem przestrzennym lub jedną z tych instytucji²³.

Planowanie krajowe opracowuje się na podstawie ROG i ustaw o planowaniu krajowym. Zawierają one ogólnokrajowe cele planistyczne i funkcjonują jako dokumenty koordynujące politykę przestrzenną w danym kraju związkowym. Procedury uchwalania, forma i treść mogą różnić się w poszczególnych krajach związkowych. Dla każdego landu tworzony jest program rozwoju krajowego (*Landesentwicklungsprogramm*) skonkretyzowany dla obszaru objętego planem (§ 7 ROG). W krajach związkowych obejmujących duże miasta o znaczeniu regionalnym tworzone są plany rozwoju regionalnego (*Gebietsentwicklungspläne*)²⁴.

Planowanie regionalne opracowuje się na podstawie federalnej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (*Raumordnungsrecht*) i ustaw o planowaniu krajowym²⁵. Plany regionalne muszą wywodzić się z instrumentów porządku przestrzennego obejmujących swoim obowiązywaniem cały obszar danego kraju związkowego (§ 9 ROG). Należy je sporządzać tylko wtedy, gdy obszar obejmuje spłot większej liczby centralnych miejscowości najwyższego stopnia. Plany te stanowią powiązanie pomiędzy programem rozwoju regionalnego danego kraju, a konkretnymi ustaleniami co do użytkowania terenu, zawartymi w planach miejscowych²⁶.

W niemieckim systemie planowania przestrzennego istnieje możliwość tworzenia t z w . p l a n ó w s e k t o r o w y c h (*Fachpläne*). Plany sektorowe oparte są na własnych podstawach prawnych uregulowanych w ustawach szczególnych. Mają na celu przygotowanie i przeprowadzenie przedsięwzięć niezbędnych do rozwoju określonej dziedziny zagospodarowania (np. wydzielenie obszarów ochrony, transport, usuwanie odpadów). Realizują je specjalne placówki należące do ministra federacji i krajów związkowych, korporacje terytorialne i inne placówki prawa publicznego²⁷. Plany sektorowe mogą występować jako plany długo oraz średnio okresowe i są realizowane przez ministerstwa federacji oraz ministerstwa krajów związkowych. Niezbędne pozostają także uzgodnienia na poziomie planowania krajowego

²³ M. Piętka- Kanurska, *Planowanie przestrzenne w Europie*, (red.) A. Zakrzewska-Półtorak, Wrocław 2016, s. 107.

²⁴ G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 23.

²⁵ Z. Dembowska, *op. cit.*, s. 85.

²⁶ Zob. np. G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 26.

²⁷ Z. Dembowska, *op. cit.*, s. 90.

i regionalnego. Planowanie sektorowe narusza więc w istocie suwerenność planistyczną gmin²⁸.

B. Etapy planowania przestrzennego

Warto zwrócić także uwagę na to, że w Niemczech planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym odbywa się w dwóch etapach. Pierwszy obejmuje opracowanie planu użytkowania terenu (*Flächennutzungsplan, F-plan*), który jest planem przygotowawczym. Drugi etap to opracowanie planu zabudowy (*Bebauungsplan, B-plan*), który jest planem wiążącym dla właścicieli nieruchomości oraz organów władzy. Plany te muszą być dostosowane do celów zagospodarowania przestrzennego i planu krajowego. Sporządzenie tych planów jest obligatoryjne w sytuacji, w której wymaga tego porządek przestrzenny i miejscowy rozwój.

Plan użytkowania terenów to dokument sporządzany obligatoryjnie dla obszaru całej gminy i należy w nim przedstawić zamierzony sposób użytkowania terenów²⁹. Zawiera on treści obligatoryjne i fakultatywne. Obligatoryjnie w planie użytkowania terenów powinno znaleźć się m. in. określenie terenów, przy których zabudowie są wymagane szczególne zasady budowlane lub środki bezpieczeństwa związane z zagrożeniami siłami natury, tereny, na których prowadzone są prace górnicze lub wydobywanie minerałów, tereny przeznaczone pod budownictwo, lecz o gruncie zanieczyszczonym materiałami szkodliwymi dla środowiska. Fakultatywnie w planie można wskazać, np. tereny planowane pod zabudowę zgodnie z ich ogólnym przeznaczeniem budowlanym (tereny budowlane), tereny i obiekty użytku publicznego (szkoły, kościoły, miejsca opieki zdrowotnej), tereny ograniczonego sposobu zagospodarowania oraz tereny ochronne, tereny wodne, tereny gospodarki wodnej, tereny ochronne przed zalewaniem, tereny wykopalisk i kamieniołomów, tereny oczyszczalni wodnych³⁰.

W wyjątkowych sytuacjach gmina może nie umieszczać w tym planie pewnych obszarów, jeżeli będą one uwzględniane w późniejszych opracowaniach. Organ

²⁸*Ibidem*, s. 91.

²⁹ G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 31.

³⁰ A. Kwartnik-Pruc, A. Przewięźlikowska, *op. cit.*, s. 158.

opracowujący plan musi jednak podać przyczyny wyłączenia danego obszaru z dokumentu planistycznego³¹. Plan ten nie jest aktem prawa miejscowego. Obowiązuje jedynie organy administracji i nie wywiera skutków prawnych dla właścicieli nieruchomości objętych tym planem. Może być on zmieniany bez konieczności wypłaty odszkodowań dla właścicieli z tytułu obniżenia wartości nieruchomości³². Plan ten wywiera więc podobne skutki prawne jak uchwalane w polskim systemie prawnym studium warunków i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W planie użytkowania terenu określa się m. in. informacje o przeznaczeniu konkretnych terenów pod zabudowę, przeznaczenie nieruchomości pod lokalne ciągi komunikacyjne. Uwzględnia się także przeznaczenie nieruchomości pod tereny zielone, cmentarze, wysypiska śmieci oraz oczyszczalnie ścieków. W planie użytkowania terenów następuje także wyznaczenie powierzchni, które zostają wyłączone z zabudowy (np. strefy ochronne, obszary ograniczonego użytkowania, dalej OOU). Określa się też przeznaczenie nieruchomości pod tereny górnicze i powierzchnie służące pozyskiwaniu kopalin.

Podstawę opracowania planu zabudowy stanowi plan użytkowania terenu. Plan użytkowania nie jest jednak wymagany, jeżeli plan zabudowy będzie wystarczający do zorganizowania rozwoju obszarów miejskich (§ 8 ust. 2 BauGB). Plan zabudowy zawiera prawnie wiążące ustalenia opracowane na podstawie planu użytkowania terenu³³. Należy podkreślić, że w przeciwieństwie do planu użytkowania terenu plan zabudowy jest aktem prawa miejscowego i ma on charakter lokalnej ustawy oraz wywiera skutki prawne zarówno dla organów administracji publicznej, jak i właścicieli nieruchomości objętych tym planem³⁴. Spośród wszystkich aktów planistycznych tylko plan zabudowy jest instrumentem umożliwiającym gminie zmianę sposobu użytkowania terenu³⁵. W dokumencie tym określa się rodzaj i stopień wykorzystywania terenu, powierzchnię zabudowy, wysokość obiektów budowlanych, kubaturę, liczbę pięter, kształt dachu, kolor fasady itp. Z reguły plan ten tworzony jest tylko na terenach, na których gmina planuje aktualnie konkretną zabudowę³⁶.

³¹ G. Olejniczak, *op. cit.*, s.31.

³² Z. Dembowska, *op. cit.*, s. 89.

³³ *Ibidem*, s. 89.

³⁴ A. Kwartnik-Pruc, A. Przewięźlikowska, *op. cit.*, s.157-158; S. Ledwoń, *Planowanie inwestycji wielkiej skali w europejskich systemach planowanie przestrzennego*, [w:] *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, (red.) P. Lorensa i J. Martyniuk-Pęczek, Gdańsk 2011, s.10.

³⁵ A. Hopper, *Plany i kontrola zagospodarowania przestrzennego w Republice Federalnej Niemiec* [w:] *Planowanie przestrzenne w wybranych krajach Europy Zachodniej*, Warszawa 1989, s. 60.

³⁶ A. Kwartnik-Pruc, A. Przewięźlikowska, *op. cit.*, s.157-158.

C. Procedura przygotowywania planu zabudowy i jej konsekwencje prawne dla właścicieli nieruchomości

W związku z tym, że plan zabudowy kształtuje sposób wykonywania prawa własności, wypada wspomnieć procedurę jego uchwalania oraz wskazać na ewentualne możliwości zgłoszenia sprzeciwu przez właścicieli nieruchomości w sytuacji, w której plan zabudowy ogranicza sposób wykonywania przysługujących im praw podmiotowych.

Plan zabudowy w Niemczech, podobnie jak w polskim systemie prawnym mpzp, uchwalany jest przez radę gminy. Procedura prac nad planem zabudowy rozpoczyna się od uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu zabudowy (*Aufstellungsbeschluss*). Fakt ten podawany jest do publicznej wiadomości a mieszkańcy gminy mogą zgłaszać swoje uwagi do planu. W uchwalaniu planu zabudowy biorą też udział przedstawiciele reprezentujący interes publiczny. W dalszej kolejności opracowywany zostaje projekt planu zabudowy z uwzględnieniem opinii przedstawicieli interesu publicznego oraz mieszkańców. Projekt ten wykładany jest do wglądu na okres jednego miesiąca i w tym czasie każdy obywatel może wnieść uwagi i zastrzeżenia do planu. Rada gminy rozpatruje uwagi i zastrzeżenia do planu oraz informuje zainteresowane podmioty o ich uwzględnieniu bądź odrzuceniu. Jeżeli projekt planu został istotnie zmieniony, następuje kolejne wyłożenie projektu do wglądu, a w razie zmian nieistotnych następuje poinformowanie o przyjęciu projektu tylko zainteresowane podmioty. Następnie rada gminy podejmuje uchwałę o przyjęciu projektu planu zabudowy. Projekt planu wymaga zatwierdzenia przez urząd wyższej instancji jedynie w sytuacji, w której jego ustalenia są niezgodne z ustaleniami planu użytkowania terenu. Plan zabudowy ogłaszany zostaje w miejscowej prasie i w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości³⁷.

W § 30 BauGB zawarto regulację umożliwiającą realizację przedsięwzięć budowlanych w trakcie procedury uchwalania planu zabudowy. Jeżeli rada gminy podejmie uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu zabudowy, to na tym obszarze dopuszczalna jest realizacja przedsięwzięć budowlanych po spełnieniu łącznie kilku warunków. Otóż plan zabudowy powinien zostać wówczas wyłożony do wglądu mieszkańców, aby mogli oni wnieść swoje uwagi. Przedsięwzięcie planistyczne nie

³⁷ G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 37-38.

może być sprzeczne z przyszłym planem zabudowy. Inwestor zobowiązuje się na piśmie do przestrzegania ustaleń planu i pewnej postaci zapewnienia uzbrojenia terenu³⁸.

Nie zawsze jednak istnieje możliwość realizacji przedsięwzięć budowlanych w okresie tworzenia planu miejscowego. Niekiedy po podjęciu przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania mpzp gmina może - w celu zabezpieczenia przyszłego zagospodarowania - wprowadzić zakaz przeprowadzania inwestycji służących urządzeniu, przebudowie lub zmianie sposobu użytkowania obiektów budowlanych. Gmina może także zakazać dokonywania zmian mających wpływ na wartość nieruchomości i obiektów budowlanych w przypadku obiektów nie wymagających pozwolenia lub zgłoszenia (§ 14 BauGB). Zakaz taki wprowadza się uchwałą rady gminy na okres 2 lat. Może być on jednak wydłużony o 1 rok, a w szczególnym przypadku i po uzyskaniu na podstawie prawa krajowego danego kraju związkowego pozwolenia właściwego urzędu, gmina może przedłużyć ten zakaz o kolejny rok. Zakaz dokonywania zmian traci moc obowiązującą w sytuacji, w której procedura uchwalania planu zagospodarowania zostanie ukończona³⁹.

Warto podkreślić, że w BauGB uregulowano także zasady przyznawania rekompensaty pieniężnej w przypadku orzeczenia przez gminę zakazu dokonywania zmian w celu zabezpieczenia terenu pod przyszły plan zagospodarowania przestrzennego (§ 14 ust. 1 BauGB). Zakaz ten dotyczy przedsięwzięć związanych ze wznoszeniem, modyfikacją lub zmianą sposobu użytkowania obiektów, dużych nasypów i wykopów. Nie mogą być także dokonywane zmiany istotnie lub znacząco podnoszące wartość zmiany gruntów i budowli, które nie podlegają zatwierdzeniu lub zgłoszeniu. Jeżeli zakaz zmian trwa dłużej niż cztery lata po rozpoczęciu lub pierwszym odroczeniu wniosku planistycznego, zgodnie z § 15 ust. 1 BauGB, poszkodowani otrzymają odpowiednią rekompensatę pieniężną za powstałe straty finansowe (§ 18 ust. 1. BauGB). W takiej sytuacji stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rekompensaty za wywłaszczenie (§ 93 - 103 BauGB i § 121 BauGB). Osoba uprawniona może ubiegać się o odszkodowanie, jeżeli wystąpiły straty finansowe powstałe na skutek zakazu wprowadzonego przez gminę. W przypadku nieosiągnięcia porozumienia w sprawie rekompensaty, decyzje podejmuje organ administracyjny wyższego stopnia. Przepisy dotyczące tytułu wykonawczego (§ 122 BauGB) stosuje się odpowiednio do decyzji w sprawie ustalenia rekompensaty.

³⁸ *Ibidem*, s. 43.

³⁹ *Ibidem*, s. 41.

W wyjątkowych sytuacjach gmina może zrezygnować z uchwalania planu użytkowania terenu, jeżeli plan zabudowy jest wystarczający dla uporządkowania rozwoju przestrzennego w danej gminie⁴⁰. W § 8 ust. 3 BauGB uregulowano także procedurę równoległego uchwalania planu zabudowy (*B-plan*) i planu użytkowania (*F-plan*). Zgodnie z tą regulacją, plan użytkowania może być uchwalony, zmieniony lub uzupełniony wraz z przygotowaniem, modyfikacją, dodaniem lub anulowaniem planu zabudowy (procedura równoległa). Plan zabudowy można ogłosić przed planem użytkowania, jeżeli na podstawie prac planistycznych można założyć, że plan zabudowy zostanie opracowany zgodnie z założeniami przyszłej prezentacji planu użytkowania przewidzianymi dla danego terenu. Gmina można sporządzić, zmienić, uzupełnić lub anulować plan zabudowy przed sporządzeniem planu użytkowania, jeżeli istnieją ku temu pilne powody i jeżeli plan zagospodarowania przestrzennego nie koliduje z zamierzonym rozwojem urbanistycznym obszaru gminy⁴¹.

W niemieckim porządku prawnym oprócz planu zabudowy istnieje możliwość opracowania planu zabudowy zawierającego ustalenia dla konkretnej inwestycji (*Vorhaben- und Erschließungsplan*). Plan ten składa się z dwóch części pierwsza to plan prac realizacyjnych (*Vorhaben*), druga to plan uzbrojenia terenu (*Erschließungsplan*)⁴². Plan taki jest opracowywany przez dewelopera lub inwestora w porozumieniu z właściwą gminą, którą obejmuje projekt budowlany. Inwestor obowiązany jest ponieść koszty związane z planowaniem i rozwojem, wdrożyć planowane środki zgodnie z planem projektowym i planowym rozwoju oraz wdrożyć planowane środki w określonym terminie. Właściwa gmina obowiązana jest do zbadania projektu planu. Jeżeli gmina odrzuci wniosek bez rozpatrzenia, odpowiada za powstałe po stronie inwestora szkody. W przypadku odrzucenia przez gminę wniosku ze względu na niezgodność z przepisami oraz zagospodarowaniem terenu inwestorowi nie przysługuje prawo do odszkodowania⁴³.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 33.

⁴¹ *Ibidem*, s. 33.

⁴² *Ibidem*, s. 36.

⁴³ <https://www.juraforum.de/lexikon/vorhaben-und-erschliessungsplan>, [dostęp z:07.07.2020 r.]

D. Tereny nieobjęte planem zabudowy

W niemieckim porządku prawnym plan zabudowy podlega kontroli sądowej w zakresie zgodności z prawem oraz treści planu i procedury jego uchwalania⁴⁴. Uchwalanie planów zabudowy nie jest obligatoryjne. Na obszarze gminy mogą więc występować tereny nieobjęte planem zabudowy. Prawo niemieckie dopuszcza możliwość zabudowy na terenach, dla których nie uchwalono planu zabudowy⁴⁵. Obszary nieobjęte planem zabudowy dzieli się na obszary wewnętrzne i obszary zewnętrzne.

O b s z a r w e w n ę t r z n y (*Innenbereich*) obejmuje obszar w większości przypadków zurbanizowany obszar miejski, dla którego nie sporządzono planu zabudowy. W takim przypadku gmina może w drodze decyzji określić granice spójne zabudowanego obszaru, ustalić tereny zabudowane położone na obszarach wewnętrznych jako obszary spójnie zabudowane, jeżeli powierzchnie te są przeznaczone w planie użytkowania terenu jako powierzchnie przeznaczone pod zabudowę. Może także przyłączyć pojedyncze powierzchnie położone na obszarze zewnętrznym do obszaru spójnie zabudowanego, jeżeli obszary graniczące z tą powierzchnią są zabudowane. W takim przypadku wymagana jest zgoda urzędu wyższej instancji, chyba że obszary te przeznaczone są w planie użytkowania terenu pod zabudowę⁴⁶.

W granicach spójnie zabudowanego obszaru dopuszcza się inwestycje budowlane po spełnieniu łącznie dwóch przesłanek. Po pierwsze, inwestycje te muszą się dostosować do charakteru zabudowy istniejącej. Po drugie, teren, na którym przewidziana jest inwestycja budowlana, musi być uzbrojony.

N a o b s z a r z e z e w n ę t r z n y m, niezabudowanym i niezurbanizowanym (*Außenbereich*) istnieje możliwość realizacji przedsięwzięć budowlanych, ale tylko w wyjątkowych przypadkach i jeżeli nie jest to sprzeczne z interesem publicznym oraz zapewnione jest uzbrojenie terenu. Zalicza się tu m.in. inwestycje przeznaczone pod gospodarowanie rolne lub leśne, które zajmują niewielką powierzchnię tego gospodarstwa. Chodzi o inwestycje mające na celu zaopatrzenie lokalnej społeczności w elektryczność, gaz, wodę, energię cieplną; przedsięwzięcia, służące badaniu, rozwojowi i wykorzystaniu energii wiatrowej i energii wodnej.

⁴⁴ Zob. np. Z. Dembowska, *op. cit.*, s. 90.

⁴⁵ G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 44.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 44.

4. Model planowania przestrzennego w prawie francuskim

A. Reżim prawny i instrumenty planowania przestrzennego

Francuski system planowania przestrzennego do 1999 roku był mocno scentralizowany. Początek procesu decentralizacji rozpoczął się w 1999 r. wraz z wejściem w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Spatial planning and development acts of 1999*). Nie zmieniło to jednak faktu, że we francuskim systemie planowania przestrzennego inicjatywa centralna w planowaniu lokalnym wciąż pozostaje znacząca⁴⁷.

Przepisy dotyczące planowania przestrzennego na terytorium Francji zawarte są w trzech aktach prawnych. To na pewno interesujący przykład tworzenia podstaw prawnych planowania przestrzennego, który mógłby być inspiracją dla innych krajów.

Pierwszy akt to kodeks urbanistyczny (*Code de l'urbanisme*)⁴⁸. W dokumencie tym zostały określone przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego na terytorium kraju. Kodeks ten (k.u.) zawiera zasady gospodarki przestrzennej i urbanistyki, sformułowane osobno dla m.in. terenów leśnych, niektórych obszarów Francji, takich jak region Paryża czy inne duże miasta. Osobne regulacje prawne odnoszą się do zagospodarowania terenów na obszarach nadmorskich, górskich, obszarach dogodnych pod urządzenia służące pozyskaniu energii odnawialnej. Kodeks nie zawiera regulacji w zakresie planowania przestrzennego makroregionów i terytoriów zamorskich Francji, które mają odmiennie regulacje urbanistyczne⁴⁹.

Innym aktem regulującym kwestie planowania przestrzennego we Francji jest ustawa z 22 czerwca 1979 o zagospodarowaniu przestrzennym (*Loi de l'aménagement du territoire - LAT*). Zgodnie z jej przepisami, planowanie przestrzenne we Francji jest czteroszczeblowe i obejmuje planowanie na szczeblu krajowym, regionalnym, międzygminnym oraz gminnym. Zasadnicze kwestie dotyczące ładu przestrzennego, rozstrzygane są na poziomie planów międzygminnych i planów miejscowych⁵⁰.

⁴⁷ *Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement 2006. Spatial planning and sustainable development policy in France, Ministère des Affaires Etrangères.*

⁴⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20080505>, dostęp: 10.07.2020 r.

⁴⁹ Zob. np. Z. Wysocka, *Kształtowanie ładu przestrzennego – doświadczenia francuskie*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2011 nr 6, s. 183.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 183-184.

Dokumentem planistycznym regulującym kwestie planowania przestrzennego na obszarach wiejskich uczyniono kodeks rolny (*Code rural*). Uregulowane zostały w nim m.in. zasady zagospodarowania terenów wiejskich, zasady gospodarowania gruntami rolnymi i leśnymi, zasady wydzielania terenów pod drogi oraz regulacje dotyczące wywłaszczania nieruchomości.

Aktem prawnym, który ma pośredni wpływ na ład przestrzenny jest także kodeks budowlany i mieszkaniowy z 1954 r. (*Code de la construction et de l'habitation*⁵¹). Dokument ten zawiera przepisy dotyczące konstrukcji budowlanych i procesu budowlanego, a także reguluje m.in. ogólne zasady budowy i renowacji budynków, kwestie związane z bezpieczeństwem i ochroną przeciwpożarową budynków oraz kwestie związane z ochroną nabywcy nieruchomości.

Tą strukturę prawną na szczeblu krajowym uzupełnia kilka instrumentów planowania przestrzennego. Pierwszym z nich są Krajowe Uregulowania Urbanistyczne (*Le règlement national d'urbanisme - RNU*). Regulacje zawarte w tym dokumencie znajdują zastosowanie w przypadku braku planów miejscowych. Zgodnie z tymi uregulowaniami, w przypadku braku planu miejscowego, zabronione jest wznoszenie nowych obiektów budowlanych poza obszarem zabudowanym, z wyjątkiem zmian w istniejących już budynkach i zabudowy związanej z produkcją rolną.

Do innych instrumentów tworzonych na szczeblu krajowym zalicza się ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Lois d'Aménagement et d'Urbanisme - LAU*). W dokumencie tym zostały uregulowane kwestie ochrony terenów nadbrzeżnych oraz górskich. Dokument ten ma charakter nadrzędny w stosunku do innych regulacji planistycznych, co oznacza, że nie można uregulowanych tam ustaleń zmienić żadnymi innymi dokumentami, w tym także planami miejscowymi⁵².

B. Typowe opracowania planistyczne oraz ich znaczenie prawne

Na szczeblu regionalnym we Francji istnieje kilka opracowań planistycznych. Można wymienić tu plan użyteczności publicznej (*Schéma de*

⁵¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074096&dateTexte=20200309>, dostęp: 10.07.2020 r.

⁵² Por. np. I. Cieślak, *Analiza systemu planowania przestrzennego we Francji w nawiązaniu do systemu polskiego*, Acta Sci. Pol., AdministratioLocorum 9(2) 2010, s. 8.

Services Collectifs – SSC), regionalny plan zagospodarowania przestrzennego (*Regional Spatial planning and development blueprints - SRADT*) oraz Regionalny Plan Ekonomiczny (*Regional economic development plans*).

Plan użyteczności publicznej (SSC) zawiera wskazówki dotyczące polityki związanej ze szkolnictwem wyższym i badaniami naukowymi, kulturą, zdrowiem, sportem, przepływem informacji i komunikacją, ochroną terenów przyrodniczych i wiejskich oraz sportem. Plany te przeszły znaczącą zmianę w 2003 r. Międzyrządowy Komitet do Spraw Planowania Przestrzennego przyjął wówczas nowe wyznaczniki polityki transportowej kraju, określono m.in. główne projekty infrastrukturalne, które mają być zrealizowane do 2025 r.⁵³.

Regionalny plan zagospodarowania przestrzennego (SRADT) tworzy podstawowe zasady osiągnięcia zrównoważonego, trwałego rozwoju przestrzennego. Dokument ten nie jest zbiorem gotowych normatyw odnoszących się do planowania przestrzennego, a raczej ma na celu kształtowanie treści kontraktów między rządem centralnym a władzami regionalnymi. Regionalne plany zagospodarowania przestrzennego sporządzane są przez rządy regionalne w porozumieniu z Regionalną Radą Ekonomiczną i Społeczną, samorządami lokalnymi oraz organami. Mają one znaczenie dla równoważenia zagospodarowania przestrzennego (np. zarządzającymi parkami przyrody, społecznością lokalną). Składają się z części tekstowej, opisującej strategię zagospodarowania regionu oraz części elektronicznej, zawierającej szczegółowe wytyczne ich wdrożenia. W swej treści SRADT zawiera informacje o lokalizacji: głównych urządzeń infrastruktury, obiektów użyteczności publicznej, projektów rozwoju ekonomicznego, uwarunkowań ochrony środowiska z uwzględnieniem cennych krajobrazowo i ze względu na dziedzictwo kulturowe, miejsc wymagających prac rewaloryzacyjnych i rewitalizacyjnych⁵⁴.

Sporządzane są także opracowania sektorowe, takie jak np. regionalny plan transportu (*Plan régional des transports*), plan rozwoju infrastruktury (*Schéma directeur d'infrastructures*), a także dla szczególnych obszarów – np. stref przybrzeżnych (*Schéma de mise en valeur de la mer*) lub krajobrazu (*Directive de protection et de mise en valeur du paysage*)⁵⁵.

⁵³ *Ibidem*, s. 9.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 9.

⁵⁵ S. Ledwoń, *Planowanie inwestycji wielkiej skali w europejskich systemach planowanie przestrzennego*, [w:] *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, (red.) P. Lorensa i J. Martyniuk-Pęczek, Gdańsk 2011, s.13.

Na szczeblu ponadlokalnym tworzy się plan międzygminny Schemat Spójności Terytorialnej (*Schéma de cohérence territoriale, SCOT*). W dokumencie tym określa się generalną politykę w zakresie zagospodarowania przestrzennego stref przedmiejskich, miejskich i rolniczych, nie określają jednak szczegółowego przeznaczenia terenu. Schemat Spójności Terytorialnej jest wewnętrznym aktem prawnym, którego postanowienia są wiążące dla organów administracji publicznej, nie wiążą natomiast właścicieli gruntów⁵⁶.

Na szczeblu lokalnym we Francji występuje kilka aktów planistycznych. Dzielą one teren na cztery obszary: zurbanizowane, urbanizacji, rolnicze i chronione⁵⁷.

Wytyczne planistyczne (*Directives territoriales d'aménagement – DTA*) to dokument mający znaczenie lokalne, sporządzany jednak przez rząd centralny z własnej inicjatywy bądź z inicjatywy samorządów regionalnych. Określana jest w nim przestrzenna strategia optymalnego doboru lokalizacji dla urządzeń infrastruktury transportowej, obiektów użyteczności publicznej (np.: lokalizacji cmentarzy, rozmieszczenie dróg). W dokumencie tym określone są także zasady zagospodarowania przestrzennego w przypadku deficytu przestrzeni, bądź zagrożeń ekologicznych. Ustalenia zawarte w DTA są wiążące dla opracowania innych dokumentów planistycznych powstających na szczeblu lokalnym (SCOT, PLU). Wytyczne te sporządza się zazwyczaj dla obszarów o szczególnych uwarunkowaniach (np. obszary górskie, czy górnicze)⁵⁸.

Innym aktem planistycznym jest plan spójności terytorialnej (*Schéma de cohérence territoriale – SCOT*). Dokument ten sporządza się zazwyczaj na szczeblu regionu bądź departamentu, jednak ze względu na zasięg obowiązywania można go zaliczyć do lokalnych. SCOT jest dokumentem strategicznym sporządzanym zazwyczaj dla terenów o szczególnych uwarunkowaniach planistycznych. Za pomocą planu spójności terytorialnej określa się zasady planowania budynków, obiektów socjalnych i dróg, zwłaszcza w przestrzeni rolniczej lub cennej krajobrazowo i przyrodniczo. Plan ten może także regulować kwestie związane z projektami realizowanymi w danej przestrzeni, takimi jak budowa dróg, oczyszczalni ścieków.

⁵⁶ Zob. Z. Wysocka, *op. cit.*, s. 184-185.

⁵⁷ S. Ledwoń, *op. cit.*, s.13.

⁵⁸ I. Cieślak, *op. cit.*, s. 13.

Procedura uchwalenia SCOT odbywa się we współpracy z jednostkami szczebla rządowego odpowiedzialnymi za rozwój różnych sektorów⁵⁹.

We Francji uchwała się także miejscowe plany zagospodarowania (*Plans local d'urbanisme – PLU*). Naczelnym celem wprowadzenia PLU było uproszczenie systemu planowania miejscowego. Cel ten jednak nie w pełni został osiągnięty i uchwalenie PLU wymaga wciąż dużych nakładów pracy i finansów. Z tych przyczyn plany te często uchwalane są dla związków gmin. Uchwalenie PLU nie jest obowiązkowe i w szczególności w mniejszych gminach plany te nie są uchwalane⁶⁰. Plany miejscowe regulują ogólne zasady planowania w poszczególnych miejscowościach lub strefach. Dokumenty te sporządzane są przez samorzady gminne lub odpowiednie organy związku gmin. Uchwalenie planu zagospodarowania poprzedza procedura uzgodnień ze wszystkimi organami, które mogły być objęte PLU oraz badaniu opinii publicznej. Treść planu miejscowego musi być zgodna z ustaleniami SCOT i dokumentami planistycznymi wyższego rzędu. Plany miejscowe stanowią akty prawa miejscowego. Na ich podstawie mogą być wydane decyzje planistyczne na poziomie gminy lub związku gmin. W sytuacji, w której na obszarze gminy nie został uchwalony plan miejscowy, decyzje planistyczne wydają regionalne jednostki planowania (tzw. DDE) w porozumieniu z samorządem gminnym.

W PLU zamieszcza się m.in. informacje dotyczące możliwości zmiany użytkowania obiektów i terenów, dopuszczalną wysokość budynków, wymogi architektoniczne (np. kształt, nachylenie dachu), konieczne obiekty użyteczności publicznej. W PLU określa się również maksymalną gęstość zabudowy dla nowych i istniejących budynków⁶¹.

W małych gminach, w których nakłady ekonomiczne sporządzenia PLU są nieproporcjonalne do obszaru objętego opracowaniem lub potrzeb lokalnej społeczności, sporządza się mapy gminne (miejskie) (*Carte comunale- CC*)⁶². Dokumenty te są uproszczeniem PLU i mają na celu określenie terenów pod rozwój nowej zabudowy oraz obszary na których zabudowa jest zakazana. Zakaz nie dotyczy zazwyczaj rozbudowy, modernizacji, zmiany przeznaczenia, czy budowy obiektów rolniczych. Mapy miejskie w przeciwieństwie do miejscowych planów

⁵⁹ *Ibidem*, s. 10.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 11.

⁶¹ *Ibidem*, s. 11.

⁶² S. Ledwoń, *op. cit.*, s.14.

zagospodarowania nie stanowią aktów prawa miejscowego⁶³. Mogą one jednak stanowić podstawę prawną dla wydania decyzji planistycznych. Pozwolenie na budowę wydaje się zazwyczaj na terenach zabudowanych umożliwiającym nawiązanie do istniejącej architektury i infrastruktury. Nie ma formalnej procedury określającej zasady i tryb sporządzania kart miejskich. Dokument ten opracowywany jest w porozumieniu z administracją departamentu, czy regionu i przechodzi procedurę partycypacji społecznej⁶⁴.

We francuskim systemie planowania przestrzennego przewidziano także możliwość uchwalenia planów zapobiegania zagrożeniom (*Plans de Préventions des Risques – PPR*) jako opracowania szczegółowe dla terenów, które narażone są na możliwość wystąpienia klęsk żywiołowych. Ustalone jest w nich użytkowanie gruntów na szczeblu gminnym w zależności od zagrożeń. W dokumencie tym zamieszcza się informację o zapobieganiu zagrożeniom, ochronie terenów mieszkalnych, a także planach awaryjnych i ewakuacyjnych. Plany te regulują zagospodarowanie przestrzenne, uwzględniając nasilenie zagrożenia. Wyznaczają one trzy podstawowe strefy: czerwona (*zone rouge*), dla której obowiązuje zakaz wydawania decyzji budowlanych; niebieska (*zone bleue*), na tych terenach zabudowa jest dozwolona po spełnieniu określonych warunków oraz biała (*zone blanche*), na tych terenach zabudowa jest dozwolona na zasadach ogólnych wynikających z obowiązującego dla tego terenu planu. Na terenach objętych strefą czerwoną, władze lokalne zobowiązane są do podejmowania działań obniżających stopień ryzyka (np. podwyższony poziom ryzyka pożarowego obliguje zazwyczaj do budowy dodatkowych dróg dojazdowych dla pojazdów uprzywilejowanych). Uchwalenie tych planów wpływa na wartość nieruchomości⁶⁵ oraz może prowadzić do powstania ograniczeń w zakresie korzystania z nieruchomości przez ich właścicieli.

⁶³ Blżej o tym np. K. Miszczak, [w:] *Planowanie przestrzenne w Europie*, (red.) A. Zakrzewska-Póltorak, Wrocław 2016, s. 76.

⁶⁴ I. Cieślak, *op. cit.*, s. 12.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 11.

Rozdział II

Prawne podstawy działalności planistycznej w prawie polskim

1. Uwagi ogólne

W poprzednim rozdziale wspomniano, że współczesny model planowania przestrzennego w Polsce można określić jako konstrukcję *in statu nascendi*. Na przestrzeni lat ulegał on znacznym ewolucjom, w szczególności w zakresie uregulowań dotyczących ochrony prawa własności. Początkowo ochrona prawa własności traktowana była marginalnie, a wywłaszczenie na realizację celów publicznych stało się codzienną praktyką organów władzy publicznej. Podkreślić przy tym należy, że uprawnione podmioty często były także pozbawiane faktycznej możliwości uzyskania odszkodowania za odebraną własność gruntów. Istotne zmiany w zakresie ochrony własności nastąpiły dopiero po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., wprowadziła ona bowiem nowe standardy w zakresie ochrony prawa własności także w ramach budowy nowego ładu przestrzennego.

Model planowania przestrzennego wprowadzony, ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., wymagał zmiany. Przyjęte rozwiązania prawne nie spełniają przyjętych założeń. Głównym narzędziem planistycznym stały się bowiem decyzje o warunkach zabudowy (decyzje WZ) a nie jak początkowo zakładano miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, będące aktami prawa miejscowego. Decyzje nie są aktem prawa miejscowego i nie należą też do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Fakt, że WZ wydawane są na podstawie studium warunków i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które także nie jest aktem prawa miejscowego, sprzyja – jak podnosi się w literaturze – pogłębianiu istniejącego tzw. chaosu przestrzennego. Stan ten intensyfikuje ponadto dopuszczenie w studiach gminnych za dużej ilości terenów pod zabudowę.

Zapobiegać temu ma wprowadzanie nowego modelu planowania przestrzennego. Nowa ustawa o planowaniu przestrzennym jest jednym z elementów Krajowego Planu Odbudowy¹. W dniu 24.09.2023 r. weszła w życie duża nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która określana jest w doktrynie mianem „rewolucji planistycznej”².

Wśród najważniejszych zmian wymienić można zastąpienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego planem ogólnym gminy. Akt ten w przeciwieństwie do Studium uzyskał rangę aktu prawa miejscowego. Nowelizacja wprowadza termin na uchwalenie przez gminy planów ogólnych do 31 grudnia 2025 r. Aktualnie obowiązujące Studia zachowają moc do momentu wejścia w życie planu ogólnego, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2025 r.

Nowelizacja zakłada także ograniczenie liczby wydawanych decyzji WZ poprzez doprecyzowanie kryteriów lokalizacji oraz wprowadzenie terminu ważności takich decyzji. Wprowadzony został w tym celu termin obowiązywania decyzji WZ. Decyzja wygaśnie po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja stała się prawomocna. Oznacza to, że nie będzie można na jej podstawie ubiegać się o wydanie pozwolenia na budowę.

W okresie od wejścia w życie nowelizacji u.p.z.p. (24 września 2023 r.), do dnia 31 grudnia 2025 r. decyzje WZ będą wydawane na nowych zasadach, nawet jeżeli w danej gminie nie będzie obowiązywał plan ogólny. Natomiast od 1 stycznia 2026 r. inwestor będzie mógł ubiegać się o decyzję WZ wyłącznie w sytuacji, w której gmina uchwali plan ogólny oraz jeżeli będzie on przewidywał dla danej działki obszary uzupełnienia zabudowy.

Nowelizacja wprowadziła nowy instrument planistyczny tj. zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI). Dokument ten obejmie obszar inwestycji głównej (np. zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej) a także obszar inwestycji uzupełniającej (np. sieci uzbrojenia terenu, drogi publiczne, szkoły, obiekty sportu i rekreacji, tereny zieleni publicznej, obiekty budowlane przeznaczone na działalność handlową lub usługową).

ZPI sporządzany będzie na podstawie umowy urbanistycznej na wniosek inwestora. Umowa ta określi zakres realizacji oraz finansowania inwestycji uzupełniających, w tym infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i usług społecznych.

¹ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) -program składa się z 54 inwestycji i 48 reform, mających na celu wzmocnienie polskiej gospodarki. Zaakceptowany przez Komisję Europejską w dniu 1.6.2022 r., dostępny na stronie <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo>, dostęp z 20.6.2023 r.

² Zob. np. M. Sługocka, *Planowanie przestrzenne po zmianach 2023*, Szkoline online, LEX/ el. 2023.

Dokument ten, jako szczególnego rodzaju plan miejscowy uzyska status aktu prawa miejscowego. ZPI uzupełni, a od 1 stycznia 2026 r. zastąpi uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Zmiany będą również dotyczyć innych dokumentów, takich jak strategia rozwoju gminy, która od 1 stycznia 2026 r. będzie miała charakter obligatoryjny.

Nowelizacja wprowadziła do u.p.z.p. nowe narzędzie planistyczne jakim ma być rejestr urbanistyczny. Z nowododanego do u.p.z.p. rozdziału 5b wynika, że rejestr ten ma gromadzić informacje i dane z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie kraju. Będzie on prowadzony za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a dostęp do danych w nim zawartych ma być nieodpłatny.

W rozdziale tym zostanie omówiona ewolucja polskiego modelu planowania przestrzennego na przestrzeni lat oraz uwagi *de lege ferenda*

2. Ewolucja zagospodarowania przestrzennego w latach 1945-1989 a problem ochrony prawa własności i innych praw podmiotowych

Po II wojnie światowej wprowadzono wiele ograniczeń w dziedzinie władania i rozporządzania gruntami, a także scentralizowano proces planowania przestrzennego. Jednym z aktów prawnych, który przyczynił się do wprowadzenia prawnych obostrzeń w zakresie wykonywania praw podmiotowych na nieruchomościach był dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 1945 nr 50, poz. 279 ze zm.). Na mocy tego aktu nieruchomości objęte jego postanowieniami przeszły na własność gminy m. st. Warszawy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 dekretu, dotychczasowi właściciele lub ich następcy prawni, będący w posiadaniu gruntu byli uprawnieni w ciągu sześciu miesięcy od dnia objęcia w posiadanie gruntu przez gminę do złożenia wniosku o przyznanie prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub prawa zabudowy za opłatą symboliczną. Dopiero w przypadku niezgłoszenia wniosku lub nieprzyznania użytkowania wieczystego, odszkodowanie miało być ustalane przez miejską komisję szacunkową i wynosiłoby skapitalizowaną wartość czynszu dzierżawnego (opłaty za prawo zabudowy), powiększoną o wartość budynków. Nie bez znaczenia było to, że wypłata odszkodowania planowana była w miejskich papierach wartościowych. Minister Administracji Publicznej i Skarbu nigdy nie wydał jednak rozporządzenia

określającego skład i tryb postępowania miejskiej komisji, zasady i sposób ustalenia odszkodowania oraz przepisów dotyczących sposobu emisji papierów wartościowych przeznaczonych na ten cel. W konsekwencji właściciele nieruchomości zostali pozbawieni faktycznej możliwości uzyskania odszkodowania za odebraną własność gruntów³.

W dniu 26 października 1945 r. wydano także dekret o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz. U. z 1947, nr 37, poz. 181 ze zm.). Postanowienia tego aktu umożliwiały ograniczenie uprawnień właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami uszkodzonymi. Nieprzystąpienie przez właściciela do naprawy budynków mogło spowodować wydanie przez organ administracji budowlanej przydziału jego naprawy innej osobie. Podmiot, który dokonał naprawy budynku, uzyskiwał z tego tytułu prawo użytkowania nieruchomości. O ustanowieniu użytkowania i czasie jego trwania rozstrzygały organy administracji publicznej z wyłączeniem drogi sądowej.

Pierwszym aktem planistycznym w Polsce po 1945 r., regulującym kwestie stosunków własnościowych nieruchomości, był dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich (Dz. U. z 1946, nr 13, poz. 87 ze zm.). Określono w nim, że nieruchomości, które przez 10 lat od zakończenia wojny nie zostały objęte w posiadanie przez właścicieli, przechodziły z *ex lege* na własność państwa w wyniku tzw. przemilczenia. Dekret ten jest określany obecnie jako jeden z wielu aktów nacjonalizacyjnych, które były niezgodne z obowiązującą ówczesnie Konstytucją.

Bezpośrednio regulowano zagospodarowanie przestrzenne i własność w dekreście z 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz. U. z 1946, nr 16, poz. 109 ze zm.). Wprowadzono w nim krajowe, regionalne oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Dekret ten wprowadził hierarchizację tych planów. Plany regionalne były sporządzane na podstawie planu krajowego (art. 4 ust. 1 dekretu), natomiast plany miejscowe na podstawie planów regionalnych (art. 5 ust. 1 dekretu). Podobnie jak w poprzednich aktach prawnych, także na mocy tego dekretu możliwe było wywłaszczenie działek dla realizacji celów publicznych. Różnica polegała na tym, że dotychczas zamierzeń o charakterze *stricte* gospodarczym nie traktowano jako celów o charakterze

³ Zob. szerzej np. P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 23-24.

publicznym. Na podstawie tego dekretu w sposób znaczący rozszerzono katalog przesłanek uzasadniających pozbawienie prawa do gruntu⁴.

Na uwagę zasługuje ustawa z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1975, nr 11, poz. 67 ze zm.). Zakłada ona trójstopniowy podział systemu planowania przestrzennego, obejmuje on planowanie krajowe, regionalne oraz miejscowe. Terytorium całego Państwa miało być objęte perspektywicznym planem rozwoju gospodarki narodowej. W poszczególnych województwach lub ich częściach tworzone były plany perspektywiczne rozwoju województw lub ich części (plany regionalne). Natomiast dla obszarów poszczególnych jednostek osadniczych lub ich części, zespołów tych jednostek tworzone były miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które miały różne terminy obowiązywania. Mogły być sporządzone na czas przekraczający okres perspektywicznego planu rozwoju gospodarki narodowej, ze szczególnym uwzględnieniem okresu tego planu i z wyodrębnieniem okresu wieloletniego narodowego planu gospodarczego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego był podstawą do wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji szczegółowej inwestycji budowlanej⁵. Decyzja taka określała teren, na którym inwestycja mogła być lokalizowana, a także warunki architektoniczne, urbanistyczne i budowlane, które powinny być spełnione przy wykonywaniu inwestycji⁶.

Pojawiło się jednocześnie kilka aktów prawnych przewidujących znaczny stopień interwencji w prawo własności, niegwarantujących przy tym dostatecznej ochrony dla właścicieli nieruchomości. Chodzi tu np. o ustawę z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 1961 nr 7, poz. 46 ze zm.), ustawę o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1961 nr 5, poz. 30 ze zm.) oraz 14 lipca 1961 r. ustawę o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1961 nr 32, poz. 159 ze zm.). Akty te wraz z uchwaloną w dniu 12 marca 1958 r. ustawą o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1958, nr 17, poz. 70 ze zm.) stanowiły podstawę prawną znacznej ingerencji organów planistycznych w prawo własności⁷. Podstawą prawną wprowadzenia ograniczeń praw podmiotowych na nieruchomościach stanowiły przepisy art. 8-14 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie

⁴ Zob. szerzej np. Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 27-28.

⁵ Zob. P. Kwaśniak, *op. cit.*, s. 27-28.

⁶ T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Warszawa 2001, s. 22.

⁷ Zob. np. Z. Leoński, M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 29.

wywłaszczenia nieruchomości na mocy których organy administracji państwowej zostały upoważnione do określenia odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz państwa. Nie bez znaczenia była także regulacja art. 1 i 14 ustawy z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. 1961 nr 7 poz. 47 ze zm.), które stanowiły podstawę zmiany przeznaczenia określonych terenów w ramach dostosowania ich do postanowień planów zagospodarowania przestrzennego pod groźbą odpowiedzialności cywilnoprawnej i karnej.

Znaczne obostrzenia i ograniczenia w wykonywaniu praw podmiotowych na nieruchomościach wprowadzono w art. 15 ustawy z 31 stycznia 1961 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 1961, nr 7, poz. 46 ze zm.). Przepis ten stanowił podstawę ograniczenia inwestycji budowlanych wyłącznie do inwestycji mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych inwestora, najbliższej rodziny oraz dla zaspokojenia własnych potrzeb gospodarczych lub też wykonywania zawodu albo dla wykonywania działalności usługowej. W art. 23 i 30 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tj. Dz. U. z 1969, nr 22, poz. 159 ze zm.) przewidziano podstawę ograniczenia lub pozbawienia prawa do dysponowania gruntami położonymi na terenach uznanych za tzw. obszar skoncentrowanej działalności inwestycyjnej. Na mocy przepisu art. 23 tej ustawy, nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych oraz osób prawnych niebędących jednostkami gospodarki uspołecznionej, położone na obszarze urbanizacyjnym, przechodziły *ex lege* na własność Państwa, bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń. Ponadto na mocy art. 30 tej ustawy Skarb Państwa miał możliwość wykonania prawa pierwokupu w stosunku do dowolnej nieruchomości położonej w granicach administracyjnych miast i osiedli⁸.

Nowy rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego pojawił się w ustawie z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1985 r. Obok planów miejscowych, regionalnych i krajowego wprowadzono nowy rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego. Były to plany obszarów funkcjonalnych⁹. Opracowywano je w szczególnych sytuacjach (np. ze względu na wyjątkowe walory ekologiczne), występujących na obszarze wykraczającym poza zasięg planu miejscowego lub regionalnego. Ustawa ta nie

⁸ Zob. np. Z. Leoński, M. Szewczyk, *op. cit.*, s.30.

⁹ Zob. szerzej np. Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 21.

zawierała jednak w ogóle regulacji dotyczących rekompensaty szkód spowodowanych ograniczeniem korzystania z nieruchomości na skutek działań planistycznych.

3. Prawny reżim i próby nowego ujęcia zagospodarowania przestrzennego w okresie transformacji

Nowy model zagospodarowania przestrzennego w Polsce próbowano stworzyć w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994, nr 89, poz. 415 ze zm.). Warto podkreślić, że ustawa ta różniła się w zasadniczy sposób od poprzednio obowiązujących regulacji prawnych. Główne założenia ustawy były zdecydowanie odmienne od systemu obowiązującego w okresie poprzednim.

Na mocy tej ustawy j.s.t. z y s k a ł y s a m o d z i e l n o ś ć w zakresie kształtowania polityki przestrzennej za pomocą aktów prawa miejscowego. Do podstawowych aktów planistycznych zaliczono mpzp, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju¹⁰. Zrezygnowano z obowiązku sporządzania przez gminę mpzp i wprowadzono możliwość uchwalenia przez gminę planu miejscowego tylko na części terytorium. Na obszarze nieobjętym mpzp, decyzje dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania obszaru podejmowano bezpośrednio na podstawie odpowiednich ustaw. Istniała możliwość nałożenia na gminę obowiązku sporządzenia planu, lecz nie stanowiło to reguły, a sytuacja taka regulowana była odpowiednimi przepisami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym¹¹.

Sporym osiągnięciem nowego modelu było, że w kwestii ochrony praw podmiotowych ustawa z 1994 r. odbiegała zdecydowanie od wszystkich ustaw ją poprzedzających. W art. 36 tej ustawy przewidziano obowiązek rekompensaty szkody powstałej w związku z uchwaleniem mpzp lub jego zmianą. Szkada ta była określana jako uniemożliwienie bądź istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. W takiej sytuacji właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości mógł żądać od

¹⁰ Z. Leoński, M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 26.

¹¹ P. Kwaśniak, *op. cit.*, s. 46.

gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, wykupienia nieruchomości lub jej części albo zamiany nieruchomości na inną.

Istotne znaczenie dla stworzenia odpowiedniego poziomu ochrony własności miało ratyfikowanie przez Polskę w dniu 26 lipca 1994 r. Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC)¹². Zgodnie z art. 1 ust 1 tego protokołu, każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Przepis ten ma charakter ogólny i ustanawia zasadę korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym¹³. Ingerencja w prawo własności może odbywać się zgodnie z zasadą proporcjonalności pomiędzy interesem właściciela a celem publicznym. W EKPC wskazuje się, 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 właściciel nieruchomości został pozbawiony prawa do odszkodowania z tytułu ograniczenia prawa własności¹⁴. Oznacza to, że ingerencja w prawo własności poprzez odebranie własności lub regulację korzystania z własności zostanie uznana przez EKPC za niedopuszczalną, jeśli byłaby niezgodna z przepisami sprawiedliwego postępowania oraz w przypadku odebrania własności bez wypłaty odszkodowania¹⁵.

Zasadniczą rolę w kształtowaniu regulacji prawnych dotyczących ochrony własności w tym także na sferę planowania przestrzennego miało uchwalenie w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). W odniesieniu do problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego najistotniejsze znaczenie mają przepisy dotyczące prawa własności, szeroko rozumianej ochrony środowiska oraz dostępu do informacji na temat jego stanu i ochrony oraz wspierania działań obywateli „na rzecz ochrony i poprawy stanu

¹² Protokół Dodatkowy do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności został przyjęty 20 marca 1952 r., wszedł w życie 18 maja 1954 r. Ratyfikowany wszedł w życie w stosunku do Polski 10 października 1994 r. (Dz.U. 1994, nr 67, poz. 287).

¹³ Zob. szerzej D. Fiedorow, *Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w kształtowaniu wspólnotowego standardu ochrony prawa własności jako prawa podstawowego*, KPP 2004 nr 4/1, s. 17.

¹⁴ Zob. np. Wyrok ETPC z 23 września 1982 r., nr 7152/75, Sporong i Lönnroth przeciwko Szwecji; Wyrok ETPC z 7 grudnia 2010 r., 27480/02, Tarnawczyk przeciwko Polsce; Zob. także M. Masternak-Kubiak, *Granice ingerencji władztwa planistycznego gminy w prawo własności na gruncie standardów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, EPS 2022 nr 10, s. 56-60.

¹⁵ McBride, *The Right to Property*, European Law Review, Human Rights Survey 1996, s. HRC/50.

środowiska” przez władze publiczne¹⁶. W art. 21 Konstytucji RP przyjęto, że prawo własności podlega ochronie, ponieważ obejmuje ono nie tylko własność w rozumieniu kodeksu cywilnego, ale i inne prywatnoprawne postaci własności (w sensie szerokim), w szczególności własność intelektualną, przemysłową, własność przedsiębiorstwa, energii, kopalin i wód, prawa rzeczowe ograniczone, wierzytelności, prawa z udziałów i akcji oraz innych papierów wartościowych, prawa obligacyjne¹⁷.

W literaturze przyjmuje się, że prawo własności nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Dopuszczalność ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie chronionych wartości została przewidziana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Mogą być one ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Nadmienić należy, że ograniczeniu na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP może podlegać także prawo własności¹⁸.

Podstawą prawną do ograniczenia prawa własności może być także art. 64 ust. 3 Konstytucji RP i wyznacza on zarazem ramy dopuszczalnych ograniczeń tej wolności. W tej perspektywie jego postanowienia nakładają się na ogólne uregulowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepisu art. 64 ust. 3 Konstytucji RP nie można jednak traktować jako *lex specialis*, w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie ochrony własności¹⁹. Odmienna interpretacja oznaczałaby wyłączenie zastosowania w odniesieniu do własności generalnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co w konsekwencji doprowadziłoby do zrelatywizowania ochrony prawnej gwarantowanej własności w Konstytucji RP²⁰. Takiego kierunku interpretacji wzajemnej relacji obu przepisów nie uzasadnia ani miejsce usytuowania art. 31 ust. 3, w systematyce ustawy zasadniczej („Zasady ogólne”), ani funkcja, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki²¹. W orzecznictwie TK jako ugruntowany uznaje się pogląd, że w zakresie prawa własności art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinien pełnić rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji

¹⁶ Zob. np. P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 50.

¹⁷ Zob. np. E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji, SPA*, t. 12, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 131–132.

¹⁸ Tak np. wyrok NSA z 8 grudnia 2016 r., II OSK 1242/16, LEX nr 2239543.

¹⁹ Tak też np. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el., Komentarz do art. 64, nr 36.

²⁰ Zob. np. uzasadnienie wyroku TK z 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

²¹ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, art. 64.

RP należy traktować jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa²².

4. Model planowania przestrzennego w Polsce w ujęciu przepisów pierwszej dekady XXI wieku

Podstawą prawną kształtowania gospodarki przestrzennej jest ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U.2020.293.). Zostały w niej określone zasady kształtowania polityki przestrzennej przez j.s.t. i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1 u.p.z.p.).

Zasadniczą cechą przyjętego w Polsce modelu planowania przestrzennego jest **hierarchizacja**. Model taki komponują odpowiednie akty planistyczne o charakterze normatywnym i pozanormatywnym, tworzone w odpowiednim trybie oraz współzależności merytorycznej względem takiej relacji prawnej. Oznacza to, że akty planistyczne podejmowane na każdym ze szczebli muszą być zgodne z aktami szczebla nadrzędnego, które mają również pierwszeństwo realizacji. Polski system planowania jest trójszczeblowy i obejmuje on planowanie na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

Podstawą systemu planowania przestrzennego na szczeblu krajowym jest **koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju**. Dokument ten zaliczany jest do wieloletnich programów planowania strategicznego, obejmujących swoim zasięgiem obszar całego kraju. Koncepcja wpływa na kształtowanie przestrzeni także w wymiarze ponadkrajowym, stanowiąc zarazem element polityki regionalnej, zmierzającej do zapewnienia spójności terytorialnej i rozwoju przestrzennego Europy²³. Dokument ten pełni funkcję koordynacyjną dla zamierzeń planistycznych przyjmowanych na każdym ze szczebli planowania przestrzennego (województwo i gmina).

²² Zob. np. uzasadnieniu wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999 nr 1, poz. 2; podobnie m.in. TK w wyrokach z 5 marca 2002 r., SK 22/00, OTK-A 2002/2/12; z 26 marca 2002 r., SK 2/01, OTK-A 2002/2/15.

²³ T. Makowski, *Podstawowe problemy zagospodarowania przestrzennego Polski w kontekście europejskim* [w:] *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie*, (red.) T. Makowski, A. Stasiak, Warszawa 2007, s. 24.

Wspomniana koncepcja nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego²⁴. Postanowienia koncepcji kierowane są wyłącznie do organów administracji publicznej uczestniczących w sporządzaniu i przyjmowaniu innych aktów planowania przestrzennego. Na szczeblu kraju są to ministrowie i centralne organy administracji publicznej, na szczeblu województwa: wojewoda, marszałek województwa, zarząd województwa, sejmik województwa, natomiast na szczeblu gminy: wójt, burmistrz, prezydent miasta i rada gminy (miasta)²⁵. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju jest zatem aktem tzw. kierownictwa wewnętrznego²⁶, który zawiera postanowienia będące informacjami planistycznymi o charakterze prognozy²⁷.

Projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju sporządzany zostaje przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Minister przedstawia projekt Radzie Ministrów, która przyjmuje koncepcję w drodze uchwały oraz ustala, w jakim zakresie koncepcja będzie stanowiła podstawę sporządzania programów rządowych. Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej do wiadomości koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Programy zawierające zadania rządowe podlegają zaopiniowaniu przez sejmiki właściwych województw, a ich przyjęcie następuje poprzez wydanie przez Radę Ministrów stosownego rozporządzenia. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej prowadzi rejestr tych programów i występuje do Marszałka właściwego województwa z wnioskiem o wprowadzenie programu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa²⁸.

Planowanie przestrzenne na szczeblu wojewódzkim obejmuje planowanie rządowe i samorządowe.

²⁴ Tak K. Kucharski, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, (red.) W. Szwajdler, Warszawa 2013, s. 124.

²⁵ K. Małyś-Sulińska, *Zakres obowiązywania norm kształtujących ład przestrzenny* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, (red.) I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 64–71.

²⁶ W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno – budowlany. Zagadnienia administracyjno – prawne*, Toruń 2004, s. 107.

²⁷ H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007, s. 38.

²⁸ A. Kwartnik-Pruc, A. Przewięźlikowska, *Porównanie funkcjonowania planowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech*, *Geomatics and environmental engineering*, volume 1 number 2007 nr 3, s. 150-151.

Planowanie rządowe w województwie opiera się na aktach planistycznych sporządzanych przez naczelne i centralne organy administracji publicznej w zakresie, w jakim dotyczą one poszczególnych województw²⁹.

Planowanie samorządowe obejmuje opracowania planistyczne sporządzane przez organy województwa. Główną rolę odgrywa w tym zakresie plan zagospodarowania przestrzennego województwa, jako podstawowy akt kształtujący ład przestrzenny w województwie³⁰. Służy on koordynacji projektów organizacyjnych, społecznych, gospodarczych oraz należy do instrumentów realizacji przedsięwzięć centralnej administracji rządowej o charakterze ponadregionalnym (krajowym) na obszarze województwa³¹. Dokument ten nie należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego i nie stanowi podstawy praw i obowiązków dla właścicieli nieruchomości.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa uchwała sejmik województwa. Marszałek województwa przekazuje uchwalony plan wraz z dokumentacją prac planistycznych wojewodzie, w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi. Jeżeli wojewoda nie ma zastrzeżeń co do treści, plan zostaje ogłoszony w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zmiana planu zagospodarowania przestrzennego województwa powinna być dokonana w takim trybie, w jakim jest on uchwalany.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa podlega okresowej ocenie. Zarząd województwa, co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku, powinien dokonać przeglądu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym województwa oraz realizowanych inwestycji. Raport z takiego przeglądu jest przedstawiany sejmikowi województwa.

Innym dokumentem sporządzanym na szczeblu wojewódzkim jest s t r a t e g i a r o z w o j u w o j e w ó d z t w a. Sporządzana zostaje ona przez samorząd województwa i zawiera kierunki rozwoju gospodarczego województwa³². Podobnie jak plan województwa, strategia rozwoju nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Zalicza się do kategorii aktów planowania ogólnego, wpływających w dużym zakresie na rozwój przestrzenny i gospodarczy województwa³³.

²⁹ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 314.

³⁰ Zob. np. K. Małysa – Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 179

³¹ Zob. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 149-150.

³² Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys wykładu...*, s. 159.

³³ *Ibidem*, s. 160.

Poza planem zagospodarowania województwa i strategią rozwoju województwa organy samorządu województwa prowadzą także analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego, odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac (art. 38 u.p.z.p.). W przepisach u.p.z.p. brak jest postanowień dotyczących zasad i trybu sporządzania tych dokumentów, co wskazuje na ich niesformalizowany ustawowo charakter. Dokumenty te uznawane są za akty planowania specjalistycznego, nastawione na planowanie przedsięwzięć takich jak np.. rozwój sieci dróg wojewódzkich³⁴.

Planowanie przestrzenne w gminie realizowane jest w d w ó c h e t a p a c h. Pierwszy to opracowanie, a następnie przyjęcie przez radę gminy w formie uchwały studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Drugi to opracowanie i uchwalenie mpzp.

St u d i u m u w a r u n k o w a ń i k i e r u n k ó w z a g o s p o d a r o w a n i a p r z e s t r z e n n e g o g m i n y j e s t d o k u m e n t e m o k r e ś l a j ą c y m p o l i t y k ę p r z e s t r z e n n ą g m i n y i l o k a l n e z a s a d y g o s p o d a r o w a n i a p r z e s t r z e n i. U w z g l ę d n i a o n o z a s a d y o k r e ś l o n e w k o n c e p c j i p r z e s t r z e n n e g o z a g o s p o d a r o w a n i a k r a j u, u s t a l e n i a s t r a t e g i i r o z w o j u i p l a n u z a g o s p o d a r o w a n i a p r z e s t r z e n n e g o w o j e w ó d z t w a o r a z s t r a t e g i i r o z w o j u g m i n y, o i l e g m i n a d y s p o n u j e t a k i m o p r a c o w a n i e m. S t u d i u m n i e j e s t a k t e m p r a w a m i e j s c o w e g o, j e d n a k z g o d n i e z a r t. 9 u s t. 4 u. p. z. p., j e g o u s t a l e n i a s ą w i ą z ą c e d l a o r g a n ó w g m i n y p r z y s p o r z ą d z a n i u p l a n ó w m i e j s c o w y c h. U w z g l ę d n i a o n o s z e r o k i z a k r e s u w a r u n k o w ą n m a j ą c y c h w p l y w n a z a g o s p o d a r o w a n i e p r z e s t r z e n n e g m i n y, a z w ł a s z c z a t e r e n ó w, n a k t ó r y c h m a n a s t ą p i ć z m i a n a p r z e z n a c z e n i a g r u n t ó w r o l n y c h i l e ś n y c h n a c e l e n i e r o l n i c z e i n i e l e ś n e. J e g o t r e ś ć p o d l e g a k o n s u l t a c j o m z a r ó w n o z m i e s z k a ń c a m i g m i n y, j a k i o d p o w i e d n i m i o r g a n a m i a d m i n i s t r a c j i p u b l i c z n e j. P o u c h w a l e n i u s t u d i u m w ó j t, b u r m i s t r z l u b p r e z y d e n t m i a s t a p r z e d s t a w i a j e w o j e w o d z i e. O c e n i a o n s t u d i u m p o d w z g l ę d e m z g o d n o ś c i z p r z e p i s a m i p r a w a o r a z u w z g l ę d n i e n i a w n i m o b s z a r ó w r o z m i e s z c z e n i a i n w e s t y c j i c e l u p u b l i c z n e g o o z n a c z e n i u k r a j o w y m i w o j e w ó d z k i m.

Drugi etap lokalnego gospodarowania przestrzenią w gminie to m i e j s c o w y p l a n z a g o s p o d a r o w a n i a p r z e s t r z e n n e g o. W d o k u m e n t e t y m u s t a l a n e z o s t a j e p r z e z n a c z e n i e t e r e n ó w, w t y m r ó w n i e ż d l a c e l ó w i n w e s t y c y j n y c h, p r y w a t n y c h i p u b l i c z n y c h. O m a w i a n y a k t, w o d r ó ż n i e n i u o d a k t ó w p l a n i s t y c z n y c h

³⁴*Ibidem*, s. 160.

sporządzanych na szczeblu krajowym i wojewódzkim, jest aktem prawa miejscowego. Stanowi on więc źródło praw i obowiązków dla właścicieli nieruchomości objętych jego postanowieniami. Podkreślić należy, że mpzp nie przesądza o podmiotowym, ale o przedmiotowym zakresie korzystania z nieruchomości. Zgodnie z art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 2, art. 14 ust. 1 i art. 15 ust. 2 u.p.z.p., plan taki decyduje o tym, w jaki sposób można zagospodarować nieruchomość. Nie określa natomiast, kto może tę nieruchomość zagospodarować, w postępowaniu planistycznym nie są przesądzone kwestie własności gruntu.³⁵ Postanowienia planu miejscowego mogą dotyczyć interesu prawnego wynikającego z norm materialnoprawnych kształtujących prawo własności bądź inne prawa podmiotowe, z których wynika tytuł prawny do nieruchomości³⁶, co do zasady w oderwaniu od osoby właściciela. Oznacza to, że nie przyznają one uprawnień tylko konkretnemu podmiotowi władającemu terenem objętym ustaleniami planu miejscowego w chwili jego ustanowienia, lecz także jego następcy prawnemu i innym podmiotom posiadającym tytuł prawny do zagospodarowania nieruchomości³⁷.

³⁵ Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07, LEX nr 511480.

³⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 20 lipca 2012 r., II SA/Kr 34/12, LEX nr 1257785.

³⁷ T. Brzezicki, A. Brzezińska – Rawa, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, (red.) W. Szwajdler, Warszawa 2013, s. 49.

Model planowania przestrzennego w Polsce przed nowelizacją z 2023

Szczeble	Akty planistyczne	Funkcje i charakter prawny aktu	Podmiot wydający i forma wydania
szczebel krajowy	koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju	-pełni funkcję koordynacyjną dla zamierzeń planistycznych na szczeblu województwa i gminy -nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego	przyjmowana przez radę ministrów w formie uchwały
szczebel wojewódzki	plan zagospodarowania przestrzennego województwa strategia rozwoju województwa	-nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego	oba dokumenty przyjmowane są przez sejmik województwa w formie uchwały
szczebel lokalny	studium warunków i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	-nie jest aktem prawa miejscowego -jest aktem prawa miejscowego oraz źródłem praw i obowiązków dla właścicieli nieruchomości	oba dokumenty przyjmowane są przez radę gminy w formie uchwały

Rycina nr 1

Źródło: opracowania własne

5. Krytyczna analiza poprzedniego modelu planowania przestrzennego

W Polsce od lat wskazuje się, na konieczność zmian w przyjętym obecnie modelu planowania przestrzennego. Do takich konstatacji prowadzi m.in. także analiza raportu Najwyższej Izby Kontroli (NIK)³⁸, gdzie wskazano trafnie, że funkcjonujący w Polsce system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia racjonalnego gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym. Z raportu wynika, że w polskim systemie planowania występuje chaos i brak ładu przestrzennego, co negatywnie wpływa na jakość życia mieszkańców. NIK wskazał, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będące aktem prawa miejscowego oraz głównymi dokumentami planistycznymi regulującymi prawa i obowiązki właścicieli nieruchomości, mają niewielki wpływ na zapewnianie ładu przestrzennego i zrównoważony rozwój gmin. Spowodowane jest to niskim pokryciem powierzchni kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W Polsce pokrycie takie wynosi zaledwie 31,7 %³⁹. Dodatkowo obniża się powierzchnia terenu, dla których plany są opracowywane⁴⁰. Stwarza to ryzyko niewłaściwego prowadzenia inwestycji na terenach o szczególnych uwarunkowaniach⁴¹.

W praktyce obrotu pojawia się też problem studiów warunków i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Dokumenty te, mimo że uchwalane są obligatoryjnie i obejmują obszar całej gminy, nie są aktami prawa miejscowego i nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Postanowienia w nich zawarte wiążą jedynie organy gminy na etapie sporządzania mpzp. Studia warunków i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, jako akty wewnętrznie obowiązujące, powinny określać rzeczywiste potrzeby lokalnej społeczności w kwestii zabudowy mieszkaniowej, usługowej oraz infrastruktury technicznej. W dokumentach tych lokalne władze powinny decydować o przeznaczeniu terenów pod określony rodzaj

³⁸ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK z 10 marca 2017 r., System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym, dokument dostępny na stronie <https://www.nik.gov.pl/> pod nr ewid. 193/2016/KIN, [dostęp z 6.7.2020 r.].

³⁹ Dane pochodzące z końca 2021 r. dostępne na stronie <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/pan-obliczyła-wskaznik-pokrycia-planistycznego-dla-kazdej-z-2477-gmin-tabela>. [dostęp z 12.5.2023 r.]. W roku 2017 pokrycie planistyczne kraju wynosiło 30,5 % zob. P. Śleszyński, A. Deręgowska, Ł. Kubiak, P. Sudra, B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018.

⁴⁰ Izdebski W., Śleszyński P., Malinowski Z., Kursa M., *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, No II/1/2018, s. 342-344.

⁴¹ Informacja o wynikach kontroli NIK z 10 marca 2017 r.... s. 9, [dostęp z 06.07.2020 r.].

zabudowy. Tymczasem z informacji o wynikach kontroli systemu planowania przestrzennego dokonanej przez NIK za lata 2019–2022 (I kwartał)⁴² wynika, że na obszarach nieobjętych planem miejscowym, realizowane inwestycje były niezgodnie z założeniami lokalnej polityki przestrzennej gminy określonej w studium. Ponad 36% WZ wydanych na potrzeby nowych inwestycji mieszkaniowych, dotyczyło terenów, które w studium zostały przeznaczone na inne cele niż pod zabudowę mieszkaniową.

Wydaje się, że taki stan wynika przede wszystkim z faktu, że studium nie stanowi podstawy prawnej przy wydawaniu decyzji WZ. Dodatkowo zaistniała sytuację nasila fakt nieaktualizowania przez gminy omawianych dokumentów planistycznych, co sprawia, że nie odpowiadają one potrzebą lokalnych społeczności. Trafnie dostrzeżono, że taki stan rzeczy nie gwarantuje zachowania ładu przestrzennego i nie prowadzi do zrównoważonego rozwoju. Podzielić należy tym samym wniosek NIK, że usytuowanie studium w systemie planowania przestrzennego spowodowało, że dokument ten przestał być postrzegany przez gminy, jako podstawowe źródło określenia polityki przestrzennej i wyznaczenia kierunków zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gmin⁴³. Wskazuje to na konieczność zamiany obowiązującego obecnie rozwiązania prawnego w zakresie zarówno pozycji studium w systemie źródeł prawa, jak i charakteru prawnego tego aktu. Niezasadne zdaje się bowiem pozostawienie w obrocie prawnym aktów, które nie realizują zamierzeń dla których zostały uchwalone.

Istotny wpływ na stan prawa planistycznego ma także wydawanie przez organy gminy zbyt dużej ilości d e c y z j i o w a r u n k a c h z a b u d o w y, które z uwagi na niskie pokrycie mpzp powierzchni kraju, stały się *de facto* podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią. Z raportu NIK wynika, że WZ były wydawane bez wymaganych analiz i przeprowadzenia bilansów terenów pod zabudowę. Działania te w ocenie NIK naruszają regulację art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p., a także skutkują znaczną nadpodażą terenów przeznaczonych w studium pod zabudowę mieszkaniową⁴⁴. Nie bez znaczenia dla pogłębienia istniejącego tzw. chaosu przestrzennego ma także fakt, że WZ wydawane są na czas nieoznaczony. W obrocie

⁴² Informacja o wynikach kontroli. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast (okres objęty kontrolą 2019–2022 (I kwartał)) dostępna na stronie <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27471,vp,30286.pdf>, dostęp z 18.06.2023 r.

⁴³ Zob. Informacja o wynikach kontroli. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast (okres objęty kontrolą 2019–2022 (I kwartał)), dokument dostępny na stronie <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27471,vp,30286.pdf>, s. 8, dostęp z 18.06.2023 r.

⁴⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast (okres objęty kontrolą 2019–2022 (I kwartał)), dokument dostępny na stronie <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27471,vp,30286.pdf>, s. 12, dostęp z 18.06.2023 r.

prawnym funkcjonują bowiem decyzje WZ wydane nawet kilkanaście lat temu, a trwające procesy budowlane sprawiają, że sąsiedztwo nieustannie się zmienia. Może to prowadzić do sytuacji, w której realizacja wydanej wiele lat wcześniej decyzji wywoła konflikty przestrzenne⁴⁵. Ponadto brak ustawowego powiązania decyzji WZ z ustaleniami studium, może umożliwić np. budowę osiedli mieszkaniowych na terenach bez dostępu do dróg i komunikacji publicznej, generując koszty po stronie gmin, które zobligowane będą zapewnić w przyszłości mieszkańcom dostęp do tych podstawowych usług⁴⁶.

Niewątpliwie istnieje konieczność zmian w zakresie zasad i warunków wydawania WZ. W obecnym kształcie instrument ten nie daje bowiem gwarancji zachowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Decyzje takie podważają także rolę i znaczenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, głównie przez brak konieczności uwzględnienia przy wydawaniu WZ postanowień zawartych w studium.

Istotna z punktu widzenia podejmowanego tematu badań wydaje się także kwestia wypłaty odszkodowań podniesiona już w raporcie NIK z 10 marca 2017 r. Trafnie zwrócono uwagę, że na obszarach, dla których uprzednio wydano decyzję WZ i zagospodarowania terenu, w przypadku zmiany sposobu gospodarowania przestrzenią poprzez uchwalenie mpzp, powstaje ryzyko znacznego wzrostu wartości roszczeń odszkodowawczych wobec gminy⁴⁷. Co niejednokrotnie nie zostało zaplanowane w budżecie gminy i może powodować utrudnienia w wypłacie odszkodowań.

6. Prace legislacyjne i założenia nowej koncepcji planowania przestrzennego oraz ich ocena

Sporo czasu trwały prace legislacyjne nad nowelizacją regulacji prawnej, która usprawni system planowania przestrzennego. W 2013 r. Ministerstwo Infrastruktury

⁴⁵ Zob. A. Grabowska-Toś, *Termin ważności decyzji WZ według reformy planowania przestrzennego*, <https://jakim-prawem.pl/termin-waznosci-decyzji-wz-wedlug-reformy-planowania-przestrzennego/>, dostęp z 19.06.2023.

⁴⁶ *Ibidem*, dostęp z 18.06.2023 r.

⁴⁷ Informacja o wynikach kontroli NIK z 10 marca 2017 r..., s. 11., dostęp z 06.07.2020 r.

i Budownictwa rozpoczęło prace nad „kodeksem urbanistyczno-budowlanym”⁴⁸. Dokument ten miał w sposób kompleksowy regulować kwestie związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, gospodarką przestrzenną na obszarach bez mpzp oraz realizację, warunki techniczne i utrzymanie obiektów budowlanych. Najważniejsze założenia tego kodeksu obejmowały m.in. rezygnację z wydawania decyzji WZ; sporządzanie niektórych dokumentów w procedurze uproszczonej (chodziło np. o zmiany planu miejscowego, zmiany planu wykonania studium). Inne kwestie to poszerzenie partycypacji społecznej w procedurze sporządzenia projektu studium i planu miejscowego, rezygnacje z pobierania przez gminę opłaty planistycznej oraz zmniejszony zakres wypłat odszkodowań w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Prace nad projektami ustaw, które miały wprowadzić najpilniejsze poprawki do prawa budowlanego oraz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zostały jednak wstrzymane przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju w 2018 r.

W maju 2019 roku został powołany przez ministra inwestycji i rozwoju zespół doradczy do przygotowania założeń reformy procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Do głównych zadań zespołu należało m.in. wsparcie Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie opracowania reformy, w sposób szczególny obejmującej zmianę ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz zmianę ustawy prawo budowlane. Zespół zakończył pracę w dniu 7 lutego 2020 r. i po konsultacjach społecznych przedstawił sejmowi projekt zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nowelizacja ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw weszła w życie 24 września 2023 r.⁴⁹.

Jednym z kluczowych elementów reformy systemu planowania przestrzennego jest likwidacja studiów warunków i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i wprowadzenie nowego narzędzia planistycznego, którym ma być plan

⁴⁸ Projekt roboczy Kodeksu urbanistyczno – budowlanego wersja 1 z dnia 10 lipca 2013 r. dostępna na stronie: <https://slk.piib.org.pl/pliki/aktualnosci/2013-07%20Tezy%20Kodeksu%20urbanistyczno%20-%20budowlanego.pdf>, [dostęp z 15.07.2020 r.].

⁴⁹ Dz. U. 2023, poz. 1688.

o g ó l n y g m i n y⁵⁰. Zgodnie z art. 13a ust. 1 u.p.z.p. plan ogólny gminy sporządzany będzie obowiązkowo dla całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu, które są wyłączone z władztwa planistycznego gminy. Dokument ten uzyskał rangę aktu prawa miejscowego (art. 13a ust. 7 u.p.z.p.), a postanowienia w nim zawarte staną się wiążące dla planów miejscowych oraz decyzji WZ (art. 13a. ust. 5 u.p.z.p.). Nowelizacja uchyła przepisy dotyczące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studia warunków i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zachowają moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r.⁵¹.

Termin na uchwalenie planów ogólnych jest stosunkowo krótki⁵². Pojawia się pytanie, co w sytuacji, w której gminy nie zdążą z uchwaleniem planów ogólnych do 31 grudnia 2025 roku. Wydaje się, że co do zasady nie będzie możliwe uchwalenie mpzp oraz wydanie decyzji WZ. Jak trafnie podnosi się w doktrynie może prowadzić to tzw. paraliżu inwestycyjnego, czyli wstrzymania wszystkich zamierzeń inwestycyjnych⁵³. W dniu 05 grudnia 2023 do Sejmu wpłynął projekt ustawy⁵⁴, który w art. 13 zakładał wydłużenie do dnia 31 grudnia 2027 r. terminu na uchwalenie planów ogólnych gmin, a tym samym miał prowadzić do wydłużenia terminu obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Ostatecznie przepisy nie były nawet procedowane⁵⁵. Obecnie trwają konsultacje w sprawie rewizji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) a zaproponowane zmiany mogą wydłużyć o kilka miesięcy czas na wdrożenie reformy planowania przestrzennego. Zwiększa to także szanse na możliwość refundacji kosztów związanych z opracowaniem dokumentów planistycznych ze środków pochodzących z KPO⁵⁶.

⁵⁰ W zakresie zmian w planowaniu przestrzennym zob. np. T. Filipowicz, J. Filipowicz, *Reforma systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, cz. II, Nieruchomości* 2022 nr 6, s. 9.

⁵¹ Na temat reformy planowania przestrzennego zob. np. A. Pękul- Czajkowska, *Reforma planowania przestrzennego w 2023 r.* <https://sip-1legalis-1pl-100bd6b8d0523.han3.uci.umk.pl/document-full.seam?documentId=nzuxk4zogi3danbrguztamq&refSource=search-facets>, [dostęp z 04.04.2023 r.].

⁵² Zob. np. K. Gruszecka-Spychała, *Zamiast sensownej reformy będą paraliż i balagan*, *Dziennik Gazeta Prawna* z 19.12.2023 nr 245, s. B10.

⁵³ Zob. np. D. Treła, *Zmiany w planowaniu przestrzennym- czy nowe inwestycje zostaną wstrzymane?* *Rzeczpospolita* z 05.01.2024 r., s D2.

⁵⁴ Projekt z dnia 28. 11.2023 r. o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła oraz niektórych innych ustaw (druk nr 72) dostępny na stronie <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/C15B3E3C903CE84BC1258A76003BAFC0/%24File/72.pdf>.

⁵⁵ Zob. K. Bałękowski, *Nie ma zgody na odroczenie przez gminy uchwalenia planów ogólnych, bo bez tego będzie problem z Krajowym Planem Odbudowy*, *Dziennik Gazeta Prawna* z 29.01.2024 nr 20.

⁵⁶ Tak np. K. Bałękowski, *Gminy zyskają realnie tylko kilka miesięcy na plany ogólne*, *Dziennik Gazeta Prawna* z 20.03.2024 nr 57, s. B 7.

Dostrzec należy jednak zasadniczą wadę zaproponowanych w projekcie zmian, nie uwzględniały one bowiem wydłużenia wszystkich niezbędnych terminów⁵⁷. Dotyczyło to terminu uregulowanego w art. 59 ust 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw⁵⁸. Zgodnie z tym przepisem wydanie decyzji WZ na wnioski złożony od 1 stycznia 2026 r. będzie możliwe jedynie, jeżeli w danej gminie obowiązywać będzie plan ogólny. Proponowana zmiana, bez nowelizacji tego przepisu mogłaby spowodować, że od 1 stycznia 2026 r. do 31 grudnia 2027 r. uniemożliwione stałoby się skuteczne wydawanie decyzji WZ⁵⁹.

Ponadto wydłużenie terminu obowiązywania studiów mogłoby prowadzić jeszcze do jednej nieprawidłowości. Otóż w aktualnym stanie prawnym (w trakcie obowiązywania przepisów przejściowych) znacznie ograniczono możliwość zmiany studium. Przepisy pozwalają na jego zmianę jedynie w przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego lub inwestycji odnoszącej się do gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju i wybranymi złożami kopalin. Co istotne do czasu uchwalenia planów ogólnych, gminy przy zmianie mpzp zobowiązane są do przestrzegania zgodności mpzp ze studium (art. 15 u.p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu). Oznacza to, że gminy w okresie przejściowym nie mogłyby realizować projektów inwestycyjnych niezgodnych z postanowieniami studium⁶⁰. Wydłużenie okresu obowiązywania studiów do końca 2027 r. spowodować mogłoby radykalne zmniejszenie inwestycji budowlanych na terenach, dla których studium przewiduje inny sposób zagospodarowania niż zamierzona inwestycja. Warto podkreślić, że jednym z głównych zamierzeń reformy planowania przestrzennego było uproszczenie procedur planistycznych i zakończenie trwającego tzw. chaosu przestrzennego. Wydaje się jednak, że wprowadzana reforma planowania może wywołać efekt odwrotny. Gminy nie są przygotowane finansowo, ani logistycznie na uchwalenie planów ogólnych do 31 grudnia 2025 r. Wydłużenie terminu do 31 grudnia 2027 r. tego problemu nie rozwiązałoby, a jedynie mogło przyczynić się do zmniejszenia podaży gruntów pod inwestycje, co może spowodować wzrost cen, w efekcie prowadząc do ograniczenia inwestycji⁶¹.

⁵⁷ Zob. np. M. Górski, *Co będzie dalej z planami ogólnymi*, Rzeczpospolita z dnia 08.12.2023.

⁵⁸ Dz. U. z 2023, poz. 1688.

⁵⁹ Zob. np. M. Górski, *op. cit.*

⁶⁰ Zob. np. D. Trela, *op. cit.*, s D2.

⁶¹ Por. M Górski, *op. cit.*

W praktyce obrotu rosną wątpliwości co do celowości wprowadzania nowego narzędzia planistycznego, jakim mają być plany ogólne. Główny argument przemawiający za takim stanowiskiem to czasochłonność i kosztowność związana z uchwalaniem planów ogólnych. Podkreśla się, że rozwiązaniem tej sytuacji mogłoby być wprowadzenie wymogu zgodności decyzji WZ ze studium⁶². Pogląd ten nie wydaje się przekonujący, gdyż studium nie ma rangi aktu prawa miejscowego, pozostaje ono aktem kierownictwa wewnętrznego, co może uniemożliwiać wprowadzenie wymogu zgodności decyzji z takim aktem.

Novela zakłada, że w planie ogólnym określone będą strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne (art. 13a ust. 4 u.p.z.p.). Standardy będą obejmowały gminny katalog stref planistycznych oraz mogą obejmować gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej (art. 13e. 1. u.p.z.p.). Dzielić się będą na: obligatoryjne - dotyczące kształtowania zabudowy, oraz fakultatywne - odnoszące się do dostępności infrastruktury społecznej. Gminne standardy kształtowania zabudowy przybiorą formę katalogu wydzielonych w planie ogólnym stref planistycznych. Dzięki nim gminy będą miały możliwość określić m.in. wartość maksymalnej intensywności i wysokości zabudowy.

Istotną zmianą jest także wprowadzenie nowego aktu planowania przestrzennego – zintegrowanego planu inwestycyjnego (ZPI). Będzie on szczególnym rodzajem planu miejscowego (art. 37ea ust. 3 u.p.z.p), uchwalanym przez radę gminy na wniosek inwestora, po przeprowadzeniu negocjacji i zawarciu tzw. umowy urbanistycznej (art. 37ea ust. 1 u.p.z.p.). Dokument ten uzyskał status aktu prawa miejscowego. Postanowienia ZPI mają obejmować obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej (art. 37ea. ust. 2 u.p.z.p.). Akt ten będzie można uchwalić także na obszarach objętych już miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W takim przypadku postanowienia ZPI spowodują utratę mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części odnoszących się do terenu nim objętego (art. 37ea. ust. 4 u.p.z.p.).

Odnosić należy pojawiające się w doktrynie wątpliwości w zakresie zgodności projektu ZPI z ustaleniami planu ogólnego, a do czasu uchwalenia planu ogólnego, z obecnie obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków

⁶² Por. M Górski, *op. cit.*

zagospodarowania przestrzennego. W ustawie nie wskazano bowiem *explicite* wymogu zgodności ZPI z postanowieniami planu ogólnego.

W literaturze podnosi się jednak, że takie rozwiązanie prawne może stanowić zagrożenie dla ładu przestrzennego, ponieważ rada gminy nie ma uprawnień do uznaniowego odrzucenia ZPI, gdyż przy uchwalaniu jego projektu powinna kierować się zasadą proporcjonalności i ochroną prawa własności. Ustawodawca uznał jednak, że zgodność ZPI z postanowieniami planu ogólnego wynika z treści nowelizacji i nie ma potrzeby wskazywania jej dodatkowo w art. 37ea u.p.z.p.⁶³.

Zauważyć należy, że zgodnie z treścią art. 37n u.p.z.p. w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37ea-37m u.p.z.p. do ZPI i miejscowego planu rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego. W myśl art. 20 ust. 1 u.p.z.p., plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego. Oznacza to, że projekt ZPI, powinien być zgodny z ustaleniami planu ogólnego. W przypadku braku planu ogólnego zastosowanie znajdzie dotychczas obowiązująca zasada zgodności z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁶⁴.

Istotnym rozwiązaniem przyjętym w nowelizacji u.p.z.p. wydaje się możliwość partycypacji inwestora w kosztach uchwalenia ZPI. Zmiana ta wydaje się przełomowa, gdyż problematyka partycypacji inwestorów w kosztach sporządzania planów miejscowych od wielu lat budziła kontrowersje z uwagi na brak jednoznacznych przepisów. Dotychczas obowiązujące przepisy stanowiły, że koszty sporządzania planów miejscowych pokrywane są z budżetu gminy. Wyjątek od tej zasady stanowiły jedynie inwestycje celu publicznego. Co istotne to inwestor będzie sporządzał projekt ZPI. Taka możliwość daje inwestorowi dużo swobody w zakresie lokalizacji zamierzenia inwestycyjnego. Oczywiście dokument ten będzie musiał spełniać warunki, jakie stawia się projektowi mpzp. Ponadto rada gminy musi wyrazić zgodę na przystąpienie do sporządzenia ZPI. W trakcie uchwalenia ZPI będą prowadzone konsultacje społeczne umożliwiające zgłaszanie uwag. W trakcie procedury uchwalenia ZPI zawierana będzie umowa urbanistyczna w formie aktu notarialnego regulująca wzajemne zobowiązania gminy i inwestora. Jej skutki prawne powstają z dniem wejścia

⁶³ Zob. np. K. Bałękowski, *Za mało czasu i pieniędzy dla gmin na plany ogólne*, Dziennik Gazeta Prawna z 18.04.2023 nr 25, s. 89.

⁶⁴ Zob. odpowiedź T. Gawrońskiego, na pytanie *czy w świetle obowiązujących przepisów prawa projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego powinien być zgodny z ustaleniami planu ogólnego?*, LEX/el., art. 37ea.

w życie ZPI w brzmieniu określonym w załączniku do umowy. Pewnym rodzajem gwarancji dla inwestorów ma być zasada, że rada gminy nie będzie mogła wprowadzać samodzielnie poprawek do projektu ZPI ustalonego między investorem a gminą (37ef. u.p.z.p.). Może przyjąć ona ZPI w całości albo go odrzucić. Zintegrowany Plan Inwestycyjny jako akt prawa miejscowego będzie podlegał procedurze nadzorczej wojewody oraz może być zaskarżony do sądu administracyjnego. Może to potencjalnie prowadzić do eliminacji tego aktu z obrotu prawnego w całości lub w części⁶⁵.

Zauważyć należy, że ustawodawca dopuścił w umowie urbanistycznej zawarcie postanowień na mocy których inwestor może zobowiązać się do pokrycia całości lub części kosztów związanych z roszczeniami osób trzecich wynikającymi ze zmiany przeznaczenia terenów związku z realizowaną inwestycją⁶⁶. Wydaje się, że chodzi tu o ewentualne roszczenia właścicieli nieruchomości związane z ograniczeniem lub uniemożliwieniem sposobu korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem (w art. 36 u.p.z.p.). Należy jednak zwrócić uwagę na brak przepisu odsyłającego do odpowiedniego stosowania przepisów art. 36 u.p.z.p. w sytuacji, w której planowana inwestycja wywoła wspomniane skutki. Warto odnotować, że w art. 63 u.p.z.p. przewidziano jedynie możliwość partycypacji inwestora w kosztach realizacji roszczeń uregulowanych w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. (odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, wykupienie nieruchomości lub jej części, odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości) jedynie w sytuacji, w której decyzja WZ wywołuje skutki w postaci ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Warto byłoby także w przypadku ZPI wprowadzić podobną regulację.

Zmianę w przepisach umożliwiającą inwestorom partycypację w kosztach uchwalania ZPI oraz ponoszenie przez nich odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wynikające ze zmiany przeznaczenia terenu, należy ocenić pozytywnie. Dotychczas wysokie koszty uchwalenia mpzp stanowiły główną przyczynę niskiego tzw. pokrycia planistycznego w gminach. Partycypacja zainteresowanych inwestorów

⁶⁵ Zob. szerzej na ten temat P. Jarzyński, *Zintegrowany plan inwestycyjny atrakcyjny dla inwestorów?* <https://www.prawo.pl/biznes/zintegrowany-plan-inwestycyjny-atrakcyjny-dla-inwestorow,521834.html> [dostęp z 02.11.2023].

⁶⁶ Zob. np. M. Ziółkowski, *Udział inwestorów w finansowaniu i tworzeniu planów miejscowych*, Rzeczpospolita z 12.01.2024 r., s. D1 i D8.

w tych kosztach sporządzenia ZPI może wypłynąć korzystnie na podejmowanie działań w zakresie przystępowania do sporządzania planu miejscowego⁶⁷.

Nowelizacja zawiera istotne zmiany dotyczące zasad wydawania d e c y z j i o w a r u n k a c h z a b u d o w y (WZ). Jedną z najistotniejszych jest wprowadzenie okresu ważności decyzji WZ. Decyzja taka wygasa po upływie 5 lat od dnia, w którym stała się prawomocna. Zmiany obejmą także decyzje, które zostały już wydane, a okres ich obowiązywania ma wynosić 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy⁶⁸.

Przed wejściem w życie nowelizacji z 2023 r. WZ wydawane były na pewno w nadmiarze i stały się *de facto* – wbrew pierwotnym założeniom - głównym instrumentem planistycznym, co jak, już wcześniej wskazano, doprowadziło do wyraźnego chaosu przestrzennego. Wydaje się, że skrócenie okresu ważności decyzji do 5 lat wpłynie na zmniejszenie ich ilości w obrocie prawnym. Powinno się to przyczynić do ograniczenia niekontrolowanego rozrostu zabudowy.

Z aprobatą należy przyjąć zmianę w zakresie ograniczenia obszaru dla którego będą mogły być wydawane WZ. W świetle nowych przepisów, decyzje WZ będą wydawane w granicach obszarów określonych w planie ogólnym⁶⁹. *De lege lata* WZ często bowiem nie są zgodne z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co skutecznie destabilizuje gminną politykę przestrzenną i lokalne zasady zagospodarowania.

Nowelizacja wprowadza do polskiego porządku prawnego interesujące *novum* w postaci r e j e s t r u u r b a n i s t y c z n e g o, który ma być referencyjnym źródłem danych i informacji przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przepisy dotyczące Rejestru wejdą w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2026 roku. Podstawą prawną funkcjonowania rejestru będzie „Rozdział 5”, czyli nowe artykuły 67d i 67e u.p.z.p. Rejestr ma być prowadzony w systemie teleinformatycznym. Będzie on zwierniał informacje pochodzące m.in. z: uchwał o przystąpieniu do sporządzania aktów planistycznych; wniosków o uchwalenie ZPI, projektów aktów planistycznych, wniosków i decyzji WZ, uchwały w sprawie aktualności planów ogólnych i planów miejscowych oraz wyroków sądów administracyjnych dotyczących decyzji WZ oraz aktów planowania przestrzennego. Dane z Rejestru mają być

⁶⁷ T. Filipowicz, J. Filipowicz, *Reforma systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, cz. III, Nieruchomości* 2022 nr 7, s. 29-30.

⁶⁸W zakresie zmian w planowaniu przestrzennym zob. także A. Pękuł- Czajkowska, *op. cit.*, [dostęp z 04.04.2023 r.]

⁶⁹ Zob. na ten temat np. T. Filipowicz, J. Filipowicz, *Reforma systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, cz. III...*, s. 30.

udostępnianie bezpłatnie. Prowadzenie rejestru powierzono ministrowi właściwemu do spraw budownictwa planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Warto zauważyć, że ustawodawca nadał Rejestrowi, zasadę jawności. Dostęp do Rejestru będzie miał każdy. Jedynym ograniczeniem, w zakresie możliwości uzyskania informacji będzie ochrona danych osobowych, stąd też w art. 67f ust. 2 u.p.z.p. dokonano ograniczenia jawność Rejestru tymże właśnie czynnikiem. Warto jednak nadmienić, że ostateczny kształt Rejestru będzie dopiero znany po wydaniu przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa rozporządzenia w zakresie szczegółowych rozwiązań organizacyjno-technicznych Rejestru, szczegółowego zakresu informacji i danych gromadzonych w Rejestrze oraz trybie tworzenia, aktualizacji oraz udostępniania informacji i danych, o których mowa w art. 67d ust. 1. u.p.z.p.⁷⁰

Niewątpliwie zaletą Rejestru będzie możliwość uzyskania informacji z jednego miejsca. Obecnie konieczne jest korzystanie z kilku baz danych. Informacje z zakresu planowania przestrzennego znajdują się bowiem w systemach informacji przestrzennej (SIP) oraz Biuletynach Informacji Publicznej (BIP) prowadzonych przez poszczególne urzędy. Powoduje to liczne problemy, gdyż zarówno zakres, jak i sposób publikacji poszczególnych danych różni się w zależności od gminy (powiatu)⁷¹. Zwiększy się też jawność i dostęp do informacji dotyczących tzw. władztwa planistycznego gminy, w zakresie projektów strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Dane te bowiem od 1 stycznia 2026 r. będą musiały się znaleźć w Rejestrze. Jest to krok w kierunku unifikacji sposobu gromadzenia informacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Wydaje się, że wprowadzenie do systemu prawnego Rejestru Urbanistycznego przyczyni się do łatwiejszej weryfikacji każdego etapu budowlanego, poprzez wgląd do danych planistycznych w nim zawartych. Może mieć to istotny wpływ na przyspieszenie procedury budowlanej⁷².

⁷⁰ Por. B. Brodowski, *Rejestr Urbanistyczny*, <https://klegal.pl/rejestr-urbanistyczny> [dostęp z 29.01.2024 r.]

⁷¹ Zob. np. K. Łagodziński, *Cyfryzacja w planowaniu przestrzennym, czyli kilka słów o Rejestrze Urbanistycznym* <https://ziemskibiznes.pl/blog/inwestycje-budowlane/cyfryzacja-w-planowaniu-przestrzennym,-czyli-kilka-s%C5%82%C3%B3w-o-rejestrze-urbanistycznym.html> [dostęp z 29.01.2024 r.]

⁷² Por. B. Brodowski, *op. cit.* [dostęp z 29.01.2024 r.]

Podstawowe elementy nowego modelu planowania przestrzennego

Narzędzie planistyczne	Charakterystyka i kierunki zmian
Plan ogólny	<ul style="list-style-type: none"> - akt prawa miejscowego -sporządzany obligatoryjnie dla całego obszaru gminy -zastąpi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
Zintegrowany plan inwestycyjny	<ul style="list-style-type: none"> - akt prawa miejscowego - szczególny rodzaj planu miejscowego, uchwalanym przez radę gminy na wniosek inwestora, po przeprowadzeniu negocjacji i zawarciu tzw. umowy urbanistycznej
Decyzja o warunkach zabudowy	<ul style="list-style-type: none"> - decyzja taka wygasa po upływie 5 lat od dnia, w którym stała się prawomocna
Rejestr urbanistyczny	<ul style="list-style-type: none"> - prowadzony w systemie teleinformatycznym -będzie zawierał informacje pochodzące z aktów planistycznych

Rycina 2

Źródło: opracowanie własne.

Rozdział III

Działalność planistyczna z perspektywy wykonywania praw podmiotowych podmiotów uprawnionych

1. Uwagi wstępne

W literaturze najczęściej podkreśla się, że planowanie stanowi pierwotną i podstawową funkcję procesu zarządzania¹. Stwierdza się, że polega ono na świadomym ustalaniu kierunków działania oraz podejmowaniu decyzji opartych na celach, faktach i dobrze przemyślanych ocenach², a jednocześnie jest procesem definiowania celów, określania skutecznych i adekwatnych do przyszłych warunków działania, środków ich osiągnięcia³.

W doktrynie przyjmuje się, że działalność planistyczna odnosi się do wszystkich rodzajów planowania, można wskazać, że spełnia ono zasadniczo jeden główny cel świadomego, bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania organów tworzących plany na określone sfery życia gospodarczego, społecznego i indywidualnego, wywołania w nich zamierzonych zmian, nadania im wybranego kształtu.

Najbardziej interesujący i istotny z punktu widzenia podejmowanego tematu jest fakt, że działalność planistyczna gminy może ingerować w prawa podmiotowe właścicieli oraz innych podmiotów, którym przysługuje określone prawo podmiotowe do nieruchomości objętych postanowieniami planu miejscowego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawowy akt planistyczny, pozwalający na zarządzanie przestrzenią i określający

¹ Zob. np. M. Górski, J. Kierzkowska, *Strategie, plany i programy*, [w:] SPA, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, (red.) R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 182.

² C. Barrow, P. Barrow, *Business plan*, Warszawa 1992, s. 12.

³ S. Stachowska, M. Oliński, *Planowanie w przedsiębiorstwie*, [w:] *Podstawy organizacji i zarządzania przedsiębiorstwem*, (red.) L. Nieżurawski, Olsztyn 2005, s. 101.

społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości⁴. Stanowi akt prawa miejscowego oraz źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które go ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Akt ten ma moc wiążącą wszystkie podmioty objęte jego postanowieniami i jak każdy inny akt normatywny musi być respektowany do momentu, w którym nie zostanie uchylony lub zmieniony⁵.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określone jest przeznaczenie terenów oraz sposób ich zagospodarowania i zabudowy. Konstrukcja i treść planu miejscowego zależą od wielkości obszaru, dla którego ma być sporządzany, a także od czasu, w jakim będą obowiązywały poszczególne jego ustalenia⁶. Postanowienia tego aktu wpływają na sposób kształtowania prawa własności właścicieli nieruchomości oraz innych podmiotów którym przysługuje prawo podmiotowe do nieruchomości. Mogą one prowadzić do ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, a nawet do wywłaszczenia w sytuacji, w której przeznaczenie nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczona zostanie pod realizację celu publicznego. Może to prowadzić do znacznych konfliktów interesów indywidualnych z interesem publicznym.

W rozdziale III omówiono problematykę dotyczącą etapów sporządzenia projektu mpzp oraz kluczowe problemy prawne, które mogą pojawić się podczas procedury uchwalania planu. Szczególny nacisk został położony na wpływ postanowień planu miejscowego na sytuację prawną właścicieli nieruchomości oraz innych podmiotów, którym przysługuje określone prawo podmiotowe do nieruchomości oraz należne tym podmiotom uprawnienia w zakresie ochrony ich interesów. Innymi słowy, interesuje nas problem oddziaływania mpzp na stan możliwości wykonywania wspomnianych praw podmiotowych.

⁴ R. Mikosz [w:] *Prawo rzeczowe*, SPP tom 3, E. Gniewek (red.), Warszawa 2013, s. 431.

⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 17 października 2012 r., II SA/Bd 654/12, LEX nr 1248580.

⁶ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy ...*, s. 59-60.

2. Pojęcie, podstawowe cechy działalności planistycznej i typy aktów planistycznych

W doktrynie pojęcie „działalność planistyczna” jest w zasadzie **r o z u m i a n e b a r d z o s z e r o k o**. Działalność taka nie stanowi oczywiście wyodrębnionego działu prawa administracyjnego, lecz obejmuje wiele dziedzin prawa, w których pojawia się konieczność świadomego kształtowania przyszłości urbanistycznej. Normy prawne regulujące działalność administracji w wykonywaniu funkcji planistycznej rozproszone są w rozmaitych aktach prawnych, m.in. ustawie prawo energetyczne w zakresie planowania polityki energetycznej państwa. Wyraźne podstawy prawne niektórych rodzajów planowania i planów odnaleźć można także w Konstytucji RP, aktach planowania budżetowego⁷.

Tematyka niniejszego opracowania skłania do określenia pojęcia działalności planistycznej **o c z y w i ę c i e w w ęż s z y m z a k r e s i e**. Jest ono rozumiane zazwyczaj jako działania gminy mających na celu tzw. gospodarowanie przestrzenią. W zakres tego pojęcia wchodzi przede wszystkim czynności zmierzające do uchwalenia mpzp. Jeżeli natomiast gmina na danym terenie nie uchwaliła planu miejscowego, a właściciel nieruchomości ma zamiar zmienić zagospodarowanie terenu polegające na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, działania planistyczne będą obejmowały procedurę zmierzającą do wydania decyzji WZ, bądź decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Działalność planistyczna gminy może zatem obejmować nie tylko etap tworzenia planu miejscowego, ale także czynności związane z całą procedurą zmierzającą do uchwalenia planu, w tym etap konsultacji społecznych.

Podejmując próbę wyodrębnienia działalności planistycznej gminy w zakresie planowania przestrzennego spośród innych rodzajów jej ustawowej działalności, warto wskazać **c h a r a k t e r y s t y c z n e c e c h y** tej działalności, które mogą mieć wpływ na sytuację prawną podmiotów objętych tymi działaniami.

Pierwszą cechą działalności planistycznej jest **s a m o d z i e l n o ść g m i n y** w zakresie decydowania o sposobie zagospodarowania przestrzeni. Jak wiadomo, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla innych organów władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP).

⁷ Zob. szerzej np. R. Stasikowski, *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, PPP 2009 nr 5, s. 23-39.

W orzecznictwie sądowym przepis ten traktowany jest jako jedna z podstaw zasady samodzielności samorządu terytorialnego, szczególnie samodzielności w stanowieniu prawa⁸. Działania związane z kształtowaniem polityki przestrzennej, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego (mpzp) zostały przekazane gminom i są one upoważnione do samodzielnego decydowania w granicach określonych przez ustawę⁹.

Gmina jako j.s.t. do wykonywania tego rodzaju działalności została wyposażona w osobowość prawną, prawo własności oraz inne prawa majątkowe, ale także stanowi podstawę ochrony sądowej samodzielności j.s.t. (art. 165 Konstytucji RP). Tożsame regulacje stanowiące niejako powtórzenie norm zawartych w Konstytucji RP zostały uregulowane w art. 2 u.s.g. Przepis ten określa ogólny zakres samodzielności gminy oraz wprowadza jej prawną ochronę¹⁰.

W doktrynie wskazuje się na dwie płaszczyzny pojęcie samodzielności planistycznej gminy¹¹.

Pierwsza płaszczyzna dotyczy samodzielności działań podejmowanych przez gminę w zakresie planowania przestrzennego oraz środków nadzoru nad działalnością planistyczną gminy. W takim przypadku samodzielność planistyczna kształtowana jest przez normy prawa administracyjnego materialnego, które określają treść, zakres oraz formę, w jakich normy te mają być realizowane¹².

Druga płaszczyzna odnosi się do materialno-prawnych podstaw realizacji polityki przestrzennej przez gminę. Samodzielność planistyczna w tym ujęciu przejawia się w realizacji przez gminę zadania własnego, jakim jest zapewnienie ładu przestrzennego. Regulacje te zawarte są głównie w u.p.z.p., tzn. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy następuje poprzez uchwalanie studium, planu miejscowego, a także wydaniu decyzji WZ¹³.

⁸ Szerzej na ten temat zob. np. P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 163 i orzecznictwo tam powołane.

⁹ Zob. wyrok NSA z 9 czerwca 1995 r., IV SA 346/93, ONSA 1995/3, poz. 125. Podobnie wyroki NSA: z 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12, LEX nr 1166998 oraz z 22 czerwca 2012 r., II OSK 878/12, LEX nr 1398206.

¹⁰ Zob. np. Z. Niewiadomski, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, (red.) Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 52.

¹¹ Tak. np. T. Bąkowski, *Wpływ przemian ustrojowych w Polsce na prawo zagospodarowania przestrzennego*, ST nr1-2/2000, s. 143-152; A. Sypnicki, *Zasada proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2021, s. 120.

¹² Zob. T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Przebieg i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, (red.) I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 264.

¹³ Szerzej np. A. Sypnicki, *op. cit.*, s.120.

Cechą charakterystyczną dla działalności planistycznej gminy świadczącej o jej samodzielności jest tzw. władztwo planistyczne. Materia władztwa planistycznego została szeroko przeanalizowana w literaturze¹⁴, dlatego w niniejszym rozdziale można wskazać tylko na jej zasadnicze elementy, istotne z punktu widzenia tematu tej rozprawy.

Termin „władztwo planistyczne” wywodzi się m.in. z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. i obejmuje kompetencje gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami kształtowania polityki przestrzennej, w którego ramach rada gminy ustala przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenów położonych na obszarze gminy¹⁵. W podobny sposób władztwo planistyczne gminy definiowane jest w doktrynie, w której kładzie się szczególny nacisk na ustawowe upoważnienie gminy do jednostronnego ustalania przeznaczenia i sposobu zagospodarowania określonego terenu¹⁶.

Pamiętać należy jednak, że władztwo planistyczne, mimo iż jest ustawowym uprawnieniem do legalnej ingerencji w sferę chronionych praw jednostki, nie ma charakteru absolutnego i nieograniczonego. Podstawowym kryterium dopuszczalności takiej ingerencji stanowi zachowanie wymogów wynikających z konstytucyjnych zasad ochrony własności oraz nakazu proporcjonalności ingerencji. Akty planistyczne gminy mogą niewątpliwie ingerować w sferę praw podmiotowych adresatów tych norm, kształtując m.in. sposób wykonywania tych praw. Wśród konstytucyjnych norm, których gmina musi przestrzegać wymienić można proporcjonalność władczej ingerencji, przejawiająca się właściwym wyważeniem kolidujących wartości lub też w zachowaniu zasady równości podmiotów wobec prawa¹⁷.

¹⁴ Zob. np. J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, ST 2014, nr 4, s. 22-37; J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018; I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, ST 2009, nr 1-2, s. 72-89; M. Masternak-Kubiak, *Granice ingerencji władztwa planistycznego gminy w prawo własności na gruncie standardów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, EPS 2022, nr 10, s. 56-60.

¹⁵ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 12 czerwca 2019 r., II SA/Gd 742/18, LEX nr 2692307.

¹⁶ W zakresie władztwa planistycznego zob. np. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 2003, s. 90; Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 28.

¹⁷ Tak też np. J. Parchomiuk, *Nadużycie...* s. 22-37.

3. Podstawowe akty planistyczne oddziałujące na prawa podmiotowe uczestników obrotu prawnego

Jak wiadomo, mpzp jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust 2 Konstytucji RP). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 4 ust. u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w mpzp. W przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze WZ (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.).

Zasadą jest więc, że aktem planistycznym kształtującym ład przestrzenny gminny jest mpzp. Dopiero w przypadku jego braku otwiera się droga do wydania decyzji WZ. Decyzja taka nie tworzy *per se* porządku prawnego¹⁸. Decyzja o warunkach zabudowy jest aktem stosowania prawa, który przesądza jedynie o rodzaju (przeznaczeniu, powierzchni zabudowy, wysokości itd.) obiektu budowlanego, który może zostać na danym terenie wybudowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa planistycznego¹⁹. Celem decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu jest określenie, na podstawie obowiązujących na danym terenie przepisów prawa planistycznego, o zgodności zamierzonej inwestycji z tymi przepisami²⁰. Innymi słowy, decyzja WZ określa, czy inwestycja spełnia warunki określone w art. 61 ust. 1 u.p.z.p.. Dopiero ostateczna decyzja WZ umożliwia inwestorowi przejście do dalszego etapu procesu inwestycyjnego, jakim jest wystąpienie do właściwego organu architektoniczno-budowlanego z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Podkreślenia wymaga również fakt, że decyzja WZ, w przeciwieństwie do planu miejscowego, nie musi być zgodna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, gdyż studium nie stanowi aktu prawa miejscowego²¹.

Innym aktem planistycznym mogącym mieć wpływ na kształtowanie praw podmiotowych uprawnionych jest *t z w. u c h w a ł a k r a j o b r a z o w a*, która zalicza się do kategorii aktów planistycznych podejmowanych przez radę gminy

¹⁸ Tak trafnie np. WSA w Łodzi w wyroku z 6 października 2022 r., II SA/Łd 345/22, LEX nr 3429714.

¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 22 września 2022 r., IV SA/Po 88/22, LEX nr 3416845.

²⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 5 maja 2011 r., IV SA/Po 147/11, LEX nr 995395.

²¹ Zob. M. Kruś, M. Szewczyk, *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, ZNSA 2018 nr 2, s. 35-52; J. Kopyra, *Głosa krytyczna do wyroku NSA z 6 sierpnia 2009 r.*, II OSK 1250/08, ST 2011 nr 6, s. 85-90.

w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. O takim znaczeniu uchwały krajobrazowej przesądza zakres materii regulowanych daną uchwałą. Określa ona bowiem zasady sytuowania na nieruchomościach nośników reklamowych, ogrodzeń i obiektów małej architektury, a zatem także wyznacza sposób zagospodarowania terenu. Uznanie uchwały krajobrazowej za akt planistyczny w sprawach zagospodarowania przestrzennego determinuje z kolei zakres przysługującej gminom samodzielności w kreowaniu treści tych uchwał. Podejmując uchwałę krajobrazową, gmina działa w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego²².

Uchwały krajobrazowe są stosunkowo nowym narzędziem prawnym, wprowadzone zostały ustawą z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U.2015.774 ze zm.). Wcześniej problematyka nośników reklamowych, obiektów małej architektury i ogrodzeń regulowana była w mpzp (art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p.)²³.

Na mocy tzw. ustawy krajobrazowej wprowadzono do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisy art. 37a–37e u.p.z.p. Regulują one kompetencje rady gminy do stanowienia odrębnych (niż uchwała o mpzp) uchwał w zakresie określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 37a ust. 1 u.p.z.p.). Tak podjęta uchwała jest aktem prawa miejscowego o charakterze fakultatywnym i ma na celu określenie zasad eksponowania reklam w przestrzeni publicznej (art. 37a ust. 4 u.p.z.p.). Regulacja ta przyznaje gminom sporą dowolność w ustalaniu treści uchwał krajobrazowych. Mogą one m, in. wprowadzić całkowity zakaz sytuowania obiektów reklamowych, jak również przewidywać rozwiązania pośrednie, polegające na ograniczeniach o charakterze częściowym²⁴.

²² W kwestii władztwa planistycznego gminy zob. szerzej: Z. Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 28; M. Szewczyk, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, (red.) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019; J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, ST 2014, nr 4, s. 22.

²³ Przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. został uchylony ustawą z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zwaną potocznie ustawą krajobrazową.

²⁴ Zob. T. Brzezicki, *Kara za niezgodne z prawem umieszczenie reklamy*, Przegląd Podatkowy 2016 nr 8, s. 35-40.

4. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i jego charakter prawny

W doktrynie przyjmuje się, że mpzp stanowi podstawowy akt planistyczny²⁵, który określa sposób, przeznaczenie terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposob zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Jego znaczenie prawne wynika bezpośrednio z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Jest to bowiem akt prawa miejscowego i stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Ujęcie mpzp w systemie źródeł prawa oznacza, że postanowienia tego aktu są wiążące dla organów administracji publicznej, jak i jednostek (m.in. właścicieli nieruchomości)²⁶. Jest to cecha charakterystyczna dla aktów prawnych takich jak ustawa, czy rozporządzenie. Jedyna różnica polega na tym, że moc wiążąca planu aktu prawa miejscowego będzie ograniczona jedynie do obszaru działania organu, który uchwalił dany plan miejscowy.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest szczególnego rodzaju aktem w systemie zagospodarowania przestrzennego. Zawiera on normy generalne i abstrakcyjne²⁷.

Generalny charakter norm zawartych w planie miejscowym oznacza, że na ich podstawie nie można m.in. nabyć ani utracić prawa. Dzieje się tak w wyniku wydania indywidualnego aktu administracyjnego skierowanego do określonego adresata, który konkretyzuje normę generalną²⁸. Normy zawarte w planach miejscowych mogą stanowić więc materialno-prawną podstawę wydawania aktów indywidualnych.

Abstrakcyjny charakter norm zawartych w planie miejscowym przejawia się także w tym, że regulują zagadnienia organizacyjne i proceduralne, ściśle związane z samą treścią planu, odnosząc się przy tym do abstrakcyjnie określonego adresata²⁹. Obecność tego typu elementów oraz ich ścisły treściowy związek z materiają planu miejscowego nie wpływa na zmianę jego prawnego charakteru³⁰.

²⁵ Tak np. P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 212.

²⁶ Uchwała NSA z 30 października 2000 r., OPK 13/00, LEX nr 46038.

²⁷ Szerzej na temat norm generalnych i abstrakcyjnych zob. np. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 68.

²⁸ J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 47-48.

²⁹ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy...*, s. 134.

³⁰ J. Stelmasiak, *Miejscowy...*, s. 47-49.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma także charakter normatywny, zawiera jednak szczególny typ norm prawnych, tzn. normy planowe³¹ określające cele w zakresie lokalnego planowania przestrzennego, bez jednoczesnego przesądzenia środków zmierzających realizacji tych celów³².

W polskiej doktrynie przyjmuje się, że tzw. norma planowa wyróżnia się spośród norm prawnych szczególnym charakterem. Zawiera ona bowiem dwie cechy, jest normą zarówno ogólną, jak i konkretną. Konkretność normy planowej przejawia się w tym, że następuje wskazanie adresata normy oraz obowiązek jej realizacji przez tego adresata. Ogólność normy planowej przejawia się natomiast w braku szczegółowego wskazania podmiotu oraz formy realizacji owego zadania. Norma planowa, pomimo jej specyficznego charakteru, jest traktowana jako właśnie norma prawna³³. Oznacza to, że obowiązuje ona do czasu jej uchylecia bądź zamiany przez właściwy podmiot. Stanowisko to utrzymuje się także w orzecznictwie TK, w którym wskazuje się, że plan miejscowy odnosi się do wszystkich kolejnych osób uzyskujących prawo dysponowania daną przestrzenią, do działek już istniejących oraz do działek nowo powstających w wyniku różnych przekształceń. Ta „wielostronność” nie pozwala zaliczyć mpzp do klasycznych aktów stosowania prawa. Sytuuje to go między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami stosowania prawa³⁴. Usytuowanie planu miejscowego na pograniczu między aktami generalnymi a indywidualnymi pozwala na przyjęcie, że ma on charakter mieszany. Zawiera on w sobie cechy aktów stosowania prawa (aktów indywidualnych). Rada gminy dokonuje bowiem za jego pośrednictwem ustalenia przeznaczenia konkretnej nieruchomości³⁵.

Warto wspomnieć o sposobie ujmowania tzw. norm planowych w innych systemach prawnych. Otóż w prawie niemieckim przyjmuje się, że normy planowe mają charakter szczególnego uznania administracyjnego. Norma taka nie ma dyspozycji (*Tatbestandt*) ani sankcji (*Rechtsfolge*), lecz jest określana jako *Finalnorm*. Ukształtowanie takiej normy zakłada, że adresat normy ma swobodę działania musi

³¹ Szerzej na temat norm planowych w teorii prawa zob. np. P. Kwaśniak, *Plan miejscowy ...*, s. 107; W. Brzeziński, *Plan zagospodarowania przestrzennego istota prawna i miejsce w systemie prawnym gospodarki planowej*, Warszawa 1961, s. 9. W zakresie teorii postrzegania norm planowych w okresie gospodarki planowej zob. zwłaszcza: Z. Rybicki, *Z problematyki prawnej aktów planowania*, PiP 1956, z. 1, s. 49 i n.; J. Starościk, *Podstawy prawne działania administracji (Źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973, s. 76–87; K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985, s. 121 i nn.

³² Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 183.

³³ Zob. W. Brzeziński, *op. cit.*, s. 9 i n.

³⁴ Tak TK w postanowieniu z 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97.

³⁵ Tak np. D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 154.

jednak przestrzegać ustalonych w normie granic. Jest to określone jako powinność wyważenia (*Abwägungsgebot*)³⁶. Natomiast w wielu krajach członkowskich Unii Europejskiej plany zagospodarowania przestrzennego, w szczególności te stanowione na szczeblu lokalnym, często uznawane są za akty o charakterze prawotwórczym.

W polskim systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego szczególnie istotna jest rola planu miejscowego jako aktu prawa miejscowego³⁷. W doktrynie zwraca się także uwagę, że plany miejscowe obejmują niewielki obszar powierzchni gmin. Pojawiają się też głosy, że plan miejscowy mógłby być traktowany jako odpowiedni instrument lokalnego planowania przestrzennego tylko wówczas, gdyby obejmował cały obszar gminy³⁸. Chociaż pogląd ten uznać należy za zbyt radykalny, dotyka on jednak istoty problemu planowania w polskim systemie prawnym. Chodzi bowiem o niskie *de facto* tzw. pokrycie planistyczne powierzchni kraju. W tej sytuacji trudno uznać plan miejscowy za podstawowy, zarazem skuteczny i efektywny *de lege lata* instrument ochrony ładu przestrzennego³⁹, obejmujący swoim zasięgiem obszar całej gminy. Główny mankament obowiązującego obecnie rozwiązania prawnego jest dopuszczenie przez prawodawcę sporządzania planów miejscowych obejmujących część obszaru gminy, często jest to, np. tylko jedynie osiedle mieszkaniowe. Na obszarach, na których nie uchwalono planu miejscowego, wydawane są decyzje administracyjne, które nie są aktami powszechnie obowiązującego prawa.

5. Indywidualne decyzje planistyczne i ich charakter prawny

De lege lata, z uwagi na niskie pokrycie planistyczne powierzchni Polski, najczęściej stosowaną formą prawną działalności planistycznej jest decyzja administracyjna, tj. decyzja o warunkach zabudowy (art. 59 u.p.z.p.) lub decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50. u.p.z.p.). Oba rodzaje decyzji wydawane są bowiem w przypadku braku mpzp i określają zagospodarowanie terenu, tj w pewnym sensie przejmują funkcje mpzp.

³⁶ U. Battis, *Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht*, Stuttgart 2017, s. 86 i n.

³⁷ T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego terenu*, Warszawa 2001, s. 49-52.

³⁸ Szerzej na ten temat zob. P. Śleszyński, T. Komornicki, [w:] *Planowanie przestrzenne w gminach*, (red.) P. Śleszyński, T. Komornicki, J. Solona, M. Więckowski, Warszawa 2012, s. 19.

³⁹ Tak także A. Sypnicki, *op. cit.*, s. 156.

Decyzje te wykazują pewne podobieństwo jako akty indywidualizujące i konkretyzujące normy prawa powszechnie obowiązującego dla wskazanego terenu w związku z zamierzoną inwestycją, wiążąc jednocześnie organ prowadzący postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę. Taki charakter obydwu rodzajów decyzji pozwolił na przyjęcie jednolitych dla nich rozwiązań prawnych.

Otóż wspólne są przyczyny stwierdzenia wygaśnięcia (art. 65 u.p.z.p), czy określenie zakresu rozstrzygnięcia (art. 54 u.p.z.p). Tożsame jest także odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów art. 36 i 37 u.p.z.p., regulujących kwestie odszkodowawcze. Do decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie ma jednak zastosowanie odesłanie do stosowania przepisów o kosztach realizacji stosownych roszczeń, które są ponoszone przez inwestora (art. 58 ust. 2 u.p.z.p. oraz art. 63 ust. 3 u.p.z.p.). Podobne są także regulacje dotyczące możliwości wydania decyzji wielu wnioskodawcom (art. 63 ust. 1 u.p.z.p.) oraz dotyczące nienaruszania przez decyzję praw do nieruchomości (art. 63 ust. 2 u.p.z.p.). Wspólne są rozwiązania prawne, które wykluczają roszczenie o zwrot nakładów poniesionych w związku z otrzymaną decyzją WZ (art. 63 ust. 4 u.p.z.p.). Nie wynika to jednak wprost z treści przepisu, lecz z wykładni systemowej⁴⁰.

Jurydyczne podobieństwo obu omawianych decyzji planistycznych nie wyłącza jednak różnic w konsekwencjach prawnych wydania obydwu decyzji planistycznych. Zróżnicowanie to, jak się wydaje, wynika ze specyfikacji decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jako realizującej kwalifikowany interes publiczny. Dotyczy to możliwości tzw. przeniesienia decyzji na inną osobę, w przypadku decyzji WZ (art. 59 ust. 1 w zw. z art. 63 ust. 5 u.p.z.p.). Wspomniane odesłanie nie istnieje w odniesieniu do decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, dlatego też tę regulację należy traktować jako specyficzną dla decyzji WZ, chociaż w doktrynie wskazuje się na brak przeszkód systemowych dla ograniczania tej regulacji do jednego typu decyzji⁴¹.

Analiza dorobku doktryny i orzecznictwa prowadzi do odmiennych ocen co do charakteru prawnego decyzji WZ. Istota sporu koncentruje się wokół odpowiedzi na pytanie, czy decyzja WZ ma charakter konstytutywny, (a więc, czy jest to decyzja rozstrzygająca w sposób władczy o prawach i obowiązkach inwestora), czy

⁴⁰ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis/el., Komentarz do art. 63.

⁴¹ *Ibidem*, Komentarz do art. 63.

też ma cechy decyzji deklaratoryjnej, potwierdzający jedynie istnienie jego uprawnienia w zakresie możliwości realizacji inwestycji. Rozstrzygnięcie tej kwestii wywiera istotny wpływ na sposób oddziaływania na sferę praw podmiotowych jednostki.

W myśl pierwszego stanowiska, decyzja WZ ma charakter deklaratoryjny⁴². Na poparcie tego stanowiska wskazuje się następujące argumenty.

Wydanie decyzji WZ pozostaje uzależnione od spełnienia przesłanek określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Organ administracji publicznej po dokonaniu analizy urbanistycznej jedynie potwierdza pewne okoliczności. Brak tu tzw. luzu decyzyjnego organu administracji publicznej⁴³. Oznacza to, że organ właściwy do wydania decyzji WZ zobowiązany jest wydać pozytywną decyzję, jeśli wnioskowane zamierzenie inwestycyjne spełnia wszystkie wymogi wynikające z przepisów prawa. *A contrario* organ ma obowiązek odmówić ustalenia warunków zabudowy w sytuacji, w której podejmowana inwestycja nie spełnia chociażby jednej ustawowej przesłanki wynikającej ze skonkretyzowanej normy prawnej⁴⁴. Decyzja WZ nie ma jednak charakteru uznaniowego⁴⁵ i stanowi typowy przykład aktu związanego, w którym organ zobowiązany jest dokonać ustalenia stanu faktycznego i jego zbadania pod kątem zgodności z przepisami prawa⁴⁶. Związanie to oznacza nie tylko obowiązek organu, wynikający z art. 35 ust. 1 pkt 1 u.p.b., (tj. obowiązek sprawdzenia zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami decyzji określonych w tym przepisie), ale także zakaz postępowania wbrew wszystkim wymaganiom określonym w tej decyzji⁴⁷.

⁴² Tak np. WSA w Gliwicach w wyroku z 3 grudnia 2010 r., II SA/Gl 545/10, LEX nr 752862; WSA w Olsztynie w wyroku z 29 marca 2022 r., II SA/Ol 19/22, LEX nr 3336943; wyrok NSA z 6 grudnia 2011 r., II OSK 1827/10, LEX nr 1134679. Zob. także wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., P 37/06, OTK-A 2007/11, poz. 160.

⁴³ Zob. np. J. Jaworski [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, (red.) K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, P. Sosnowski, J. Jaworski, LEX/el. 2014, art. 59.

⁴⁴ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 10 października 2013 r., IV SA/Po 480/13, LEX nr 1391052.

⁴⁵ W zakresie związanego charakteru decyzji o warunkach zabudowy zob. np. wyrok NSA z 22 grudnia 2008 r., II OSK 1109/07, LEX nr 513841; Wyrok NSA z 25 kwietnia 2013 r., II OSK 2611/11, LEX nr 1559654; Wyrok WSA w Białymstoku z 14 września 2017 r., II SA/Bk 457/17, LEX nr 2371282.

⁴⁶ Zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z 29 marca 2022 r., II SA/Ol 19/22, LEX nr 3336943; wyrok WSA w Kielcach z 5 września 2013 r., II SA/Ke 453/13, LEX nr 1462016.

⁴⁷ Tak np. wyrok WSA w Warszawie z 24 stycznia 2018 r., VII SA/Wa 583/17, LEX nr 2562024.

Przyjmuje się także, że decyzja WZ nie stanowi w zasadzie prawnego substytutu planu miejscowego, ani go nie zastępuje⁴⁸. Nie jest ona efektem procedury planistycznej prowadzącej do ustanowienia lokalnego porządku planistycznego⁴⁹. Wskazuje się tu na różnice w kompetencjach organu uchwałodawczego (rady gminy) do stanowienia prawa miejscowego oraz kompetencjach wójta gminy do stosowania prawa poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Decyzja dotyczy pojedynczych inwestycji, które nie wpływają istotnie na zasady zagospodarowania dużych obszarów gminy i nie kształtują nowego ładu przestrzennego⁵⁰.

Za deklaratoryjnym charakterem decyzji WZ (art. 59 ust. 1 u.p.z.p.), dotyczących zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie, lub zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego przemawia fakt, że decyzja taka stanowi szczegółową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować⁵¹. W odróżnieniu od mpzp decyzja WZ nie stanowi instrumentu kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.). Jedynie w planie miejscowym, jako akcie prawa miejscowego, następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

Należy odnotować, że w decyzji WZ dostrzega się niekiedy jej e l e m e n t y k o n s t y t u t y w n e, Otóż zauważa się, że tworzy ona prawa i obowiązki stron na przyszłość po uzyskaniu waloru ostateczności⁵². Wskazuje się, że jeżeli na danym terenie brak mpzp, właściwym i zasadniczym dokumentem planistycznym jest właśnie decyzja WZ. Decyzja ta określana jako surogat⁵³ mpzp, w takim znaczeniu, że dokonanie przeznaczenia danego terenu w zakresie ograniczonym do adresata decyzji⁵⁴. Innym słowy, zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót

⁴⁸ Zob. K. Świdorski, *Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego przez gminę*, Casus 2006 nr 3. Zob. także wyrok WSA w Gliwicach z 3 grudnia 2010 r., II SA/GI 545/10, LEX nr 752862.

⁴⁹ Wyrok NSA z 20 stycznia 2022 r., II OSK 1159/19, LEX nr 3331089.

⁵⁰ Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z 24 lipca 2012 r., II SA/Po 494/12, LEX nr 1229011.

⁵¹ P. Szulc, *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, Rozdział I. Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy, § 6. Poglądy doktryny prawa w zakresie charakteru prawnego decyzji o warunkach zabudowy za wyrokiem WSA w Gliwicach z 3 grudnia 2010 r., II SA/GI 545/10, LEX nr 752862.

⁵² Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 21 lipca 2008 r., II SA/Kr 345/08, LEX nr 510194; wyrok WSA w Gliwicach z 22 lipca 2011 r., II SA/GI 235/11, LEX nr 852983.

⁵³ Tak np. wyrok SA w Warszawie z 22 września 2017 r., I ACa 1013/16, LEX nr 2376953; Wyrok NSA z 16.01.2015 r., II OSK 222/14, LEX nr 1640564.

⁵⁴ T. Bąkowski, [w:] *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, (red.) W. Szwajdler, T. Bąkowski, Toruń 2004, s. 77-78.

budowlanych, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy, która określa przeznaczenie terenu nią objętego pod zabudowę i zastępuje w ten sposób plan miejscowy⁵⁵.

Podnosi się także, że postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy stanowi wstępny etap procesu inwestycyjnego, kolejnym będzie zatwierdzenie projektu budowlanego i uzyskanie pozwolenia na budowę. W postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy organ nie bada zatem warunków technicznych inwestycji, a jedynie, zastępując plan miejscowy, określa w kontekście ładu przestrzennego czy dana inwestycja i jej funkcja jest dopuszczalna na danym terenie. Uzyskanie pozwolenia na budowę będzie konieczne podobnie jak w przypadku obowiązywania mpzp⁵⁶.

Istotnym elementem mogącym przemawiać za konstytutywnym charakterem decyzji WZ może być też jej spora uznaniowość. Decyzja ta jest wydawana bowiem po uzgodnieniu z innymi organami. Tymczasem do organów wyposażonych w kompetencje do uzgadniania ustawodawca nie zaadresował przepisu, który nakazywałby dokonać tym organom uzgodnienia decyzji w każdym przypadku. Na tej podstawie można stwierdzić, że decyzja WZ nosi element uznania administracyjnego. Przemawia za tym także odpowiednie stosowanie art. 36 i 37 u.p.z.p. w sytuacji, w której decyzja WZ wywołuje skutki w postaci ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem (art. 63 ust. 3 u.p.z.p.). Odesłanie to wskazywać może, że decyzja WZ nie ma jednak *stricte* deklaratoryjnego charakteru, przypadki te dotyczą bowiem prawnych konsekwencji jej wydania⁵⁷.

Pojawia się także pośrednie stanowisko, zgodnie z którym decyzja WZ, jak i decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego mają m i e s z a n y t j. konstytutywno-deklaratoryjny charakter w zależności od treści poszczególnych ustaleń⁵⁸. Decyzje te stanowią akty deklaratoryjne, niekonstytuujące żadnych praw ani obowiązków nieprzewidzianych w ustawie, ani też w akcie wykonawczym. Prezentują

⁵⁵ S. Brzeszczyńska, *Nieruchomości. Aspekty podatkowe i cywilnoprawne*, Warszawa 2012, s. 1–51.

⁵⁶ Wyrok NSA z 19 stycznia 2012 r., II OSK 2075/10, LEX nr 1138058.

⁵⁷ W zakresie konstytucyjnego charakteru decyzji o warunkach zabudowy zob. M. Kruś, M., *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, ZNSA 2018 nr 2; P. Szulc, *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, Rozdział I. Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy.

⁵⁸ W zakresie mieszanego charakteru decyzji zob. np. B. Dobkowska, K. Klonowski, *Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji ustalającej warunki zabudowy*, PPP 2016 nr 6.

one jednak pewne elementy konstytutywne, gdyż na obszarach pozbawionych planu przepisy ustaw szczególnych nie determinują w pełni sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu⁵⁹.

W doktrynie pojawia się także odosobniony wariant stanowiska o mieszanym charakterze decyzji (tzw. koncepcja relatywistyczna). W myśl tego poglądu, mieszany charakter dotyczy wyłącznie decyzji WZ, natomiast decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego ma charakter deklaratoryjny⁶⁰. Określony status publicznoprawny jest stwierdzany w rezultacie procesu subsumcji przeprowadzonego przed wydaniem decyzji. Decyzja WZ zawiera zatem dwa rozstrzygnięcia: jedno rozstrzygnięcie rzeczowe, dotyczące lokalizacji inwestycji, drugie nierzeczowe, którego przedmiotem jest uchylenie zakazu dokonywania zmian w zagospodarowaniu terenu bez uprzedniego uzyskania decyzji⁶¹. W odniesieniu do decyzji WZ jej mieszany charakter nie polega jednak na tym, że decyzja ta jest częściowo konstytutywna i częściowo deklaratoryjna, lecz na tym, że decyzja ta, w przeciwieństwie do decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, zawiera w swej podstawie dwa różne rozstrzygnięcia: jedno ma charakter konstytutywny, a drugie – deklaratoryjny⁶².

6. Prawne konsekwencje decyzji o warunkach zabudowy jako aktu deklaratoryjnego

Spór dotyczący charakteru prawnego decyzji planistycznych nie ma tylko *stricto* doktrynalnego znaczenia. Kwalifikacja taka ma istotne znaczenie z punktu widzenia skutków prawnych jakie wywołuje dana decyzja administracyjna w sferze praw podmiotowych uczestników obrotu prawnego.

Pojawia się pytanie, czy decyzja WZ może stanowić podstawę władczego ukształtowania praw i obowiązków określonych podmiotów na przyszłość. Innymi słowy, czy może kształtować sytuację podmiotów *ex nunc*, czyli od momentu, w którym stała się ona ostateczna.

⁵⁹ Tak np. J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, PiP 2010 nr 2, s. 102.

⁶⁰ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 194–195

⁶¹ Tak np. P. Szulc, *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, Rozdział I. Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy, s. 1-40.

⁶² *Ibidem*, s. 1-40.

W pierwszej kolejności odnieść należy się do miejsca, jakie decyzja WZ zajmuje w systemie aktów kształtujących politykę przestrzenną na terenie gminy.

Argumentem przemawiającym przeciwko konstytutywnemu charakterowi decyzji WZ może być też fakt, że nie wywołuje ona samodzielnie skutków prawnych powodujących konieczność wypłaty odszkodowania z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Jak wynika bowiem z treści art. 63 ust. 3 u.p.z.p., koszty realizacji roszczeń, uregulowanych w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., (powstałych w wyniku ograniczenia lub uniemożliwienia sposobu korzystania z nieruchomości lub jej części), ponosi inwestor, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja WZ może zostać wydana podmiotowi niemającemu żadnego związku prawnego z nieruchomością, a jej uzyskanie nie jest uzależnione od zgody właściciela nieruchomości. Wydanie decyzji WZ będzie zatem dopuszczalne nawet pomimo wyraźnego sprzeciwu właściciela. Ustalenie warunków zabudowy pozostaje bez wpływu na stan prawny nieruchomości, a gwarancją dla właściciela, że bez jego zgody nie nastąpi zabudowa nieruchomości, jest wymagane legitymowanie się tytułem prawnym do nieruchomości przy ubieganiu się o pozwolenie na budowę. Podmiot, na rzecz którego wydano decyzję o WZ dla danego terenu, ma prawo ponownie ubiegać się o wydanie tego rodzaju decyzji w odniesieniu do tego samego terenu, pod warunkiem, że wniosek dotyczyć będzie innej inwestycji. Nie ma też przeszkód, aby wnioskodawca z tego rodzaju wnioskami wystąpił równocześnie i żeby dotyczyły one tego samego terenu, z tym że nie tych samych inwestycji⁶³.

Oznacza to, że decyzja WZ nie rodzi określonych praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Decyzja taka stanowi jedynie rodzaj wiążącej informacji o ogólnym możliwym sposobie zagospodarowania konkretnej nieruchomości. W konsekwencji nie przesądza, czy taka inwestycja w ogóle powstanie, ani jaki będzie jej ostateczny, dokładnie określony kształt. Żaden z przepisów u.p.z.p. nie uzależnia możliwości zabudowy od zgody, czy akceptacji właścicieli lub mieszkańców sąsiednich gruntów⁶⁴. Decyzja WZ jest jedynie podstawą do wydania późniejszego pozwolenia na budowę. Dopiero uzyskanie przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę ma charakter konstytutywny i wywołuje skutki prawne *ex nunc*.

⁶³ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2013 r., IV SA/Po 562/13, LEX nr 1391066.

⁶⁴ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 6 września 2017 r., II SA/Po 375/17, LEX nr 2444456.

Trudno zatem zgodzić się ze stanowiskiem jakoby decyzja WZ stanowiła tzw. surogat⁶⁵ planu miejscowego, w takim znaczeniu, że dokonanie przeznaczenia danego terenu w zakresie ograniczonym do adresata decyzji. Przytoczone wcześniej argumenty zdają się także podważać tezę, że konstytutywny charakter decyzji WZ miałby wynikać z jej planistycznego charakteru. Oznacza to, że decyzja WZ jako akt deklaratoryjny nie kształtuje w sposób władczy i nie definiuje praw i obowiązków podmiotów uprawnionych ze skutkiem *ex nunc*.

7. Uchwała krajobrazowa gminy a problem konstytucyjności norm prawnych stanowiących podstawy takiej uchwały

Jak już wspomniano, uchwała krajobrazowa może mieć również istotny wpływ na sposób wykonywania prawa własności. Za pośrednictwem tego aktu rada gminy może wprowadzić m.in. całkowity zakaz umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych na całym terenie gminy, co w istocie może prowadzić do ograniczenia rozporządzania elementami majątkowymi. Należy podkreślić, że zakaz ten będzie dotyczył nie tylko właścicieli nieruchomości, którzy czerpią korzyści finansowe z najmu części swoich nieruchomości pod tablice reklamowe, ale także przedsiębiorców, którzy są najemcami, dzierżawcami lub mającymi inny tytuł prawny do gruntu pod znaki reklamowe⁶⁶. Zakaz umieszczenia reklam może dotyczyć także nieruchomości należących do przedsiębiorstwa, co prowadzić mogłoby do ingerencji w swobodę ich działalności gospodarczej. Kontrowersje budzi dodatkowo fakt, że przepisy dotyczące zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (art. 37a u.p.z.p)⁶⁷ mają zastosowanie nie tylko do urządzeń reklamowych, które będą montowane po wejściu w życie uchwały rady gminy. Znajdują one także zastosowanie do tablic reklamowych posadowionych na podstawie wcześniej udzielonej zgody budowlanej. Oznacza to, że jeśli reklamę zamontowano zgodnie w wcześniej obowiązującymi przepisami, to z chwilą wejścia

⁶⁵ Wyrok SA w Warszawie z 22 września 2017 r., I ACa 1013/16, LEX nr 2376953; Wyrok NSA z 16 stycznia 2015 r., II OSK 222/14, LEX nr 1640564.

⁶⁶ W zakresie naruszenia uchwały krajobrazowej przez tablicy reklamowe oraz adresata kary pieniężnej za umieszczenie takiej tablicy zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z 9 czerwca 2021 r., II SA/Gd 173/21, LEX nr 3205999;

⁶⁷ Omawiana materia ustawowa wprowadzona została do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 11.09.2015 r. ustawą z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774 ze zm.).

w życie uchwały krajobrazowej, obiekty reklamowe będzie trzeba „dostosować” do nowych wymogów (w terminie minimum 12 miesięcy).

Zauważyć należy, że przepis art. 37a u.p.z.p nie przewiduje jednak stosownej rekompensaty pieniężnej związanej z koniecznością dostosowania urządzeń i tablic reklamowych, które zostały wzniesione na podstawie ważnych pozwoleń na budowę lub zgłoszeń prac budowlanych. Co istotne, tablice reklamowe niezgodne z przepisami uchwały należy rozebrać pod groźbą kary pieniężnej. Pojawia się tu zasadnicze pytanie, czy w świetle obowiązujących przepisów, ograniczenie sposobu wykonywania własności bez prawa do rekompensaty pieniężnej jest zgodne z Konstytucją RP.

Problem oceny konstytucyjności norm regulujących uchwałę krajobrazową został również dostrzeżony w orzecznictwie. W wyroku WSA w Opolu z 5.10.2017 r., II SA/Op 196/17⁶⁸ stwierdzono nieważność uchwały krajobrazowej z powodu braku zrealizowania przez radę miasta delegacji ustawowej poprzez zaniechanie określenia w niej konkretnych warunków dostosowania istniejących tablic i urządzeń reklamowych do przepisów uchwały. Co interesujące, WSA odrzucił zarzut spółki o tym, że uchwała nie zapewnia żadnego mechanizmu ochrony praw nabytych podmiotom, które wzniosły przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej tablice lub urządzenia reklamowe na podstawie ważnych, obowiązujących pozwoleń na budowę lub zgłoszeń robót budowlanych (zgoda budowlana) i prowadzą w oparciu o nie działalność gospodarczą. Tablice te, wskutek upływu zawartego w uchwale okresu dostosowawczego, podlegają obowiązkowi rozbiórki jako całkowicie niedopuszczalne na danym terenie. W uzasadnieniu wyroku WSA powołał się na brak w art. 37a ust. 9 u.p.z.p. upoważnienia dla rad gminy dla wprowadzenia mechanizmu ochrony praw nabytych. W skardze kasacyjnej do NSA podnoszono m.in. zarzut błędnej wykładni art. 37a ust. 9 u.p.z.p.

NSA skierował do TK pytanie prawne, czy art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale warunków i terminu dostosowania istniejących tablic reklamowych do nowych przepisów, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania, jest zgodny z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶⁹.

⁶⁸ LEX nr 2380880.

⁶⁹ Zob. postanowienie NSA z 6 czerwca 2019 r., II OSK 166/18, LEX nr 2715853.

W ocenie sądu pytającego, zastrzeżenia budzi brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego z tytułu pozbawienia prawa korzystania z mienia oraz wyrządzonej tym samym szkody legalnej. Przepis art. 37 a u.p.z.p. nie przewiduje możliwości wprowadzenia przez organ gminy przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkody legalnej w aktach prawa miejscowego. Wnioskodawca powziął także wątpliwości co do zgodności art. 37a u.p.z.p. z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przedmiot własności właścicieli tablic i urządzeń reklamowych na skutek działania tego przepisu może być ograniczony albo wręcz całkowicie im odjęty, jeśli dojdzie do konieczności rozbiórki w powyższym trybie, co budzi zastrzeżenia w zakresie zachowania zasady proporcjonalności ingerencji w prawo własności. Sąd pytający podkreślił, że w przypadku ingerencji skutkującej całkowitym unicestwieniem przedmiotu własności po upływie okresu dostosowawczego, będzie ona równoważna w skutkach prawnych z wywłaszczeniem, a to zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, może odbywać się tylko za odpowiednim odszkodowaniem. Ponadto, zdaniem Sądu pytającego, niezbędna była ocena, czy art. 37a ust. 9 u.p.z.p. jest zgodny z wymaganą przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności właściwą równowagą pomiędzy pozbawieniem, czy też ograniczeniem korzystania z mienia, a ochroną prawa do mienia. W świetle utrwalonego orzecznictwa ETPC, brak właściwego mechanizmu odszkodowawczego w przypadku pozbawienia mienia oznacza ingerencję naruszającą równowagę pomiędzy interesem publicznym a ochroną mienia⁷⁰.

W wyroku TK z dnia 12 grudnia 2023 r., P 20/19⁷¹ orzeczono, że art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p. warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

⁷⁰ Zob. szerzej np. I. Chojnacka, *Pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego; postanowienie z dnia 6 czerwca 2019 r. (sygn. akt II OSK 166/18; sygn. akt TK P 20/19)*, ZNSA 2019, nr 5, s. 169-171

⁷¹ Wyrok TK z 12.12.2023 r., P 20/19, OTK-A 2023, nr 102.

Analizując orzeczenie TK w pierwszej kolejności, wypada odnieść się do trafnie zauważonego przez TK tzw. pominięcia prawodawczego. Ustawodawca dokonał bowiem fragmentarycznej regulacji prawnej odnosząc się jedynie do warunków i terminu dostosowania istniejących tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków określonych w uchwałach reklamowych. Pominięto natomiast element regulacji, który powinien być integralną, funkcjonalną częścią normy. Jest m. in. oczywiście możliwość samodzielnego wprowadzenia przez organ gminy przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkody legalnej w aktach prawa miejscowego. Nakaz likwidacji nośników reklamowych posadowionych w oparciu o pozwolenie na budowę lub zgłoszenie w sytuacji, w której uchwała krajobrazowa w danym miejscu ich zakazuje, prowadzi *de facto* do uniemożliwienia korzystania z istniejącego prawa podmiotowego⁷².

Podzielając stanowisko zawarte w wyroku TK, wypada dodać inne jeszcze argumenty przemawiające za jego poparciem. Otóż przepis art. 37a ust.9 u.p.z.p. w zakresie, w którym nie wprowadził mechanizmu kompensacyjnego, doprowadził też do niezasadnego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów. Należy zwrócić uwagę na to, że uchwała krajobrazowa przyjmowana jest przez radę gminy w trybie przypominającym uchwalenie mpzp (są tu również opinie, uzgodnienia i konsultacje społeczne)⁷³. Podobnie jak mpzp, także uchwała krajobrazowa określa możliwości zagospodarowania konkretnych nieruchomości, a ustalenia w niej zawarte mogą oddziaływać w sposób istotny na prawa podmiotowe jej adresatów, w szczególności mogą one kształtować dopuszczalny sposób wykonywania prawa własności, będąc jednym z jej ustawowych wyznaczników (art. 140 k.c.)⁷⁴. Postanowienia uchwały krajobrazowej, podobnie jak postanowienia planu miejscowego, mogą także prowadzić do ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z prawa podmiotowego⁷⁵. Pokreślić należy, że w przypadku szkód legalnych wywołanych wejściem w życie mpzp ustawodawca przewidział odszkodowanie dla właścicieli nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Warto przypomnieć, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust.

⁷² Por. M. Stębelński, A. Szafrąński, P. Wojciechowski (red.), *Zrównoważone miasto. Stan faktyczny i wyzwania prawne realizacji Agendy 2030*, Warszawa 2022, Rozdział II par. 3, pkt. 2.

⁷³ Zob. np. M. J. Nowak, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, Warszawa 2020, komentarz do art. 37a.

⁷⁴ A. Fogel [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, art. 37(a), nb 13.

⁷⁵ M. Stębelński, A. Szafrąński, P. Wojciechowski (red.), . *op. cit.*, Rozdział II par. 3, pkt. 2,

2 Konstytucji RP). Niezasadne zatem było uniemożliwienie dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które doznały szkody w związku z wejściem w życie uchwał krajobrazowych.

W uzasadnieniu wyroku TK trafnie zauważono, że art. 37a ust.9 u.p.z.p. narusza zasadę ochrony praw słuszenie nabytych. Właściciele nieruchomości, którzy występowali o pozwolenia na budowę tablic i nośników reklamowych, działali zgodnie z przepisami obowiązującego na tamten czas prawa. Posadowione na podstawie decyzji administracyjnej obiekty reklamowe pozwalają na prowadzenie działalności reklamowej. Odebranie możliwości prowadzenia działalności, bez zapewnienia słusznego odszkodowania sprawia, że przepisy nie różnicują w ogóle grup podmiotów, które swoją działalność prowadziły legalnie, na podstawie prawomocnych pozwoleń oraz takich, które tablice i nośniki wzniosły bez tych pozwoleń. Warto dodać, że przepis art. 37a ust. 9 u.p.z.p. zdaje się pozostawać także w sprzeczności z generalną zasadą polskiego prawa zagospodarowania przestrzennego, jaką jest trwałość udzielonych zgód budowlanych bez względu na późniejsze zmiany przeznaczenia planistycznego nieruchomości⁷⁶. W myśl art. 65 ust. 2 u.p.z.p., jeżeli dla terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji WZ, organ nie stwierdza jej wygaśnięcia, o ile została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę.

Ponadto wydaje się, że ustawodawca nie dostrzegł tego, że zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw nabytych wyznaczają granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Naruszenie tych reguł może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki⁷⁷.

Treść przepisu art. 37a ust. 9 u.p.z.p. naruszała bowiem w znacznym stopniu zasady zaufania obywatela do państwa i ochrony praw słuszenie nabytych poprzez brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego z tytułu pozbawienia prawa do korzystania z mienia oraz wyrządzonej tym samym szkody legalnej.

Pojawia się pytanie o konsekwencje prawne wyroku TK *pro futuro*. Jeżeli przedsiębiorca nie zastosował się do obowiązku dostosowania lub usunięcia nośnika reklamowego i została wydana decyzja nakładająca karę pieniężną, która została

⁷⁶ Szerzej na temat wątpliwości konstytucyjnych omawianego zagadnienia zob. I. Chojnacka, *Pytanie prawne...*, s. 169-171.

⁷⁷ Por. wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK 2000/5/144 .

zapłacona, będzie mógł on domagać się stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej i zwrotu zapłaconych środków pieniężnych.

Wyrok TK otwiera też, jak się wydaje, drogę dochodzenia odszkodowania za szkodę spowodowaną niezgodną z prawem uchwałą reklamową⁷⁸. Podstawy tych roszczeń można upatrywać się w regulacji art. 417¹ § 1 k.c., czyli niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP. W tym przypadku przedsiębiorca będzie musiał uzyskać prejudykat, czyli stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności uchwały krajobrazowej z Konstytucją RP.

Podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa można upatrywać się także w art. 417 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

W przyszłości niewątpliwie istnieje konieczność wprowadzenia regulacji prawnej, która kompleksowo ureguluje zasady i tryb rozmieszczania obiektów reklamowych w przestrzeni publicznej. Nowelizacja ustawy z września 2023 r. przewiduje, że rozmieszczenie obiektów reklamowych będzie się odbywać na podstawie standardów urbanistycznych albo planów zabudowy⁷⁹. Z oficjalnych wypowiedzi wynika, że uchwały krajobrazowe uchwalone przez gminy na podstawie art. 37a u.p.z.p. w ich dotychczasowym brzmieniu lub po pewnych korektach wymaganych dostosowaniem do nowych przepisów mają pozostać w mocy obowiązującej⁸⁰. Koncepcja ta nie wydaje się jednak właściwa, w szczególności z uwagi na wyrok TK stwierdzający niezgodność przepisu art. 37a ust. 9 u.p.z.p. z Konstytucją RP.

De lege ferenda przepisy dotyczące rozmieszczenia obiektów reklamowych i urządzeń małej architektury należałoby chyba uregulować w jednolitym akcie planistycznym, który w sposób kompleksowy ustali zasady zagospodarowania terenu, tworząc przy tym spójną całość. Ponadto konieczna wydaje się nowelizacja u.p.z.p., w zakresie przepisów pozwalających inwestorom, którzy posadowili nośniki reklamowe, na dochodzenie stosownego odszkodowanie od j.s.t.⁸¹

⁷⁸ Zob. np. K. Bałkowski, *Gminy zwrócą kary za usunięcie reklam*, Dziennik Gazeta Prawna z 18.12.2023 r., s. B 9.

⁷⁹ Na temat problemów prawnych w zakresie stosowania uchwał reklamowych zob. R. Krupa-Dąbrowska, *Samorzędy wciąż walczą z reklamami, a firmy czasem w sądach wygrywają*, <https://www.prawo.pl/biznes/nie-chca-usuwac-reklam-ida-do-sadow,509414>, 2021, [dostęp z 29.4.2023 r.]

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ J. Szymczyk-Przewoźna, *Za usuniętą reklamę należy się odszkodowanie*, Dziennik Gazeta Prawna z 12.03.2024 r., s.B5.

8. Ingerencja działalności planistycznej w prawo własności i jej granice prawne

Jednym z podstawowych kategorii praw podmiotowych objętych oddziaływaniem aktów planistycznych jest własność. Głównym przedmiotem własności są rzeczy, a wśród nich nieruchomości, definiowane w art. 46 k.c. jako części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty) oraz budynki, trwale związane z gruntem lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny przedmiot własności. Mówiąc o własności, należy mieć na uwadze, że wbrew użytej w art. 46 k.c. terminologii nie chodzi wyłącznie o „powierzchnię”, lecz o przestrzeń trójwymiarową⁸². Wynika to z użycia przez ustawodawcę w art. 46 § 1 k.c. słowa „grunty”. Jak wiadomo, własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią (art. 143 zd. 1 k.c.).

W polskim systemie prawnym własność prywatna podlega ochronie jako podstawa konstytucyjna ustroju gospodarczego państwa i prawo człowieka. Nie jest ona jednak prawem absolutnym (*ius infinitum*) i może podlegać ograniczeniom. Do takich ograniczeń może dochodzić m.in. w akcie prawa miejscowego jakim jest mpzp, kształtuje on wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości⁸³. Organy gminy, wykonując zadania z zakresu planowania przestrzennego, będą zarazem kształtowały sposób wykonywania prawa własności. Oczywiście jest, że ingerencja w prawo własności musi mieć umocowanie prawne zarówno w ustawie zasadniczej, jak i na poziomie ustawowym, konkretyzującym zakres ingerencji.

Konstytucyjne podstawy ograniczenia prawa własności uregulowane zostały w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje się, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Dodatkowo ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Nadmienić należy, że ograniczeniu na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP może podlegać także

⁸² Por. np. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010, s. 70; B. Ziemanin, K.A. Dadańska, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2008, s. 24–25; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] *Komentarz KC, t. I*, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, art. 143.

⁸³ W tym zakresie zob. np. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe. SPP. Tom 3*, Warszawa 2020, s. 101.

prawo własności⁸⁴. Katalog przesłanek ograniczenia prawa własności jest zamknięty, a ich interpretacja nie może być dokonywana w sposób rozszerzający⁸⁵. Innymi słowy, wymienienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości mają charakter wyczerpujący, tzn. żadne inne wartości, czy też cele nie mogą stanowić podstawy ustanowienia ograniczeń danego prawa i wolności⁸⁶. Ponadto do oceny legalności ograniczenia konieczne jest kumulatywne spełnienie tych przesłanek⁸⁷.

Na możliwość ograniczenia prawa własności wskazuje także regulacja art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym dopuszczono ograniczenie prawa własności w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP nie może być traktowany jako *lex specialis* i wyłączenie stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji RP do ochrony własności⁸⁸. W orzecnictwie TK jako ugruntowany uznaje się pogląd, że w odniesieniu do prawa własności art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinien pełnić rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji RP należy traktować jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa⁸⁹. Zaznaczyć trzeba, że przepis ten spełnia dwojaką rolę⁹⁰. Po pierwsze, tworzy on wystarczającą podstawę wprowadzenia ograniczeń prawa własności. Po drugie, stanowi kryterium kontroli dokonywanych przez ustawodawcę ograniczeń prawa własności.

Nie oznacza to, że wszystkie ograniczenia tego prawa są dopuszczalne⁹¹. Pojawia się pytanie o granice ingerencji działalności planistycznej organów władzy publicznej wykonujących władztwo planistyczne w prawo własności.

Wydaje się, że granicą ingerencji planistycznej gminy w prawo własności będzie istota prawa własności. Pojawiają się jednak w doktrynie pewnego

⁸⁴ Zob. np. wyrok NSA z 8 grudnia 2016 r., II OSK 1242/16, LEX nr 2239543.

⁸⁵ Por. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999, Nr 7, poz. 25.

⁸⁶ P. Tuleja, *Status jednostki w Konstytucji RP* [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) R. Mojak, Lublin 2000, s. 81. Odmienne stanowisko przedstawia B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, (red.) M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 42.

⁸⁷ Zob. np. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 254.

⁸⁸ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Komentarz do art. 64* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el., Nr 36.

⁸⁹ Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999 nr 1, poz. 2; podobnie m.in. TK w wyrokach z 5 marca 2002 r., SK 22/00, OTK-A 2002/2/12; z 26 marca 2002 r., SK 2/01, : OTK-A 2002/2/15.

⁹⁰ Zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2.

⁹¹ Zob. np. T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązującego w 1996 roku*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, (red.) J. Trzciniński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 321.

rodzaju trudności w dookreśleniu tego terminu⁹². W orzecznictwie TK przyjmuje się, że istota prawa własności sprowadza się do fundamentalnych elementów tego prawa⁹³. Zalicza się do nich tzw. triadę uprawnień właściciela, uprawnienie do posiadania rzeczy (*ius possidendi*), uprawnienie do korzystania z rzeczy (*ius utendi*) oraz uprawnienie do rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*)⁹⁴. Pokreślić należy, że kompetencje składające się na treść prawa własności nie wyczerpują wszystkich uprawnień przysługujących właścicielowi. Ustawodawca ograniczył się jedynie do wyznaczenia uprawnień o charakterze podstawowym⁹⁵. W tym znaczeniu triada uprawnień wyrażona w art. 140 k.c. stanowi istotę prawa własności⁹⁶. Naruszenie istoty prawa własności nastąpić może w sytuacji, w której niemożliwe stanie się wykonywanie wszystkich uprawnień składających się na jedno z uprawnień właściciela stanowiących treść prawa własności, tzn. wszystkich uprawnień składających się na: korzystanie z rzeczy albo rozporządzanie rzeczą albo korzystanie z rzeczy i rozporządzanie rzeczą⁹⁷. Kluczowe znaczenie odgrywa w tym przypadku zwrot „wszystkich uprawnień”, ponieważ pozbawienie właściciela znacznej większości uprawnień składających się na rozporządzanie albo korzystanie z rzeczy, nie będzie oznaczało naruszenia istoty prawa własności⁹⁸.

Wypada więc podjąć próbę wskazania regulacji wprowadzonych w planie miejscowym przez radę gminy, które można by zakwalifikować jako ingerencję godzącą w istotę prawa własności. Nie każda bowiem ingerencja organów planistycznych będzie naruszała normy ogólne regulujące prawo własności. Nawet jeżeli dojdzie do ograniczenia prawa własności i interesów prawnych właścicieli nie musi to wiązać się z naruszeniem istoty prawa własności⁹⁹. W judykaturze wskazuje się, że naruszeniem istoty prawa własności będzie wprowadzenie przez gminę ograniczeń, które pozostawiają właścicielowi działek jedynie *p o z ó r p r a w a w ł a s n o ś c i*. Właściciel dotknięty takimi ograniczeniami pozostaje właścicielem nominalnym.

⁹² W zakresie trudności w określeniu istoty prawa własności w doktrynie zob. np. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 262.

⁹³ Zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, Nr 1, poz. 3.

⁹⁴ Zob. uchwała SN z 16 lipca 1980 r., III CZP 45/80, OSNC 1981, nr 2-3, poz. 25.

⁹⁵ T. Dybowski, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, (red.) F. Rynarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 60–61.

⁹⁶ Por. Wyrok TK z 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78.

⁹⁷ Tak np. wyrok NSA z 21 czerwca 2016 r., II OSK 2560/14, LEX nr 2106684; wyrok z 16 grudnia 2014 r., II OSK 1304/13, LEX nr 1772339.

⁹⁸ Wyrok NSA z 21 czerwca 2016 r., II OSK 2560/14, LEX nr 2106684; wyrok z 16 grudnia 2014 r., II OSK 1304/13, LEX nr 1772339.

⁹⁹ W tym zakresie zob. wyrok NSA z 18 września 2012 r., II OSK 1575/12, LEX nr 1364250.

Ograniczeniem takim może być przykładowo zakaz zbywania nieruchomości, zakaz jakiegokolwiek zagospodarowania nieruchomości, nakaz podziału nieruchomości na działki o powierzchni tak małej, że wykluczałoby to ich racjonalne zagospodarowanie¹⁰⁰.

W ramach rozważań w zakresie wprowadzenia w mpzp zakazu określonego zagospodarowania nieruchomości należy odnieść się do kwestii z a k a z u z a b u d o w y. Na taką możliwość może wskazywać przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., z którego wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Może on dotyczyć nie tylko niektórych rodzajów zabudowy (np. zakaz zabudowy zagrodowej, kubaturowej), ale także całkowitego zakazu zabudowania terenu.

Pojawia się zatem pytanie, czy całkowity zakaz zabudowy wprowadzony w mpzp może prowadzić do naruszenia istoty prawa własności w przedstawionym wcześniej rozumieniu.

W doktrynie wskazuje się, że wprowadzenie w mpzp zakazu zabudowy pozbawienia właściciela ustawowo gwarantowanego mu prawa zagospodarowania terenu na cele budowlane, co wiąże się z pozbawieniem możliwości wykonywania uprawnień właścicielskich do korzystania z rzeczy w tym zakresie. Zwolennicy tego poglądu podkreślają, że tego rodzaju postanowienia planu miejscowego powinny być rozpatrywane w zakresie art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, a więc nie jako ograniczeniem prawa własności, lecz w na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jako tzw. faktyczne wywłaszczenie. Za tym stanowiskiem przemawia argument, że naruszenie istoty prawa własności jest legalne, pod warunkiem, iż następuje na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem¹⁰¹.

W piśmiennictwie można natrafić na bardziej radykalny wariant tego poglądu. Otóż wprowadzenie w mpzp zakazu zabudowy uzasadnianego ochroną „zwykłego”(nieuzasadnionego ustawowo) interesu publicznego stanowi w istocie wywłaszczenie wolnościowego prawa zabudowy, co jest sprzeczne z Konstytucją RP. Takie działanie gminy stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co

¹⁰⁰ Takie wyliczenie przedstawiono trafnie np. w wyrok NSA z 18 września 2012 r., II OSK 1575/12, LEX nr 1364250.

¹⁰¹ Tak np. M. Szewczyk, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, (red.) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2012, s. 66.

w konsekwencji powinno prowadzić do eliminacji aktu planistycznego z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jego nieważności¹⁰².

Kwestię skutków wprowadzenia całkowitego zakazu zabudowy w mpzp rozważono m.in. szerzej w wyroku NSA z 14.12.2022 r., II OSK 3946/19¹⁰³. Skarga w sprawie stwierdzenia nieważności mpzp, którego postanowienia wprowadzały zakaz realizowania zabudowy i ograniczyły ich przeznaczenie wyłącznie do możliwości rolniczego zagospodarowania, została wniesiona przez właściciela nieruchomości. Uwzględniając skargę, WSA stwierdził, że postanowienia planu w sposób rzeczywisty i bezpośredni naruszają interes prawny skarżącego. NSA utrzymał w mocy wyrok WSA, wskazując, że przepisy u.p.z.p. nie stanowią przeszkody do posługiwania się przez organ planistyczny odpowiednimi zakazami. Wynika to wprost z regulacji art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., w którym wskazuje się, że w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym m.in. zakaz zabudowy terenu. NSA stwierdził, że wprowadzane przez organ planistyczny postanowienia skutkujące ustanowieniem na danym terenie całkowitego zakazu zabudowy, powinny spełniać jednak test proporcjonalności, który obejmuje konieczność oceny tych postanowień m.in. z punktu widzenia ich konieczności oraz przydatności.

Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której zakaz zabudowy nie będzie stanowił w odpowiednich okolicznościach naruszenia istoty prawa własności¹⁰⁴. Otóż pozbawienie właściciela nieruchomości części uprawnień składających się na korzystanie z rzeczy (np. brak niemożność posadowienia na nieruchomości nowej zabudowy mieszkaniowej oraz handlowej), nie będzie oznaczało ingerencji w istotę prawa własności w sytuacji, w której ingerencja taka byłaby dostatecznie uzasadniona potrzebami interesu społecznego¹⁰⁵. Przykładem takiej ingerencji może być zakaz zabudowy danej nieruchomości bądź ograniczenie remontu i przebudowy. Wprowadzenie w planie miejscowym takiego zakazu nie narusza bowiem prawa własności, ponieważ jedynie ogranicza, a nie wyklucza korzystanie

¹⁰² Tak np. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 205.

¹⁰³ LEX nr 3502373.

¹⁰⁴ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 11 września 2013 r., II SA/Po 514/13, LEX nr 1393256, wyrok WSA w Krakowie z 7 lutego 2013 r., II SA/Kr 1180/12, LEX nr 1277988.

¹⁰⁵ Tak np. WSA we Wrocławiu w wyroku z 31 lipca 2015 r., II SA/Wr 378/15, LEX nr 2043314.

z nieruchomości¹⁰⁶. W tym przypadku właściciel, mimo uszczuplenia uprawnień składających się na korzystanie z rzeczy, może z niej nadal korzystać.

Potwierdza to, że naruszenie istoty prawa własności występuje w powiązaniu z innymi zasadami sporządzania mpzp, w tym przede wszystkim z zasadą proporcjonalności. Sam zakaz zabudowy może w pewnych przypadkach stanowić dopuszczalne ograniczenie prawa własności, a tym samym nie naruszać istoty prawa własności¹⁰⁷. Oznacza to, że z każdego konstytucyjnego prawa i wolności można wyodrębnić *in abstracto* pewien rdzeń prawa i wolności, w który ingerencja władzy publicznej jest niedopuszczalna¹⁰⁸. Istota praw i wolności staje się granicą, w ramach której mogą być wprowadzane ograniczenia. Dopóki granica ta nie zostanie przekroczona, dopuszczalność ograniczeń oceniana jest w świetle zasady proporcjonalności. Jeżeli ograniczenie narusza istotę danego prawa czy wolności należy stwierdzić, że doszło do naruszenia Konstytucji RP¹⁰⁹. Oznacza to, że w przypadku ograniczenia prawa własności granicę będzie stanowiła istota prawa własności, a w ramach tej granicy podstawą ograniczenia będzie zasada proporcjonalności. Naruszenie przez gminę istoty prawa własności może zatem skutkować przekroczeniem władztwa planistycznego, co w efekcie będzie stanowiło podstawę stwierdzenia nieważności mpzp¹¹⁰ i może prowadzić do powstania odpowiedzialności deliktowej gminy za szkodę wywołaną wydaniem niezgodnego z prawem aktu normatywnego.

W podobnej sytuacji jak właściciel definitywny (art. 140 k.c.) może oczywiście znaleźć się tzw. właściciel fiducjarny (np. uzyskujący własność nieruchomości dla zabezpieczenia od przewłaszczającego art. 353¹ k.c.).

¹⁰⁶ Zob. np. wyrok NSA z 19 lutego 2016 r., II OSK 1509/14, LEX nr 2066659. Podobnie WSA w Gliwicach w wyroku z 18 sierpnia 2016 r., II SA/GI 256/16, LEX nr 2120540.

¹⁰⁷ A. Sypnicki, *op. cit.*, s.210-211; por. P. Daniel, *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PPP 2016 nr 3.

¹⁰⁸ Tak trafnie np. M. Szydło, [w:] *Konstytucja RP t.2,*(red.) M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 811–815.

¹⁰⁹ L. Garlicki, K. Wojtyczek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II,* (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 100.

¹¹⁰ A. Sypnicki, *op. cit.*, s. 206-207.

9. Oddziaływanie aktów planistycznych na inne prawa rzeczowe na nieruchomości

Działalność planistyczna organów władzy publicznej może ingerować także w prawa rzeczowe do nieruchomości. Jest to szczególnie widoczne w przypadku regulacji dotyczącej ochrony środowiska. W myśl art. 129 ust.3 p.o.ś. osoba, której przysługuje prawo rzeczowe na nieruchomości może podobnie jak właściciel nieruchomości wystąpić z roszczeniem w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości. Odwołanie się przez ustawodawcę do ogólnej kategorii praw rzeczowych do nieruchomości spowodowało pojawienie się w doktrynie zastrzeżenia w zakresie oznaczania podmiotów, którym przysługuje legitymacja czynna do wystąpienia z roszczeniami uregulowanymi w art. 129 ust 2 p.o.ś.

Trafnie wskazuje się, że odwołanie się do ogólnej kategorii praw rzeczowych do nieruchomości oznacza, że z roszczeniem odszkodowawczym w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości poza właścicielem i użytkownikiem wieczystym może wystąpić także podmiot, któremu przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości (użytkowanie, służebność, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, hipoteka). Takie oznaczenie kręgu podmiotów, którym przysługuje legitymacja czynna do wystąpienia z roszczeniem uregulowanym w art. 129 ust. 2 p.o.ś. powoduje, że ochroną prawną nie zostały objęte podmioty, którym przysługują jedynie prawa obligacyjne do nieruchomości (np. najem, dzierżawa)¹¹¹. Użyte bowiem w art. 129 ust. 3 p.o.ś. pojęcie „prawo rzeczowe na nieruchomości” rozumiane jest w piśmiennictwie jako ograniczone prawa rzeczowe¹¹². Podkreśla się także, że rozszerzenie legitymacji czynnej do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości na podmioty, którym przysługują prawa obligacyjne wydaje się niezasadne z uwagi na ograniczoną skuteczność praw obligacyjnych¹¹³.

Spór dotyczący określenia kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym za poniesioną szkodę spowodowaną ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości (art. 129 ust.3 p.o.ś.) nie ma jedynie

¹¹¹ Szerzej o tym zob. np. B. Rakoczy, Z. Gołębiowski, J. Ratajczak, G. Smolibowska-Hruszka, *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Polska 2011, s. 12-13.

¹¹² Tak np. E. Radziszewski, *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2003, s. 181.

¹¹³ Tak np. K. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*, Warszawa 2019, s. 211.

doktrynalnego charakteru, ale implikuje bardziej doniosłe skutki prawne. Przyznanie bowiem najemcy lub dzierżawcy prawa dochodzenia odszkodowania spowodowałoby rozszerzenie kręgu podmiotów, w stosunku do których oddziaływanie aktów planistycznych może rodzić obowiązek odszkodowawczy.

W pierwszej kolejności należałoby zastanowić się nad tym, czy przyjęte przez prawodawcę rozwiązania w tym zakresie są dostatecznie przejrzyste konsekwentne. Odpowiedź na tak postawione pytanie pozostaje przecząca. Nie jest bowiem zrozumiała regulacja, dlaczego ustawodawca wyłączył spod ochrony prawnej podmioty, którym przysługują prawa obligacyjne, a przyznał ochronę podmiotom, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe jak (np. hipoteka), a prawo to przecież nie polega na korzystaniu z nieruchomości¹¹⁴. Wydaje się bowiem, że ochronie prawnej w rozumieniu art. 129 p.o.ś. podlega właśnie „korzystanie z nieruchomości” niezależnie od tytułu prawnego takiego korzystania.

Przyznanie prawa do żądania odszkodowania także osobom, legitymujących się prawem rzeczowym na nieruchomości wyjaśnia się w doktrynie specyficznym charakterem roszczenia o wykup. Nie pozostaje ono adekwatną formą naprawienia szkody w przypadku podmiotów, którym przysługują na nieruchomości inne prawa rzeczowe niż prawo własności i użytkowanie wieczyste¹¹⁵.

Przytoczony pogląd o wyłączeniu praw obligacyjnych należy oczywiście uznać za trafny. Jednak omawiana regulacja doprowadziła do niewłaściwej sytuacji, polegającej na wyłączeniu spod ochrony prawnej podmiotów, które korzystają z nieruchomości. To właśnie w stosunku do tych podmiotów oddziaływanie aktów planistycznych może być najsilniejsze. Dzierżawca lub najemca nieruchomości najpełniej ponoszą negatywne skutki wprowadzenia obszaru ograniczonego korzystania.

Wydaje się, że ustawodawca zamierzał rozszerzyć zakres ochrony prawnej za poniesioną szkodę powstałą na skutek ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska. Odniesienie się jednak do ogólnej kategorii praw rzeczowych na nieruchomości spowodowało, że ochroną prawną objęte zostały podmioty, których prawo nie polega jedynie na korzystaniu z nieruchomości. Pozbawione zostały natomiast ochrony prawnej podmioty, które korzystają

¹¹⁴ W tym zakresie zob. B. Rakoczy, Z. Gołębiewski, J. Ratajczak, G. Smolibowska-Hruszka, *Obszar ...*, s. 12-13.

¹¹⁵ Tak np. J. Parchomiuk [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji SPA*, t. 12, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016., s. 595.

z nieruchomości na podstawie ograniczonych praw rzeczowych. Takie rozwiązanie prawne stanowi odstępianie od tradycyjnego ujęcia zagadnienia, gdzie ochronie prawnej podlega prawo własności jako prawo najważniejsze i podobne mu prawo użytkownika wieczystego. Ponadto omawiana konstrukcja prawna może budzić wątpliwości w zakresie zgodności z konstytucyjnymi zasadami równości i równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP)¹¹⁶.

Jak się wydaje, *de lege ferenda* należałoby zrównać sytuację prawną podmiotów legitymowanych czynnie do wystąpienia z roszczeniami z tytułu ograniczenia własności uregulowanych w art. 36 u.p.z.p. oraz art. 129 p.o.ś., poprzez ograniczenie zakresu ochrony uregulowanej w art. 129 ust. 2 p.o.ś. tylko do właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości¹¹⁷ albo rozszerzyć zakres ochrony uregulowanej w art. 36 u.p.z.p. na podmioty, którym przysługują prawa rzeczowe na nieruchomości¹¹⁸.

10. Problem dopuszczalności zaskarżania ataków planistycznych przez podmioty uprawnione z tytułu praw obligacyjnych

Kwestia wpływu działalności planistycznej organów władzy publicznej na prawa podmiotowe powstaje także w przypadku podmiotów, którym przysługują prawa obligacyjne do nieruchomości. Pojawia się bowiem pytanie, czy uchwalenie aktu prawa miejscowego ma realny wpływ na wykonywanie takich praw jak np. prawo najmu, dzierżawy, prawo dożywocia lub wierzytelności banku zabezpieczone hipoteką. W u.p.z.p. mowa jest bowiem jedynie o właścicielu i użytkowniku wieczystym nieruchomości. Tym podmiotom ustawodawca przyznał bowiem prawo do odszkodowania za szkodę spowodowaną ograniczeniem lub uniemożliwieniem korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia mpzp. Czy zatem wspomnianym podmiotom uprawnionym z tytułu praw obligacyjnych przysługiwać mogą jednak inne środki prawne, które przynajmniej pośrednio mogą służyć ochronie tych praw?

¹¹⁶ Zob. np. J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 325- 327.

¹¹⁷ Za zawężeniem zakresu ochrony opowiada się np. K. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar...*, s. 211-212.

¹¹⁸ Podobnie np. B. Rakoczy, Z. Gołębiowski, J. Ratajczak, G. Smolibowska-Hruszka, *Obszar...*, s. 14.

W judykaturze przyjmuje się, że podmioty, którym przysługuje wyłącznie prawo o charakterze obligacyjnym do nieruchomości objętej postanowieniami planu (np. najemcy lub dzierżawcy nieruchomości), nie będą miały *i n t e r e s u p r a w n e g o* we wniesieniu skargi na uchwałę rady gminy w przedmiocie mpzp¹¹⁹. Uprawnień w zakresie kwestionowania ustaleń mpzp, nie przyznaje się także podmiotom użytkującym budynek znajdujący się na terenie objętym planem na podstawie umowy użyczenia¹²⁰.

W omawianej kwestii wypowiedział się także NSA w wyroku z 23.01.2013 r., II OSK 2369/12¹²¹. Ta interesująca sprawa dotyczyła ograniczenia w mpzp powierzchni ogródków gastronomicznych związanych z kawiarniami. Spółka będąca najemcą nieruchomości kwestionowała postanowienia uchwały w przedmiocie mpzp. Rada miasta, wnosząc o oddalenie powództwa w całości, podniosła brak legitymacji skarżącej kawiarenki. W ocenie organu, prawo obligacyjne (umowa najmu) do nieruchomości nie stanowiło o dysponowaniu legitymacją do skutecznego wniesienia skargi na uchwałę w sprawie uchwalenia planu miejscowego, w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.

Sąd uznał, że ustalenia planu miejscowego mogą mieć jedynie *p o ś r e d n i w p ł y w* na sytuację prawną podmiotów, którym przysługuje prawo obligacyjne do nieruchomości. Ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości dotyczą bowiem *w ł a ś c i c i e l a i j e g o p r a w a w ł a s n o ś c i d o n i e r u c h o m o ś c i*. Ustalenia aktu planistycznego mogą prowadzić do tego, że niemożliwe lub utrudnione stanie się wywiązanie przez właściciela z umowy cywilnoprawnej uprawniającej inny podmiot do korzystania z nieruchomości lub pobierania z niej pożytków. Wynajmującemu nieruchomości (np. najemcy) pozostaje jedynie roszczenie wynikające z umowy najmu.

Sąd trafnie zauważył, że podmioty, którym przysługują prawa obligacyjne do nieruchomości mogą mieć interes faktyczny w kwestionowaniu ustaleń planu przed sądem administracyjnym, lecz nie będzie przysługiwał im interes prawem chroniony.

Innym argumentem świadczącym za takim stanowiskiem może być nieprzyznanie przez ustawodawcę prawa do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy w sprawie mpzp. W trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. skargę na uchwałę rady gminy może

¹¹⁹ Tak NSA np w wyrokach z 28 września 2006 r., II OSK 936/06, LEX nr 501103; z 10 marca 2008 r., II OSK 1468/07, LEX nr 470913 oraz z dnia 26 września 2008 r., II OSK 312/08, LEX nr 495983.

¹²⁰ W tym zakresie zob. np. wyrok NSA z 1 kwietnia 2009 r., II OSK 1475/08, LEX nr 597302.

¹²¹ LEX nr 1361626.

wnieść skutecznie tylko podmiot, który wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia. Skarżący powinien zatem wykazać, że został naruszony jego własny interes prawny polegający na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a własną, indywidualną i prawnie chronioną sytuacją¹²².

Inny argument przemawiający za odmową przyznania omawianej ochrony prawnej może być fakt, że interes tych podmiotów może pozostawać sprzeczny z interesem jej właściciela, a ten ma znaczenie priorytetowe¹²³.

11. Wpływ działalności planistycznej na prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości sąsiednich nieobjętych postanowieniami planu miejscowego

Działalność planistyczna gminy może oczywiście ingerować także w prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości sąsiednich. Chodzi mianowicie o oddziaływanie postanowień aktów planistycznych (decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej na podstawie mpzp lub decyzji WZ) na sposób wykonywania prawa własności na nieruchomości sąsiadującej z terenem inwestycyjnym objętym planem.

W praktyce obrotu pojawia się pytanie o granice ochrony występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich (art. 5 ust. 1 pkt 9 u.p.b.).

W doktrynie wykształciły się dwa kierunki interpretacyjne. Jeden kierunek w sposób restrykcyjny podkreśla uprawnienia inwestorskie do zagospodarowania nieruchomości na cele budowlane, drugi natomiast akcentuje ochronę praw właścicieli nieruchomości sąsiednich.

W myśl pierwszego kierunku, ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich wskazana w art. 5 ust. 1 pkt 9 u.p.b. nie może sięgać tak daleko, by uniemożliwiać

¹²² Zob. wyroki NSA z 18 września 2003 r., II SA 2637/02, LEX nr 80699, z 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSA i WSA 2005 r., nr 1, poz. 2; z 23 listopada 2005 r., I OSK 715/05, LEX nr 192482; z dnia 25 czerwca 2009 r., II OSK 163/09, LEX nr 561930.

¹²³ Podobnie w wyroku NSA z 20.07.2011 r., II OSK 902/11, LEX nr 1083705. Zob. A. Fogel [w:] *Ustawa nadmierną ingerencją inwestycji sąsiadującej w sposób wykonywana prawa własności na ich nieruchomości krajobrazowa. Komentarze praktyczne*, (red.) A. Fogel, Warszawa 2016, art. 37a u.p.z.p. teza 24.

inwestorowi realizację zgodnego z przepisami zamierzenia budowlanego¹²⁴. Oznacza to, że ochrona interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym nie może prowadzić do sytuacji, w której osoby trzecie, a nie inwestorzy (właściciele nieruchomości, na której mają powstać planowane inwestycje), decydować będą o dopuszczalności wybudowania obiektów budowlanych, miejscu posadowienia takich obiektów, rodzaju obiektu budowlanego¹²⁵.

Drugie stanowisko podkreśla z kolei, że właścicielowi nieruchomości przysługują środki ochrony prawnej przed sposobem zagospodarowania na cele budowlane sąsiedniej nieruchomości, jeżeli projektowany sposób zagospodarowania kolidowałby z jego prawnie chronionym interesem poprzez naruszenie przez inwestora obowiązujących przepisów techniczno budowlanych oraz norm dotyczących budowy. Oznacza to, że ochrona uzasadnionych interesów musi wynikać z przepisów prawa, które takiej ochrony danym podmiotom udzielają¹²⁶.

Kwestię stanu naruszenia uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym rozpoznał NSA w wyroku z 24 sierpnia 2022 r., II OSK 2803/19¹²⁷. Wyrok ten jest interesujący z dogmatycznego punktu widzenia, ponieważ dotyka ważkiej kwestii wyważenia kolidujących ze sobą interesów, z jednej strony prawa inwestora do zabudowania nieruchomości, z drugiej strony prawa do ochrony interesów osób trzecich przed nadmierną ingerencją inwestycji sąsiadującej w sposób wykonywana prawa własności na ich nieruchomości. Zasadne zatem wydaje się przybliżenie stanu faktycznego (dość typowego) i głównych tez zawartych w powołanym orzeczeniu.

Sprawa dotyczyła pozwolenia na budowę zespołu żłobkowo-przedszkolnego udzielonego na podstawie decyzji prezydenta miasta. Od decyzji organu pierwszej instancji odwołanie wniosła współwłaścicielka nieruchomości sąsiedniej. Jako jeden z zarzutów skarżąca podniosła, że organ pierwszej instancji miał obowiązek w toku prowadzonego postępowania administracyjnego uwzględnić możliwość lokalizacji na jej działce budynku o wysokości wynikającej z planu miejscowego. Tymczasem posadowienie na nieruchomości sąsiedniej budynku o maksymalnej wysokości wynikającej z planu miejscowego, spowoduje, że nie uzyska ona pozwolenia na budowę

¹²⁴ Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z 13 lutego 2020 r., II SA/Bk 783/19, LEX nr 2847934, wyrok WSA w Warszawie z 16 października 2019 r., VII SA/Wa 1002/19, LEX nr 2740322, wyrok WSA w Krakowie z 28 marca 2019 r., II SA/Kr 1596/18, LEX nr 2652709.

¹²⁵ wyrok WSA w Krakowie z 28 marca 2019 r., II SA/Kr 1596/18, LEX nr 2652709.

¹²⁶ Tak np. wyrok WSA w Lublinie z 21 maja 2019 r., II SA/Lu 210/19, LEX nr 2685137.

¹²⁷ LEX nr 3417567.

z uwagi na niespełnienie wymogów nasłonecznienia pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi (§ 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹²⁸).

Wojewoda po rozpatrzeniu odwołania utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Uznał on, że obiekt budowlany jest zgodny z postanowieniami planu miejscowego. Możliwość realizacji obiektu budowlanego na danej działce nie jest tożsama z uzyskaniem ostatecznego pozwolenia na budowę. Właściciel działki sąsiedniej może nigdy nie wystąpić z wnioskiem o pozwolenie na budowę lub nigdy takiej decyzji nie uzyska. Wskazał on także, że organ administracji architektoniczno - budowlanej, wydając decyzję w sprawie zatwierdzenia inwestycji nie może uzależniać swoich rozstrzygnięć od zdarzeń przyszłych i niepewnych.

Skargę na decyzję wojewody wnieśli właściciele nieruchomości sąsiedniej, domagając się uchylecia decyzji i decyzji jej poprzedzającej. Skarżący powoływali się na orzecznictwo sądów administracyjnych, gdzie wielokrotnie wyrażany był już pogląd, zgodnie z którym o naruszeniu uzasadnionego interesu osób trzecich można mówić w przypadku nieuzasadnionej ingerencji w dobra chronione przez obowiązujące prawa, a nie tylko przepisy dotyczące budownictwa. W ocenie skarżących, usytuowanie budynku na działce budowlanej, z poszanowaniem interesu prawnego właścicieli działek sąsiednich, oznacza nie tylko uwzględnienie norm, (o których mowa w § 12 rozporządzenia MI z 12 kwietnia 2002 r., ale także uwzględnienie istniejącej zabudowy oraz możliwości zabudowy działek w przyszłości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję wojewody oraz poprzedzającą ją decyzję prezydenta miasta, uznając że zaskarżone decyzje zapadły z naruszeniem prawa. W ocenie sądu, lokalizacja spornej inwestycji znacznie ograniczyła dostęp do światła dziennego pomieszczeń żłobków i przedszkoli oraz możliwość zabudowy działki sąsiedniej. Narusza zasadę równości stron i ochronę uzasadnionych interesów właścicieli tej nieruchomości. W konsekwencji prowadziło to do naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 9, art. 4 u.p.b., a także art. 32 Konstytucji RP. Sąd podkreślił także, że wbrew stanowisku organów, prawa do zabudowy nie należy rozumieć w ten sposób, że przepis art. 4 u.p.b. ma pierwszeństwo przed innymi przepisami tej ustawy. Ochrona prawa własności dotyczy wszystkich podmiotów prawa

¹²⁸ Dz.U.2022, poz. 1225, cytowane dalej jako rozporządzenie MI z 12 kwietnia 2002 r.

w równym stopniu i wolności zabudowy nie upoważnia do lekceważenia uzasadnionych interesów prawnych innych podmiotów (art. 5 ust. 1 pkt 9 u.p.b.). Dlatego inwestor, chcący realizować przysługujące mu prawo do zabudowy, musi mieć na względzie podobne prawa innych. W związku z tym, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, każdy właściciel nieruchomości w każdym czasie ma prawo dokonać budowy, rozbudowy w taki sposób, by nie utrudniać właścicielom nieruchomości sąsiednich takich samych działań w stosownym, wybranym przez nich czasie. Zatem inwestor, który pierwszy zabudowuje swoją działkę, nie ma tylko z tego tytułu dodatkowych, większych uprawnień. Zakres dysponowania nieruchomością na cele budowlane nie może być rozumiany w taki sposób, że w wyniku tego dysponowania dochodziłoby do znacznych utrudnień, czy wręcz uniemożliwienia zabudowy na działkach sąsiednich¹²⁹.

Ostatecznie NSA uznał, że pojęcie uzasadnionych interesów osób trzecich powinno być interpretowane w sposób obiektywny, tj. zgodnie z regulującymi proces inwestycyjny normami, w tym przepisami techniczno-budowlanymi. O naruszeniu uzasadnionych interesów osób trzecich, a nie interesów faktycznych innych osób, można mówić jedynie w sytuacji, w której zostaną naruszone w tym względzie konkretne przepisy. Ochrona wynikająca z art. 5 ust. 1 pkt 9 u.p.b. nie ma charakteru absolutnego. Należy mieć również na uwadze, że interes osób trzecich chroniony powyższym przepisem, nie może naruszać prawa inwestora do zabudowy swojej nieruchomości, wynikającego z art. 4 u.p.b. Z art. 5 ust. 1 pkt 9 u.p.b. w zw. z art. 32 Konstytucji RP wynika więc, że inwestor korzystający z przysługującego prawa zabudowy, powinien mieć na względzie analogiczne uprawnienia innych podmiotów, co oznacza, że w przypadku rzeczywistego istnienia uzasadnionych interesów osób trzecich inwestor zobowiązany jest uwzględnić je na etapie projektowania, w celu zrównoważenia jego własnych zamierzeń z interesami sąsiada. Uwzględnienie uzasadnionego interesu osoby trzeciej może polegać m.in. na przewidzeniu odstępstw od planowanych charakterystycznych parametrów zabudowy (np. poprzez obniżenie tych parametrów względem maksymalnych, jakie dałyby się zrealizować w zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa). Na skutek uwzględnienia tych interesów powinno dojść do odpowiedniego „kompromisu

¹²⁹ Zob. wyrok NSA z 31 sierpnia 2017 r., II OSK 3025/15, LEX nr 2390501; por. też A. Plucińska-Filipowicz *Prawo budowlane. Komentarz*, (red.) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2014, s. 66 i n.

inwestycyjnego”, polegającego na swego rodzaju zrównoważeniu ograniczeń w maksymalnej możliwości zainwestowania na działkach sąsiednich.

Trafne zauważył NSA, że ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich (art. 5 ust. 1 pkt 9 u.p.b.) przed ograniczeniem możliwości zabudowy działki sąsiedniej (w sposób wykraczający poza możliwości wynikające z projektowanej zabudowy)¹³⁰ nie ma charakteru absolutnego. Pojawiają się jednak zasadnicze pytania, czy ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich może prowadzić do ograniczenia inwestorowi możliwości zabudowy nieruchomości przeznaczonej na cele budowlane.

Warto zauważyć, że uzasadnione interesy osób trzecich (art. 5 ust. 1 pkt 9 u.p.b.) nie są interesami prywatnymi, będącymi pod ochroną prawa prywatnego (cywilnego). Chodzi jednak o interes publiczno-prywatnymi, leżącymi w sferze prawa publicznego. Organ administracji publicznej nie rozstrzyga zatem w tym zakresie w materii o charakterze cywilnoprawnym, należy to bowiem do właściwości sądów powszechnych¹³¹. W zakresie kompetencji organu administracji publicznej pozostaje to, aby przy ustalaniu kręgu stron w sprawie pozwolenia na budowę uwzględnić wszelkie oddziaływania na nieruchomości sąsiednie, które w świetle prawa powszechnie obowiązującego mogłyby doprowadzić do ograniczenia właścicieli w realizacji uprawnień związanych z zagospodarowaniem, czy wykorzystaniem gruntów¹³². Organ administracji publicznej powinien zatem dokonać właściwego wyważenia interesów inwestora i właścicieli działek sąsiednich¹³³.

Należy podkreślić, że użycie przez ustawodawcę sformułowania „chronionego prawem interesu osób trzecich” wskazuje wyraźnie na to, że nie chodzi w tym przypadku o wszelkie naruszenia ich interesów przez planowaną zabudowę, ale tylko o takie, które wiązać się będą z naruszeniem określonych, konkretnie wskazanych norm prawnych¹³⁴. Dlatego też z samego faktu wydania decyzji WZ nie można wywodzić naruszenia interesów osób trzecich. Decyzja ta bowiem nie narusza prawa własności i innych praw tych osób. Ograniczenia, które mogą wynikać z wydania decyzji (np. wzrost hałasu, zacienienie itp.), będą badane na etapie dalszego postępowania o pozwolenie na budowę¹³⁵.

¹³⁰ Por. wyrok NSA z 5 kwietnia 2019 r., II OSK 1278/17, LEX nr 2657376.

¹³¹ Wyrok NSA z 11 kwietnia 2019 r., II OSK 1353/17, LEX nr 2656484.

¹³² Wyrok NSA z 10 sierpnia 2022 r., II OSK 2439/19, LEX nr 3417768.

¹³³ Wyrok NSA z 11 kwietnia 2019 r., II OSK 1353/17, LEX nr 2656484.

¹³⁴ Tak także NSA w wyroku z 4 lipca 2022 r., II OSK 2541/20, LEX nr 3404356.

¹³⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 maja 2016 r., II SA/Bd 1058/15, LEX nr 2076521.

Należy zauważyć, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że z treści art. 5 ust. 1 pkt 9 u.p.b. wynika, iż poszanowanie interesów osób trzecich dotyczy nie wszystkich, lecz tylko *uzasadnionych* (kwalifikowanych) interesów. Uzasadnione interesy w rozumieniu w art. 5 ust. 1 pkt 9 u.p.b., to takie, które mające umocowanie w przepisach prawa. Z reguły każda inwestycja powoduje uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości (ogranicza światło, widok, emituje hałas, powoduje zwiększony ruch drogowy). Ale jeśli nie można mówić o naruszeniu konkretnych przepisów prawa (w tym norm warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, prawa o ochronie środowiska), to organ architektoniczno-budowlany nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę¹³⁶. Oznacza to, że samo znajdowanie się nieruchomości w sąsiedztwie działki, dla której wydano decyzję nie może od razu wskazywać na to, że dana decyzja narusza czyjeś prawo własności. Dla wykazania takiego naruszenia trzeba wskazać konkretne uregulowanie powodujące ograniczenia¹³⁷.

Dodać też należy, że interes osób trzecich, chroniony przepisem art. 5 ust. 1 pkt 9 u.p.b., nie może naruszać prawa inwestora wynikającego z art. 4 u.p.b. prawa do zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże on uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami¹³⁸.

¹³⁶ Por. wyrok NSA z 10 grudnia 2020 r., II OSK 1626/18, LEX nr 3173524.

¹³⁷ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2008 r., II SA/Kr 429/08, LEX nr 506902, zob. także M. Sługocka, *Odszkodowanie za wydanie decyzji o warunkach zabudowy powodującej ograniczenie w korzystaniu z innej nieruchomości*, LEX/el. 2017.

¹³⁸ Por. wyrok NSA z 23 lutego 2022 r., II OSK 623/19, LEX nr 3330379; wyrok NSA z 25 lutego 2020, II OSK 1010/18, LEX nr 3059113.

Rozdział IV

Skutki prawne legalnej działalności planistycznej

1. Uwagi ogólne

Działalność planistyczna organów władzy publicznej może wywierać negatywne skutki w sferze praw podmiotowych właścicieli nieruchomości, w szczególności może prowadzić do ograniczenia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub też zmienić jej przeznaczenie w sposób uniemożliwiający jej dotychczasowe wykorzystanie. W takiej sytuacji m.in. właścicielom nieruchomości przysługują określone roszczenia w ramach reżimu odpowiedzialności za szkody wyrządzone legalnymi działaniami planistycznymi¹ (art. 36 u.p.z.p. i art. 129 p.o.ś.).

W doktrynie kwestionowano jednak zasadność wyodrębniania odpowiedzialności za legalne działania władzy publicznej jako odrębnego reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej². Zdaniem zwolenników tego poglądu, szkody wywołane przez organy władzy publicznej w związku z ograniczeniem sposobu wykonywania prawa własności powinny być rekompensowane w ramach ogólnego reżimu odpowiedzialności za czyny niedozwolone. Takie określenie reżimu odpowiedzialności uzasadnia stosowanie przepisów kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych, dotyczących m.in. przedawnienia (art. 442¹ k.c.) oraz zasądzenia zadośćuczynienia (art. 444 - 449 k.c.)³. Wskazuje się, że przypisanie odpowiedzialności za legalne działania władzy publicznej do reżimu odpowiedzialności za czyny

¹ Zob. J. Parchomiuk, *Polski model odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, (red.) Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, s. 42-43.

² Tak np. A. Szpunar, *Szkody wyrządzone legalnym działaniem administracji*, SP-E 1985 t. XXXI, s. 36, tenże *Ustalenie odszkodowania w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 14-16, por. P. Wszółek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 175-176.

³ Przeciwno temu E. Łętowska [w:] *SPA t. III*, (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 480, *eadem* *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej* [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, (red.) Z. Radwański, Warszawa – Poznań 1979, s. 96.

niedozwolone jest zasadne, gdyż bezprawność nie stanowi immanentnej cechy czynu niedozwolonego, lecz zasadę odpowiedzialności występującą w różnych reżimach⁴. Podmiot uprawniony wyrządza szkodę, korzystając ze sfery możliwości postępowania, która jest określona w przepisach prawnych jeszcze przed jej wyrządzeniem. Legalny w tym znaczeniu charakter zdarzenia szkodzącego uniemożliwia zarazem zakwalifikowanie tego rodzaju przypadków do reżimu odpowiedzialności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania⁵.

Zgodzić należy się ze stanowiskiem, że ogólne reguły naprawienia szkody w ramach reżimu odpowiedzialności za legalne działania administracji publicznej są podobnie jak w reżimie odpowiedzialności za czyny niedozwolone. Występują tu jednak zasadnicze odmienności strategiczne i należy wskazać na niektóre z nich.

Po pierwsze, w reżimie odpowiedzialności za czyny niedozwolone ustawodawca nawiązując do konstrukcji bezprawności, konsekwentnie posługuje się pojęciem „niezgodności z prawem” (art. 417 § 1 k.c., art. 417¹ § 2 zdanie 1 k.c., art. 417¹ § 3 k.c., art. 417¹ § 4 k.c.) lub „niezgodności (aktu normatywnego) z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą” (art. 417¹ § 1 k.c. i art. 417¹ § 2 zdanie 2 k.c.)⁶. Odpowiedzialność taka powstaje wówczas, gdy będzie to jednoznacznie wynikać z treści przepisu⁷. Właśnie w przepisach regulujących kwestię odpowiedzialności za szkody powstałe na skutek działania władzy publicznej w związku z działalnością planistyczną obowiązek naprawienia szkody wynika wyraźnie z przepisów prawa. Zachowanie prowadzące do powstania szkody nie spełnia w tym przypadku znamion bezprawności uzasadniających zastosowanie klauzul generalnych odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych.

Po drugie, dochodzenie roszczeń w ramach reżimu odpowiedzialności za szkody wyrządzone bezprawnością przy wykonywaniu władzy publicznej tworzą dość spójną regulację zawartą w kodeksie cywilnym, tymczasem regulacje w ramach reżimu odpowiedzialności za działania legalne rozsiane są w różnych aktach prawnych⁸. Charakterystyczne dla reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej za działania legalne jest również zróżnicowanie reguł dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Występują

⁴ Tak np. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014, s. 29.

⁵ *Ibidem*, s. 29-30.

⁶ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, LEX/el. 2011.

⁷ *Ibidem*.

⁸ J. Parchomiuk, *Polski model odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej [w:] Odpowiedzialność administracji i w administracji*, (red.) Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, s. 68.

tu wszystkie trzy tryby takiego dochodzenia: sądowy, administracyjny oraz mieszany – administracyjno-sądowy⁹. Natomiast dla reżimu odpowiedzialności za władcze bezprawie charakterystyczny jest z reguły sądowy tryb dochodzenia roszczeń.

Po trzecie, formy naprawienia szkody różnią się od generalnej zasady przyjętej w art. 363 § 1 k.c. W przepisie tym kompensata obejmuje restytucję naturalną lub rekompensatę pieniężną. Na gruncie omawianego reżimu oprócz przywrócenia stanu poprzedniego (restytucja naturalna, *restitutio in integrum*) oraz odszkodowania pieniężnego występuje także przyznanie nieruchomości zamiennej oraz roszczenie o wykup nieruchomości¹⁰.

Po czwarte, w reżimie odpowiedzialności za czyny niedozwolone naprawienie szkody obejmuje straty (*damnum emergens*) oraz niezyskane korzyści (*lucrum cessans*), podczas gdy w reżimie odpowiedzialności za legalne szkody planistyczne następuje z reguły ograniczenie zakresu odszkodowania tylko do *damnum emergens*.

Nie można zatem zgodzić się z tezą, że szkody powstałe na skutek legalnych działań władzy publicznej w związku z działalnością planistyczną mogłyby być kompensowane w ramach reżimu odpowiedzialności za czyny niedozwolone. Zasadne byłoby nawet, jak się wydaje, wyodrębnienie oddzielnego reżimu odpowiedzialności za legalne działania planistyczne. Zachowaniom władzy publicznej w tym przypadku nie można przypisać bezprawności. Szkody powstałe na skutek uchwalenia mpzp powstają bowiem na skutek legalnych działań władzy publicznej wynikających z tzw. władztwa planistycznego gminy. Ponadto odpowiedzialność za szkody wyrządzone działaniami planistycznymi została uregulowana w wielu aktach prawnych zaliczanych do prawa publicznego. Chodzi tu głównie o ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą (art. 36 ust 1 u.p.z.p., art. 129 ust. 1 p.o.ś.) oraz obniżenie wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą (art. 36 ust.3 u.p.z.p., art. 129 ust. 2 p.o.ś.). Nie mogą więc tu znaleźć zastosowania przepisy o odpowiedzialności deliktowej władzy publicznej (art. 417 i n. k.c.).

⁹ Bliżej o tym J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, *passim*.

¹⁰ *Ibidem*, s. 370.

2. Administracyjno-prawny czy cywilnoprawny charakter odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania planistyczne?

Poglądy polskiej doktryny w zakresie określenia charakteru prawnego odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej przeszły wyraźną ewolucję. W okresie przedwojennym, głównie pod wpływem poglądów doktryny francuskiej i niemieckiej, przyjmowano że odpowiedzialność ta ma charakter publicznoprawny. W okresie powojennym zaczął przeważać pogląd o cywilnoprawnym charakterze odpowiedzialności za władcze bezprawie, co ostatecznie spowodowało uregulowanie zasad odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w przepisach zaliczanych do prawa cywilnego¹¹.

Należy zatem zastanowić się nad prawnym charakterem omawianej odpowiedzialności *de lege lata*. W obecnym stanie prawnym przyjmuje się, że odpowiedzialność za władcze bezprawie ma cywilnoprawny charakter. Kontrowersje pojawiają się jednak w odniesieniu do charakteru prawnego odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania organów władzy publicznej. W doktrynie ukształtowały się dwie różne koncepcje. Pierwsza z nich podkreśla administracyjnoprawny charakter takiej odpowiedzialności, druga akcentuje jej cywilnoprawny charakter.

Zwolennicy koncepcji pierwszej wskazują, że wyrządzenie szkody w przypadku zgodnego z prawem działania organu administracji jest wpisane w działalność organów władzy publicznej, dlatego dla powstania obowiązku odszkodowawczego najistotniejsza jest ocena legalności władczej ingerencji. Natomiast związek przyczynowo-skutkowy ma natomiast znaczenie wtórne¹². Wskazuje się także, że za administracyjnoprawnym charakterem odpowiedzialności przemawia brak związku pomiędzy działaniem powodującym szkodę a obowiązkiem jej naprawienia. Podmiot wyrządzający uszczerbek nie musi być tym, na którym ciąży obowiązek wyrównania szkody¹³. Jako przykład podaje się tu regulację zawartą w art. 63 ust. 3 u.p.z.p., dotyczącą odpowiedzialności inwestora w sytuacji, w której decyzja WZ wywołuje skutki w postaci ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości

¹¹ Szerzej o tym np. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 143 i n.

¹² J. Boć, *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971; idem, *O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównania strat legalnych*, PPIA 1997 nr 38, s. 29–33.

¹³ *Ibidem*, s. 29–33.

w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Koszty realizacji roszczeń odszkodowawczych lub wykupu nieruchomości ponosi inwestor po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Jako kolejny argument przemawiający za administracyjnoprawnym charakterem odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania władzy publicznej wskazuje się na ograniczenie zakresu naprawienia szkody jedynie do rekompensaty straty rzeczywistej. W skrajnych przypadkach kwestionuje się nawet stosowanie terminologii cywilistycznej przy opisie tego zjawiska. Używa się m. in. sformułowania w postaci „wyrównanie strat wynikłych z legalnych działań administracji publicznej”¹⁴.

Zwolennicy cywilnoprawnego charakteru odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania władzy publicznej wskazują, że pogląd ten wynika z szerokiego rozumienia pojęcia szkody, ujmowanej jako każdy uszczerbek w dobrach prawnie chronionych, niezależnie od charakteru prawnego działania sprawczego. Oznacza to, że wszelkie roszczenia o wynagrodzenie szkody mają charakter cywilnoprawny, niezależnie od tego, czy zostały umiejscowione w przepisach prawa administracyjnego lub cywilnego. Zwraca się przy tym uwagę, że tradycyjny, dychotomiczny podział odpowiedzialności odszkodowawczej na *ex delicto i ex contractu*, nie ma charakteru wyczerpującego. Jako odrębny rodzaj cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej wyróżnia się przypadki naprawienia szkód wyrządzonych działaniem legalnym przy wykonywaniu praw podmiotowych lub funkcji publicznej¹⁵.

Innym argumentem zwolenników koncepcji drugiej jest również przyjęcie przez ustawodawcę cywilnej drogi rozstrzygania sporów. Dotyczy to realizacji roszczeń w formach właściwych dla prawa cywilnego¹⁶.

Za cywilnoprawnym charakterem odpowiedzialności za legalne działania planistyczne przemawiać może także stosunek prawny leżący u podstaw obowiązku odszkodowawczego. W każdym razie można tu wyróżnić dwa stosunki prawne.

Pierwszy z nich to stosunek administracyjnoprawny, w ramach którego dochodzi do władczej ingerencji w prawo własności. Przykładem takiego działania może być wejście w życie uchwały rady gminy w sprawie zmiany mpzp lub też przyjęcie

¹⁴ *Ibidem*, s. 29–33.

¹⁵ Tak np. S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka odpowiedzialności wyłączenia*, Warszawa 1980, s. 163-164.

¹⁶ J. Zięty, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego*, ST 2011 nr 4, s. 50-51.

¹⁷ Tak np. J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania ...*, s. 442.

rozporządzenia o utworzeniu OOU. Takie działania organów władzy publicznej, chociaż zgodne z prawem, mogą prowadzić do ograniczeń w wykonywaniu prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego. W ramach drugiego stosunku cywilnoprawnego dochodzi do naprawienia szkody. Nie charakteryzuje się już on władczą ingerencją organów władzy publicznej, a organ administracji publicznej wstępuje wówczas w rolę równorzędnego podmiotu prawa cywilnego, co jest charakterystyczne dla stosunków cywilnoprawnych¹⁷.

Należy zatem podzielić stanowisko o cywilnoprawnym charakterze odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkód wyrządzonych legalnymi działaniami planistycznymi. Przemawiają bowiem za nim istotne argumenty natury prawnej. Niezależnie od tego można by przytoczyć inne jeszcze obserwacje.

Administracyjny charakter zdarzenia wywołującego szkodę nie przekłada się bezpośrednio na charakter stosunku odszkodowawczego. Stosunek ten wykazuje bowiem cechy właściwe dla prawa cywilnego takie jak równorzędność podmiotów. Za cywilnoprawnym charakterem tego stosunku przemawiać może także poddanie rozstrzygania sporów pod jurysdykcję sądów powszechnych.

Ponadto sama okoliczność wyrządzenia szkody zgodnym z prawem działaniem organu administracji publicznej z pewnością nie może być argumentem przeciwko cywilnemu charakterowi roszczeń o naprawienie szkody z tego tytułu¹⁸. W doktrynie podkreśla się bowiem, że źródłem obowiązku odszkodowawczego nie jest sam akt administracyjny władczej ingerencji, lecz przepis ustawy nakazujący wypłatę odszkodowania¹⁹.

Za cywilnoprawnym charakterem omawianego stosunku może przemawiać także możliwość stosowania przepisów kodeksu cywilnego o przedawnieniu roszczeń. Przykładowo roszczenia wynikające z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. (odszkodowania za poniesioną szkodę rzeczywistą z tytułu uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub wykupu nieruchomości lub jej części), ulegają przedawnieniu na podstawie art. 118 k.c., mają zatem charakter cywilnoprawny²⁰.

¹⁷ Tak np. J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania ...*, s. 442.

¹⁸ Zob. szerzej J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji SPA*, t. 12, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 15.

¹⁹ Zob. np. J. Parchomiuk, *Polski model ...*, s. 44.

²⁰ Zob. w tym zakresie Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 299; J. Zięty, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego...*, s. 52; M. Wincenciak, 6. *Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych z tytułu działań legalnych władzy*

3. Przesłanki powstania odpowiedzialności za szkody wywołane legalnymi działaniami planistycznymi

A. Ograniczenie wykonywania prawa własności w wyniku uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego

W prawie polskim własność podlega ochronie konstytucyjnej (art. 21 Konstytucji RP). Nie powinna być jednak traktowana jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym ochrona własności nie ma charakteru absolutnego²¹. Jak już wcześniej wspomniano, zarówno regulacja zawarta w art. 31 ust. 3, jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wskazują na wymagania wyłącznie ustawowej formy ograniczania prawa własności. Prawo własności i prawo użytkowania wieczystego nieruchomości mogą być ograniczane przez mpzp, który, jak wiadomo, jest aktem podustawowym²², a nie ustawą w rozumieniu art. 140 k.c. ani art. 64 ust. 3 Konstytucji RP²³.

Pojawia się kwestia, czy mpzp spełnia wymagania ustawowej formy prowadzącej do ograniczenia prawa własności. Innymi słowy, czy akt podustawowy może być prawnie dopuszczalnym źródłem ograniczeń prawa własności.

W doktrynie ukształtowały się w tym zakresie dwa rozbieżne stanowiska.

Pierwsze z nich powołuje się na wykładnię literalną użytego w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wyrażenia „w drodze ustawy” i neguje dopuszczalność wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z własności nieruchomości w drodze aktów podustawowych, w tym szczególności w mpzp²⁴. Zwolennicy tego poglądu wskazują, że wyłączność ustawy dla wprowadzania ograniczeń prawa własności wynika także z art. 140 k.c., w myśl którego właściciel może korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w granicach określonych przez

publicznej [w:] *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019; por. też wyrok SN z 20 października 2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017/7–8, poz. 84.

²¹ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3

²² Zob. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 87-88.

²³ Szerzej na ten temat Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, ZNSA 2006 nr 2, s.45.

²⁴ Zob. np. Z. Czarnik, *Prawo własności nieruchomości osoby fizycznej a granice prawotwórczej samodzielności gminy*, Casus 1999 nr 11, s. 16–19; *idem*, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 45 i n.; *idem*, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, *Administracja* 2010 nr 3, s. 13–16, 18–19. Podobnie H. Nowicki, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, (red.) W. Sz wajdler, Warszawa 2013, s. 34; autor uważa, że kształtowanie prawa własności powinno odbywać się w akcie prawnym innego rzędu.

ustawy i zasady współżycia społecznego. Sformułowanie ustawowe „w granicach określonych przez ustawy” powinno być rozumiane wąsko, co oznacza, że niedopuszczalne jest ograniczanie prawa własności w aktach wykonawczych²⁵.

Stanowisko liberalne dopuszcza możliwość ingerencji w prawo własności także na podstawie aktów podustawowych (rozporządzeń i aktów prawa miejscowego). Zwolennicy tej koncepcji wskazują, że przepisy art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP należy interpretować w ten sposób, że ograniczenia prawa własności mogą być wprowadzane także „na podstawie ustawy”, a nie tylko „w drodze ustawy”. Istnieją bowiem takie dziedziny życia społecznego, w zakresie których regulacja ustawowa nie jest możliwa, z uwagi na zbyt duży stopień jej generalności i abstrakcyjności w relacji do specyfiki tych stosunków. Sytuacje takie wymagają elastycznego prawotwórstwa, odpowiadającego potrzebom natychmiastowej reakcji normatywnej na zmieniającą się sytuację, czy też zdolnego uwzględnić specyfikę uwarunkowań lokalnych. Bezwzględne przestrzeganie zasady wyłączności ustawy w sferze ograniczeń praw człowieka nie wydaje się możliwe w praktyce²⁶.

Można stwierdzić, że trafniejsze wydaje się stanowisko liberalne. Za przyznaniem gminom możliwości wprowadzania ograniczeń w sferze własności (użytkowania wieczystego) w mpzp przemawia odwołanie się do uregulowanych w art. 140 k.c. „zasad współżycia społecznego”. Wskazuje się trafnie, że jeżeli dopuszczalne jest kształtowanie prawa własności przez normy pozaprawne niemieszczące się w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego (zasady współżycia społecznego), to dopuszczalne jest także kształtowanie prawa własności za pomocą podustawowych norm prawa powszechnie obowiązującego²⁷. Podobne stanowisko zajmuje TK, uznając że mpzp stanowią jeden z wyznaczników społeczno-

²⁵ Tak np. Z. Czarnik, *W sprawie pozaustawowych ograniczeń prawa własności*, Casus 2001 nr 8, s. 9-10.

²⁶ Tak np. T. Dybowski, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, (red.) F. Rynarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 123; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 116; S. Jarosz-Żukowska, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego a zasada wyłączności ustawy w zakresie ograniczeń prawa własności – wybrane zagadnienia*, AUWr PPIA 2005, nr 69, s. 56 i n.; K. Winiarski, *Własność a zakres władztwa planistycznego w gminie*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim. Materiały konferencyjne*, (red.) K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 111; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawcy sferę praw podmiotowych człowieka w Konstytucji RP*, Karków 1999, s. 110.

²⁷ Szerzej na temat konstytucyjnej ochrony prawa własności zob. T. Dybowski, *Ochrona prawa własności...*, s. 122.

gospodarczego przeznaczenia prawa własności nieruchomości, położonych na terenie objętym planem²⁸.

W podobnym kierunku kształtuje się także linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), w której wskazuje się, że ustawowe upoważnienie do uchwalania mpzp, gdzie gminy ustalają przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, a w konsekwencji ograniczają sposób wykonywania prawa własności, jest wystarczające dla spełnienia określonego w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wymogu ustawowej formy ograniczeń²⁹.

Należy zwrócić uwagę, że z regulacji art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wynikają dwie przesłanki ograniczenia własności.

Po pierwsze, brak możliwości wprowadzenia ograniczenia własności bez podstawy ustawowej, a więc w drodze samoistnego uregulowania o charakterze podustawowym³⁰. Po drugie, podstawa ustawowa do ograniczenia prawa podmiotowego musi mieć na tyle rozwinięte ujęcie, by czyniła zadość wymaganiu dostatecznej „określoności”³¹.

W związku z tym jako dostateczną podstawę ustawową dla ograniczenia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego należy uznać przepis prawny dopuszczający możliwość wprowadzania ograniczeń i regulujący ogólne zasady ograniczenia prawa własności lub zawierający normę kompetencyjną do określenia szczegółowych zasad ograniczenia prawa własności w aktach niższego rzędu³². W myśl art. 6 u.p.z.p., ustalenia mpzp kształtują, wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Przepis ten stanowi zatem podstawę dla organów gminy do podejmowania uchwał w sprawie mpzp, stając się tym samym podstawą ustawową do wprowadzania ograniczeń prawa własności. Zawarte w dyspozycji art. 6 u.p.z.p. sformułowania „ustalenia planu miejscowego kształtują”

²⁸ Zob. np. Postanowienie TK z 18 kwietnia 2000 r., SK 23/98, OTK 2000/3/93.

²⁹ Zob. np. wyroki NSA z: 19 maja 2006 r., II OSK 207/06, LEX nr 501085; 18 października 2007 r., II OSK 1191/07, LEX nr 400451; 8 listopada 2007 r., II OSK 909/07, LEX nr 460519; 15 maja 2008 r., II OSK 1716/07, LEX nr 497579; 4 czerwca 2008 r., II OSK 1883/07, LEX nr 490131; 1 czerwca 2012 r., II OSK 844/12, LEX nr 1252210.

³⁰ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Komentarz do art. 64 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el., Nr 39; zob. też uchwała SN z 3 grudnia 1998 r., III CZP 38/98, OSNC 1999/5/88, oraz wyrok TK z 28 października 2015 r., SK 9/14, OTK-A 2015/9/153.

³¹ Zob. np. wyrok TK z 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010/3/23, wyrok TK z 4 listopada 2015 r., K 9/14, OTK-A 2015/10/170.

³² Podobnie L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Komentarz do art. 64 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, nr 39; w odniesieniu do upoważniania organów rządowych do wydawania rozporządzeń, gdzie wskazuje się, że zawsze konieczne jest, by ustawa samodzielnie określała wszystkie podstawowe elementy ograniczenia prawa własności.

powinno się interpretować w ten sposób, że przepis ten jest wystarczającym upoważnieniem ustawowym dla ograniczania prawa własności w drodze aktu podustawowego. Należy zatem podzielić pogląd wyrażany w doktrynie, że konstytucyjny warunek ingerencji w prawo własności w drodze ustawowej jest spełniony przez ogólną normę art. 6 u.p.z.p., która stanowi podstawę wprowadzania ograniczeń³³.

Potwierdzenie dopuszczalności ograniczenia prawa własności na podstawie aktów prawa miejscowego znajduje uzasadnienie także w regulacji art. 1 Pierwszego Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U.1993.61.284 z 1993.07.10). Na gruncie tego przepisu przesłanką dopuszczalności władczej ingerencji w prawo własności jest legalność, która przejawia się w konieczności oparcia ingerencji na krajowych przepisach prawa powszechnie obowiązującego i zasadach prawa międzynarodowego. Oznacza to, że ograniczenia prawa własności, wprowadzane na podstawie aktów prawa miejscowego (wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego), nie naruszają konwencyjnego standardu legalności, ponieważ mpzp zaliczane są do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego³⁴.

Należy więc przyjąć, że ograniczenie wykonywania prawa własności w aktach prawa miejscowego, jakimi są mpzp jest prawnie dopuszczalne *de lege lata*³⁵.

Uchwalenie mpzp kwalifikować należy jako zdarzenie, z którym ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym łączy powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania planistyczne. Wynika to wprost z przepisu w art. 36 u.p.z.p., zgodnie z którym uchwalenie lub zmiana planu miejscowego może prowadzić do uniemożliwienia bądź istotnego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

Wydaje się, że w art. 36 u.p.z.p. przy określeniu negatywnych skutków działań planistycznych gminy, niewłaściwie posłużono się zwrotem „uchwalenie planu miejscowego”. Zdarzeniem wywołującym szkodę będzie oczywiście wejście w życie

³³ J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania...*, s. 291.

³⁴ Zob. np. J. Parchomiuk, *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń własności zabytków w świetle konstytucyjnych i konwencyjnych standardów ochrony własności*, Roczniki Nauk Prawnych Tom XXVII, 2017 nr 3, s. 69.

³⁵ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 23 maja 2019 r., IV SA/Po 1197/18, LEX nr 2679133, tak też NSA w wyrokach z 12 czerwca 2018 r., II OSK 1780/16, LEX nr 2521485, oraz z 4 grudnia 2012 r., II OSK 2249/12, LEX nr 1413145.

aktu prawa miejscowego, co wynika wprost z art. 29 u.p.z.p. Otóż plan miejscowy obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Ogłoszenie mpzp w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest warunkiem koniecznym nie tylko do uzyskania mocy powszechnie obowiązującej, ale także do wejścia jego w życie³⁶. Skutki prawne planu miejscowego będą więc liczone od dnia wejścia w życie planu miejscowego³⁷. Zdarzeniem, z którym ustawa łączy powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania planistyczne, będzie zatem wejście w życie mpzp, wprowadzającego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

B. Ograniczenie prawa własności na podstawie decyzji o warunkach zabudowy oraz innych aktów prawnych organów administracji

Do wejścia w życie nowelizacji ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw³⁸ uchwalenie mpzp nie było obowiązkowe. W przypadku braku mpzp określenie lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji WZ (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.).

Nowelizacja wprowadziła istotne zmiany. Otóż od dnia 1 stycznia 2026 r. plan ogólny gminy zastąpi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jego rola ma być kluczowa, ponieważ zarówno mpzp, jak i decyzje WZ będą musiały być z nimi zgodne. Co istotne, po wejściu w życie planu ogólnego w danej gminie, warunkiem wydania decyzji WZ będzie położenie terenu inwestycji na obszarze zabudowy uzupełniającej. Jeżeli zatem w planie ogólnym danej gminy takie obszary nie zostaną wyznaczone, nie będzie możliwości uzyskania warunków zabudowy. W dalszym ciągu będzie można realizować inwestycje w oparciu o decyzje, które zostały wydane na podstawie obowiązującego do 31 grudnia 2025 r. mpzp.

³⁶ Szerzej na ten temat M. Szewczyk, *Stosowanie przepisów gminnych*, Warszawa 1991, s. 16.

³⁷ Tak też. K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkody spowodowanej kształtowaniem ładunku przestrzennego*, ST 2006 nr 9, s. 24.

³⁸ Dz.U. 2023, poz. 1688.

Decyzje te, jeżeli wywołują skutki w postaci uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stanowią - podobnie jak mpzp- podstawę ograniczeń prawa własności i prawa użytkownika wieczystego. W myśl regulacji art. 58 ust. 2 oraz art. 63 ust. 3 u.p.z.p., do decyzji WZ stosuje się odpowiednio przepisy art. 36 oraz art. 37 u.p.z.p., jeżeli powodują one skutki uregulowane w art. 36 u.p.z.p.³⁹. Nadmienić należy, że w zakresie decyzji WZ koszty realizacji roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., ponosi inwestor po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Źródłem ingerencji w prawa podmiotowe poza mpzp oraz decyzjami WZ mogą być także inne akty normatywne administracji oparte na upoważnieniu ustawowym. Jako typowy przykład można wskazać uchwały sejmiku województwa lub rady powiatu w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania (OOU). Zagadnienia odpowiedzialności cywilnej, związanej z utworzeniem takiego obszaru zostały uregulowane przede wszystkim w art. 129 i art. 136 p.o.ś. Jednocześnie należy zastrzec, że w sprawach, o których mowa w art. 129 ust. 1–4 p.o.ś., nie stosuje się przepisów art. 36 u.p.z.p., dotyczących roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. *Ratio legis* takiego wyłączenia stanowi, oczywiście, ochrona gmin przed ponoszeniem znacznych skutków finansowych uwzględnienia w planie miejscowym ograniczeń wynikających z utworzenia OOU i strefy przemysłowej⁴⁰. Plany zagospodarowania przestrzennego nie wprowadzają bowiem w takich sytuacjach nowych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, a tylko odzwierciedlają ograniczenia wynikające z powodu utworzenia OOU⁴¹.

Przepis art. 129 p.o.ś. ma charakter wyjątku od ogólnych przepisów o odpowiedzialności cywilnej zawartych w kodeksie cywilnym, podlega więc wykładni ścisłej⁴². Zdarzeniem wywołującym szkodę nie będzie w tym przypadku samo utworzenie OOU. Gdyby zdarzeniem wywołującym szkodę mogło być uznanie samego wprowadzenia OOU, ustawodawca dałby na pewno temu wyraz w treści przepisu, wskazując np. że odszkodowaniu podlega szkoda poniesiona przez właściciela w związku z ustanowieniem OOU. Samo więc „zawężenie granic własności” nie

³⁹ Zob. np. wyrok SN z 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08 LEX nr 484726.

⁴⁰ Szerzej na ten temat zob. K. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*, Warszawa 2019, s. 170.

⁴¹ A. Miler, *Strefa przemysłowa jako nowy instrument ochrony środowiska*, PUG 2006, nr 3, s. 25 i n.

⁴² Tak np. SN w wyroku z 23 czerwca 2022 r., II CSKP 262/22, LEX nr 3391954.

stanowi wystarczającej podstawy dochodzenia odszkodowania z powodu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z utworzeniem OOU⁴³.

Katalog źródeł ingerencji w prawa podmiotowe może być poszerzony także o uchwały sejmiku województwa: np. o utworzeniu lub powiększeniu parku krajobrazowego (art. 16 ust. 3 u.o.p.); o wyznaczeniu obszaru chronionego krajobrazu (art. 23 ust. 2 u.o.p.) lub uchwały rady gminy (np. o ustanowieniu pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego art. 44 ust. 1 u.o.p.).

Źródłem ingerencji w wykonywanie prawa własności (prawa użytkowania wieczystego) mogą być także akty prawa miejscowego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej o utworzeniu strefy ochronnej ujęcia wody (art. 58 ust. 1 u.p.w.), utworzenie obszaru ochronnego zbiornika wód śródlądowych (art. 60 u.p.w.) lub określenie warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni (art. 120 u.p.w.). Jako przykład wprowadzenia ograniczenia w akcie normatywnym centralnego organu państwa można wskazać rozporządzenia ministra właściwego ds. środowiska wydawane w sprawach terenów ochrony wchodzących w skład obszaru Natura 2000 (art. 26–27a u.o.p.)⁴⁴.

C. „Szkoda rzeczywista” i jej postacie

Zasadniczą przesłanką każdej odpowiedzialności odszkodowawczej jest powstanie szkody. W doktrynie i judykaturze prawa polskiego powszechnie przyjmuje się, że szkoda obejmuje straty, które poszkodowany poniósł (*damnum emergens*) oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cesans*)⁴⁵. Przez stratę należy rozumieć pomniejszenie aktywów lub zwiększenie pasywów. Utracone korzyści natomiast obejmują wartość aktywów, które nie weszły do majątku wskutek zdarzenia wyrządzającego szkodę, oraz wartość pasywów, które się wskutek

⁴³ Tak np. wyrok SN z 23 czerwca 2022 r., II CSKP 262/22, LEX nr 3391954.

⁴⁴ Zob. J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji SPA* t. 12, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 551-552.

⁴⁵ Zob. np. J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 185-186; M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014, s. 197; Wyrok SN z 22 marca 2019 r., IV CNP 43/17, LEX nr 2639461; Wyrok SA w w Szczecinie z 30 lipca 2014 r., I ACa 320/14, LEX nr 1527226.

tego zdarzenia nie zmniejszyły⁴⁶. Takie rozumienie szkody wynika z art. 361 § 2 k.c. Przepis ten ma zastosowanie wówczas, jeżeli co innego nie wynika z regulacji danego stosunku odszkodowawczego⁴⁷.

Zakres uszczerbków powstałych na skutek legalnych działań planistycznych w wielu przypadkach został jednak ograniczony. Jako przykład można wskazać przepis art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., w którym zostały uregulowane kwestie uniemożliwienia bądź istotnego ograniczenia sposobu korzystania w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem powstałych na skutek uchwalenia (zmiany) planu miejscowego. Uszczerbek został tu ograniczony jedynie do „szkody rzeczywistej”.

Pojęcie „szkoda rzeczywista” nie jest terminem używanym w przepisach kodeksu cywilnego. Brak jest także określenia tego pojęcia w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przeważającej części doktryny przyjmuje się, że użyte w art. 36 ust 1 pkt 1 u.p.z.p. pojęcie „szkoda rzeczywista” obejmuje jedynie rzeczywiście poniesione straty (*damnum emergens*), a nie utracone korzyści (*lucrum cessans*)⁴⁸, co stanowi ograniczenie cywilistycznego pojęcia szkody regulowanego w art. 361 § 2 k.c. Odmienne uregulowanie szkody powoduje, że odszkodowanie może pokryć tylko utratę powszechnej wartości nieruchomości, czyli szacowanej wartości dla danej nieruchomości lub gminy⁴⁹.

Pojawiło się także odosobnione stanowisko, zgodnie z którym szkodą rzeczywistą w rozumieniu art. 36 ust 1 pkt 1 u.p.z.p. będą także utracone korzyści⁵⁰. Nie można jednak podzielić poglądu jakoby „szkoda rzeczywista” powstała na skutek legalnych działań planistycznych obejmowała swoim zakresem także utracone korzyści. Warto zauważyć, że wśród ustaw ograniczających prawo własności na skutek działań planistycznych pojęcie „szkoda rzeczywista” zostało użyte tylko w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., co wskazuje na celowość działań ustawodawcy w zakresie ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania władzy publicznej, wywołane uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Posłużenie się przez ustawodawcę

⁴⁶ G. Karaszewski, *Komentarz do art. 361 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX/el. 2019, teza 8.

⁴⁷ Zob. np. A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998, s. 55;

⁴⁸ Tak np. Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 318; T. Kasiński, *Dochodzenie roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 7.7.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, MoP 1997 nr 10, s. 403-404.

⁴⁹ Tak np. K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 25.

⁵⁰ Tak np. E. Klat- Górska, *Roszczenia o odszkodowanie oraz o wykup według art. 36 i 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [w:] Odpowiedzialności w prawie cywilnym*, (red.) P Machnikowski, Wrocław 2006, s. 125 i n.

terminem „szkoda rzeczywista” nie może być zatem utożsamiane z pełnym odszkodowaniem w rozumieniu art. 361 § 2 k.c.

Należy zatem z pełną stanowczością podzielić pogląd, że „szkoda rzeczywista” obejmuje jedynie straty, których właściciel bądź użytkownik wieczysty doznał na skutek uchwalenia lub zmiany mpzp, a nie utracone korzyści.

Z przepisu art. 36 ust.1 pkt 1 u.p.z.p. wynika, że szkoda rzeczywista pojawia się w sytuacjach, w których uchwalenie lub zmiana mpzp spowodowała po stronie właściciela (użytkownika wieczystego) uniemożliwienie lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Ograniczenie to obejmuje także sytuacje, w których stronie przysługiwało wynikające z prawa własności uprawnienie do korzystania z nieruchomości w określony sposób, nawet jeżeli właściciel z uprawnienia tego faktycznie nie korzystał. Obejmuje ono nie tylko faktyczny sposób korzystania z nieruchomości, ale również sposób potencjalny (każdy możliwy sposób jej wykorzystania), o ile mieści się on w granicach podmiotowego prawa własności⁵¹.

Ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w sposób, w jaki nieruchomość dotychczas nie była wykorzystywana, lecz potencjalnie mogła być wykorzystywana zgodnie ze swoim przeznaczeniem, godzi bowiem w prawo własności. Samo uprawnienie właściciela do wykorzystywania rzeczy w określony sposób jest jego prawem podmiotowym wywodzącym się z istoty prawa własności⁵². W takich sytuacjach określenie wartości rzeczywiście poniesionej szkody będzie polegało na wycenie omawianego ograniczenia⁵³.

W orzecznictwie SN wskazuje się, że użyte w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. pojęcie „rzeczywista szkoda” obejmuje także obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem lub która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości⁵⁴. Pojęcie

⁵¹ Tak także SN w wyroku z 21 marca 2024 r., III CSKP 1993/22, niepubl. Zob. M. Culepa, *Gdy gmina uchwali plan miejscowy, musi zapłacić za obniżenie wartości gruntów*, Dziennik Gazeta Prawna z 27.03.2024, s B9.

⁵² Zob. wyrok SN z 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14, LEX nr 1683406. Podobne stanowiska SN zajął we wcześniejszym orzecznictwie zob. np. wyrok z 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06, LEX nr 421051; wyrok z 9 września 2009 r., V CSK 46/09, LEX nr 529731 oraz wyrok z 13 czerwca 2012 r., II CSK 639/11, LEX nr 1229962.

⁵³ J. Zięty, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego...*, s. 53.

⁵⁴ Tak SN w wyrokach z 12 października 2007 r., V CSK 230/07, LEX nr 485903; z 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08 LEX nr 484726; z 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12, LEX nr 1365729; z 9 kwietnia 2015 r. II CSK 336/14, LEX nr 1683406.

to obejmuje także spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób, powstałego na skutek wydania decyzji WZ⁵⁵. Szkoda rzeczywista będzie obejmowała także nakłady poniesione przez właściciela nieruchomości, których nie może odzyskać, gdyż zmieniło się jej przeznaczenie⁵⁶. Do straty rzeczywistej zaliczać będzie się także koszty projektu budowlanego, w sytuacji, w której projekt został sporządzony na potrzeby konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego i z tego względu nie może zostać wykorzystany do innych celów⁵⁷.

Oznacza to, że szkoda rzeczywista będzie obejmowała zarówno spadek wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem (zmianą) mpzp i ograniczeniem korzystania z nieruchomości (np. wprowadzenie zakazów i znaczących utrudnień, które nie wpływają na spadek wartości nieruchomości).

Niekiedy w przepisach szkodę określa się jako wprost równą obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.). Uszczerbek taki może powstać w przypadku zbycia przez właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości w okresie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące (art. 37 ust. 3 u.p.z.p.). Pojęcie obniżenia wartości nieruchomości określa przepis art. 37 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. Chodzi tu o różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie mpzp a jej wartością określoną przy uwzględnieniu: przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu; faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości przed uchwaleniem tego planu⁵⁸.

Podobnie pojęcie szkody zostało określone w przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z utworzeniem OOU. Z art. 129 ust. 2 p.o.ś. w zw. z art. 136 ust. 3 p.o.ś. wynika, że co do zasady szkoda utożsamiana jest z pojęciem straty w rozumieniu art. 361 § 2 k.c.⁵⁹.

⁵⁵ Szerzej na temat szkody w postaci obniżenia wartości nieruchomości na skutek nadmiernego zacinienia lokalu mieszkalnego zob. wyrok SN z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, LEX nr 484726.

⁵⁶ Wyrok SN z 12 października 2007 r., V CSK 230/07, LEX nr 485903.

⁵⁷ Wyrok SA w Warszawie z 12 września 2018 r., VI ACa 834/17.

⁵⁸ Art. 37 ust. 1 zmieniony przez art. 1 pkt 35 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U.2023.1688) zmieniającej nin. u.p.z.p. z dniem 24 września 2023 r.

⁵⁹ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 2 czerwca 2021 r. I ACa 325/20, LEX nr 3215846. Por. Wyrok SN z 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, LEX nr 503415; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 342.

W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że szkodę związaną z utworzeniem OOU należy rozumieć szeroko⁶⁰, z uwagi na konieczność znoszenia, przez podmioty posiadające nieruchomości na tym obszarze, większych uciążliwości związanych z oddziaływaniem na środowisko⁶¹. Uszczerbek w rozumieniu art. 129 p.o.ś. musi być normalnym następstwem wejścia w życie rozporządzenia o utworzeniu OOU wprowadzającego ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości. Może on powstać wówczas, gdy akt ten wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia co do sposobu korzystania z nieruchomości lub też przedłuża ograniczenia na kolejny okres obowiązywania. Uszczuplenie takie nie powstaje, gdy kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie, a tym bardziej, gdy je zmniejsza⁶².

Szkoda w rozumieniu art. 129 p.o.ś. obejmuje nie tylko obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w treści rozporządzenia o utworzeniu obszaru, lecz także obniżenie jej wartości, która wynika z tego, że na skutek wejścia w życie rozporządzenia dochodzi do zwężenia granic wykonywania prawa własności (art. 140 i 144 k.c.). Dochodzi tym samym do ograniczenia wyłącznego władztwa właściciela względem nieruchomości położonej na OOU⁶³. Przepis art. 136 ust. 3 p.o.ś. rozszerza pojęcie szkody, o której mowa w art. 129 ust. 2 p.o.ś. o koszty poniesione w celu wypełnienia wymagań technicznych dotyczących budynków przez wszystkie istniejące budynki (w tym mieszkalne), także w przypadku braku obowiązku podjęcia działań w tym zakresie, jednak zastrzega konieczność wcześniejszego dokonania odpowiednich prac⁶⁴. Można więc zauważyć, że szkoda w rozumieniu art. 129 ust. 2 p.o.ś. obejmuje także koszty prac związanych z rewitalizacją akustyczną budynku oraz koszty tych prac, które dopiero mają zostać wykonane⁶⁵.

W prawie niemieckim szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości na skutek zmiany postanowień planu zagospodarowania oznacza utratę wartości

⁶⁰ Zob. np. wyrok z 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, OSNC-ZD 2009, nr D, poz. 103; wyrok z 25 lutego 2009 r., II CSK 565/08, LEX nr 528219; postanowienie z 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09, LEX nr 578138; wyrok z dnia 25 maja 2012 r., I CSK 509/11, OSNC 2013, Nr 2, poz. 26.

⁶¹ Zob. B. Rakoczy, *Glosa do wyroku SN z 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08*, PPOŚ 2010 nr 2, s. 165.

⁶² Tak np. wyrok SN z 23 czerwca 2022 r., II CSKP 262/22, LEX nr 3391954.

⁶³ Postanowienie SN z 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09, LEX nr 578138.

⁶⁴ Zob. wyrok SN z 20 kwietnia 2021 r., II CSKP 5/21, OSNC 2022, nr 2, poz. 17. Por. wyrok SA w Warszawie z 11 lipca 2022 r., VII AGa 326/22, LEX nr 3452774.

⁶⁵ Zob. postanowienie z 24 lutego 2010 r., III CZP 128/09, LEX nr 578138; wyrok SA w Warszawie z 14 marca 2016 r., VI ACa 87/15, LEX nr 2039653.; wyrok SA w Warszawie z 20 kwietnia 2016 r., VI ACa 463/15, LEX nr 2138248.

nieruchomości. Zgodnie z sekcją 42 ustawy z dnia 8 grudnia 1986 r. Prawo budowlane (Baugesetzbuch), jeżeli w skutek zmiany dozwolonego użytkowania nieruchomości dochodzi do spadku wartości nieruchomości, właściciel może żądać odpowiedniego odszkodowania pieniężnego.

D. Związek przyczynowy pomiędzy uchwalaniem planu a „szkodą rzeczywistą”

Niezbędną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej jest związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem, z którym ustawa łączy obowiązek odszkodowawczy, a jego skutkiem w sferze interesów poszkodowanego⁶⁶. W polskim prawie cywilnym została przyjęta teoria adekwatnej przyczynowości polegająca na ograniczeniu obowiązku odszkodowawczego oraz wyznaczeniu granic odpowiedzialności poprzez określenie zakresu następstw, które objęte są takim obowiązkiem⁶⁷. Wynika to z brzmienia art. 361 § 1 k.c., zgodnie z którym zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne (typowe, występujące zazwyczaj) następstwa działania lub zaniechania, z których szkoda wynikła⁶⁸. W doktrynie prawa cywilnego związek ten, określany jest mianem związku przyczynowego (kauzalnego). Z reguły przyjmuje się, że przebiega on dwuetapowo: między zdarzeniem szkodzącym a naruszeniem sfery dóbr poszkodowanego oraz między tym naruszeniem a stanem jego dóbr⁶⁹.

W judykaturze ugruntował się pogląd, że następstwo ma charakter normalny wówczas, gdy w danym układzie stosunków i warunków oraz w zwyczajnym biegu rzeczy, bez zaistnienia szczególnych okoliczności, szkoda jest zwykle skutkiem określonego zdarzenia. Dla powstania odpowiedzialności nie ma znaczenia, czy wystąpił związek przyczynowy bezpośredni, czy pośredni oraz czy jest to związek przyczynowy złożony, wieloczłonowy. Odpowiedzialność cywilną uzasadnia jednak jedynie taki związek przyczynowy wieloczłonowy, w którym między poszczególnymi ogniwami zachodzi normalna zależność przyczynowa, a więc każde ogniwo tego

⁶⁶ Zob. np. S. Garlicki, *Związek przyczynowy przy szkodzie na osobie* NP 1957 nr 10, s. 26; A. Koch, *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975, s. 66.

⁶⁷ A. Koch, *Związek przyczynowy...*, s. 51.

⁶⁸ J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania...*, s. 309.

⁶⁹ M. Kaliński, *Prawo zobowiązań – część ogólna. SPP t. 6*, (red) A Olejniczak, Warszawa 2018, s. 125.

związku podlega ocenie z punktu widzenia przyczynowości adekwatnej. Związek przyczynowy może występować jako normalny również wtedy, gdy pewne zdarzenie stworzyło warunki powstania innych zdarzeń, z których dopiero ostatnie stało się bezpośrednią przyczyną szkody⁷⁰. Adekwatny związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem wywołującym szkodę a szkodą, zachodzi także wówczas gdy zdarzenie uznane za przyczynę szkody jest warunkiem ogólnie sprzyjającym wystąpieniu szkody⁷¹. Zaznaczyć przy tym należy, że pośredni charakter związku przyczynowego nie przekreśla jego adekwatności⁷².

W prawie niemieckim związek przyczynowy (*Kausalzusammenhang, Ursächlichkeit*) uznawany jest za instytucję należącą do części ogólnej prawa zobowiązań. Omawiany jest w ramach szerszego pojęcia „przypisania szkody” (*Schadenszurechnung*), co podkreśla normatywny charakter tego zagadnienia⁷³. Podobnie jak w prawie polskim pełni on funkcję przesłanki odpowiedzialności (*die haftungsbegründende Kausalität*) oraz określa zakres odpowiedzialności (*die haftungsausfüllende Kausalität*)⁷⁴.

W reżimie odpowiedzialności za legalne działania władzy publicznej powstałe na skutek działań planistycznych związki przyczynowe pełni także funkcje jednej z niezbędnych przesłanek powstania odpowiedzialności odszkodowawczej oraz ogranicza zakres tej odpowiedzialności. Konieczność uwzględnienia związku przyczynowego jako przesłanki odpowiedzialności wynika wprost z treści przepisu. Jeżeli użyte w nim sformułowania wskazują, że pomiędzy szkodą a władczą ingerencją musi istnieć powiązanie kauzalne, albo ze sposobu sformułowania opisu stanu faktycznego w interpretowanej normie⁷⁵.

Przykładem związku przyczynowego między szkodą a władczą ingerencją organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu planowania przestrzennego, który wynika wprost z normy ustawowej jest regulacja zawarta w art. 36 u.p.z.p. W tym przepisie *expressis verbis* uzależniono możliwość wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi od zaistnienia związku przyczynowego pomiędzy uchwaleniem (zmianą) mpzp a uniemożliwieniem bądź istotnym ograniczeniem

⁷⁰ Zob. np. wyrok SN z 4 października 2012 r. I CSK 665/11, LEX nr 1228533.

⁷¹ Szerzej na temat adekwatnego związku przyczynowego zob. np. K. Krupa-Lipińska, 3. *Teoria ekwiwalentności* [w:] *Związek przyczynowy jako przesłanka odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, Warszawa 2020.

⁷² Wyrok SA w Warszawie z 20 maja 2016 r., VI ACa 249/15, LEX nr 2137043.

⁷³ W. van Gerven, J. Lever, P. Larouche, *Tort Law*, Oxford–Portland 2000, s. 396

⁷⁴ Zob. B.S. Markensinis, H. Unberath, *The German Law of Torts*, Oxford–Portland 2002, s. 106.

⁷⁵ J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 556.

dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub jej części. Konieczne pozostaje zatem ustalenie związku przyczynowego pomiędzy szkodą w postaci niemożności korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem a władczą ingerencją w postaci uchwalenia lub zmiany planu miejscowego (zdarzeniem wywołującym szkodę)⁷⁶.

Użyte w art. 36 u.p.z.p. sformułowanie („jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą”) oznacza, że przesłanką powstania roszczenia odszkodowawczego jest wyłącznie zajście wskazanego tam zdarzenia prawnego. Powinny zostać wyeliminowane inne zdarzenia, czynności prawne lub czynności faktyczne, (w tym np. podział nieruchomości, zbycie części nieruchomości, wytyczenie trasy przyszłej drogi, zmiana sposobu faktycznego wykorzystywania gruntu, obciążenie prawami na rzecz osób trzecich)⁷⁷. Zdarzeniem wywołującym szkodę nie będzie też doznanie określonego obiektywnego uszczerbku majątkowego przez właściciela nieruchomości, lecz zmiana przeznaczenia nieruchomości będąca następstwem uchwalenia lub zmiany planu. Musi zatem wystąpić związana z uchwaleniem bądź zmianą planu różnica stanu faktycznego (korzystanie) lub prawnego (przeznaczenie) nieruchomości⁷⁸. Relacja między uchwaleniem (zmianą) planu miejscowego a niemożliwością (istotnym ograniczeniem) korzystania z nieruchomości musi istnieć, ale nie jest niezbędna, aby odpowiadała cechom bezpośredniego związku przyczynowego (art. 361 k.c.) bądź była jednoczłonowa. Takie rozumienie tej przesłanki wynika z umiejscowienia w części dyspozytywnej normy zwrotu „w związku”⁷⁹.

Podobny sposób sformułowania przepisów, wskazujący *expressis verbis* na konieczność ustalania powiązań kauzalnych między władczą ingerencją i szkodą, można znaleźć w art. 129 p.o.ś. Zostały tam uregulowane kwestie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem w związku z ochroną środowiska. Odpowiedzialność odszkodowawcza uregulowana w art. 129 p.o.ś. nie dotyczy każdego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, lecz tylko takiego, które pozostaje

⁷⁶ M. Stańko, *Roszczenia właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, (red.) K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 98–99.

⁷⁷ Wyrok SN z 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11, LEX nr 1228453.

⁷⁸ Wyrok SN z 13 czerwca 2012 r., II CSK 639/11, LEX nr 1229962; wyrok SN z 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11, LEX nr 1228453, wyrok SN z 7 sierpnia 2014 r., II CSK 775/13, LEX nr 1491344.

⁷⁹ Wyroku SN z 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11, LEX nr 1228453.

w związku przyczynowym pomiędzy wprowadzeniem OOU a szkodą⁸⁰. Związek ten powinien być rozumiany szeroko. Oznacza to, że już samą uchwałą o utworzeniu OOU należy postrzegać jako pozostającą w oczywistym związku przyczynowym ze szkodą, ponieważ deprecjonuje ona nieruchomości na rynku w wyniku ograniczeń związanymi z sąsiedztwem lotniska, niezależnie od tego, czy leżą w strefie wewnętrznej czy zewnętrznej obszaru⁸¹.

Szerokie rozumienie związku przyczynowego powoduje, że obejmuje on nie tylko obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w treści uchwały o utworzeniu OOU, ale także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z tego, że wskutek wejścia w życie tego aktu prawa miejscowego może dochodzić do zawężenia granic własności (art. 140 k.c. w zw. z art. 144 k.c.) i tym samym ograniczenia władztwa właściciela względem nieruchomości⁸².

4. Problem ustalenia rozmiaru „szkody rzeczywistej”

Przy ustalaniu rozmiaru szkody spowodowanej ograniczeniem korzystania z nieruchomości, powstałej na skutek działań planistycznych gminy, stosuje się metodę dyferencyjną. Metoda ta polega na tym, że przy określeniu różnicy między stanem hipotetycznym (jaki istniałby, gdyby szkody nie wyrządzono), a stanem, jaki wytworzył się na skutek zdarzenia wyrządzającego szkodę, bierze się pod uwagę ogół dóbr i interesów poszkodowanego oraz ogół następstw zdarzenia szkodzącego. Następstwa te muszą pozostawać w związku przyczynowym ze zdarzeniem, a przepis szczególny nie może wyłączać ich zakresu odpowiedzialności⁸³. W celu ustalenia rozmiaru szkody następuje więc porównanie stanu majątku potencjalnego poszkodowanego przed i po zdarzeniu mogącym wywoływać szkodę⁸⁴.

Pojawia się kwestia, jakie kryteria należy uwzględniać przy ocenie obniżenia wartości nieruchomości. W judykaturze nie ma zgodności w zakresie doboru tych kryteriów.

⁸⁰ Wyrok SA w Warszawie z 22 marca 2018 r., V ACa 1119/17, LEX nr 2549712.

⁸¹ Wyrok SA w Poznaniu z 19 lutego 2019 r., I ACa 414/18, LEX nr 2675279.

⁸² Wyrok SA w Warszawie z 6 marca 2018 r., VII AGa 190/18, LEX nr 2522740.

⁸³ Zob. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012, s. 36-37 za T. Dybowski, [w:] *System Prawa Cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań-część ogólna*, (red.) Z. Radwański, Wrocław 1981, s. 218.

⁸⁴ Wyrok SA w Poznaniu z 19 lipca 2018 r., I ACa 1436/17, LEX nr 2546256.

W niektórych orzeczeniach wskazuje się, że, oceniając spadek wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., należy uwzględnić ustaloną na dzień sprzedaży różnicę między wartością nieruchomości, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu przed zmianą mpzp a ceną faktycznie uzyskaną przez właściciela albo użytkownika wieczystego ze sprzedaży nieruchomości po zmianie planu. W praktyce będzie to różnica między ceną, jaką właściciel albo użytkownik wieczysty uzyskałby, gdyby nie zmieniono planu a ceną faktycznie przez niego uzyskaną przy sprzedaży po zmianie planu⁸⁵. W myśl tego stanowiska, kwota faktycznie otrzymana ze sprzedaży nieruchomości ma istotne znaczenie dla ustalenia, czy w ogóle wystąpiła szkoda wynikająca z obniżenia wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany planu, a jeżeli tak, to w jakiej wysokości⁸⁶.

W innych orzeczeniach wskazuje się, że przy ustalaniu szkody należy uwzględnić wartość nieruchomości ustaloną w drodze oszacowania, a nie ceny transakcyjne uzyskane przez właściciela⁸⁷.

W analizowanej materii stanowiska doktryny także są podzielone.

Pierwsze z nich akcentuje, że szkoda w postaci obniżenia wartości nieruchomości ma charakter obiektywny i nie jest zależna od uzyskania ekwiwalentu ze sprzedaży nieruchomości⁸⁸. Dla określenia wartości nieruchomości lub jej części przed uchwaleniem planu miejscowego, należy uwzględniać przeznaczenie terenu określone w zmienionym planie miejscowym, a w przypadku jego braku - faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości. Przy określaniu wartości nieruchomości po uchwaleniu planu miejscowego, należy uwzględnić przeznaczenie terenu wynikające z nowego planu miejscowego⁸⁹.

Według innego stanowiska, dla określenia szkody w postaci obniżenia wartości nieruchomości nie będzie brana pod uwagę cena sprzedaży określona w umowie, lecz wartość rynkowa, ustalona na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami. Jednak cena sprzedaży, określona w umowie, nie pozostaje bez jakiegokolwiek

⁸⁵ Wyrok SN z 25 listopada 2015 r., IV CSK 97/15, OSNC 2016/11/131.

⁸⁶ Wyrok SA w Gdańsku z 23 stycznia 2019 r., V ACa 78/17, LEX nr 2668729.

⁸⁷ Wyrok SN z 23 kwietnia 2009 r., IV CSK 508/08, LEX nr 520034, zob. także wyrok WSA w Warszawie z 20 lipca 2006 r., IV SA/Wa 113/06, LEX nr 259605.

⁸⁸ Tak np. T. Sobel, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego*, ST 2011 nr 4, s. 48.

⁸⁹ P. Sosnowski, Komentarz do art. 36 [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, (red.) K. Buczyński Krzysztof, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, LEX/el. 2014, teza 4.

znaczenia⁹⁰. Zwolennicy tego poglądu powołują się na wyrok SN, w którym sąd uznał, że cena faktycznie uzyskana ze sprzedaży nieruchomości ma istotne znaczenie przy wyliczeniu odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Wypłata odszkodowania zmierza bowiem do wyrównania poniesionej szkody, rozumianej jako różnica między stanem majątku przed zdarzeniem oraz po zdarzeniu, którym w tym przypadku jest dane działanie planistyczne gminy. Na stan majątku właściciela nieruchomości składa się w tym przypadku również cena uzyskana ze sprzedaży⁹¹.

Przy ustalaniu zakresu uszczerbku równego obniżeniu wartości nieruchomości należy zwrócić uwagę na dwa pojęcia – na wartość rynkową nieruchomości, określoną przez rzeczoznawcę majątkowego oraz na cenę uzyskaną ze sprzedaży nieruchomości.

Cena ustalona w ramach transakcji sprzedaży nieruchomości nie zawsze musi pokrywać się z rynkową wartością nieruchomości. Z treści przepisów art. 2 pkt 18, art. 36 ust. 3 i 4, art. 37 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 7, art. 151 u.g.n wynika, że wartość nieruchomości oszacować może wyłącznie osoba posiadająca uprawnienia zawodowe rzeczoznawcy majątkowego. Argument ten znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie SN, w którym wskazuje się, że nie można utożsamiać ceny rynkowej nieruchomości z jej wartością rynkową, określoną przez rzeczoznawcę majątkowego⁹².

Za ustalaniem postaci uszczerbku za obniżenie wartości nieruchomości poprzez odwołanie się do wartości nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego, a nie ceny uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości, przemawiają także sytuacje, w których nie doszło do ustalenia ceny sprzedaży. Jako przykład można wskazać tu wniesienie części przedsiębiorstwa (art. 55¹ k.c.) aportem w zamian za udziały w podwyższonym kapitale spółki. Brak oznaczenia ceny zbywanej nieruchomości, nie stanowi przeszkody dla oszacowania wzrostu lub spadku jej wartości w związku z nowym planem miejscowym⁹³. Punktem odniesienia jest tu bowiem wartość rynkowa nieruchomości, oszacowana przez rzeczoznawcę majątkowego według zasad zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami⁹⁴.

⁹⁰ M. Myśliwiec, *Roszczenia właściciela nieruchomości wobec gminy powstałe w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmian*, "Nieruchomości" 2016, nr 6, s. 20

⁹¹ Wyrok SN z 25 listopada 2015 r., IV CSK 97/15, OSNC 2016/11/131.

⁹² Wyrok SN z 17 marca 2016 r. V CSK 414/15, LEX nr 2008151.

⁹³ Wyrok SN z 9 marca 2016 r., II CSK 411/15, LEX nr 2005373.

⁹⁴ M. Drobyszewska, P. Cegielski, *Jaki plan, taka wartość – trudny związek prawa miejscowego z wartością nieruchomości, cz. II – ujęcie prawne*, „Nieruchomości” 2017 nr 4, s. 44.

Nie można więc w pełni podzielić stanowiska SN wyrażonego w wyroku z 25.11.2015 r., II CSK 97/15⁹⁵, że odszkodowanie z art. 36 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. stanowi w praktyce różnicę między wartością nieruchomości przed zmianą planu a „ceną, jaką właściciel albo użytkownik wieczysty faktycznie uzyskał, sprzedając nieruchomość po zmianie planu”. Pogląd ten jest zasadny tylko w części, w jakiej cena (za jaką właściciel bądź użytkownik wieczysty sprzedał nieruchomość, której wartość uległa obniżeniu w związku z uchwaleniem lub zmianą mpzp) odpowiada wartości rynkowej tej nieruchomości⁹⁶.

Roszczenia z powodu obniżenia wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.), podobnie jak roszczenia o odszkodowanie za szkodę rzeczyswistą i roszczenie o wykup nieruchomości (art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p.), zmierzają do naprawienia szkody w granicach rzeczywiście poniesionej straty (*damnum emergens*), jednakże w każdym wypadku będzie to jej inny rodzaj⁹⁷.

Ograniczenia w zakresie rekompensaty uszczerbku pojawiają się także w odniesieniu do szkód powstałych na skutek wprowadzenia obszaru OOU w związku z ochroną środowiska (art. 129 p.o.ś.).

5. Podmioty uprawnione do wystąpienia o odszkodowanie o naprawienie legalnych szkód planistycznych

A. Właściciel nieruchomości i użytkownik wieczysty

Zasadniczo krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia o naprawienie szkody powstałej na skutek legalnych działań planistycznych można podzielić zasadniczo na dwie grupy. Pierwsza obejmuje podmioty wyraźnie wskazane w przepisach. Druga kategoria odnosi się do podmiotów, którym przysługują podmiotowe prawa rzeczowe na nieruchomości.

Pierwszą grupą uprawnionych do uzyskania odszkodowania są właściciele oraz użytkownik wieczysty nieruchomości. Jako przykład można wskazać art. 36 ust. 1 u.p.z.p., gdzie uregulowano kwestię rekompensaty dla właścicieli

⁹⁵ LEX nr 1956560.

⁹⁶ Podobnie także np. M Drobyszewska, P. Cegielski, *Jaki plan...*, s. 44.

⁹⁷ Wyrok z 30 czerwca 2010 r. V CSK 452/09, LEX nr 852597.

oraz użytkowników wieczystych nieruchomości, których prawo korzystania z nieruchomości zostało ograniczone na skutek uchwalenia lub zmiany mpzp⁹⁸. W orzecznictwie ugruntował się pogląd, że w przepisie tym chodzi o osoby będące właścicielami albo wieczystymi użytkownikami nieruchomości w dniu wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany, które utrzymały ten status do chwili zamknięcia rozprawy przed sądem drugiej instancji⁹⁹. Innymi słowy, warunkiem skuteczności powództwa odszkodowawczego, dochodzonego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., jest wykazanie statusu właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości zarówno w dniu wejścia w życie nowego lub zmienionego planu miejscowego, jak i dniu wytoczenia powództwa oraz utrzymanie go do chwili zamknięcia rozprawy poprzedzającej wydanie wyroku przez sąd drugiej instancji. Status ten musi być zachowany także w chwili wypłaty odszkodowania przez gminę w trybie art. 37 ust. 9 u.p.z.p.¹⁰⁰.

Za utrzymaniem tożsamości właściciela (albo wieczystego użytkownika) nieruchomości w chwili wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany z podmiotem żądającym odszkodowania przemawiają względy systemowe, a zwłaszcza reguła, według której do wykładni nieróżniących się pod względem językowym pojęć funkcjonujących w ramach jednego przepisu powinny być stosowane takie same kryteria wykładni i podobna ochrona byłego właściciela albo wieczystego użytkownika przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych¹⁰¹.

B. Problem legitymacji czynnej współwłaścicieli nieruchomości

Istotna jest kwestia legitymacji czynnej także współwłaścicieli nieruchomości do występowania z roszczeniami o naprawienie szkody powstałej na skutek ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Zarówno w art. 36 ust 1 u.p.z.p., jak i w art. 129 ust. 1 i 3 p.o.ś. wyraźnie ograniczono krąg podmiotów

⁹⁸ Zob. np. postanowienie SN z 11 października 2018 r., I CSK 275/18, Legalis nr1831068, Wyrok SA w Krakowie z 24 stycznia 2018 r. I ACa 1100/16, Legalis nr 1789011

⁹⁹ Zob. np. wyrok SN z 29 września 2015 r., II CSK 653/14, LEX nr 1920173.

¹⁰⁰ Wyrok SA w Białymstoku z 13 maja 2016 r. I ACa 586/15, LEX nr 2061947; wyrok SN z 29 września 2015 r. II CSK 653/14, LEX nr1920173.

¹⁰¹ Wyrok SN z 6 października 2016 r., IV CSK 778/15, LEX nr 2195664; por. też uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów SN z 15 września 1960 r., I CO 16/60, OSPiKA 1961, nr 7-8, poz. 196; uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów SN z 25 września 1967 r., III CZP 117/66, OSPiKA 1968, Nr 9, poz. 195.

uprawnionych do występowania z roszczeniami o odszkodowanie oraz o wykupienie nieruchomości lub jej części jedynie do właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości.

Pojawia się pytanie, czy uprawnienie do wystąpienia z roszczeniem o wykupienie nieruchomości lub odszkodowanie za szkodę spowodowaną ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia aktu planistycznego, może być uznane za „czynności zachowawcze” w rozumieniu art. 209 k.c. Przyjęcie takiego stanowiska oznaczałoby, że każdy ze współwłaścicieli może dochodzić wszelkich roszczeń zmierzających do zachowania wspólnego prawa. Współwłaściciel występowałby wówczas z roszczeniem w imieniu własnym, ale w interesie pozostałych współwłaścicieli (zastępstwo pośrednie)¹⁰².

W orzecznictwie SN przyjmuje się, że ocena dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jako czynności zachowawczych wymagałaby odniesienia się do źródła roszczenia i jego związku z prawem współwłasności. Istotne jest to, czy określona wierzytelność odszkodowawcza ma źródło w rzeczy wspólnej i stanowi składnik pewnej gospodarczej całości¹⁰³. Ponadto przyjmuje się, że czynności zachowawcze powinny służyć ochronie prawa przed możliwym niebezpieczeństwem i ta ochrona powinna odnosić się do wspólnego prawa a więc chronić interesy wszystkich współwłaścicieli¹⁰⁴. Celem czynności zachowawczej w rozumieniu art. 209 k.c. pozostaje zatem ochrona wspólnego prawa przed możliwym niebezpieczeństwem utraty prawa własności, uszkodzenia, czy pogorszenia rzeczy, stanowiącej przedmiot współwłasności. W tym pojęciu mieszczą się czynności zmierzające do usunięcia zagrożenia wspólnej rzeczy i wspólnego prawa własności tej rzeczy, a także czynności podejmowane w sytuacji, w której doszło już do naruszenia wspólnego prawa¹⁰⁵.

Wydaje się, że nie można przyjąć, iż wystąpienie z roszczeniem o odszkodowanie za szkodę spowodowaną ograniczeniem lub uniemożliwieniem korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub wystąpienie z roszczeniem o wykupienie nieruchomości lub jej części, jest czynnością zachowawczą zmierzającą

¹⁰² Podobnie por. P. Księżak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. T.), Warszawa 2023, art. 209.

¹⁰³ Zob. wyrok SN z 10 lutego 2017 r., V CSK 270/16, LEX nr 2329479.

¹⁰⁴ Zob. szerzej E. Gniewek, [w:] *SPP*, t. 3, Warszawa 2020, s. 458, nb 144.

¹⁰⁵ Zob. uzasadnienie uchwały SN z 15 listopada 2018 r., III CZP 50/18, OSNC 2019, nr 6, poz. 67.

do zachowania wspólnego prawa, tj. prawa własności¹⁰⁶. Do takich czynności zaliczyć można bowiem jedynie zachowania, które mają zapobiec utracie lub uszczupleniu samego prawa własności. Będzie to np. wytoczenie powództwa windykacyjnego, które zmierza do odzyskania przez współwłaścicieli utraconego władztwa nad rzeczą lub rozebranie budynku grożącego zawaleniem.

Trafnie wskazuje się bowiem w judykaturze, że sens prawny art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., należy ustalać zgodnie z jego brzmieniem. Przepis ten jako osobę uprawnioną do żądania wykupienia nieruchomości lub jej części wskazuje właściciela lub użytkownika wieczystego. Przedmiotem wykupu jest nieruchomość lub jej część. Brak jest wskazania, że uprawnienie to dotyczy współwłaściciela oraz że możliwe jest żądanie wykupu udziału w nieruchomości. Określenie podmiotu uprawnionego do wystąpienia z roszczeniem jako „właściciela lub użytkownika wieczystego” nie można odnosić do współwłaściciela nieruchomości. W konsekwencji należy przyjąć, że prawo żądania wykupu nieruchomości jest prawem wspólnym wszystkich współwłaścicieli i realizowane może być jedynie przez nich wszystkich łącznie¹⁰⁷. Pośrednim argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem może być także dopuszczalność zastąpienia wykupu przyznaniem nieruchomości zamiennej¹⁰⁸. Wydaje się, że w takim przypadku nie można dokonać zamiany udziału w nieruchomości, a na zamianę nieruchomości wymagana jest zgoda wszystkich właścicieli łącznie.

W zakresie analizowanego zagadnienia pozostaje też kwestia, czy odszkodowanie z tytułu uszczerbku wyrządzonego legalnymi działaniami planistycznymi gminy wchodzi do składników majątku wspólnego małżonków?

Przepisy art. 31 § 2 i art. 33 k.r.o. wskazują na kategorie przedmiotów, które wchodzi do majątku wspólnego oraz na takie przedmioty, które do majątku wspólnego wchodzić nie będą. W polskim prawie przyjęto, że na majątek wspólny małżonków składają się przedmioty nabyte w czasie trwania wspólności ustawowej przez oboje małżonków lub przez jednego z nich, z wyłączeniem tych, które enumeratywnie zaliczane są do majątków osobistych małżonków¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Podobnie też dochodzenie przez jednego ze współwłaścicieli nieruchomości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości nie jest czynnością zmierzającą do zachowania wspólnego prawa w rozumieniu art. 209 k.c. – zob. w tym zakresie uchwała SN z 15 listopada 2018 r., III CZP 50/18, OSNC 2019, nr 6, poz. 67.

¹⁰⁷ Tak np. SA w Katowicach w wyroku z 26 sierpnia 2016 r., I ACa 298/16, LEX nr 2144659.

¹⁰⁸ Zob. w tym zakresie uzasadnienie wyroku SA w Katowicach z 26 sierpnia 2016 r., I ACa 298/16, LEX nr 2144659.

¹⁰⁹ Zob. np. B. Kubica, P. Twardoch [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, (red.) M. Frasz, M. Habdas, LEX/el. 2023, art. 31.

Nie każde odszkodowanie będzie wchodziło do majątku osobistego danego małżonka. Istotny jest w tym przypadku charakter świadczenia. Otóż zarówno odszkodowanie i zadośćuczynienie stanowią rekompensatę za uszczerbek, jaki doznała dana osoba i jest to też świadczenie, które co do zasady przysługuje określonej osobie. W zakresie odszkodowania za szkodę spowodowaną ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości wspólnej na skutek uchwalenia lub zmiany mpzp nie można przyjąć, że jest ono rekompensatą szkody, której doznała konkretna osoba. Przykładem rekompensaty przysługującej konkretnej osobie może być odszkodowanie za szkodę, jaką jeden ze współmałżonków doznał na skutek wypadku drogowego oraz zadośćuczynienie za krzywdę, której w wyniku tego wypadku doznał. Wobec poczynionych uwag należy uznać, że odszkodowanie z tytułu uszczerbku wyrządzonego legalnymi działaniami planistycznymi gminy będzie wchodziło do składników majątku wspólnego.

Stanowisko to można poprzeć także dodatkowymi argumentami. Otóż w orzecznictwie SN przyjmuje się, że do majątku wspólnego zalicza się także nieruchomości nabyte na podstawie przepisów szczególnych. Należy tu wskazać m.in. na uchwałę SN z 7.03.1969 r., III CZP 10/69¹¹⁰, w której uznano, że gospodarstwo rolne, nadane w czasie trwania małżeństwa na rzecz jednego z małżonków w trybie dekretu z 6.09.1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska¹¹¹, wchodzi w skład majątku wspólnego obojga małżonków¹¹². Można więc dojść do konstatacji, że skoro wartości majątkowe uzyskane przez jednego z małżonków w trakcie trwania małżeństwa wchodzi do majątku wspólnego, także odszkodowanie za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia mpzp będzie wchodziło do wspólności majątkowej małżeńskiej.

Pamiętać przy tym należy, że w przypadku roszczeń o odszkodowanie z tytułu ograniczania sposobu korzystania ze składnika majątku wspólnego małżonków występuje współuczestnictwo materialne, ale nie jest konieczne wówczas, gdy jeden z małżonków wnosi powództwo dotyczące przedmiotów wchodzących w skład majątku wspólnego. Współuczestnictwo konieczne nie będzie występowało z tej przyczyny, że

¹¹⁰ OSNC 1970/4, poz. 53.

¹¹¹ Dz.U. Nr 49, poz. 279.

¹¹² Por. Uchwała SN z 30 listopada 1962 r., 2 CO 12/62, OSNC 1963, nr 12, poz. 255; uchwała SN z 10 października 1956 r., 3 CO 26/56, OSNCK 1957, nr 3, poz. 85. Zob. w tym zakresie także G. Jędrejek, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019, art. 31.

czynności procesowe należą do czynności zarządu, a każdy z małżonków ma prawo do samodzielnego zarządu majątkiem wspólnym¹¹³.

C. Legitymacja czynna zbywcy nieruchomości w ramach umowy dożywocia

Do kręgu podmiotów legitymowanych czynnie do wystąpienia z roszczeniami z tytułu szkód powstałych na skutek legalnych działań organów planistycznych można zaliczyć także na pewno osobę zbywającą nieruchomość na podstawie umowy dożywocia w rozumieniu art. 910 § 2 k.c.¹¹⁴. W doktrynie podnosi się bowiem, że do grupy osób, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe mogą zaliczać się podmioty, którym przysługuje prawo dożywocia w rozumieniu art. 910 § 2 k.c., nakazującym odpowiednie stosowanie przepisów o ograniczonych prawach rzeczowych do obciążenia wynikającego z umowy dożywocia.

Myśl tę potwierdza judykatura, można bowiem natrafić na interesujące z dogmatycznego punktu widzenia orzeczenia SN dotyczące dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkodę wywołaną obniżeniem wartości nieruchomości na skutek uchwalenia mpzp, w przypadku zbycia nieruchomości na podstawie umowy dożywocia. Jak wiadomo, umowa dożywocia ma odpłatny charakter¹¹⁵. W zamian za przeniesienie własności nieruchomości zbywca (dożywotnik) otrzymuje bowiem korzyść w postaci dożywotniego utrzymania (art. 908 k.c.).

Zaznaczyć przy tym należy, że sądy meriti nie negowały z reguły legitymacji czynnej w procesie odszkodowawczym o naprawienie legalnych szkód planistycznych podmiotu, który zawarł umowę dożywocia.

W wyroku SN z 10.10.2019 r., I CSK 231/19¹¹⁶ pojawiło się zagadnienie, czy zawarcie odpłatnej umowy dożywocia będzie powodowało szkodę po stronie

¹¹³ Zob. postanowienie SO w Szczecinie z 4 października 2017 r., VIII Gz 239/17, LEX nr 2370392. Por. G. Jędrejek, *op. cit.*, komentarz do art. 31 k.r.o. Zob. także wyrok SN z 11 czerwca 1999 r., II CKN 390/98, OSNC 1999 nr 12 poz. 217 oraz wyrok SA w Gdańsku z 26 września 2012 r., I ACa 470/12, LEX nr 1236083. W zakresie współuczestnictwa koniecznego małżonków zob. np. wyrok SN z 13 czerwca 1967 r., III CR 107/67, OSNC 1968, nr 4, poz. 66.

¹¹⁴ Taką możliwość dostrzega trafnie także E. Janeczko, *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, Rej. 2002 nr 11, s. 63-64.

¹¹⁵ Tak np. A. Biały [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczególna (art. 765–921(16))*, (red.) M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018, art. 908 i literatura tam powołana.

¹¹⁶ LEX nr 3560694.

dożywotnika w związku z wejściem w życie nowego mpzp i ewentualnie jaką. Innymi słowy, czy istnieje np. zależność pomiędzy zmianą aktów planistycznych a wysokością uzyskanego świadczenia w ramach umowy dożywocia.

Sąd Najwyższy uznał, że związek przyczynowy pomiędzy uchwaleniem (zmianą) mpzp, obniżeniem wartości nieruchomości a odszkodowaniem uregulowanym w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., musi być wykładany i stosowany tak, jak w przypadku każdej szkody majątkowej (art. 361 k.c.). Konieczne jest zatem ustalenie, czy osoba zbywająca nieruchomość objętą nowym mpzp w wyniku dokonanej transakcji zbycia rzeczywiście poniosła szkodę majątkową w rozumieniu przepisu art. 361 § 2 k.c., pozostającą w normalnym związku przyczynowym z wprowadzeniem nowych uregulowań. Szkada ta wystąpi wówczas, gdy wysokość świadczenia uzyskanego przez właściciela w ramach umowy dożywocia będzie miała wartość niższą, niż mógłby on uzyskać, gdyby nie uchwalenie (zmiana) mpzp. Szkada w rozumieniu art. 36 ust. 3 u.p.z.p polega więc na obniżeniu wartości nieruchomości na skutek działań planistycznych gminy, których właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) nie udało się zrekompensować w odpłatnej transakcji (sprzedaży, zamiany, dożywocia, wniesienia nieruchomości aportem do spółki itp.).

Trafnie zauważył jednak SN, że powstanie szkody po stronie dożywotnika w związku z wejściem w życie (zmianą) mpzp będzie kształtować się różnie w zależności od okoliczności konkretnego przypadku. Jeżeli wartość zbywanej na podstawie umowy dożywocia nieruchomości uległa obniżeniu na skutek władztwa planistycznego gminy, a dożywotnik wykaże, że na skutek tych zmian wartość lub rozmiar uzyskanych przez niego świadczeń będących pochodną wartości rynkowej nieruchomości jest niższa, to odszkodowanie na pewno będzie mu przysługiwało. Jeżeli natomiast obniżenie wartości nieruchomości nie wpłynie na wartość świadczeń dożywotnika, nie ma podstaw do konstruowania roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 36 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 1 u.p.z.p.

Stanowisko to może wzmacniać dodatkowo argument, że wartość prawa dożywocia może być uwzględniona przy szacowaniu wartości nieruchomości. Oznacza to, że prawo dożywocia może prowadzić do automatycznego obniżenia ceny nieruchomości podczas szacowania. Wartość prawa dożywocia zostaje bowiem zaliczona na poczet ceny nieruchomości, której ustalona wartość nie uwzględniała

wartości prawa dożywocia¹¹⁷. Obliczenie wartości prawa dożywocia następuje według zasad jego szacowania dla potrzeb zamiany na rentę. Uwzględnienie wartości prawa dożywocia przy szacowaniu wartości nieruchomości jest dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, w której nie ma wątpliwości, że w wyniku obniżenia wartości oszacowania prawa korzystające z pierwszeństwa nie pozostaną bez pokrycia przed prawem dożywocia, utrzymanym w mocy. W takiej sytuacji przy ustalaniu ceny nieruchomości obciążonej prawem dożywocia istnieje obowiązek odliczenia wartości tego prawa. Zgodnie z regulacją kodeksową, odliczenie wartości prawa dożywocia jest dopuszczalne, gdy nieruchomość obciążona dożywociem jest wolna od hipotek, a także, gdy prawo dożywocia utrzymane w mocy korzysta z pierwszeństwa przed ustanowioną hipoteką¹¹⁸.

6. Legitymacja bierna w zakresie legalnych szkód planistycznych

Podmioty zobowiązane do skompensowania szkody powstałej na skutek legalnych działań planistycznych można zasadniczo podzielić na dwie grupy. Pierwsza to organy władzy publicznej sprawujące władztwo planistyczne. Do drugiej grupy zaliczyć można inne podmioty niż organy władzy publicznej, których działalność w odpowiedni sposób przyczyniła się do powstania wspomnianej szkody.

W pierwszej grupie znajdują się podmioty wydające akty prawa miejscowego, z których wynikają ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Odpowiedzialność ponosi wówczas j.s.t. wydająca akt prawa miejscowego. Zasadniczo będzie to gmina, która uchwaliła mpzp, jednak w przypadku, w którym ustalenia planu stanowią realizację celów ponadlokalnych koszty te ponoszą inne podmioty, w zależności od zasięgu ponad lokalnego celu publicznego (art. 21 u.p.z.p.). *De lege lata* legitymacja bierna została ograniczona tylko do sytuacji, w których gmina samodzielnie ustaliła społeczno-gospodarcze przeznaczenie terenu oraz sposobu korzystania z niego (art. 36 ust. 1a u.p.z.p.). Wyłączona jest natomiast odpowiedzialność odszkodowawcza gminy

¹¹⁷ Zob. szerzej o tym np. M. Tyczka, [w:] *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz do części drugiej kodeksu postępowania cywilnego*, (red.) E. Wengerek, M. Tyczka, Warszawa 1998, s. 592.

¹¹⁸ *Ibidem*, s. 592 i n.; zob. także K. Radel, *Umowa dożywocia i jej funkcja alimentacyjna*, Rozprawa doktorska, Białystok 2016, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5725/1/K_Radel_Umowa_dozywocia_i_jej_funkcja_alimentacyjna.pdf, [dostęp z 03-05-2023 r.]

za działania, które są od niej niezależne. Trafnie wskazuje się w doktrynie, że gmina jako osoba prawna, korzystająca z samodzielności w zakresie finansowym oraz majątkowym, nie powinna ponosić obciążeń spowodowanych rozstrzygnięciami niewynikającymi z jej polityki przestrzennej lub niezwiązanymi z lokalnym zakresem zadań¹¹⁹.

Trudności przy ustalaniu podmiotu zobowiązanego do kompensowania szkody, powstałej na skutek legalnych działań planistycznych, stwarza treść art. 136 ust. 2 p.o.ś. W sposób lakoniczny określono tu podmiot obowiązany do wykupienia nieruchomości. Wskazano jedynie, że zobowiązanym do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem OOU.

Lapidarne określenie podmiotu zobowiązanego do wykupienia nieruchomości nasuwa wątpliwości interpretacyjne. Pojawiają się tu dwa rozbieżne stanowiska.

Obowiązek wykupienia nieruchomości niektórzy autorzy wiążą z podmiotem, którego działalność wywołała po stronie rady powiatu lub sejmiku województwa powinność wydania uchwały w sprawie utworzenia OOU, a nie na organie administracji, który wydał ten akt. Zgodnie z tym poglądem, wyrażanie „działalność, która spowodowała wprowadzenie ograniczeń”, można rozumieć jako wystąpienie z wnioskiem o pozwolenie na budowę, który wywołał w konsekwencji utworzenie OOU¹²⁰.

Według odmiennego stanowiska, obowiązany do wykupu nieruchomości jest organ, który utworzył OOU (rada powiatu lub sejmik województwa). Za poparciem tej tezy mogą przemawiać następujące argumenty¹²¹

Po pierwsze, utworzenie OOU następuje na podstawie uchwały podjętej odpowiednio przez sejmik województwa lub przez radę powiatu. Po drugie, z art. 134 p.o.ś. wynika, że do zapłaty odszkodowania lub nabycia nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska zobowiązane są podmioty publiczne. Powoduje to uznanie, że te same podmioty będą zobowiązane do wykupienia nieruchomości w przypadku żądania nabycia nieruchomości w związku z ustaleniem OOU. Po trzecie,

¹¹⁹ Tak np. Z. Niewiadomski [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szymtt, Ł. Złakowski, Warszawa 2009, s. 320-321.

¹²⁰ Tak np. J. Jendrośka, *Komentarz do art. 136 [w:] Ustawa- Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX/el. 2001, teza 2.

¹²¹ Tak np. B. Rakoczy, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, (red.) Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 224.

uchwała rady powiatu lub sejmiku województwa wprowadza ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, a nie podmiot, którego działania wywołały konieczność podjęcia uchwały o utworzeniu OOU¹²².

Drugie stanowisko wydaje się budzić zasadnicze zastrzeżenia. Trafnie zauważono w literaturze, że w art. 134 p.o.ś. uregulowano kwestie związane z wypłatą odszkodowania lub wykupem nieruchomości przez j.s.t. lub Skarb Państwa. Znajduje się on w innym rozdziale ustawy i dotyczy wyłącznie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości związanych z ochroną zasobów środowiska¹²³. Są to odmienne regulacje prawne, z których wynika, że roszczenia o wykupienie nieruchomości mogą być dochodzone w dwóch trybach. Jeżeli zatem ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości jest związane z ochroną zasobów środowiska (art. 130 ust. 1 p.o.ś.), żądanie wykupu nieruchomości następuje na podstawie zasad i trybu określonego w u.g.n. Gdy natomiast ograniczenie sposobu korzystania ze środowiska będzie następstwem ustanowienia OOU (art. 135 p.o.ś.), to dochodzenie roszczeń o wykup odbywa się w trybie przewidzianym w art. 136 ust. 1 p.o.ś., przewidującym właściwość sądów powszechnych¹²⁴.

Do drugiej grupy podmiotów zobowiązanych do wyrównania uszczerbków powstałych na skutek działalności planistycznej można zaliczyć niekiedy także inwestora. Może ponosić on bowiem odpowiedzialność wobec właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości za skutki w postaci ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem (art. 63 ust. 3 u.p.z.p.). Warunkiem powstania takiej odpowiedzialności tego podmiotu jest uzyskanie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

¹²² *Ibidem*, s. 224.

¹²³ M. Górski, *Komentarz do art. 136 [w:] Prawo Ochrony Środowiska*, Legalis/el. 2019, nb. 4.

¹²⁴ Wyrok SN z 10 października 2008 r., II CSK 216/08, LEX nr 577165.

7. Podstawowe roszczenia obejmujące rekompensatę pieniężną i ustalanie rozmiaru odszkodowania

„Rekompensata pieniężna” jest jedną z podstawowych form naprawienia szkody wywołanej legalnymi działaniami planistycznymi organów administracji publicznej. Wydaje się nie mieć zastosowania w tym przypadku przepis art. 363 k.c. w zakresie zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej (*in valuta*) jako jednego ze sposobów naprawienia szkody. Regulacja ta dotyczy jedynie odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej. Przepisu art. 363 § 1 k.c. nie powinno jednak stosować się w zakresie wyboru sposobu kompensacji szkody w sytuacji, w których zostały ustawowo przewidziane odrębne tryby postępowania (postępowanie cywilne, postępowanie administracyjne)¹²⁵.

W ustawach regulujących kwestie związane odpowiedzialnością organów władzy publicznej za skutki ich działalności w sferze planowania przestrzennego, przewidziano różne formy (postacie) odszkodowań (rekompensaty pieniężnej).

W niektórych przypadkach ustawodawca uzależnia przyznanie odszkodowania od obniżenia wartości nieruchomości (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.; art. 129 ust. 2 p.o.ś.) spowodowanej uchwaleniem aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości (mpzp, uchwały sejmiku województwa o utworzeniu OOU). W innych przypadkach (art. 36 ust. 3 u.p.z.p) przyznanie rekompensaty pieniężnej uzależnione pozostaje od obniżenia wartości nieruchomości oraz od spełnienia dodatkowych warunków, do których zalicza się zbycie nieruchomości i nieskorzystanie z innych form rekompensaty (odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę lub wykupu nieruchomości).

Rekompensata pieniężna przysługuje także za szkodę powstałą w związku z ograniczeniem korzystania z nieruchomości na skutek wydania decyzji WZ (art. 63 ust. 3 u.p.z.p.) lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 58 ust. 2 u.p.z.p.). Stosuje się wówczas odpowiednio przepisy art. 36 - 37 u.p.z.p.

Istotna wydaje się także kwestia ustalenia rozmiaru odszkodowania za szkodę wywołaną działalnością planistyczną. Chodzi tu

¹²⁵ Zob. K. Czub [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, (red.) M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2023, art. 363. Por. wyrok SN z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, LEX nr 527139; wyrok SN z 3 marca 2022 r., II CSKP 746/22, LEX nr 3409116.

o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.) dla terenów, na których obowiązywał plan miejscowy uchwalony przed 1 stycznia 1995 r., przestał on obowiązywać z mocy prawa, a gmina w przepisany czas nie uchwaliła nowego planu¹²⁶.

W znowelizowanej u.p.z.p. z 7 stycznia 2023 r.¹²⁷ zmieniono przepisy dotyczące sposobu ustalania odszkodowania dla właścicieli nieruchomości, których wartość uległa obniżeniu w związku z uchwalaniem mpzp dla obszarów nieobjętych ciągłością planistyczną. Nowelizacja miała na celu dostosowanie stanu prawnego do treści wyroku TK z dnia 22 maja 2019 r., SK 22/16¹²⁸. Stwierdzono w nim częściową niekonstytucyjność przepisu art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Trybunał uznał, że art. 37 ust. 1 u.p.z.p., rozumiany w ten sposób, że pozwala na ustalenie mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w mpzp, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Na podstawie ustawy nowelizującej wprowadzono do ustawy o planowaniu przestrzennym nowy art. 87 pkt 3b. Przyjęto tam, że jeżeli uchwalenie planu miejscowego nastąpiło po dniu 31 grudnia 2003 r. (w związku z utratą mocy przez mpzp uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r.), przepisu art. 37 ust. 1 zdanie drugie u.p.z.p., nie stosuje się do obniżenia wartości nieruchomości, o ile wartość nieruchomości, określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w szczegółowym mpzp uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r., jest większa niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej wykorzystywania po utracie mocy tego planu. W takim przypadku obniżenie wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., stanowi różnicę między wartością nieruchomości, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w szczegółowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r., a jej wartością ustaloną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym. Oznacza to, że jeśli postanowienia szczegółowego planu miejscowego dawały szersze możliwości zagospodarowania terenu niż postanowienia aktualnego planu, to przy ustaleniu wysokości odszkodowania należy uwzględnić przeznaczenie nieruchomości według

¹²⁶ Plany miejscowe uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r., zachowały moc obowiązującą do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. (art. 87 ust. 3 u.p.z.p.).

¹²⁷ Dokonana na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2022.2747).

¹²⁸ OTK-A 2019/48.

planu nieobowiązującego. Na przykład, jeśli postanowienia nieobowiązującego planu umożliwiały zabudowę nieruchomości na cele mieszkaniowe, natomiast w nowym planie zmieniono sposób zagospodarowania nieruchomości, wprowadzając ograniczenia lub zakazując zabudowy mieszkaniowej, to przy ustalaniu wysokości odszkodowania należałoby uwzględnić przeznaczenia nieruchomości z planu już nieobowiązującego.

Wejście w życie omawianej nowelizacji spowodowało zrównanie sytuacji prawnej podmiotów na obszarach, objętych tzw. luką planistyczną z sytuacją prawną podmiotów, na których nie zaistniała taka sytuacja. Odszkodowanie w obu przypadkach będzie równe różnicy między starym a nowym planem. Dotychczas bowiem odszkodowanie w okresie tzw. luki planistycznej było uzależnione od faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości¹²⁹.

Nowelizację tę, co do zasady należy ocenić pozytywnie. Pojawiają się jednak pewne trudności w zakresie stosowania jej jedynie do „planów miejscowych szczegółowych”, przy pominięciu zupełnie „miejscowych planów ogólnych”. Wyłączenie to powoduje, że tylko na obszarach objętych planami szczegółowymi, możliwe byłoby zastosowanie wprowadzonego rozwiązania prawnego w zakresie ustalania wartości nieruchomości na potrzeby odszkodowania¹³⁰. Oznacza to, że jedynie właściciele nieruchomości, dla których uchwalono miejscowe plany szczegółowe, będą mogli uwzględnić korzystniejszy sposób ustalania wysokości odszkodowania.

Wydaje się, że dokonując omawianego wyłączenia, zawężono tym samym krąg podmiotów uprawnionych do dochodzenia odszkodowania na nowych zasadach. Ma to szczególnie doniosłe znaczenie, gdyż sporządzanie planów miejscowych nie było obligatoryjne i obejmowało jedynie małe obszary (niekiedy części miasta lub gminy). W przeważającej większości warunki i sposoby zagospodarowania gruntów ustalone były na podstawie ogólnych planów miejscowych.

Jak trafnie dostrzeżono w doktrynie, TK we wspomnianym wyroku z dnia 22 maja 2019 r., (SK 22/16) posługiwał się kategorią „planu zagospodarowania przestrzennego”, nie zawężając zakresu orzeczenia jedynie do planów miejscowych szczegółowych. Wzmacnia to dodatkowo argumentację, że nowelizacja dotyczy jedynie

¹²⁹ W zakresie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zob. także M. J. Nowak, *Konsekwencje finansowe uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu wcześniej nieobjętego planem*, *Nieruchomości* 2023 nr 3, Legalis/el.

¹³⁰ Problematyka ta została dostrzeżona już w doktrynie zob. np. T. Gawroński, *Odszkodowania w związku z uchwaleniem planu miejscowego - nowe zasady*, LEX/el. 2023.

niektórych podmiotów uprawnionych do dochodzenia roszczeń. Ponadto wydaje się, że omawiana nowela nie w pełni realizuje wyrok TK. Orzeczenie to zapadło bowiem na skutek rozpoznania skargi konstytucyjnej dotyczącej sposobu ustalenia obniżenia wartości nieruchomości na obszarze objętym postanowieniami ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego.

8. Przyznanie nieruchomości zamiennej jako sposób naprawienia szkody planistycznej

W przypadku odpowiedzialności za legalne działania organów sprawujących władztwo planistyczne występują często inne niż rekompensata pieniężna oryginalne sposoby naprawienia szkody. Jednym ze sposobów naprawienia szkody uregulowanym w przepisach prawa administracyjnego będzie zaoferowanie przez organ administracji publicznej „nieruchomości zamiennej” (art. 36 ust. 2 u.p.z.p.).

Pojawia się kwestia, czy omawiany sposób naprawienia szkody może być rozumiany jako postać restytucji naturalnej (art. 363 § 1 k.c.), czy też należy go zakwalifikować jako występujący obok *in valute* lub *in natura* kolejny sposób naprawienia szkody, uregulowany w przepisach prawa administracyjnego.

Za zaliczeniem zamiany nieruchomości jako kategorii naprawiania szkody *in natura* mogłaby przemawiać sama konstrukcja przywrócenia stanu poprzedniego, które ma na celu doprowadzenie naruszonych dóbr do stanu, jaki istniałby, gdyby do ich naruszenia nie doszło¹³¹. W przypadku zaoferowania przez gminę nieruchomości zamiennej, naprawienie szkody obejmowałoby przywrócenie poprzedniego stanu faktycznego¹³². Jak bowiem trafnie wskazuje się w doktrynie, w sytuacji, w której szkoda wynika z ograniczenia albo uniemożliwienia korzystania z rzeczy, zachowanie zobowiązanego do naprawienia szkody powinno przybrać postać przede wszystkim odpowiednich czynności faktycznych¹³³.

Innym argumentem może być stanowisko, że naprawienie szkody przez przywrócenie stanu poprzedniego, nie musi prowadzić do osiągnięcia stanu

¹³¹ Zob. np. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 485.

¹³² Zob. szerzej T. Wiśniewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, wyd. II*, (red.) J. Gudowski, Warszawa 2018, art. 363.

¹³³ Zob. szerzej Z. Banaszczyk, [w:] *Kodeks cywilny Komentarz, t. I*, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 2015, art. 363, nb 12.

identycznego ze stanem hipotetycznym. Świadczenie podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody przez *restitutio in integrum* powinno prowadzić do umożliwienia zaspokajania za pomocą naruszonego dobra w co najmniej zbliżonym stopniu potrzeb poszkodowanego, które byłyby zaspokajane za pomocą tego dobra, gdyby nie doszło do wyrządzenia szkody wynikłej z jego naruszenia¹³⁴.

Można jeszcze zauważyć, że roszczenia uregulowane w art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p. stanowią szczególną kategorię roszczeń odszkodowawczych i mają charakter cywilnoprawny¹³⁵. W odróżnieniu zatem od reguł ustalania renty planistycznej (w związku ze wzrostem wartości nieruchomości), zastrzeżonych dla trybu postępowania administracyjnego, wszelkie spory na tle dochodzenia roszczeń w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia mpzp, pozostają w kognicji sądów powszechnych¹³⁶.

Za bronionym stanowiskiem może przemawiać także fakt, że do transakcji zamiany nieruchomości, pomiędzy gminą a właścicielem, stosuje się przepis art. 603 k.c. dotyczący umowy zamiany¹³⁷.

W literaturze podkreśla się, że nieruchomość zamienna (tzw. rekompensacyjna), przyznana w ramach odszkodowania, powinna być „odpowiednia” (art. 131 ust. 1 u.g.n., art. 36 ust. 2 u.p.z.p.). Oznacza to, że nieruchomość zamienna powinna charakteryzować się podobnymi cechami do nieruchomości zamienianej, przy uwzględnieniu takich elementów jak położenie, przeznaczenie w planie miejscowym, wyposażenie w infrastrukturę techniczną¹³⁸ (ekwiwalent ekonomiczno- funkcjonalny).

Nie zawsze możliwe będzie dokonywanie zamiany nieruchomości o identycznej wartości. W praktyce obrotu pojawia się problem dopłat do zamiany nieruchomości o różnych wartościach. W przepisach u.p.z.p. nie uregulowano jednak zamiany nieruchomości z dopłatą. Zamiana nieruchomości uregulowana została jedynie w art. 15 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa oraz własność j.s.t. mogą być przedmiotem zamiany na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub osób prawnych. W przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości. Jak już stwierdzono w judykaturze, że brak

¹³⁴ Por. wyrok SN z 19 lutego 2003 r., V CKN 1690/00, LEX nr 83828.

¹³⁵ Por. wyrok SN z 7 listopada 2019 r., IV CSK 366/18, LEX nr 3427013.

¹³⁶ Zob. szerzej T. Gawroński, *op. cit.*, LEX/el. 2023.

¹³⁷ Tak także A. Olejniczak, *Prawo zobowiązań – Część szczegółowa. SPP Tom 7*, (red.) J. Rajski, Warszawa 2018, s. 280.

¹³⁸ T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 320.

w u.g.n. dodatkowych unormowań oznacza, że do zamiany należy stosować przepisy art. 603- 604 k.c.¹³⁹.

Niewielka dopłata przez jedną ze stron różnicy wartości rzeczy będącej przedmiotem zamiany nie wpływa na istotę umowy zamiany¹⁴⁰. Będzie ona stanowiła pieniężne świadczenie dodatkowe, zapewniające równowagę ekonomiczną kontraktu¹⁴¹. Problemy pojawiają się w sytuacji, w której wysokość dopłaty przewyższa wartość świadczenia niepieniężnego. Dotyczy on przede wszystkim kwalifikacji prawnej takiej umowy. Z jednej strony pojawiają się postulaty, że umowa taka ma charakter umowy sprzedaży ze względu na swą wartość, która przewyższa znacząco wartość rzeczy świadczonej¹⁴². Z drugiej strony wskazuje się, że umowa taka powinna być kwalifikowana jako umowa nienazwana (art. 353¹ k.c.)¹⁴³.

Należy opowiedzieć się jednak za koncepcją, że wszelkie dopłaty w transakcji zamiany nieruchomości powodują, że będzie ona kwalifikowana jako umowa nienazwana (art. 353¹ k.c.). Konsekwencje prawne tej umowy zostaną ustalone w drodze wykładni złożonych oświadczeń woli, z uwzględnieniem reguł określonych w art. 56 i 65 k.c. W razie niewielkich dopłat zastosowanie znajdą przepisy kodeksu cywilnego w zakresie umowy zamiany (art. 603 k.c.). Natomiast w sytuacji, w której wysokość dopłaty przekroczy wartość nieruchomości zamienianej, zastosowania nie będą miały przepisy dotyczące umowy zamiany, lecz regulacje dotyczące sprzedaży (art. 535 § 1 k.c.)¹⁴⁴.

Uznając zamianę nieruchomości jako szczególną restytucję naturalną, można by wskazać, że omawiany sposób naprawienia szkody, nie wyklucza całkowicie drugiego ze sposobów naprawienia szkody (*in valuta*). W judykaturze podkreśla się bowiem, że jeżeli mimo naprawy, stan z punktu widzenia jej walorów technicznych, użytkowych, estetycznych odbiega znacznie od stanu pierwotnego, to wówczas wyjątkowo należy dopuścić możliwość wyrównania szkody przez przyznanie poszkodowanemu uzupełniającego odszkodowania pieniężnego. Rozwiązanie takie jest zgodne z postulatem całkowitego naprawienia szkody¹⁴⁵. Zawarcie umowy zamiany

¹³⁹ Tak np. postanowienie NSA z 9 października 2013 r., I OSK 2121/13, Legalis nr 918469.

¹⁴⁰ M. Nesterowicz, [w:] *Komentarz do Kodeksu Cywilnego, t. II*, (red.) J. Winiarz, Warszawa 1989, s. 590.

¹⁴¹ A. Olejniczak, [w:] *Prawo zobowiązań – część szczegółowa...*, s. 281.

¹⁴² Zob. M. Safjan, *Kodeks cywilny, Komentarz, t. II*, (red.) Pietrzykowski, Warszawa 2015, s. 382.

¹⁴³ Tak np. A. Olejniczak, [w:] *Prawo zobowiązań – część szczegółowa...*, s. 295.

¹⁴⁴ *Ibidem*, s. 295.

¹⁴⁵ Zob. w tym zakresie wyrok SN z dnia 3 lutego 1971 r., III CRN 450/70, OSNCP 1971, nr 11, poz. 205, z omówieniem A. Szpunara i W. Wanatowskiej, *Przegląd orzecznictwa*, NP 1972, nr 7–8, s. 1154

nieruchomości z dopłatą wyklucza jednak całkowicie możliwość zastosowania takiego rozwiązania. Ewentualność taka istniałaby wówczas gdyby gmina zaproponowałaby nieruchomość rekompensacyjną o niższej wartości niż nieruchomość podlegająca zamianie. Wydaje się, że dopuszczalne byłoby także przyznanie odszkodowania pieniężnego, które stanowiłoby różnicę wartości zamienianych nieruchomości.

9. Roszczenie o wykupienie całości lub części nieruchomości objętej działalnością planistyczną

A. Powstanie roszczenia o wykupienie nieruchomości i jego alternatywny charakter prawny

Roszczenie o wykupienie nieruchomości stanowi szczególny sposób naprawienia szkody, charakterystyczny dla odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne szkody spowodowane działalnością planistyczną organów administracji. Warto wskazać, że roszczenie o wykup nieruchomości przyznane zostało na zasadzie wyjątku i dotyczy sytuacji szczególnych, tj. wprowadzenia zakazów i znaczących utrudnień. Innymi słowy, jeżeli możliwe jest kontynuowanie przez właściciela dotychczasowego faktycznego (lub potencjalnie dopuszczalnego) sposobu korzystania z nieruchomości bez istotnych ograniczeń, roszczenie nie przysługuje¹⁴⁶. Roszczenie to występuje w przypadku władczych ingerencji takich jak wywłaszczenie, ustanowienie służebności publicznoprawnych na nieruchomości oraz ograniczenie sposobów korzystania z nieruchomości (np. art. 113 ust. 3, art. 124 ust. 5, art. 126 ust. 4 u.g.n., art. 23 ust. 2 u.p.p., art. 19 ust. 8 u.s.p., art. 36 ust. 1 u.p.z.p., art. 129 ust. 1 p.o.ś.).

Roszczenie o wykupienie nieruchomości (art. 36 ust. 1 pkt. 2 u.p.z.p.) jest traktowane przez ustawodawcę jako równorzędne jurydycznie z roszczeniem odszkodowawczym za szkodę rzeczywistą (art. 36 ust. 1 pkt. 1 u.p.z.p.). Oba te roszczenia mają **a l t e r n a t y w n y c h a r a k t e r p r a w n y**. Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 19.03.2018 r., V ACa 273/17¹⁴⁷ stwierdził, że warunkiem koniecznym dla istnienia (powstania) alternatywnych roszczeń o wykupienie

oraz orzeczenie z dnia 5 grudnia 1960 r., III CR 783/60, OSN 1962, nr 2, poz. 54, z omówieniem J. Pietrzykowskiego, *Przegląd Orzecznictwa*, NP 1963, nr 7–8, s. 873.

¹⁴⁶ Zob. np. wyrok SN z 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11, LEX nr 1228453.

¹⁴⁷ LEX nr 2475077.

nieruchomości lub zapłatę odszkodowania jest zmiana mpzp lub uchwalenie nowego planu i będąca tego wynikiem niemożność korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej części. Pomiędzy wystąpieniem tych zdarzeń musi występować związek przyczynowo-skutkowy¹⁴⁸. Dopiero po zaistnieniu wszystkich przesłanek uprawniony podmiot może złożyć skuteczny wniosek o wykup nieruchomości. Z treści przepisu art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. wynika, że do właściciela nieruchomości uprawnionego do rekompensaty na podstawie art. 36 u.p.z.p. należy wybór, czy domaga się wykupu całej, czy też części nieruchomości. Nie uregulowano jednak, czy wybór właściciela uzależniony jest od objęcia planem całej powierzchni nieruchomości, czy też jej części¹⁴⁹. Właściciel nie jest zobowiązany do określenia kwoty, za jaką gmina ma wykupić nieruchomość¹⁵⁰. Ustalenie ceny wykupu nieruchomości następuje na zasadach określonych art. 150 u.g.n. z uwzględnieniem cen rynkowych przy zastosowaniu wskazanych nim metod.

B. Kryteria określania ceny wykupu

Istota problemu przy ustalaniu wartości nieruchomości nie dotyczy tego, czy cena powinna odpowiadać aktualnej rynkowej wartości nieruchomości, lecz tego, jakie przeznaczenie tej nieruchomości (sprzed czy po uchwaleniu planu miejscowego) ma być podstawą odpowiedniego szacunku.

Pojawia się przede wszystkim pytanie, czy przy ustalaniu wartości nieruchomości należy uwzględnić także zamierzone przez właściciela przeznaczenie nieruchomości, jeżeli nie wynika ono wprost z postanowień planu miejscowego.

Do tej kwestii odniósł się SN w wyroku z 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11¹⁵¹. Sprawa dotyczyła zobowiązania gminy do złożenia oświadczenia woli o nabyciu niezabudowanej nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. Powód podnosił, że na skutek uchwalenia mpzp zmieniono przeznaczenie działki z rolniczej na

¹⁴⁸ Zob. także A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, (red.) M. Wierzbowski, LEX/el. 2021, art. 36.

¹⁴⁹ Wyrok SA w Rzeszowie z 18 czerwca 2019 r., I ACa 504/18, Legalis nr 2285673.

¹⁵⁰ Wyrok SN z 15 lutego 2013 r., I CSK 305/12, LEX nr 1313188.

¹⁵¹ LEX nr 1228453.

drogę wewnętrzną dojazdową, co uniemożliwia korzystanie z niej w dotychczasowy sposób.

Zdaniem Sądu Najwyższego, istota instytucji prawnej wykupu, jako następstwa zmiany miejscowego planu, wymaga uwzględnienia stanu (charakteru) nieruchomości, sposobu jej użytkowania istniejącego przed datą sprzed wejścia planu w życie. Przemawia za tym jej cel zmierzający, przez zapewnienie ekwiwalentu, do usunięcia skutków ograniczenia prawa własności odnoszonego do wcześniejszego korzystania z nieruchomości (faktycznego lub potencjalnego, zgodnego z dotychczasowym przeznaczeniem), brak w ustawie kryterium spadku/wzrostu bądź różnicy wartości nieruchomości. Cena ma wyrównać wskazaną różnicę, a nie być tylko źródłem dochodu albo straty wynikających z aktualnego statusu nieruchomości. Odnośnie do zamierzonego wykorzystywania decydujące znaczenie należy przypisać postanowieniom planu miejscowego, a nie późniejszym zdarzeniom lub czynnościom prawnym, w tym zmierzającym np. do wydzielenia terenu pod nowe drogi publiczne lub drogi wewnętrzne.

Za trafne należy uznać stanowisko dopuszczające uwzględnienie zamierzonego przez właściciela wykorzystania nieruchomości przy ustalaniu ceny wykupu. Godne aprobaty wydaje się także stanowisko SN, zgodnie z którym przy ocenie, czy nieruchomość może być wykorzystana w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, powinno przyjąć się nie tylko uprzednie faktyczne jej wykorzystanie, lecz należy też uwzględniać, jak dana nieruchomość w określonych okolicznościach była oraz jak mogła być zagospodarowana¹⁵². Oznacza to, że na równi z dotychczasowym faktycznym korzystaniem z nieruchomości należy traktować również potencjalnie dopuszczalny sposób korzystania z nieruchomości¹⁵³.

Przy ustalaniu wartości, za jaką nieruchomość ma zostać wykupiona, istotne znaczenie odgrywa także fakt, czy na danym terenie wcześniej obowiązywał mpzp. Wyszczególnić można tu dwie sytuacje. Pierwsza dotyczy terenu objętego wcześniej planem miejscowym, który następnie został uchylony lub zmieniony. Druga odnosi się do terenów nigdy nieobjętych miejscowym planem lub terenów określonych w planie

¹⁵² Zob. np. wyrok SN z 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06, LEX nr 421051; wyrok SN z 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, LEX nr 508833; wyrok SN z 11 września 2009 r., V CSK 46/09, LEX nr 1615043; wyrok SN z 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11, LEX nr 1228453.

¹⁵³ Podobnie np. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 36 [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, (red.) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, LEX/el. 2018.

miejscowym uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który z mocy prawa utracił moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2004 r. (tzw. luka planistyczna).

Ustalenie wartości nieruchomości, za jaką ma być ona wykupiona w przypadku pierwszym, nie budzi chyba większych wątpliwości. Jeżeli na skutek zmiany planu miejscowego doszło do ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości lub jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, wartość nieruchomości określana jest na podstawie dotychczasowego przeznaczenia wynikającego z planu miejscowego, który jest zmieniany lub uchylany. Przy czym korzystanie z nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem oznacza korzystanie z niej w sposób przewidziany w mpzp albo w decyzji WZ. Natomiast korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób dotyczy faktycznego użytkowania nieruchomości. Oznacza to, że dla oceny zasadności roszczenia opartego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. konieczne pozostaje ustalenie potencjalnej, ale jednocześnie realnej w okolicznościach sprawy, konkretnej możliwości korzystania z nieruchomości, która została utracona lub istotnie ograniczona¹⁵⁴.

Sytuacja druga wydaje się bardziej skomplikowana. Podkreślić należy, że konieczność opracowania przez gminy nowych mpzp, w związku z utratą mocy obowiązującej planów opracowanych przed 1995 r., wynika z zasady ciągłości działań planistycznych gminy. Jeżeli zatem w wyniku zaniechania planistycznego gminy w danym okresie nie obowiązywał żaden mpzp (tzw. luka planistyczna), sytuacji tej nie można utożsamiać z sytuacją, w której dla danego obszaru nigdy nie uchwalono mpzp. Innymi słowy, niezasadne byłoby zrównanie sytuacji, w której dany obszar nigdy nie był objęty jakimkolwiek mpzp z sytuacją, w której uchwalony przed 1995 rokiem plan miejscowy utracił moc *ex lege* z dniem 31 grudnia 2003 r.¹⁵⁵. Trafne w tym zakresie wydaje się stanowisko SN, że nieuchwalenie mpzp w terminie przewidzianym przez przepisy prawa, stanowi zaniechanie przez władzę lokalną prowadzenia prawidłowej polityki przestrzennej na podległym jej obszarze, którego negatywnymi konsekwencjami nie powinni być dotknięci właściciele (użytkownicy wiczyści)¹⁵⁶.

Pojawia się pytanie, czy przy szacowaniu wartości wykupu można uwzględnić dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości wynikające z mpzp, który *ex lege* utracił moc obowiązującą. Problematyka ta wydaje się ciągle aktualna, nawet w materii

¹⁵⁴ Tak też np. wyrok SA w Warszawie z 8 lutego 2018 r., V ACa 254/17, LEX nr 2469974.

¹⁵⁵ Por. wyrok SN z 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14, LEX nr 1683406.

¹⁵⁶ Zob. np. wyrok SN z 9 września 2015 r., IV CSK 754/14, LEX nr 1789174.

nowelizacji ustawy dokonanej w 2023 roku, dotyczy ona bowiem także sposobu ustalania odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.) oraz odszkodowania za rzeczywistą poniesioną szkodę (art. 36 ust.1 pkt 1 u.p.z.p.) w związku z uchwaleniem mpzp na obszarach, na których nie została zachowana ciągłość planistyczna.

Zagadnienie to zostało podniesione przez SN m.in. w wyroku z dnia 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08¹⁵⁷. W stanie faktycznym, w którym zapadł wyrok, skarżący trafnie zakwestionował ważność planu miejscowego uchwalonego przed dniem 31 grudnia 1994 r., który utracił moc obowiązującą w dniu 1 stycznia 2003 r. SN uznał jednak, że nie ma podstaw do twierdzenia o niejako automatycznej zmianie dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości i charakteru terenu, na którym nieruchomości się znajdują, wraz z wygaśnięciem z końcem 2003 r. mocy obowiązującej planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazuje na to przepis z art. 59 u.p.z.p., z którego wynika, że zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wymaga ustalenia w drodze decyzji WZ. Sąd Najwyższy uznał zatem, że w sytuacji, w której okresy objęte kolejnymi mpzp nie następują bezpośrednio po sobie, nie ma przeszkód do uwzględnienia danych wynikających z poprzedniego planu i pomocniczego odwoływania się do niego. Nie istnieją bowiem podstawy do przyjęcia, że dotychczasowe przeznaczenie i charakter terenu ulegają automatycznej zmianie wraz z wygaśnięciem mocy obowiązującej dotychczasowego planu¹⁵⁸. Oznacza to, że w przypadku zgłoszenia przez właściciela roszczenia o wykupienie nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 1 pkt. 2 u.p.z.p. można także odwołać się (w celu ustalenia dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości) do postanowień planu miejscowego, który utracił *ex lege* moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2004 r. Dokonując więc oceny, tego czy nowy mpzp doprowadził do ograniczenia korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, nie można ograniczyć się jedynie do stwierdzenia, że istniała hipotetyczna możliwość zagospodarowania nieruchomości na tle poprzednio obowiązującego planu, który utracił moc na podstawie art. 87 ust. 3 u.p.z.p., Konieczne jest uwzględnienie wszystkich uwarunkowań prawnych

¹⁵⁷ LEX nr 508833.

¹⁵⁸ Wyrok SN z 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, LEX nr 508833.

i faktycznych wpływających na możliwość zagospodarowania konkretnej nieruchomości¹⁵⁹.

Trafnie zauważył SN w omawianym wyroku, że za potrzebą odwołania się do postanowień nieobowiązującego planu miejscowego, w celu ustalenia przeznaczenia nieruchomości niezbędnego przy ustalaniu ceny wykupu, przemawia fakt, że zagospodarowanie terenu na nieruchomości nieobjętej planem miejscowym wymaga wydania decyzji WZ. Jeżeli decyzja WZ nie została wydana po okresie utraty *ex lege* mocy obowiązującej planu miejscowego, nie ma podstaw do twierdzenia, że zmienił się sposób użytkowania terenu. Podkreślić należy jednak, że odwołanie się do postanowień nieobowiązującego planu miejscowego przy ustalaniu ceny wykupu nieruchomości może nastąpić jedynie posiłkowo i tylko w zakresie, w jakim dotyczy ono ustalenia przeznaczenia nieruchomości. Postanowienia tego planu nie wywierają bowiem żadnych wiążących skutków prawnych¹⁶⁰.

C. Sposób realizacji roszczenia o wykupienie nieruchomości

Realizacja roszczenia o wykupienie nieruchomości lub jej części (art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. oraz art.129 ust 1 p.o.ś.) następuje na podstawie umowy pomiędzy gminą a właścicielem nieruchomości w formie aktu notarialnego¹⁶¹. Jeżeli gmina nie dokona wykupienia nieruchomości pomimo zaistnienia wszystkich przesłanek uzasadniających wykup nieruchomości (tj. ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem na skutek uchwalenia lub zmiany mpzp, związek przyczynowy pomiędzy uchwaleniem mpzp a ograniczeniem korzystania), właścicielowi przysługuje roszczenie o wykup na podstawie art. 64 k.c. w zw. z art. 1047 k.p.c. w toku postępowania sądowego. Zobowiązanie gminy do złożenia oświadczenia woli o zawarciu umowy może nastąpić wyłącznie w razie spełnienia się wszystkich

¹⁵⁹ Zob. np. wyroki SN: z 10 stycznia 2019 r., II CSK 714/18, LEX nr 2604279; z 23 lutego 2022 r., II CSKP 442/22, LEX nr 3403020; 15 marca 2023 r., II CSKP 1654/22, LEX nr 3561910; z 26 stycznia 2023, II CSKP 1657/22, niepubl.

¹⁶⁰ W zakresie ustalenia przeznaczenia nieruchomości w zob. także A. Polus, *Ustalenie dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości w przypadku utraty mocy obowiązującej dotychczasowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Glosa do wyroku SN z dnia 11 maja 2018 r., II CSK 461/17, OSP 2019, nr 9, s. 82; A. Polus, Przeznaczenie nieruchomości na cele budowlane w okresie "luki planistycznej". Glosa do wyroku SN z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 52/18, PiP 2021, nr 11, s. 174-179.*

¹⁶¹Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie ...s. 319.*

niezbędnych przesłanek wskazanych w normie prawnej, z której obowiązek złożenia woli wynika¹⁶². Uwzględniając roszczenie sąd, stwierdza obowiązek pozwanego do złożenia oświadczenia woli o oznaczonej treści. Wydane w wyniku tego postępowania orzeczenie sądu zastępuje oświadczenie woli gminy i powoduje powstanie stosunku prawnego. Ma więc ono charakter konstytutywny. Skutki prawne powstają z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia, albo nadania mu klauzuli wykonalności w sytuacji, w której zastępowane oświadczenie woli jest zależne od wzajemnego świadczenia wierzyciela¹⁶³. Jego skutek polegać będzie na powstaniu fikcji prawnej, że z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia, oświadczenie woli tej treści zostało przez tę stronę złożone. Wówczas prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek strony do złożenia oznaczonego oświadczenia woli zastępuje tylko to oświadczenie. Jeżeli więc oświadczenie to ma stanowić składnik umowy, jaka ma być zawarta pomiędzy stronami, do jej zawarcia wymagane jest złożenie odpowiedniego oświadczenia woli przez drugą stronę z zachowaniem wymaganej formy¹⁶⁴.

W praktyce pojawiła się kwestia, czy zobowiązanie gminy przez sąd do wykupienia nieruchomości lub części daje podstawę do nałożenia na gminę obowiązku nabycia udziału we współwłasności nieruchomości¹⁶⁵. Nasuwa się odpowiedź negatywna. Użyte w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. przez ustawodawcę pojęcie „części nieruchomości” nie jest tożsame, jak się wydaje, z udziałem we współwłasności. Wykup części nieruchomości dotyczy sytuacji, w której tylko konkretna fizyczna część nieruchomości dotknięta jest negatywnymi skutkami zmiany mpzp¹⁶⁶. Stanowisko to odnosi się także do wykupu nieruchomości z której korzystanie zostało ograniczone na skutek wprowadzenia OOU.

10. Termin wykonania niektórych obowiązków obciążających gminę wynikających z legalnej działalności planistycznej

W pewnych przypadkach przepisy przewidują obowiązek naprawienia szkód wynikających ze zgodnego z prawem wykonywania zadań przez organy administracji

¹⁶² Zob. wyrok SA w Katowicach z 26 sierpnia 2016 r., I ACa 298/16, LEX nr 2144659; zob. także postanowienie SN z 10 sierpnia 2018 r., III CZP 15/18, LEX nr 2531310.

¹⁶³ Wyrok SN z 22 stycznia 2015 r., I CSK 224/14, LEX nr 1659207.

¹⁶⁴ Wyrok SN z 21 października 2016 r., IV CSK 12/16, Legalis nr 1533145.

¹⁶⁵ Zob. wyrok SA w Katowicach z 26 sierpnia 2016 r., I ACa 298/16, LEX nr 2144659.

¹⁶⁶ Wyrok SA w Katowicach z 26 sierpnia 2016 r., I ACa 298/16, LEX nr 2144659.

publicznej zawierają dość dokładnie uregulowania dotyczące terminu wykonania niektórych obowiązków gminy wynikających z realizacji działalności planistycznej. W myśl regulacji art. 37 ust. 9 zd. 1 u.p.z.p. „wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p., następuje w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej”. Pomijając niezbyt udane dogmatycznie ujęcie tego przepisu, należy stwierdzić, że termin ten odnosi się do następującego katalogu roszczeń: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, wykupienie nieruchomości lub jej części, zaoferowanie przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej oraz o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości, przysługujących na skutek ograniczenia lub uniemożliwienia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą mpzp.

W judykaturze pojawiają się pewne wątpliwości dotyczące zakresu stosowania sześciomiesięcznego terminu przewidzianego w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. w przypadku wykupu nieruchomości. Pojawia się pytanie, czy przepis ten odnosi się tylko do zawarcia przez strony umowy o wykup nieruchomości, czy obejmuje także wykonanie przez gminę obowiązku wykupu, tj. zapłatę wynagrodzenia.

Kwestia ta stała się przedmiotem rozstrzygnięć sądów powszechnych. Interesujący wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 maja 2018 r., I ACa 1421/16¹⁶⁷, można uznać za dość typowy i inspirujący. Otóż właściciele nieruchomości wystąpili z powództwem o zobowiązanie pozwanego do zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości. Powództwo zostało uwzględnione przez SO, który jednocześnie oddalił żądanie w zakresie odsetek ustawowych od ceny nabycia udziałów. Sąd Okręgowy wskazał, że wartość nieruchomości została ustalona w toku niniejszego postępowania i nie miała charakteru historycznego, w związku z czym domaganie się odsetek za okres poprzedzający prowadziłyby do nieuzasadnionej podwójnej waloryzacji, to jest w wyniku naliczenia odsetek ustawowych oraz wzrostu wartości nieruchomości.

Sąd Apelacyjny nie podzielił jednak stanowiska SO i wskazał, że ustalenie wartości rynkowej nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego według zasad określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 11 w zw. z art. 2 pkt 18 u.p.z.p.) jest obowiązkiem gminy i powinno nastąpić we wskazanym przez art.

¹⁶⁷ LEX nr 2514608.

37 ust. 9 u.p.z.p. sześciomiesięcznym terminie, liczonym od daty złożenia wniosku o wykup przez uprawnionego. Do tego czasu powinno dojść nie tylko do wyceny nieruchomości, lecz także do jej nabycia. Sąd Apelacyjny zauważył, że niedochowanie sześciomiesięcznego terminu rodzi konsekwencje w postaci powstania roszczenia o odsetki, które stanowi sankcję dla gminy za nieterminowe zrealizowanie wykupu nieruchomości. Brzmienie przepisu w zestawieniu z art. 37 ust. 9 u.p.z.p. nie pozostawia bowiem wątpliwości co do tego, że odsetki ustawowe przysługują właścicielowi (wierzycielowi) za opóźnienie w samym wykupie nieruchomości a nie, jak w poprzednim stanie prawnym¹⁶⁸, w zapłacie należności z tytułu jej wykupu¹⁶⁹. Oznacza to, że ustawodawca ustanowił termin sześciomiesięczny nie tylko do zawarcia przez strony umowy wykupu nieruchomości, ale także do **w y k o n a n i a** przez gminę tego obowiązku tj. do zapłaty wynagrodzenia¹⁷⁰.

Podzielić należy stanowisko wyrażone w tym wyroku. Treści przepisu art. 37 ust. 9 zd. 1 u.p.z.p. wskazuje bowiem *explicite*, na „wykonaniu obowiązku wynikającego z roszczeń”. Przez „wykonanie obowiązku” w doktrynie rozumie się podjęcie przez gminę właściwych czynności polegających na dokonaniu oceny zasadności i prawidłowości roszczenia z uwzględnieniem stanu faktycznego i prawnego sprawy, a następnie na zrealizowaniu roszczenia (np. na wykupie nieruchomości albo wypłacie odpowiedniego odszkodowania)¹⁷¹.

Pozostaje kwestia warunków dochodzenia odsetek za opóźnienie stanowiących sankcję dla gminy za nieterminowe zrealizowanie wykupu nieruchomości (art. 481 k.c.).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że możliwość dochodzenia odsetek nie jest uwarunkowana uprzednim wystąpieniem przez właściciela lub użytkownika wieczystego z wnioskiem o wykup nieruchomości określającym cenę tego nabycia. Wniosek będzie skuteczny, nawet jeżeli nie zostanie w nim określona kwota, jaką uprawniony zamierza uzyskać od gminy. Sankcja przewidziana w art. 37 ust. 9 u.p.z.p.

¹⁶⁸ Przepis art. 36 ust. 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym utracił moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. 11 lipca 2003 r.

¹⁶⁹ Pogląd ten został szeroko przyjęty w orzecznictwie por. wyrok SN z 11 kwietnia 2014 r., I CSK 365/13 niepubl., wyrok SN z 15 lutego 2013 r., I CSK 305/12 LEX nr 1313188, wyrok SN z 18 listopada 2004 r., I CK 244/04, niepubl.

¹⁷⁰ Por. postanowienie SN z 29 maja 2018 r., II CSK 45/18, Legalis nr 1793738. Zob. także wyrok SN z 15 lutego 2012 r., I CSK 305/12, OSNC-ZD 2013, nr 4, poz. 76.

¹⁷¹ Zob. szerzej na ten temat P. Jarzyński, 2.1.4. *Realizacja roszczeń i ich dochodzenie przed sądem cywilnym* [w:] *Inwestycje budowlane w praktyce*, (red.) P. Jarzyński, LEX/el. 2022.

w postaci odsetek ustawowych za opóźnienie w wypłacie odszkodowania lub w wykupie nieruchomości musi odnosić się do ceny nieruchomości, którą gmina byłaby zobowiązana zapłacić, gdyby zawarła umowę z uprawnionym. Cena ta ustalana jest zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Oznacza to, że gmina ma obowiązek zapłaty odsetek na rzecz uprawnionego z chwilą powstania wymagalności roszczenia o wykup, tj. z upływem 6 miesięcy od daty złożenia wniosku. Podstawą naliczenia odsetek ustawowych za opóźnienie będzie wartość nieruchomości określona według cen i stanu ustalonych na datę wykupu¹⁷².

Warto zaznaczyć, że przepis art. 37 ust. 9 u.p.z.p. nie pozwala na zasądzenie odsetek według zasad wynikających z przepisów k.c., gdyż przy takiej interpretacji art. 37 ust. 9 u.p.z.p. byłby przepisem zbędnym i do ich zasądzenia wystarczający byłby art. 481 § 1 k.c.¹⁷³. Trafnie zatem wskazał SA w przytoczonym wyroku, że wniesienie pozwu o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli nie ma wpływu na roszczenie właściciela o odsetki za opóźnienie w realizacji wykupu nieruchomości. W takim przypadku strona naruszająca obowiązek wynikający z bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa czerpałaby jednocześnie korzyść z własnego zaniechania¹⁷⁴.

Strony stosunku odszkodowawczego mogą, jak się wydaje, w drodze porozumienia ustalić także inny (niż sześciomiesięczny) termin wykonania obowiązku przez zobowiązanego. Przekroczenie tego terminu także spowoduje obliczane odsetek ustawowych za opóźnienie (art. 37 ust. 9 u.p.z.p.). Roszczenie o odsetki powstaje od daty złożenia wniosku, także w sytuacji, w której ustalenie kwoty odszkodowania następuje w postępowaniu sądowym. Brak jest podstaw do żądania odsetek za opóźnienie od daty orzekania przez sąd¹⁷⁵.

Pojawia się też pytanie, czy odsetki ustawowe za opóźnienie (art. 37 ust. 9 u.p.z.p.) stanowią jedyną konsekwencję nieterminowej wypłaty przez gminę odszkodowania lub nieterminowym wykupie nieruchomości, czy też podmiot poszkodowany może dochodzić odszkodowania na zasadach ogólnych, uregulowanych w kodeksie cywilnym, w tym odsetek za zwłokę (art. 476 k.c.)¹⁷⁶.

W doktrynie pojawiają się w tej materii rozbieżne stanowiska.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ Zob. wyrok SN z 15 lutego 2013 r. I CSK 305/12, Legalis nr 644690.

¹⁷⁴ Zob. np. wyrok SA w Warszawie z 23 maja 2018 r., I ACa 1421/16, LEX nr 2514608.

¹⁷⁵ Postanowienie SN z 29 maja 2018 r., II CSK 45/18, Legalis nr 1793738.

¹⁷⁶ Zob. także A. Polus, *Przekroczenie terminu do wykupu nieruchomości. Glosa do wyroku SN z 7.11.2019, IV CSK 366/18, PiP 2023 nr 6, s. 176-181.*

Według pierwszego z nich, regulacja prawna zawarta w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. stanowi *lex specialis* w stosunku do regulacji zawartej w art. 476 k.c. Nie ma więc możliwości dochodzenia naprawienia pełnej szkody, jaką właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości poniósł w związku z nieterminową wypłatą odszkodowania¹⁷⁷.

Według odmiennego stanowiska, przepis art. 37 ust. 9 u.p.z.p. odnosi się wyłącznie do przekroczenia terminu przewidzianego do realizacji roszczenia. Będzie to oznaczało, że właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może dochodzić naprawienia szkody, jaka powstała w związku z brakiem wypłaty odszkodowania, na zasadach ogólnych uregulowanych w kodeksie cywilnym¹⁷⁸.

Należy podkreślić, że w przepisach k.c. wyraźnie odróżniono „zwłokę” (art. 476 k.c.) od zwykłego „opóźnienia” (art. 481 k.c.). Jak wiadomo, opóźnienie zachodzi wówczas, gdy świadczenie nie jest spełnione w terminie, a nieistotna jest przy tym przyczyna opóźnienia. Odsetki są należne nawet wówczas, gdy wierzyciel nie poniósł żadnej szkody w wyniku opóźnienia dłużnika. Odsetki za zwłokę przysługują w przypadku wystąpienia okoliczności zawinionych przez zobowiązanego. Jak się wydaje, przepis art. 37 ust. 9 u.p.z.p. wyczerpująco reguluje konsekwencje opóźnienia zarówno w zapłacie odszkodowania, jak i w wykupie nieruchomości. W rozumieniu tego przepisu opóźnienie zachodzi także w sytuacji, w której gmina nie wypłaca odszkodowania w ciągu sześciu miesięcy od złożenia wniosku, nie przedstawiła oferty wykupu w tym terminie uprawnionemu lub w wypadku ustalenia wynagrodzenia za wykup w przewidziany prawem sposób, uchyla się od dokonania wykupu¹⁷⁹. Odsetki ustawowe przysługują uprawnionemu od ceny, którą gmina byłaby zobowiązana zapłacić, gdyby zawarła umowę z uprawnionym¹⁸⁰.

Przepis art. 37 ust 9 u.p.z.p. jako regulacja szczegółowa stanowi, jak się wydaje, wystarczającą podstawą do dochodzenia odsetek za opóźnienie w wykonaniu obowiązku naprawienia szkody spowodowanej uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu. Podzielić tym samym należy stanowisko SN wyrażone w wyroku z 15 lutego 2013 r. I CSK 305/12¹⁸¹, że przepisy art. 36 – 37 u.p.z.p. wyczerpująco normują odpowiedzialność gminy za legalne następstwa uchwalenia mpzp, w tym także kwestię

¹⁷⁷ Tak np. J. Zięty, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego ...*, s. 60.

¹⁷⁸ *Ibidem*, s. 60.

¹⁷⁹ Zob. np. wyrok SN z 15 lutego 2013 r. ,I CSK 305/12, LEX nr 1313188.

¹⁸⁰ Wyrok SN z 22 stycznia 2015 r., I CSK 224/14, LEX nr 1659207 .

¹⁸¹ LEX nr 1313188.

odsetek za opóźnienie w wykupie nieruchomości. Brak zatem podstaw do stosowania regulacji dotyczących opóźnień w spełnieniu świadczenia zawartych w przepisach k.c., ponieważ przy takiej interpretacji art. 37 ust. 9 u.p.z.p. byłby przepisem zbędnym, skoro do zasądzenia odsetek wystarczający byłby art. 481 § 1 k.c. Z art. 476 k.c. wynika, że dłużnik, nie dotrzymując terminu spełnienia świadczenia, pozostaje w zwłóce, a wierzyciel nie musi udowadniać, że niedotrzymanie terminu spełnienia świadczenia jest spowodowane okolicznościami, za które dłużnik odpowiada, lecz jedynie to, iż termin ten upłynął bezskutecznie. Dłużnik, który twierdzi, że nie popadł w zwłokę, lecz w opóźnienie zwykle niestwarzające negatywnych następstw, także tych wynikających z art. 491 § 1 k.c., powinien tę okoliczność wykazać (art. 6 k.c.)¹⁸².

Przepis art. 37 ust. 9 u.p.z.p. reguluje jeden z przypadków szczególnych, o których stanowi art. 361 § 2 k.c. Stanowi on zatem wyczerpującą regulację w razie opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub wykupie nieruchomości. Właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują jedynie odsetki za opóźnienie. Przepis art. 37 ust. 9 u.p.z.p. nie przewiduje dochodzenia roszczeń powstałych wskutek opóźnienia (także zawinionego) w wykonaniu obowiązków nałożonych na gminę innych niż *explicite* w nim wskazanych¹⁸³.

11. Roszczenie o zwrot odszkodowania w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego

W pewnych sytuacjach, wskutek późniejszych zdarzeń prawnych, może powstać o b o w i ą z e k z w r o t u wypłaconego odszkodowania z tytułu ingerencji organów sprawujących legalne władztwo planistyczne. Obowiązek taki aktualizuje się w sytuacji stwierdzenia przez organ nadzoru lub sąd administracyjny nieważności uchwały rady gminy w sprawie mpzp ze skutkiem *ex tunc*. Roszczenie o zwrot odszkodowania będzie wymagalne z dniem w którym rozstrzygnięcie nadzorcze lub wyrok sądu administracyjnego stają się prawomocne¹⁸⁴. Zwrot odszkodowania następuje po wezwaniu właściwego organu, a zazwyczaj jest to gmina, której rada uchwaliła plan

¹⁸² Wyrok WSA w Krakowie z 5 czerwca 2019 r., I AGa 71/19, LEX nr 2780949.

¹⁸³ Zob. np. Wyrok SN z 7 listopada 2019 r., IV CSK 366/18, LEX nr 3427013 z glosą A. Polus, *Przekroczenie terminu do wykupu nieruchomości...*, s. 176-181.

¹⁸⁴ Por. K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski (red.), A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011 r., s. 303.

miejscowy. Adresatem obowiązku zwrotu kwoty stanowiącej równowartość wypłaconego odszkodowania będzie aktualny właściciel¹⁸⁵. Niezwrócenie odszkodowania otwiera drogę postępowania sądowego. Właściwym trybem postępowania będzie tutaj tryb cywilnoprawny, co wynika *explicite* z regulacji art. 37 ust. 10 u.p.z.p.

Należy odnotować pojawiające się w doktrynie i judykaturze istotne kontrowersje dotyczące powstania roszczenia o zwrot odszkodowania w sytuacji, w której stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie mpzp powoduje wzrost wartości nieruchomości, który związany jest z jej powrotem do poprzedniego przeznaczenia. Może to stanowić źródło przysporzenia w majątku aktualnego właściciela. Powrót do poprzedniego przeznaczenia nieruchomości nie zawsze oznacza automatycznie wzrost jej wartości, w szczególności jeżeli nieruchomość została zabudowana zgodnie z ograniczeniami przewidzianymi w uchylonym mpzp. Uchylenie planu w takiej sytuacji może spowodować tylko iluzoryczny wzrost wartości nieruchomości¹⁸⁶.

Pojawia się pytanie, czy gmina może odstąpić od dochodzenia (zaniechać dochodzenia) roszczeń o zwrot wypłaconego odszkodowania, w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego.

Przepis art. 36 ust. 5 i 6 u.p.z.p. daje podstawę do postawienia takiej tezy. W przypadku odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę ustawodawca posłużył się zwrotem odszkodowania „podlegają zwrotowi”. Redakcja wskazanego sformułowania sugeruje, że w razie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie mpzp powstaje obowiązek zwrotu odszkodowania. Natomiast w przypadku roszczeń o zwrot odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości ustawodawca użył sformułowania „gmina może żądać od aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości zwrotu kwoty stanowiącej równowartość wypłaconego odszkodowania”. Wskazuje to na istnienie po stronie organu elementu uznaniowości.

W doktrynie podkreśla się, że z uwagi na powiązanie przyczyny zwrotu odszkodowania ze stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, należy przyjąć, że wypłacone właścicielowi odszkodowania stają się świadczeniami nienależnymi (art. 410 k.c.). Na podstawie tego przepisu powstaje obowiązek zwrotu po stronie wzbogaconego właściciela. Powstaje jednak pytanie, czy

¹⁸⁵ Tak np. wyrok SN z 23 kwietnia 2009 r., IV CSK 508/08, LEX nr 520034.

¹⁸⁶ Zob. szerzej np. J. Zięty, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego...*, s. 61.

organ wykonawczy gminy ma obowiązek wykonania przysługującego mu prawa podmiotowego.

W doktrynie można napotkać stanowisko z zgodnie którym, wójt (burmistrz, prezydent miasta), powinien wezwać aktualnych właścicieli i użytkowników wieczystych do zwrotu kwot stanowiących równowartość wypłacanych odszkodowań¹⁸⁷.

Pogląd ten nie jest w pełni przekonywujący. Reguły wykładni językowej wskazują, że użyte przez ustawodawcę zwroty: odszkodowania „podlegają zwrotowi” oraz „może żądać” zwrotu odszkodowania wskazują na celowe działanie ustawodawcy i pozostawienie organom administracji uznaniowości w zakresie dochodzenia zwrotu odszkodowania. Ponadto zgodnie z zasadą zakazu wykładni synonimicznej, której reguła głosi, że różnym zwrotom nie należy nadawać takiego samego znaczenia, nie można przyjąć, że użyte przez ustawodawcę stwierdzenia „podlegają zwrotowi” oraz „może żądać” powodują powstanie po stronie gminy obowiązku dochodzenia zwrotu odszkodowań. Zwrot odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości pozostaje zatem fakultatywny. Fakultatywność ta jest jednak ograniczona przez zasadę równości wobec prawa, co oznacza, że gmina nie może różnicować sytuacji prawnej obywateli na tym samym obszarze i żądać zwrotu odszkodowania tylko od niektórych podmiotów¹⁸⁸. Zwrot dotyczy zarówno wypłat odszkodowań w formie pieniężnej, jak i sytuacji, w której realizacja roszczenia nastąpiła w drodze nieruchomości zamiennej¹⁸⁹.

¹⁸⁷ T. Bąkowski, Komentarz do art. 36 [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX/el. 2004, teza 5.

¹⁸⁸ K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski (red.), A. Szmytt, Ł. Złakowski, *op. cit.*, s. 303.

¹⁸⁹ J. Zięty, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego...*, s. 61.

Rozdział V

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone w wyniku normatywnego bezprawia planistycznego

1. Uwagi wstępne

Jak już wspomniano mpzp jest aktem prawa miejscowego (aktem normatywnym), wydawanym w formie uchwały j.s.t. Jeżeli jest on niezgodny z prawem i z tej przyczyny zostanie uznany za nieważny, nie może skutkować powstaniem roszczeń z art. 36 u.p.z.p. W takim przypadku wchodzi w grę odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawności (art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 1 k.c.). Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. i 417 k.c. i n. nie tylko są odrębne, ale co do zasady wręcz się wzajemnie wykluczają¹.

Koncepcja odpowiedzialności za szkody wyrządzone bezprawiem legislacyjnym (bezprawie normatywne) zaczęła się kształtować na początku XX w., gdy w demokratycznych systemach prawnych ugruntowała się świadomość obywateli w zakresie kontroli tworzenia ustaw przez organy prawodawcze². *De lege lata* pojęcie „bezprawia normatywnego” funkcjonuje powszechnie w doktrynie oraz orzecznictwie. Rozumie się je jako zarówno działanie (wydanie bezprawnego aktu normatywnego) i zaniechanie normatywne (legislacyjne)³. Odpowiedzialność gminy będzie zatem dotyczyła konsekwencji podjętych przez nią działań lub zaniechań (odpowiedzialność

¹ Szerzej na ten temat przesłanek odpowiedzialności związanej z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zob. np. wyrok SA w Katowicach z 19 marca 2018 r., V ACa 273/17, LEX nr 2475077.

² M. Safjan, *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej - od winy funkcjonowania do bezprawności normatywnej*, Zeszyty Prawnicze 2003 nr 2-3, s. 145.

³ W zakresie zaniechania normatywnego (legislacyjnego) jako przyczyny odpowiedzialności *ex delicto* zob. np. E. Bagińska, *Glosa do wyroku SN z dnia 4 sierpnia 2006 r., III CSK 138/05*, OSP 2008, nr 3, s. 27 i n.

w wąskim znaczeniu) i przyjęcie na siebie obowiązku dołożenia należytej staranności w zakresie uchwalania aktów planistycznych⁴.

Przykładem bezprawności normatywnej w zakresie działalności planistycznej gminy może być przede wszystkim uchwalenie mpzp niezgodnego z aktami wyższego rzędu (tj. Konstytucją RP lub ustawą). Taka niezgodność musi zostać stwierdzona we właściwym postępowaniu. Dopiero uzyskanie właściwego prejudykatu będzie skutkowało możliwością powstania odpowiedzialności odszkodowawczej j.s.t. za niezgodne z prawem działanie o charakterze planistycznym.

Bezprawności w działalności planistycznej, polegającej na niewydaniu aktu normatywnego, można upatrywać się jedynie w sytuacji, w której gmina jest o b o w i ą z a n a d o w y d a n i a t a k i e g o a k t u. Jak wiadomo, rada gminy nie ma obowiązku uchwalenia mpzp. Istnieją jednak pewne wyjątki w tym zakresie. W myśl art. 14 ust. 7 u.p.z.p., plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Do takich wyjątków zalicza się m.in. nieruchomości zajęte pod byłe lotniska wojskowe, przekazanych właściwym j.s.t. (art. 98 ust. 2 ustawy z 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego⁵), tereny objęte planem generalnym (art. 55 ust. 9 ustawa z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze⁶) oraz obszar Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej (art. 5 ust. 1 ustawa z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady⁷). Jeżeli rada gminy dla takich terenów nie sporządzi planu miejscowego, pojawia się przesłanka odpowiedzialności w związku z niewydaniem aktu normatywnego (bezprawne zaniechanie normatywne).

Odpowiedzialność organów władzy publicznej z a w y d a n i e niezgodnego z prawem aktu normatywnego opiera się na zasadach uregulowanych w art. 417¹ § 1 k.c. Natomiast w przypadku n i e w y d a n i a a k t u n o r m a t y w n e g o, odpowiedzialność władzy publicznej opiera się na zasadach określonych w art. 417¹ § 2 k.c. Do powstania odpowiedzialności władzy publicznej na podstawie omawianego przepisu konieczne jest to, aby wydanie aktu normatywnego nastąpiło z naruszeniem prawa. Niezgodność z prawem aktu normatywnego należy rozumieć ściśle jako niezgodność wywiedzionej z niego normy z normą hierarchicznie

⁴ Zob. M. Kotulski, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, (red.) Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013, s. 488.

⁵ Dz.U.2022.2061, ze zm.

⁶ Dz.U.2022.1235 ze zm.

⁷ Dz.U.2015.2120 ze zm.

wyższą według konstytucyjnego katalogu źródeł prawa⁸. Taki kierunek wykładni wynika z faktu, że przepis art. 417¹ § 1 k.c. wiąże taką niezgodność ze sprzecznością badanej normy z treścią norm zawartych w ściśle określonych aktach normatywnych (Konstytucji RP, ratyfikowanej umowie międzynarodowej lub ustawie). Ustalenie niezgodności z prawem aktu normatywnego ustawa wiąże z prejudycjalnym w tym zakresie rozstrzygnięciem innego organu niż sąd orzekający o odszkodowaniu⁹.

2. Problem ujęcia bezprawności normatywnej w zakresie aktów planistycznych

Użyte przez ustawodawcę w art. 417 i n. k.c. pojęcie „niezgodność z prawem” wzbudziło liczne rozbieżności doktrynalne. Jak wiadomo, w przepisach kodeksu cywilnego nie określono *expressis verbis* tego pojęcia, a zagadnienie to zostało jednak szeroko omówione i opracowane w doktrynie¹⁰. Zasadniczo można wyróżnić dwa ujęcia tego pojęcia.

Pierwsze w wąskie, ujmujące niezgodność z prawem jako sprzeczność z prawem pozytywnym¹¹. Drugie, szerokie, określające bezprawność jako sprzeczność z prawem lub zasadami współżycia społecznego, a więc utożsamiane z tradycyjnym desygnatem pojęcia bezprawności w dziedzinie odpowiedzialności odszkodowawczej¹².

Bezprawność w wąskim ujęciu wywodzona była wprost z faktu użycia terminu „niezgodność z prawem” w art. 417 § 1 k.c. Zwolennicy tej koncepcji podkreślają, że kodeksowa formuła została przejęta z art. 77 ust.

⁸ Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksy cywilnego*, RPEiS 2004 nr 2, s. 15.

⁹ Z. Banaszczyk, [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna*, SPP, t. 6, (red.) A. Olejniczak, Warszawa 2018, s. 855.

¹⁰ Zob. np. J.M. Kondek, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności*, LEX/el. 2013; J. Dąbrowa, *Wina jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Wrocław 1968; T. Karaś, S. Żółtek, *Bezprawność w prawie cywilnym i karnym*, Prok. i Pr. 2006 nr 11, s. 115 i n.; R. Kasprzyk, M. Owczarek, *Problem bezprawności względnej w systemie odpowiedzialności deliktowej*, Palestra 2004 nr 5–6, s. 36 i n.; R. Kasprzyk, *Bezprawność względna* SP 1998 nr 3.

¹¹ Por. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, s. 796–801.

¹² Szerzej na temat pojęcia bezprawności zob. np. E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, SPA, t. 12, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 335; Z. Banaszczyk [w:] *Prawo zobowiązań - część ogólna*. SPP, t.6. (red.) A. Olejniczak Warszawa 2023, s.873

1 Konstytucji RP¹³. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00¹⁴ opowiedział się natomiast za wąskim rozumieniem terminu „bezprawność”. Stwierdził on, że niezgodność z prawem w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji RP musi być rozumiana zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji RP). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem „zasad współżycia społecznego” lub „dobrych obyczajów”. Zasady współżycia społecznego nie są częścią porządku prawnego obowiązującego w Polsce, tak jak miało to miejsce w art. 90 Konstytucji z 1952 r., zgodnie z którym obywatel Rzeczypospolitej Polskiej obowiązany był przestrzegać nie tylko przepisów Konstytucji i ustaw, ale także szanować zasady współżycia społecznego¹⁵. Ponadto tezę o możliwości wąskiego rozumienia bezprawności wzmacnia brak odpowiednika dawnego art. 135 k.z., zgodnie z którym wyrządzenie szkody mogło nastąpić rozmyślnie lub przez niedbalstwo, jeżeli sprawca wykroczył poza granice, zakreślone przez dobrą wiarę lub przez cel, ze względu na który prawo mu służyło. Obecnie obowiązujący przepis art. 5 k.c. nie może być traktowany, jak wiadomo jako samodzielna podstawa roszczenia odszkodowawczego¹⁶.

Bezprawność w ujęciu szerokim oznacza nie tylko naruszenie przepisów prawnych, ale także obowiązujących w społeczeństwie norm moralnych i obyczajowych, określanych zbiorczym mianem „zasad współżycia społecznego” lub „dobrych obyczajów”¹⁷. Zwolennicy tej koncepcji wskazują na to, że za szerokim rozumieniem bezprawności przemawia przede wszystkim wykładnia funkcjonalna i systemowa art. 417 k.c. Zauważono bowiem, że wyniki wykładni językowej art. 417–421 k.c. nie są jednoznaczne i ustępują wykładni systemowej i funkcjonalnej¹⁸. Utrzymuje się, że jeżeli ogólne zasady porządku prawnego (nieujęte w przepisach powszechnie obowiązujących), nie są brane pod uwagę przy ocenie zachowania organu władzy w ramach odpowiedzialności uregulowanej w art. 417 k.c.,

¹³ Zob. np. M. Safjan, K. J. Matuszyk *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 39–40; K. Pietrzykowski, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej a zasady współżycia społecznego i dobre obyczaje*, [w:] *Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*, (red.) Pyziak-Szafnicka, Kraków 2004, s. 177

¹⁴ OTK 2001 nr 8 poz. 256.

¹⁵ Zob. np. K. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 177; J. M. Kondek, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej*, LEX/el. 2013.

¹⁶ K. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 177–178.

¹⁷ Wyrok SN z 5 sierpnia 2004 r., III CK 332/03, LEX nr 174195.

¹⁸ Zob. np. E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 339.

to wyrządzenie szkody zachowaniem sprzecznym z zasadami etycznymi musiałoby się mieścić w hipotezie art. 417² k.c. Przepis ten przewiduje bowiem ograniczoną odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej.

Podnosi się tu również, że na gruncie prawa cywilnego nie można przyjąć, iż zachowanie sprzeczne z zasadami współżycia społecznego lub regułami etycznymi jest zgodne z prawem. Zachowanie takie będzie więc kwalifikowane jedynie jako działanie bezprawne¹⁹. Szerokie rozumienie bezprawności będzie więc pełniło fundamentalną rolę w odpowiedzialności deliktowej. Tylko takie ujęcie bezprawności na tle art. 417 k.c. pozwala uniknąć wykładni, która prowadziłaby do niedopuszczalnego utworzenia trzeciej grupy czynów stanowiących podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej (sprzeczności tylko z zasadami współżycia społecznego)²⁰.

Za szerokim rozumieniem bezprawności przytacza się także i ten argument, że termin „bezprawność” jest pojęciem pochodzącym z języka prawniczego (a nie prawnego)²¹. Oznacza to, że nie można ograniczać możliwości uzyskania kompensaty szkód tylko do tych przypadków, w odniesieniu do których ustawodawca przewidział możliwość określonego zachowania szkodzącego²².

Doceniając wagę argumentów przemawiających na rzecz szerokiego ujęcia bezprawności, można jednak podjąć próbę obrony stanowiska o wąskim rozumieniu bezprawności w zakresie aktów prawa miejscowego.

Wydaje się, że wąskie ujmowanie bezprawności wynika głównie ze specyfiki normowanych w nim deliktów władzy publicznej, regulujących bezprawność kwalifikowaną w odniesieniu do odpowiedzialności za akty normatywne²³. W art. 417¹ k.c. wprowadzono bowiem trzy kategorie bezprawności normatywnej, wyróżniane ze względu na źródło szkody: gdy akt normatywny jest samoistnym źródłem szkody (417¹ § 1 k.c.), gdy źródłem szkody jest indywidualne rozstrzygnięcie np. ostateczna decyzja (417¹ § 2 k.c.) oraz gdy postać zaniechania legislacyjnego polega na niewydaniu aktu normatywnego (417¹ § 4 k.c.) lub aktu indywidualnego tj. ostatecznej

¹⁹ E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 339.

²⁰ *Ibidem*, s. 339-340.

²¹ P. Machnikowski, [w:] *Prawo zobowiązań - część ogólna. SPP, t. 6*, (red.) A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 378.

²² P. Machnikowski, *Podstawy odpowiedzialności cywilnej za zawiedzione zaufanie*, AUW 2006, nr 2987, s. 223.

²³ Podobnie J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 36.

decyzji lub orzeczenia (417¹ § 3 k.c.)²⁴. Normy zawarte w art. 417¹ § 1, 2 i 3 k.c., regulując szczególne postacie bezprawia wyrządzonego działaniem lub zaniechaniem władzy publicznej, ograniczają jej odpowiedzialność poprzez wprowadzenie kwalifikowanego sposobu (trybu) stwierdzenia bezprawności w przypadku wadliwych aktów władczych określonego rodzaju (indywidualnych i generalnych)²⁵. Niezgodność z prawem aktu normatywnego (mpzp) musi zostać stwierdzona we właściwym postępowaniu, w którym bada się legalność aktu (zgodność z przepisami prawa).

Ponadto w odniesieniu do aktów normatywnych (aktów prawa miejscowego) wąskie ujęcie bezprawności wynika *expressis verbis* z treści art. 417¹ § 2 k.c. Przewiduje się tam przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci „niezgodności aktów z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”²⁶. Niedopuszczalne jest bowiem badanie zgodności z zasadami współżycia społecznego wydania lub niewydania aktu normatywnego albo wydania czy też niewydania orzeczenia i decyzji²⁷. Badanie bezprawności mpzp jako aktów normatywnych opiera się na podstawie określonej w art. 417¹ k.c. Oznacza to, że bezprawność należy pojmować wyłącznie jako niezgodność z powszechnie obowiązującym prawem. Nadmienić należy, że bezprawie normatywne można rozumieć jako pojęcie obejmujące zarówno „czynne” bezprawie, jak i zaniechanie normatywne (legislacyjne) bądź też wyłącznie jako to pierwsze²⁸.

Zauważyć należy także, że prawo publiczne nie przewiduje możliwości konstruowania obowiązku powinnego zachowania się organu władzy publicznej na podstawie samodzielnie stosowanych pozaprawnych reguł postępowania (np. reguł moralnych), jak dzieje się to przy zastosowaniu szerokiej cywilistycznej koncepcji bezprawności²⁹. Nie wydaje się zatem aby poszkodowany wydaniem mpzp mógł zarzucać sprzeczność takiego aktu z zasadami współżycia społecznego i żądać naprawienia szkody na podstawie art. 417 § 1 k.c.³⁰.

²⁴ P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 323.

²⁵ Zob. np. J. Skoczylas, *op. cit.*, s. 36.

²⁶ W zakresie bezprawności aktów normatywnych zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*, Warszawa 2018, s.181 i n.

²⁷ G. Karaszewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, (red.) J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX/el. 2023, art. 417¹, teza 2.

²⁸ E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 421.

²⁹ Zob. np. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę...*, s. 879

³⁰ Tak trafnie E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji ...*, s. 340.

3. Koncepcja bezprawia legislacyjnego w niektórych systemach prawnych

W krajach unijnych na przestrzeni lat przyjmowano rozmaite koncepcje bezprawności. We wczesnej doktrynie niemieckiej dokonano rozróżnienia w zakresie bezprawności aktów ustawowych oraz aktów podustawowych. Zgodnie z formułą *Radbrucha*, wyróżniono koncepcje „ustawowego bezprawia” i „ponadustawowego prawa”³¹, omówiono bezprawność legislacyjną (*legislatives Unrecht*) oraz bezprawność normatywną (*normatives Unrecht*). Bezprawność legislacyjna dotyczyła regulacji ustawowych naruszających prawa podstawowe gwarantowane w Konstytucji. Bezprawność normatywna odnosiła się do naruszeń praw i wolności wywołanych przez akty podustawowe³². W obecnie obowiązujących systemach prawnych określenia bezprawność legislacyjna i normatywna używane są zamiennie³³.

We współczesnej doktrynie niemieckiej dookreślono pojęcie bezprawności i w rezultacie dokonano podziału postaci odpowiedzialności na trzy jednostki redakcyjne, z których każda odnosiła się do innej formy bezprawności. W § 823 ust. 1 k.c. niem. uregulowano kwestie związane z bezprawnym i zawinionym pozbawieniem życia, uszkodzeniem ciała, naruszeniem zdrowia, wolności, własności lub jakiegokolwiek innego prawa drugiej osoby. W § 823 ust. 2 k.c. niem. uregulowano odpowiedzialność za szkody wyrządzone w innych dobrach niż uregulowane w § 823 ust. 1 k.c. niem. Odpowiedzialność uregulowana w § 823 ust. 2 k.c. niem. powstaje w sytuacji, w której działanie sprawcy naruszało tzw. ustawy ochronne (*Schutzgesetzverletzung*). Zalicza się tu normy prawa publicznego i prywatnego mające na celu chronić poszkodowanego. Aby normę uznać za ochronną, musi ona chronić interes indywidualny (a nie tylko interes publiczny). Poszkodowany powinien należeć do grupy osób, których interes jest chroniony, a jego szkoda musi przejawiać się właśnie w naruszeniu tego interesu indywidualnego³⁴. W § 826 k.c. niem. uregulowano natomiast odpowiedzialność za

³¹ Formuła ta została przyjęta przez niemieckiego filozofa G. Radbrucha - zob. jego artykuł z 1946 r. pt. *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo* w przekładzie C. Tarnogórskiego, [w:] *Zarys europejskiej filozofii prawa*, (red.) M. Szyszkowska, Białystok 2004, s. 276; zob. także G. Radbruch: *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*. [w:] *Zarys filozofii prawa*, (red.) M. Szyszkowska, Białystok, Temida 2000 nr 2, s. 256–266.

³² D. Heike., *Die Haftung des Staates für Legislatives und normatives Unrecht in der neueren Rechtssprechung des Bundesgerichtshof, Die Öffentliche Verwaltung* 1991, s. 152-158.

³³ Zob. np. E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 421; C. Podsiadlik, P. Skudynowski, *Bezprawie normatywne (wybrane zagadnienia)*, PiP 2010, nr 10, s. 35-46.

³⁴ J.M. Kondek, *op. cit.*; zob. także C. van Dam, *European Tort Law*, Oxford 2007, s. 24.

działania naruszające dobre obyczaje. Sprzeczne z dobrymi obyczajami jest działanie naruszające porządek publiczny i wywołujące dezaprobatę grupy społecznej³⁵.

Z uwagi na przyjęte określenie bezprawności, rozwiązanie niemieckie pozostawiało poza swoim zakresem zbyt wiele przypadków wyrządzenia szkody. Na przestrzeni lat w orzecznictwie dopuszczono również odpowiedzialność za szkodę wywołaną zaniechaniem³⁶. Próba limitowania pojęcia bezprawności i ujmowania go w pewne ogólne kategorie nie zdała egzaminu, natomiast tendencje orzecznicze doprowadziły do zmiany regulacji prawa niemieckiego (zwłaszcza § 823 ust. 1 k.c. niem.) w klauzulę generalną³⁷. Obecna tendencja to zaprzestanie kazuistycznego normowania bezprawności i zastąpienia jej klauzulą generalną, w której bezprawność jest postrzegana jako naruszenie obowiązku wynikającego z porządku prawnego, mającego na celu chronić osobowość oraz majątek poszkodowanego, a także jako naruszenie przyjętych zasad współżycia społecznego³⁸.

W doktrynie niemieckiej wskazuje się na zasadnicze trudności w przypisaniu winy organom ustawodawczym. W orzecznictwie Federalnego Sądu Najwyższego (FSN)³⁹ oraz części doktryny niemieckiej,⁴⁰ nie dopuszcza się roszczeń o naprawienie szkód legislacyjnych wywołanych przez władzę federalną na podstawie § 839 k.c. niem.⁴¹ w związku z art. 34 Ustawy Zasadniczej⁴². Federalny Sąd Najwyższy uznaje, że prawotwórstwo - jako działanie w interesie powszechnym - nawet jeżeli prowadzi do wydania niekonstytucyjnego przepisu i naruszenia praw jednostki, nie powoduje naruszenia określonych interesów poszkodowanego w rozumieniu § 839 k.c. niem⁴³. Stwierdzenie nieważności przepisów ustawy nie przesądza więc o odpowiedzialności

³⁵ C. van Dam, *op. cit.*, s. 244.

³⁶ C. van Dam, *op. cit.*, s. 72.

³⁷ Zob. np. B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Deliktowa odpowiedzialność za własne czyny w prawie cywilnym krajów europejskich*, KPP 1998, z. 2, s. 215.

³⁸ Zob. np. M. Sośniak, *Bezprawność zachowania jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej za czyny niedozwolone*, Kraków 1959, s. 37.

³⁹ Wyrok FSN z 29 marca 1971 r., III ZR 110/68, BGHZ, t. 56, s. 40, z glosą częściowo krytyczną M. Schroadera, "Juristische Schulung" 1973, s. 355; wyrok z 12 marca 1987 r., III ZR 216/85, "Juristische Schulung" 1987, s. 1024, z glosą krytyczną F. Ossenbuhla; wyrok FSN z 12 grudnia 1987 r., BGHZ, t. 102, s. 350.

⁴⁰ K. Boujong, *Staatshaftung fuer legislatives und normatives Unrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes*, [w]: *Verantwortlichkeit und Freiheit: die Verfassung als wertbestimmte Ordnung. Festschrift fuer Willi Geiger zum 80. Geburtstag*, (red.) H. Feller, P. Kirchhof, Tuabingen 1989, s. 433. M. Schroader, *Haftungsprobleme bei unterlassener Normsetzung der Exekutive*-BGHZ 56, 40, "Juristische Schulung" 1973, s. 359.

⁴¹ Tekst jednolity BGBl 2002, Teil I, nr 2.

⁴² BGBl 1949, Teil I, Nr 2.

⁴³ Wyrok FSN z 29 marca 1971 r., III ZR 110/68, BGHZ, t. 56, s. 40; wyrok FSN z 11 marca 1993 r., III ZR 110/92, DVBl 1993, s. 718.

państwa. Ewentualne roszczenie wywodzone jest bezpośrednio z konstytucyjnej gwarancji ochrony własności (*enteignungsgleicher Eingriff*)⁴⁴.

Stanowisko prezentowane w orzecznictwie FSN w zakresie braku dopuszczalności roszczeń o naprawienie szkód legislacyjnych, wywołanych przez władze federalne na podstawie § 839 k.c. niem. było krytykowane w doktrynie⁴⁵. Głównym zarzutem stała się niewłaściwa wykładnia przesłanki ochrony osoby trzeciej albo wręcz błędne jej rozumienie⁴⁶. Wskazywano, że warunkiem odpowiedzialności uregulowanej w § 839 k.c. niem. jest naruszenie prawa podmiotowego.

Interesujący z dogmatycznego punktu widzenia prezentowanej rozprawy wydaje się fakt, że nie zauważa się obecnie trudności w przypisaniu winy za szkody wyrządzone przez władze lokalne. Jest to widoczne w szczególności w odniesieniu do odpowiedzialności odszkodowawczej gminy za szkodę wyrządzoną bezprawiem (*die Satzung*)⁴⁷. Chodzi też o szkody wywołane przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁴⁸.

Szerokie rozumienie bezprawności przyjmuje się także w orzecznictwie szwajcarskim. W tym porządku prawnym przesłanka bezprawności rozumiana jest w sposób zbliżony do rozwiązania niemieckiego. Bezprawie stanowi zatem naruszenie cudzego prawa o charakterze bezwzględnym. Bezprawne może być także naruszenie normy zachowania, która ma na celu ochronę poszkodowanego. Istotne jest, że norma taka nie musi wynikać z systemu prawa pisanego. Bezprawne działanie to także naruszenie zasad dobrej wiary, jednak przypadek ten ma charakter wyjątkowy, ograniczony do sytuacji, w której sprawca i poszkodowany pozostawali w szczególnym stosunku zaufania i stosunek ten uprawniał poszkodowanego do oczekiwania, że sprawca zachowa się zgodnie z zasadami dobrej wiary⁴⁹.

⁴⁴ Wyrok FSN z 12 marca 1987, "Juristen Zeitung" 1987, s. 1028.

⁴⁵ Zob. np. Ch.F. Menger, *Zum enteignungsgleichen Eingriff und zur Amtspflichtverletzung durch Unterlassen des Gesetz- und des Verordnungsgebers*, VerwArch 1972 nr 63, s. 84.

⁴⁶ W. R. Schenke i U. Guttenberg w glosie krytycznej do wyroku FSN z 7 czerwca 1990 r., III ZR 74/88, "Die Öffentliche Verwaltung" 1991, s. 949.

⁴⁷ Szerzej R. Stich, *Überplanung problematischer Flaachen fuer Zwecke der Bebauung - Fragen der Rechtsmaaßigkeit der Bebauungsplanung und der Schadenshaftung der Gemeinden*, "Deutsches Verwaltungsblatt" 2001 nr 1, s. 409 i n.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 409 i n.

⁴⁹ G. De Biasio, A. Foglia, *Introduzione ai codici di diritto privato svizzero*, Torino 2007, s. 405–406.

4. Stwierdzenie nieważności aktu planistycznego lub stwierdzenie wydania go z naruszeniem prawa

Wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym za szkodę spowodowaną wydaniem bezprawnego aktu prawa miejscowego musi zostać poprzedzone stwierdzeniem we właściwym postępowaniu bezprawności tego aktu. Poszkodowany będzie musiał uzyskać prejudykat, czyli formalne rozstrzygnięcie stwierdzające wydanie planu miejscowego „niezgodnie z prawem”⁵⁰.

Pojawia się pytanie, jakie postępowanie jest właściwym postępowaniem w celu stwierdzenia niezgodności mpzp z normą hierarchicznie wyższą.

Kompetencje do kontroli działalności administracji publicznej w zakresie orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej sprawują NSA oraz inne sądy administracyjne (art.184 Konstytucji RP). Przepis ten koresponduje z regulacją art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zgodnie z którym akty prawa miejscowego organów j.s.t. i terenowych organów administracji rządowej podlegają kontroli przez sądy administracyjne. Organy te upoważnione są więc do badania zgodności z prawem aktów prawa miejscowego takich jak uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia (zmiany) mpzp. Wydaje się więc, że nie powinno budzić wątpliwości, że postępowania przed sądami administracyjnymi (NSA, WSA) są „właściwym postępowaniem” w zakresie stwierdzenia niezgodności mpzp z aktem hierarchicznie wyższym.

Pojawia się z kolei kwestia, jaka forma rozstrzygnięcia sądu administracyjnego może zostać uznana za właściwą do stwierdzenia niezgodności aktu z aktem hierarchicznie wyższym w rozumieniu art. 417¹ k.c.

Analiza przepisów regulujących sądowo-administracyjną kontrolę aktów prawa miejscowego wskazuje jednak na sporą różnorodność w zakresie form rozstrzygnięcia potwierdzających niezgodność z prawem tych aktów. W myśl regulacji art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt prawa miejscowego, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

⁵⁰ Zob. na ten temat D. Dąbek, 2. *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu normatywnej bezprawności* [w:] *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.

Oba typy rozstrzygnięć sądu administracyjnego różnią się w zakresie skutków, jakie wywierają one w obrocie prawnym. Stwierdzenie nieważności aktu następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a.⁵¹. Przepis ten pozostaje w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g., art. 79 ust. 1 u.s.p. i art. 82 ust. 1 u.s.w., stosownie do których nieważna jest uchwała organu j.s.t. „sprzeczna z prawem”. Wyrok stwierdzający nieważność aktu ma charakter deklaratoryjny i wywiera skutki *ex tunc*⁵². Oznacza to, że dany akt nie wywołuje skutków prawnych od dnia jego wydania⁵³. Bezspornie należy uznać, że orzeczenie sądu administracyjnego, stwierdzającego nieważność aktu prawa miejscowego ze skutkiem *ex tunc*, będzie stanowiło odpowiedni *p r e j u d y k a t*, który otwiera drogę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych uregulowanych w art. 417¹ § 1 k.c.

Wątpliwości pojawiają się natomiast w przypadku uznania za prejudyk wyroku sądu administracyjnego stwierdzającego, że zaskarżony akt został wydany z naruszeniem prawa. Powstaje pytanie, czy postępowanie takie będzie właściwym postępowaniem w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c.

Taką formę rozstrzygnięcia podejmuje się w sytuacji, w której naruszenie prawa nie było istotne. Ustawodawca nie wskazał wprost jednak kryteriów pozwalających na zakwalifikowanie konkretnego naruszenia prawa jako istotnego lub nieistotnego⁵⁴. Ocena kryteriów istotności naruszenia prawa należy więc do sądu administracyjnego, który w przypadku stwierdzenia „nieistotnych” wad aktu – mimo braku *expressis verbis* takiego wskazania w art. 147 § 1 p.p.s.a. – wydaje wyrok uwzględniający skargę. Wskazuje się w nim jednocześnie, że zaskarżony akt musi być wydany z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p. i art. 82 ust. 5 u.s.w.). Wyrok taki nie powoduje utraty mocy obowiązującej zaskarżonego aktu⁵⁵.

⁵¹ Wyrok WSA w Krakowie z 6 lipca 2020 r., III SA/Kr 1216/19, LEX nr 3028577; .T Woś [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, (red.) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Warszawa 2004, s. 310.

⁵² A. Kabat [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, (red.) B. Dauter, M. Niezgodka-Medek, A. Kabat, Gdańsk 2019, art. 147, teza 2.

⁵³ Wyrok NSA z dnia 12 października 1990 r., SA/Lu 663/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 6; wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., II OSK 1776/06, LEX nr 327767; zob. także Z. Kmieciak, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego: (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, ST 2001 nr 1–2, s. 101.

⁵⁴ H. Knysiak-Sudyka [w:] *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo*, Warszawa 2018, art. 145, art. 145(a), art. 146, art. 147, art. 148, art. 149, art. 150, art. 154, teza 4.

⁵⁵ T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego część II, ST 2007 nr 3, s. 49, wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., II OSK 1527/08, Wspólnota 2009, nr 14, s. 29.

W literaturze podkreśla się, że sformułowanie „nieistotne naruszenie prawa” jest pojęciem nieostrym, obejmującym wady niemające znaczenia dla oceny prawidłowości uchwały. Jako przykład można wskazać drobne wady, niedotyczące istoty regulowanego zagadnienia (np. nieodpowiednie oznaczenie uchwały oraz oczywiste omyłki pisarskie i rachunkowe)⁵⁶.

Wydaje się, że rozstrzygnięcie przez sąd administracyjny, iż dany akt prawa miejscowego został wydany z naruszeniem prawa nie będzie mogło jedynie pełnić roli prejudykatu w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. Przemawiać za tym mogą następujące względy.

Po pierwsze, prejudykatem może być jedynie orzeczenie stwierdzające niezgodność aktu z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Stwierdzenie niezgodności danego aktu z normą hierarchicznie wyższą prowadzi do wyeliminowania takiego aktu z obrotu prawnego, skutek taki nie zachodzi jednak w przypadku stwierdzenia, że akt prawa miejscowego został wydany z naruszeniem prawa. Po drugie, stwierdzenie nieistotnego naruszenia prawa nie powoduje po stronie podmiotu objętego aktem powstania szkody uzasadniającej deliktową odpowiedzialność władzy publicznej za naruszenie praw podmiotowych.

5. Problem możliwości kontroli abstrakcyjnej aktów prawa miejscowego przez Trybunał Konstytucyjny

Problematyczne jest także zagadnienie dopuszczalności uznania za prejudykat w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. **r o z s t r z y g n i ę ć i n n y c h o r g a n ó w n i ż s ą d y a d m i n i s t r a c y j n e.** Chodzi tu o rozstrzygnięcia organów sprawujących nadzór na aktami planistycznymi wydawanymi przez gminę. Największe kontrowersje zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie budzi kwestia, czy postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może być „właściwym postępowaniem” w celu stwierdzenia niezgodności z prawem aktu prawa miejscowego.

Mogłoby się wydawać, że TK uprawniony jest do kontroli konstytucyjności wszystkich aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego. Stanowisko takie nie znajduje jednak potwierdzenia w przepisach. Z art. 188 Konstytucji RP *explicite*

⁵⁶ Szerzej na temat „istotnych” i „nieistotnych” wad aktów jednostek samorządu terytorialnego por. Z. Kmiecik, M. Stahl, *op. cit.*, s. 101–103, i powoływane tam orzecznictwo NSA.

wynika, że kontrola konstytucyjna przekazana TK obejmuje badanie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych z wyjątkiem aktów prawa miejscowego⁵⁷. Oznacza to, że poza zakresem kontroli abstrakcyjnej TK pozostają akty prawa miejscowego, takie jak uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia (zmiany) mpzp. Kontrola ta została wyłączona z uwagi na niespełnienie przez ten artykuł wymaganego kryterium „centralności” organów ustanawiających przepisy prawa miejscowego⁵⁸ (art. 188 pkt.3 Konstytucji RP).

Za brakiem możliwości sprawowania przez TK kontroli abstrakcyjnej przepisów prawa miejscowego przemawiać może regulacja zawarta w art. 184 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, do sprawowania kontroli zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego (w tym także uchwał rady gminy w sprawie zmiany bądź uchwalenia mpzp) sprawują sądy administracyjne. Kontrola ta obejmuje jednak badanie legalności wydania uchwał j.s.t., a nie jego konstytucyjności⁵⁹. Nie powinno więc budzić wątpliwości, że mpzp jako szczególnego rodzaju akt prawa miejscowego, który nie w pełni odpowiada cechom aktów normatywnych określonych w art. 188 pkt 1-3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, nie może być przedmiotem kontroli bezpośredniej⁶⁰. Zgodnie z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji RP, TK może orzekać jedynie w zakresie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją RP, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, oraz zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Jak wiadomo, mpzp nie jest ustawą lecz aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze działania organów, które go wydały. Oznacza to, że TK może kontrolować konstytucyjność j e d y n i e p r z e p i s ó w u.p.z.p. oraz związanych z nią rozporządzeń wykonawczych. Do kognicji TK nie należy natomiast k o n t r o l a s p o s o b u r e a l i z a c j i przez samorząd terytorialny jego kompetencji w zakresie planowania przestrzennego⁶¹.

Należy jednak zaznaczyć, że brak możliwości badania przez TK konstytucyjności mpzp nie oznacza, że zainteresowane podmioty są pozbawione

⁵⁷ Zob. np. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 25–26.

⁵⁸ B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) P. Tuleja, Warszawa 2019, art. 188, teza 5.

⁵⁹ Tak też W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, *Prze.Sejm.* 1998 nr 5, s. 63.

⁶⁰ Tak np. postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004/9/97.

⁶¹ Postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004/9/97.

sądowej kontroli zgodności tych planów z obowiązującym porządkiem prawnym. Kompetencje w tym zakresie przysługują bowiem sądom administracyjnym⁶².

6. Problem dopuszczalności sprawowania kontroli konstytucyjności prawa miejscowego w postępowaniu wywołanym skargą konstytucyjną

W literaturze i orzecznictwie dyskusyjna pozostaje możliwość sprawowania kontroli konstytucyjności aktów prawa miejscowego na podstawie skargi konstytucyjnej. W myśl art. 188 pkt 5 Konstytucji RP, TK orzeka także w sprawach skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis regulujący kwestie skargi konstytucyjnej nie określa jednak *expressis verbis*, jakie akty normatywne mogą być przedmiotem kontroli TK. Ustawodawca posłużył się jedynie zwrotem „innego aktu normatywnego”, co mogłoby wskazywać także na akty prawa miejscowego. Pojawia się więc pytanie, czy TK może sprawować kontrolę bezpośrednią mpzp na podstawie skargi (art. 79 Konstytucji RP). Innymi słowy, czy badanie konstytucyjności mpzp mieści się w kognicji TK określonej w art. 188 w zw. z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

W doktrynie zarysowały się w tym względzie dwa odrębne stanowiska.

W myśl stanowiska pierwszego, art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP ma charakter kompetencyjny i przesądza o typie aktów normatywnych, do badania konstytucyjności których uprawniony jest Trybunał. W konsekwencji przepis ten nadaje również znaczenie terminowi „akt normatywny” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Skoro przepis art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP nie obejmuje aktów prawa miejscowego, akty te nie są również objęte zakresem pojęcia aktu normatywnego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do orzekania o ich konstytucyjności, także w trybie skargi konstytucyjnej⁶³. Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być jedynie ustawa lub inny akt normatywny centralnych organów władzy państwowej⁶⁴.

⁶² Tak np. postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004/9/97.

⁶³ Tak np. Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, Prze.Sejm. 1998, nr 1, s. 48; *idem*, *Skarga konstytucyjna – niektóre dylematy procesowe*, Prze.Sejm. 1999, nr 6, s. 39–41; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 410; *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis/el.2012, art. 79, teza 2.

⁶⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *op. cit.*, s.168.

Zgodnie z inną opinią, zwrot „akt normatywny” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP ma znaczenie autonomiczne, a jego treść nie jest wyznaczana przez przepisy art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP. Oznacza to, że kontrola w sprawach ze skargi konstytucyjnej nie ogranicza katalogu aktów normatywnych (na które może być wniesiona skarga konstytucyjna), jedynie do aktów wymienionych w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP. Akty prawa miejscowego mogłyby być zatem przedmiotem kontroli inicjowanej przez skarżącego⁶⁵. Na poparcie tej tezy wskazuje się, że skarga konstytucyjna jest środkiem zaskarżenia o szczególnej doniosłości, nakierowanym na ochronę konstytucyjnych wolności i praw. Nie ulega wątpliwości, że akty prawa miejscowego mogą godzić także w te wolności i prawa⁶⁶.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w omawianej materii także nie wydaje się jednolite.

Z jednej strony wskazuje się, że badanie konstytucyjności mpzp nie należy do kompetencji Trybunału. Na poparcie tego stanowiska TK stwierdził, że mpzp, mimo iż stanowi źródło prawa o mocy powszechnie obowiązującej, nie jest jednak „aktem normatywnym” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP⁶⁷. W innych orzeczeniach TK dostrzega możliwość uczynienia przedmiotem skargi konstytucyjnej także aktów prawa miejscowego, o ile mają one charakter normatywny i mogą być zaliczone do aktów normatywnych w rozumieniu konstytucyjnym, czyli powszechnie obowiązującego prawa, zawierającego normy generalne i abstrakcyjne. Taki charakter prawny ma, w ocenie TK, uchwała rady gminy (miejskiej) w sprawie uchwalenia mpzp. Dokument ten stanowi bowiem akt gminny powszechnie obowiązujący. Mieści się w pojęciu aktów normatywnych wymienionych w art. 87 Konstytucji RP (konstytucyjny system źródeł prawa). Konkretnie postanowienia mpzp, dotyczące przeznaczenia terenów, wykorzystania gruntów i lokalizacji obiektów,

⁶⁵ Zob. np. F. Rymarz, *Problem prawa miejscowego o jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, Prze.Sejm. 1999, nr 5, s. 3–9; J. Repel, *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, (red.) J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 96–98; P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, (red.) W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 110; S. Jarosz-Żukowska, *W sprawie pożądanых zmian polskiego modelu skargi konstytucyjnej*, [w:], *Konieczne i pożądanе zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, (red.) B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 262.

⁶⁶ Zob. np. M. Szewczyk, *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, Prze.Leg. 1997, nr 4, s. 24–25; W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *op. cit.*, s. 65; F. Rymarz, *op. cit.*, s. 8–9; J. Repel, *op. cit.*, s. 95–98; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004, s. 381–383; eadem, *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, (red.) A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 129; J. Trzciniński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 2*, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el.2016, art. 79, teza 11.

⁶⁷ Zob. np. postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004/9/97 z głosem aprobującą M. Bogusz, GSP 2020, nr 1, s. 144-152.

nie przeczą temu, że tworzą one akt kształtujący prawa i obowiązki abstrakcyjnie określonych adresatów⁶⁸.

Rozważając kwestię kontroli mpzp przez TK na podstawie skargi konstytucyjnej, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić kwestię, czy miejscowy plan jest „innym aktem normatywnym” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

Szczegółowego określenia „aktu normatywnego” nie zawiera Konstytucja RP, ustawa o samorządzie gminnym ani inny akt prawny. W nauce prawa wskazuje się, że akty prawa powszechnie obowiązującego mają charakter generalny i abstrakcyjny, tzn. nie są rozstrzygnięciami indywidualnymi. Określają dane identyfikujące adresata, a nie opis jego cech i nie odnoszą się do konkretnego jednokrotnego zachowania.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p., mpzp jest aktem prawa miejscowego. Jak wiadomo, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Cechami wyróżniającymi uchwały w sprawie uchwalenia mpzp, spośród innych uchwał stanowiących przez rady gmin, jest ich generalny i abstrakcyjny charakter.

Generalny charakter norm zawartych w mpzp przejawia się tym, że normy określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie poprzez wymienienie ich z nazwy. Plan miejscowy kształtuje zatem sytuację prawną nieograniczonej ilości adresatów (w tym też określonej ich kategorii).

Abstrakcyjność normy mpzp polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji⁶⁹. Plany miejscowe zawierają zatem normy prawne o powszechnej mocy obowiązującej na określonej części terytorium państwa (ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt), wydanych przez organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej. Ogłoszone są one w ustawowo określony sposób⁷⁰. Niewątpliwie uchwały rad gmin w sprawie uchwalenia mpzp są

⁶⁸ Tak np. postanowienie TK z 6 lutego 2001 r., Ts 139/00, OTK 2001, nr 2, poz. 40.

⁶⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z 2 lutego 2006 r., II SA/Bk 681/05, LEX nr 194648.

⁷⁰ Wyrok NSA z 7 grudnia 2009 r., I OSK 732/09, LEX nr 595500; por. wyroki NSA: z 9 grudnia 2011 r., II OSK 2039/11, LEX nr 1152129; z 9 września 2010 r., I OSK 988/10, LEX nr 1152129; z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, LEX nr 275445; z 21 grudnia 2005 r., I OSK 1191/05, LEX nr 228225.

prawem dla wszystkich podmiotów określonych w hipotezie ustanowionej normy planowej⁷¹.

O tym, czy dany akt ma charakter normatywny, przemawia także fakt, że jego postanowienia wpływają na realizację publicznych praw adresatów oraz mogą stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnych wobec różnych podmiotów⁷². Niewątpliwie mpzp stanowi podstawę wydania, np. decyzji o pozwoleniu na budowę.

Podzielając trafny pogląd o dopuszczalności kontroli zgodności z Konstytucją RP przez TK aktów prawa miejscowego na podstawie skargi konstytucyjnej, można przytoczyć dodatkowe jeszcze argumenty na jego poparcie.

Po pierwsze, przepis art. 188 Konstytucji RP odnosi się do kompetencji TK w zakresie orzekania w konkretnych sprawach, wśród których wymieniona jest skarga konstytucyjna. Tymczasem przepis art. 79 Konstytucji RP określa przedmiot skargi konstytucyjnej, ma on więc charakter autonomiczny i stanowi wyczerpującą podstawę wniesienia skargi. Reguluje on tryb szczególny uruchomienia kontroli konstytucyjności norm i odnosi się do kontroli konkretnej, która obejmuje każdy akt normatywny. Uznanie dopuszczalności skargi konstytucyjnej na akty prawa miejscowego (w tym mpzp) nie narusza wyrażonej w art. 188 pkt 3 Konstytucji RP woli ustawodawcy objęcia abstrakcyjną kontrolą konstytucyjności tylko aktów obowiązujących centralnie. Z przepisu art. 188 Konstytucji RP można wyprowadzić wniosek, że kontrola abstrakcyjna dotyczy wyłącznie aktów tworzonych centralnie, natomiast kontrola konkretna uruchamiana skargą konstytucyjną, obejmuje wszystkie akty normatywne, w tym również aktów prawa miejscowego⁷³.

Po drugie, nie wydaje się dostatecznie przekonujący argument, w myśl którego umożliwienie badania konstytucyjności mpzp przez TK na podstawie skargi konstytucyjnej rozszerzyłoby zakres kognicji tego organu i w istocie prowadziłoby do dublowania kompetencji sądowych (głównie NSA), które badają zgodność tego prawa z ustawami⁷⁴. Nie może zniknąć z pola widzenia fakt, że TK sprawuje kontrolę konstytucyjności aktów normatywnych, tymczasem sądy administracyjne sprawują kontrolę ich legalności. Oznacza to, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być

⁷¹ D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialno-prawny*, ZNSA 2013, nr 3, s. 76-103. *eadem*, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 31.

⁷² Wyrok WSA w Opolu z 10 października 2019 r., II SA/Op 238/19, LEX nr 2731389

⁷³ Zob. też D. Dąbek, 6.2. *Skarga konstytucyjna* [w:] *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.

⁷⁴ W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna w Polsce – pierwsze doświadczenia*, [w:] *Prawa człowieka a nowa Konstytucja RP*, (red.) M. Byrska, Warszawa 1998, s. 88-89; podobnie P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, (red.) W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 123.

tylko zgodność zaskarżonego aktu normatywnego z Konstytucją RP, a nie z jakimkolwiek innym aktem normatywnym⁷⁵.

Po trzecie, przedmiot skargi zmierza do ochrony praw konstytucyjnych w przypadku ich naruszenia przez organy władzy publicznej⁷⁶. Nie ma więc podstaw prawnych dla wyłączenia spod kontroli aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy władzy publicznej. W doktrynie trafnie zauważono, że ochrona praw obywatelskich będzie możliwa wyłącznie przy zachowaniu powszechnej zaskarżalności do TK niekonstytucyjnego aktu prawa miejscowego⁷⁷. Nie w pełni można zgodzić się z argumentem przytaczanym w orzecnictwie TK, że samodzielność planistyczna gminy w zakresie określenia przeznaczenia poszczególnych działek nie mieści się w konstytucyjnych gwarancjach ochrony własności⁷⁸. Zauważyć należy, że realizacja władztwa planistycznego gminy powinna wyważyć wartości interesu publicznego, jakim jest optymalne wykorzystanie przestrzeni oraz interesu jednostki (ochrona własności jako materialnego fundamentu wolności jednostki). Nadmierna ingerencja w sferę praw jednostki oznacza nadużycie przez gminy przysługującego jej z mocy ustawy władztwa planistycznego⁷⁹. Wydaje się więc, że nie można pozbawić właściciela nieruchomości, objętego postanowieniami planu miejscowego, możliwości także takiej weryfikacji zgodności z Konstytucją RP ograniczeń prawa własności dokonanych przez gminy.

Po czwarte, w art. 79 Konstytucji RP posłużono się pojęciem „ustawa lub inny akt normatywny”, szeroko określając przedmiot skargi. Wynika z tego, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być także akt prawa miejscowego, niewątpliwie mieści się on bowiem w kategorii „inny akt normatywny”. W doktrynie trafnie podkreślono, że brak podstaw do wyłączenia z zakresu skargi konstytucyjnej niektórych aktów normatywnych ze względu na ich ograniczony terytorialny zasięg obowiązywania⁸⁰.

⁷⁵ Por. wyrok TK z 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 96.

⁷⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 494.

⁷⁷ Zob. F. Rymarz, *op. cit.*, s. 7.

⁷⁸ Zob. postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97.

⁷⁹ Szerzej na temat proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności zob. np. J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, ST 2014, nr 4, s. 22-37; wyrok NSA z 25 września 2012 r., II OSK 1377/12, LEX nr 1370495.

⁸⁰ Tak trafnie np. D. Dąbek, 6.2. *Skarga konstytucyjna...*

7. Uruchomienie bezpośredniej kontroli aktów prawa miejscowego w wyniku pytania prawnego

Dyskusyjna w literaturze pozostaje także dopuszczalność bezpośredniej kontroli aktów prawa miejscowego przez TK w wyniku pytań prawnych skierowanych w trybie art. 193 Konstytucji RP. Otóż każdy sąd może przedstawić TK pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Pojawia się zatem kwestia, czy sąd może *de lege lata* wystąpić z pytaniem prawnym o zbadanie zgodności mpzp z u.p.z.p. W doktrynie brak jednolitego stanowiska w tym zakresie.

W myśl pierwszego poglądu, dopuszczalny przedmiot pytania prawnego wyznacza art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP. Pojęcie „aktu normatywnego” powinno być interpretowane z uwzględnieniem właściwości przedmiotowej TK, określonej w art. 188 pkt 1–3 Konstytucji RP. Oznacza to, że art. 193 Konstytucji RP nie reguluje odrębnej kompetencji TK⁸¹. Tym samym poza katalogiem aktów, których dotyczyć może pytanie prawne sądu, znalazłyby się zarówno akty prawa pochodnego UE, jak i prawo miejscowe⁸².

Pogląd odmienny wskazuje na to, że przepis art. 193 Konstytucji RP stanowi źródło samodzielnie określającego przedmiot pytań prawnych. Obejmuje więc swoim zakresem każdy akt normatywny, bez względu na jego formę prawną i przez jaki organ został ustanowiony⁸³.

De lege lata można by, jak się wydaje, podjąć próbę obrony stanowiska o dopuszczalności kierowania pytań prawnych do TK w zakresie badania zgodności mpzp z aktem wyższego rzędu (np. u.p.z.p.).

Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego podlega zaskarżeniu na postawie art. 101 u.s.g. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (np. uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej), może zaskarżyć tę uchwałę do sądu administracyjnego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Kontrola

⁸¹ Zob. np. wyroki TK z: 15 grudnia 1999 r., P 6/99, OTK 1999, nr 7, poz. 164; 7 października 2008 r., P 30/07, OTK-A 2008, nr 8, poz. 135; postanowienia TK z: 15 kwietnia 2008 r., P 26/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 52; 3 marca 2009 r., P 63/08, OTK-A 2009, nr 3, poz. 31; 27 lutego 2008 r., P 31/06, OTK-A 2008, nr 1, poz. 24; 13 grudnia 2011 r., P 45/10, OTK-A 2011, nr 10, poz. 125; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 219; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 131–132.

⁸² Tak TK w wyroku z 7 października 2008 r., P 30/07, OTK-A 2008/8/135; B. Naleziński, *op. cit.*, art. 193, teza 3 i literatura tam powołana.

⁸³ B. Naleziński [w:] *op. cit.*, art. 193, teza 3 i literatura tam powołana.

ta obejmuje jednak legalność aktów normatywnych, a nie ich konstytucyjność, a zgodność aktów prawnych z Konstytucją RP bada jedynie TK. Zasadne wydaje się więc umożliwienie sądom rozstrzygającym sprawę zwrócenie się do TK z pytaniem prawnym o zbadanie zgodności aktu normatywnego (mpzp) z Konstytucją RP lub u.p.z.p.

Innym argumentem przemawiającym za bronionym stanowiskiem może być fakt, że w doktrynie postuluje się, aby sądy jak najczęściej korzystały z instytucji pytań prawnych do TK w razie dostrzeżenia niezgodności z prawem przepisu aktu podustawowego, jeśli tylko spełniony zostanie w danej sprawie wymaganie „zależności” pomiędzy odpowiedzią na zadane pytanie a rozstrzygnięciem mającym zapaść przed sądem orzekającym. Można więc wnioskować, że skoro mpzp jako akt prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które go ustanowiły (art. 87 ust.2 Konstytucji RP), podlega także, jak każdy akt prawny, kontroli TK. Dopiero bowiem takie działanie sądu administracyjnego pozwoliłoby na trwałe wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisu aktu podustawowego niezgodnego z aktami wyższego rzędu⁸⁴. Tym samym zapobiegłoby ono w przyszłości jego ponownemu wykorzystaniu (jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia) przez organy administracji publicznej, które muszą działać na podstawie i w granicach prawa⁸⁵.

Na możliwość przedstawiania TK pytania prawnego w zakresie zbadania zgodności mpzp z aktem wyższego rzędu wskazywać może umiejscowienie przepisu art. 193 Konstytucji RP. Został on bowiem usytuowany w ogólnych przepisach dotyczących TK, a nie w przepisach dotyczących właściwości TK w zakresie orzekania w konkretnych sprawach. Jak trafnie podnosi się w doktrynie, wykładnia systemowa art. 193 Konstytucji RP wskazuje na to, że przepis ten powinien być traktowany jako wprowadzający odrębną (pod względem podmiotowym i przedmiotowym) kompetencję TK należącą do grupy kompetencji związanych z kontrolą hierarchicznej zgodności norm prawnych. Ustawodawca w sposób autonomiczny (wobec art. 191 ust. 1 Konstytucji RP) uregulował formę inicjowania postępowania, wskazał podmiot

⁸⁴ Zob. np. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2003 r., s. 44; R. Hauser, A. Kabat, *Questions of law as a procedure for the review of the constitutionality of law*, PS 2007 nr 3., s. 38; R. Hauser, J. Trzciniński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 44; zob także R. Hauser, J. Trzciniński, *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, RPEiS 2008 nr 2.

⁸⁵ Szerzej na ten temat zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2016, s. 8–13.

legitymowany do jego uruchomienia, a ponadto, odmiennie od art. 188 Konstytucji RP, zdefiniował przedmiot oraz wzorce kontroli⁸⁶.

8. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody jako prejudykat

W ustawie zasadniczej kompetencje w zakresie kontroli legalności aktów prawa miejscowego zostały przyznane sądom administracyjnym. Podobne kompetencje zostały przekazane w ustawach zwykłych organom administracji publicznej, działającym w trybie nadzoru nad samorządem terytorialnym⁸⁷. Chodzi tu głównie o przepis art. 28 u.p.z.p., zgodnie z którym **w o j e w o d z i e p r z y s ł u g u j ą k o m p e t e n j e n a d z o r c z e** w stosunku do wydanych przez radę gminy uchwał, m. in. o uchwaleniu mpzp. W rozstrzygnięciu nadzorczym wojewoda może, np. stwierdzić nieważność uchwały w sprawie mpzp. Skutkiem uprawomocnienia się orzeczenia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały jest jej derogacja, czyli w tym przypadku derogacja mpzp⁸⁸.

Pojawia się zatem zagadnienie, czy prejudykatem otwierającym drogę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody wyrządzone w związku z działalnością planistyczną przed sądem cywilnym może być także **r o z s t r z y g n i ę c i e n a d z o r c z e**, stwierdzające niezgodność z prawem mpzp.

Należy odnotować brak w literaturze jednolitego stanowiska w zakresie możliwości uznania rozstrzygnięć nadzorczych za prejudykat w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c.

Przewarżająca część doktryny opowiada się za tezą, zgodnie z którą jedynie orzeczenie sądu administracyjnego, stwierdzające niezgodność z prawem aktu prawa miejscowego, może stanowić prejudykat otwierający drogę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. Na poparcie tej tezy przytacza się

⁸⁶ Tak np. A. Mączyński, J. Podkowiak, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, (red.) M. Safjan, L. Bosek, Legalis/el. 2016, art. 193 nb. 3; M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 91; M. Zubik, "Akt normatywny" jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, GSP t. XXXI/2014, s. 734–735; L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa*, Warszawa 2014, s. 56; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, Prze. Sejm 2001 nr 1 s. 28; wyrok TK z 12 maja 2011 r., P 38/08, OTK-A 2011, nr 4, poz. 33.

⁸⁷ Zob. szerzej np. J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 460.

⁸⁸ Bliżej o tym np. I. Zachariasz [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) H. Izdebski, Warszawa 2023, art. 28.

m.in. treść art. 184 Konstytucji RP, z którego wynika, że kontrola legalności aktów prawa miejscowego została powierzona sądom administracyjnym⁸⁹.

Wyrażono jednak także odmienne stanowisko, w myśl którego ostateczne i niezaskarżone do sądu administracyjnego rozstrzygnięcie organu nadzoru może mieć również przymiot stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z prawem w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c.⁹⁰. Dotyczy to w szczególności prawomocnych aktów organów nadzorczych wydawanych w odniesieniu do prawa miejscowego⁹¹.

Na rozbieżności w zakresie dopuszczalności uznania za prejudykat orzeczeń organów nadzoru stwierdzających niezgodność z prawem aktu prawa miejscowego, zwraca się uwagę także w orzecznictwie. Kwestia ta pojawiła się jako element sprawy rozstrzygniętej przez SN wyrokiem z dnia 25 maja 2011 r. II CSK 570/10⁹². Z uwagi na jej doniosłość prawną warto prześledzić tok rozumowania sądów orzekających.

Otóż powód dochodził od gminy odszkodowania stanowiącego równowartość zapłaconego przez niego podatku od nieruchomości wraz z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi. Zakupił on działkę celem wybudowania na niej zakładu produkcyjnego, a jej realizację uzależniał od pozyskania ze strony gminy pomocy polegającej na zwolnieniu go od pobieranych przez pozwaną podatków od nieruchomości. Rada gminy podjęła uchwałę, która przewidywała zwolnienie z podatku od nieruchomości gruntów, budynków, budowli lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, przeznaczonych po wejściu w życie uchwały na realizację (utworzenie) przez przedsiębiorców na terenie gminy nowych inwestycji, pod warunkiem utworzenia nowych miejsc pracy. Powód zwrócił się do wójta z wnioskiem wraz z załącznikami o zwolnienie z podatku od nieruchomości. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej (KRIO) stwierdziło nieważność postanowień wcześniejszej uchwały rady gminy

⁸⁹ Tak np. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 380–381; E. Bagińska, *Węzłowe problemy odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle najnowszego orzecznictwa*, GSP 2015, t. XXXIV, s. 373–374; Z. Banaszczyk, [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna*, SPP, t. 6, (red.) A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 813; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 176; Z. Radwański, *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną* MoP 2004 nr 21, s. 975; M. Safjan, K. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 52, M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej za szkodę (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 44.

⁹⁰ Zob. np. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 329; P. Dzienis, *op. cit.*, s. 334–335., J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 224–225; J. J. Kremis, [w:] *Komentarz KC*, (red.) E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2014, art. 417¹, nb 38.

⁹¹ Tak np. G. Karaszewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, (red.) J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX/el. 2023, art. 417¹.

⁹² LEX nr 847123.

w zakresie m in. wzoru wniosku dla przedsiębiorcy ubiegającego się o zwolnienie z podatku od nieruchomości. Stwierdziło też, że zwolnienie na podstawie uchwały gminy jest zwolnieniem z mocy prawa i przysługuje automatycznie każdemu, kto spełnia wymagania określone uchwałą. Niedopuszczalne było uzależnienie udzielenia zwolnienia od złożenia pisemnego wniosku przez podatnika. Powód podnosił, że wywiązał się z obowiązków określonych w uchwale rady gminy w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców, której nieważność w trybie nadzoru została następnie częściowo stwierdzona. Późniejsza uchwała rady tej gminy pozbawiła go już tych przywilejów podatkowych.

Sąd pierwszej instancji, uznał spełnienie przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej uregulowanej w art. 417¹ § 1 k.c. Akt prawa miejscowego został bowiem uznany za nieważny przez organ nadzorczy w części dotyczącej określenia wzoru wniosku dla przedsiębiorcy oraz przekazania uprawnienia do decydowania o zwolnieniu podatkowym wójtowi, podczas gdy uprawnienie to należy do kompetencji gminy. Sąd drugiej instancji nie podzielił jednak tego stanowiska i zmienił zaskarżony wyrok, bowiem – jak wywodził – w sprawie nie znajdował zastosowania art. 417¹ § 1 k.c., gdyż nie został wyczerpany tryb prejudycjalny. Przyznał ostatecznie, że orzeczenia zapadłe w trybie nadzoru, podejmowane przez organy nadzorcze w stosunku do organów samorządu terytorialnego, stwierdzające nieważność wydawanych przez nie aktów prawa miejscowego, nie stanowią takiego prejudykatu. Stanowisko to podzielił SN i przychylił się do dominującego w literaturze poglądu, jednak nie zajął jednoznacznego stanowiska w tej kwestii, uznał bowiem, że wadliwa uchwała nie weszła w życie i nie stała się źródłem praw podmiotowych ani też takich praw nie naruszała.

Doceniając doniosłość argumentów zwolenników koncepcji o uznaniu za prejudykat jedynie orzeczeń sądów administracyjnych, stwierdzających niezgodność z prawem aktu prawa miejscowego, wydaje się, że *de lege lata* można podjąć próbę obrony stanowiska przeciwnego, kierując się przede wszystkim przesłanką wzmocnienia ochrony prawa własności właścicieli nieruchomości.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do głównego argumentu podnoszonego przez przeciwników koncepcji dopuszczalności uznania rozstrzygnięć nadzorczych jako prejudykatu. Otóż podnosi się, że treść art. 188 Konstytucji RP pozwala twierdzić, że zgodność przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi

i ustawami wymaga przeprowadzenia właściwego postępowania, które w języku prawniczym rozumiane jest jako postępowanie toczące się wyłącznie przed organami władzy sądowej. Nie ujmując wagi tego argumentu, bezsporne bowiem pozostaje, że ustawodawca przesądził, iż kontrola sprawowana przez sądy obejmuje również kontrolę aktów normatywnych stanowiących przez organy samorządu terytorialnego⁹³. Podkreślić należy, że sądy administracyjne, w odróżnieniu od innych sądów, uprawnione są do przeprowadzania nie tylko incydentalnej, ale również abstrakcyjnej kontroli legalności aktów prawa miejscowego, której skutkiem może być pozbawienie tych aktów mocy obowiązującej⁹⁴. Wypada jednak podkreślić, że ustawodawca przekazał podobne kompetencje organom nadzoru. W myśl przepisów u.s.g. nadzór nad działalnością gminy został przekazany m.in. wojewodzie (art. 86 u.s.g.) na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 u.s.g.). Nadzór ten sprawowany jest zarówno na etapie uchwalania mpzp. W tym przypadku organ nadzoru ma 30 dni od doręczenia mu uchwały na ewentualne stwierdzenie nieważności uchwały we własnym zakresie. Po upływie tego terminu jej nieważność może stwierdzić jedynie sąd administracyjny na skutek skargi wniesionej przez ten organ⁹⁵. Organ nadzoru posiada też kompetencje do stwierdzania nieważności uchwał rady gminy, które weszły w życie. Ten etap nadzoru jest bardziej doniosły z punktu widzenia odpowiedzialności odszkodowawczej j.s.t. za wykonywanie działalności planistycznej. W wielu sytuacjach ocena legalności mpzp ograniczać się będzie jedynie do takiego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody może oczywiście zostać zaskarżone do WSA przez j.s.t., której ono dotyczy. Niedochowanie jednak terminu do wniesienia skargi skutkuje utratą prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia wojewody i powoduje, że staje się ono prawomocne. Taki sam skutek prawny zachodzi w przypadku odrzucenia z powodów formalnych skargi przez WSA. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, staje się wówczas niewzruszalne i podlega wykonaniu⁹⁶. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody będzie w tym przypadku eliminowało z obrotu prawnego mpzp. To z kolei uniemożliwi późniejsze orzeczenie przez sąd administracyjny niezgodności z prawem mpzp, z uwagi na brak przedmiotu

⁹³ Zob. np. M. Wałachowska [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, art. 417¹.

⁹⁴ Zob. B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 184.

⁹⁵ Zob. M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, A. Ławniczak, M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak Warszawa 2014, art. 184.

⁹⁶ Szerzej zob. np. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 1994, s. 140-141.

oceny. Jak trafnie podnosi się w doktrynie, w takim przypadku wyłączenie uznania za prejudykat rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody w sprawie stwierdzenia nieważności mpzp, może zablokować właściwie drogę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych⁹⁷. W tej sytuacji postępowanie przed wojewodą, mające na celu stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w sprawie mpzp, jest właściwie j e d y n y m p o s t ę p o w a n i e m, w którym podmiot doznający szkody (na skutek wejścia w życie mpzp) może uzyskać stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego. Przyjęcie takiego stanowiska prowadzi do wzmocnienia ochrony prawa własności i daje realne szanse podmiotom, które doznały szkody na skutek wejścia w życie niezgodnego z prawem mpzp na dochodzenie odszkodowania.

Innym argumentem przytaczanym w doktrynie na rzecz bronionego stanowiska pozostaje wyraźna t o ż s a m o ś ć w z a k r e s i e k r y t e r i u m o c e n y aktów prawa miejscowego dokonywanej przez sądy administracyjne i organy nadzoru⁹⁸. W świetle regulacji art. 171 ust. 1 Konstytucji RP kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym jest legalność jego działania. Kryterium to jest tożsame z kryterium, na podstawie którego kontrolę sprawuje sąd administracyjny. Oznacza to, że zarówno postępowanie przed sądem administracyjnym, jak i postępowanie nadzorcze zmierzają do oceny legalności aktu prawa miejscowego, co może właśnie prowadzić do uznania obydwu postępowań za „odrębne postępowania, w których stwierdzono niezgodność aktu normatywnego z prawem” w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c.⁹⁹.

Trafne w doktrynie wydaje się zwrócenie uwagi na kwestę wykładni literalnej przepisu art. 417¹ § 1 k.c. Z przepisu tego nie wynika chyba wprost, że prejudykatem może być wyłącznie orzeczenie sądu. Ustawodawca wskazał jedynie na konieczność stwierdzenia „we właściwym postępowaniu” niezgodności aktu normatywnego z aktem hierarchicznie wyższym. Badanie zgodności z prawem aktów prawa miejscowego w postaci uchwał należy do kompetencji wojewody (art. 90 u.s.g.). Warto w tym miejscu podkreślić, że przepisy pozwalają stwierdzić nieważność uchwał organu gminy, które są sprzeczne z prawem, jednak jeśli naruszenie prawa było nieistotne, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się jedynie do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 1 u.s.g.). Przepisy te korespondują z regulacją

⁹⁷ Tak trafnie J. Parchomiuk, [w] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 462- 463.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 462.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 462.

zawartą w art. 28 u.p.z.p.¹⁰⁰, który wprowadza sankcje związane z istotnym naruszeniem zasad, istotnym naruszeniem trybu sporządzania mpzp¹⁰¹. Zastrzec należy jednak, że możliwość uznania rozstrzygnięcia organu nadzorczego jako prejudykatu dotyczy tylko sytuacji, w której organ nadzoru stwierdzi nieważność aktu normatywnego, a to następuje jedynie w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa. Wskazanie przez organ nadzoru, że dana uchwała została wydana z naruszeniem prawa nie prowadzi bowiem do wyeliminowania aktu z obrotu prawnego (art. 91 ust. 4 u.s.g., art. 79 ust. 4 u.s.p., art. 82 ust. 5 u.s.w.), a co za tym idzie, rozstrzygnięcie takie nie będzie mogło pełnić już roli prejudykatu w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. Nie dochodzi wówczas do stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności aktu normatywnego z prawem, akt ten nadal, pomimo pewnych wadliwości, pozostaje obowiązującym źródłem prawa miejscowego¹⁰².

9. Inne możliwe instrumenty prawnej weryfikacji aktów prawa miejscowego

Mogłoby się wydawać, że kolejnym z postępowań weryfikacyjnych mających na celu zbadanie zgodność z prawem aktu prawa miejscowego może być postępowanie, w którym sąd odmówił zastosowania normy prawa miejscowego ze względu na jej sprzeczność z aktem hierarchicznie wyższym. Uprawnienie sądów w zakresie samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podstawowych aktów normatywnych z normami wyższego rzędu wynika z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP przesądzającego, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają jedynie Konstytucji RP oraz ustawom. W razie stwierdzenia niezgodności aktu z normą wyższego rzędu sąd może odmówić zastosowania tej normy w konkretnej sprawie¹⁰³. Stwierdzić jednak należy, że rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie nie usuwa oczywiście domniemania legalności aktu prawnego i nie eliminuje

¹⁰⁰ Przepis art. 28 u.p.z.p. zmieniony ustawą z dnia 7.07.2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), która weszła w życie 24.09.2023 r. Dodano „istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego...”.

¹⁰¹ Zob. np. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, Warszawa 2023, art.28.

¹⁰² J.J. Skoczylas, *op. cit.*, s. 224; zob. także Kuźmicka-Sulikowska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023, art. 417¹ i literatura tam powołana.

¹⁰³ Zob. np. wyrok NSA z 3 sierpnia 2011 r., I OSK 1705/10, LEX nr 1068483.

go z obrotu prawnego¹⁰⁴. Zastosowanie wykładni *lex superior derogat legi inferiori* nie może stanowić podstawy do ustalenia niezgodności z prawem aktu normatywnego. Oznacza to, że postępowanie takie nie może spełniać wymogu „właściwego postępowania” w zakresie stwierdzenia niezgodności tego aktu z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą¹⁰⁵. Nawet jeżeli sąd rozstrzygający sprawę odmówi zastosowania konkretnego przepisu mpzp i na tej podstawie powód wystąpi o odszkodowanie w trybie art. 417¹ k.c., nastąpi w konsekwencji oddalenie powództwa o odszkodowanie. Nie może, jak trafnie się przyjmuje, w takim przypadku dojść do odrzucenia pozwu, ponieważ istnienie prejudykatu nie jest warunkiem dopuszczalności drogi sądowej, ale wydaniem orzeczenia uwzględniającego żądanie odszkodowania¹⁰⁶.

Dyskusyjna jest kwestia, czy stwierdzenie nieważności przez radę gminy własnej uchwały w sprawie uchwalenia lub zmiany mpzp w trybie autoweryfikacji, może stanowić prejudykat w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. Chodzi tu o instytucję tzw. autokontroli (art. 54 § 3 p.p.s.a.). Twierdząca odpowiedź na to pytanie będzie oznaczać, że uchwała podjęta przez gminę w trybie przewidzianym art. 54 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. mogłaby stanowić prejudykat. Skutkowałoby to rozszerzeniem katalogu „właściwych postępowań” w sprawie stwierdzenia niezgodności mpzp z prawem.

Stanowiska w tym zakresie są podzielone.

W myśl jednego z nich, uchwała rady gminy stwierdzająca nieważność własnej uchwały w sprawie mpzp może stanowić „właściwe postępowanie” w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c.¹⁰⁷. Kiedy indziej przyjmuje się, że rada gminy nie ma możliwości stwierdzenia nieważności swojej uchwały, a także stwierdzenia jej niezgodności z prawem. Podnosi się tu, że art. 54 § 3 p.p.s.a., nie stanowi normy kompetencyjnej, przyznającej radzie gminy prawo do stwierdzania nieważności własnych uchwał¹⁰⁸.

Można by podjąć próby obrony negatywnego stanowiska. Przemawiać mogłyby za tym następujące argumenty.

¹⁰⁴ M. Safjan, K. Matuszyk, *op. cit.*, s. 53.

¹⁰⁵ *Ibidem*, s. 53.

¹⁰⁶ Tak np. J. Kremis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) Gniewek, Machnikowski, Warszawa 2016, s. 810, nb 21.

¹⁰⁷ Tak SA w Katowicach w wyroku z 19 marca 2018 r., V ACa 273/17 LEX nr 2475077.

¹⁰⁸ Zob np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13 lipca 2016 r., II SA/Go 405/16, LEX nr 2104740.

Nie negując uprawnień rady gminy do zmiany lub uchylenia własnej uchwały, wskazać należy, że instytucja stwierdzenia nieważności obejmuje wyłącznie wady kwalifikowane w postaci istotnych naruszeń prawa. Konsekwencje prawne zmiany bądź uchylenia aktu następują z mocą *ex nunc*, od daty wejścia w życie określonej w akcie zmieniającym. Stwierdzenie nieważności natomiast ma charakter zawsze deklaratoryjny, działa z mocą *ex tunc*, czyli następuje z datą wsteczną. Znosi ono więc funkcjonowanie wadliwego aktu prawnego od samego początku jego obowiązywania¹⁰⁹.

Trzeba zauważyć, że nie można utożsamiać uprawnień do uchylenia własnej uchwały przez radę gminy z autokontrolą uregulowaną w art. 54 § 3 p.p.s.a.¹¹⁰. Przepisanie radzie gminy kompetencji do stwierdzenia nieważności własnych uchwał skutkowałoby tym, że organ samorządu gminnego zastępowałby sąd administracyjny w wykonywaniu jego kompetencji jurysdykcyjnych orzekania w przedmiocie nieważności lub niezgodności z prawem zaskarżanych uchwał¹¹¹. Jedynie wyrok sądu stwierdzający nieważność uchwały daje możliwość wyeliminowania skutków, jakie akt ten wywoływał w okresie od daty jego wejścia w życie do daty jego uchylenia. Wyrok taki wywiera bowiem skutek prawny z mocą od dnia podjęcia uchwały (*ex tunc*)¹¹².

Dokonanie przez radę gminy w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. autokontroli poprzez stwierdzenie nieważności własnej uchwały w sprawie uchwalenia lub zmiany mpzp byłoby zatem działaniem sprzecznym z prawem. Oznaczałoby to, że postępowanie takie tym bardziej nie może stanowić „właściwego postępowania” w rozumieniu art. 417¹ k.c. Postępowanie takie nie może zatem stanowić podstawy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej.

¹⁰⁹ Zob. na ten temat J. Makuch, *Kompetencja organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (rady gminy, powiatu, sejmiku województwa) do stwierdzenia nieważności własnej uchwały w trybie autokontroli uregulowanej w art. 54 § 3 p.p.s.a.*, LEX/el. 2016.

¹¹⁰ Zob. w tym zakresie wyrok WSA w Kielcach z 22 czerwca 2022 r., II SA/Ke 242/22, LEX nr 3364327. W zakresie samokontroli zob np. K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowo administracyjnym*, PiP 2004 nr 59.

¹¹¹ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lipca 2016 r., II SA/Go 405/16, LEX nr 2104740; zdanie odrębne M. Masternak- Kubiak do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14 LEX nr 1657777; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 marca 2016 r., III SA/Wr 81/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 kwietnia 2014 r., I SA/Gl 18/14, LEX nr 1454752; wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 marca 2013 r., II SA/Łd 1069/12, LEX nr 1303638.

¹¹² Szerzej na temat wpływu uwzględnienia przez radę gminy skargi na uchwałę zob. wyrok WSA w Łodzi z 5.03.2013 r., II SA/Łd 1069/12, LEX nr 1303638.

10. Nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako samoistne źródło szkody

Należy rozstrzygnąć zagadnienie, czy samo stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego (mpzp) może stanowić źródło szkody w rozumieniu art. 417¹ k.c. Brak powiązania aktu prawa miejscowego z oddziaływaniem na prawa konkretnego podmiotu powoduje trudności w skonstruowaniu roszczenia odszkodowawczego. Nie można bowiem przyjąć, że do kręgu poszkodowanych należą wszystkie podmioty objęte działaniami planu miejscowego, którego bezprawność została stwierdzona przez organ nadzoru lub sąd. Nie każdy adresat aktu normatywnego o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym może ponieść szkodę w wyniku obowiązywania bezprawnego aktu. Może to wynikać z faktu, że nie znalazł się on w sytuacji odpowiadającej hipotezie normy prawnej ujętej w akcie prawa miejscowego¹¹³. Innymi słowy, postanowienia mpzp mogą nie mieć negatywnego wpływu na sytuację prawną danego podmiotu. Oznacza to, że obok zdarzenia bezprawnego musi wystąpić jeszcze szkoda i powinna być wynikiem tego zdarzenia.

Pojawia się pytanie, czy szkoda może być spowodowana samą niezgodnością z prawem mpzp, czy też dla jej powstania wymagane dodatkowo jest wydanie aktu indywidualnego. Innymi słowy jak należy ujmować samo zdarzenie prawne wywołujące powstanie szkody.

W doktrynie wskazuje się, że niezwykle rzadko może dojść do sytuacji, w której samo wejście w życie aktu normatywnego kształtuje sposób wykonywania prawa własności i wywołuje uszczerbek w sferze interesów właściciela¹¹⁴. Z reguły szkoda jest następstwem nie samego wydania aktu normatywnego niezgodnie z prawem, lecz następstwem stosowania wadliwego prawa¹¹⁵ (szkoda jest rezultatem dalszych zdarzeń). Sam więc fakt uchylenia aktu normatywnego jako niezgodnego z aktem hierarchicznie wyższym nie wystarczy, aby móc skutecznie dochodzić roszczenia odszkodowawczego. Trzeba wykazać, że na podstawie aktu normatywnego, wydanego niezgodnie z prawem, z reguły zostały podjęte konkretne działania władzy

¹¹³ P. Dzieńis, *op. cit.*, s. 332.

¹¹⁴ Tak np. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, RPEiS 2005 nr 1, s. 13.

¹¹⁵ Zob. np. A. Rzetecka-Gil [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania - część ogólna*, LEX/el. 2011, art. 417¹.

publicznej, skierowane wobec określonej osoby, która przez to poniosła szkodę¹¹⁶. Dochodząc roszczenia o jej naprawienie, należy więc wykazać niezgodność z prawem zarówno aktu normatywnego, jak i wydanego na jego podstawie aktu stosowania prawa (np. decyzji administracyjnej).

Stanowisko takie utrwalone jest także w orzecznictwie. Przyjmuje się tu, że stwierdzenie niezgodności aktu prawnego z aktem wyższego rzędu nie zawsze otwiera drogę do uzyskania odszkodowania za szkody wyrządzone wydaniem takiego aktu. Tworzenie norm prawnych nie jest bowiem powiązane z konkretnymi aktami władzy publicznej wobec danej osoby, a zatem nie można przyjąć, aby w ten sposób nastąpiło działanie władzy publicznej skierowane przeciwko tej osobie. Wskazuje się tu, że muszą nastąpić konkretne (indywidualizowane) działania władzy publicznej podjęte na podstawie aktu normatywnego wydanego niezgodnie z prawem, a skierowane wobec określonej osoby, która przez to poniosła szkodę¹¹⁷.

W orzecznictwie pojawiają się wypowiedzi, zgodnie z którymi szkoda może powstać także bez konieczności wydawania późniejszego, indywidualnego aktu administracyjnego. Uszczerbek taki może np. wynikać z umowy. Do takiego wniosku doszedł Sąd Okręgowy w Kielcach w wyroku z 22.02.2017 r., II Ca 1448/16¹¹⁸. Sąd ten uznał, że istnieje możliwość wyrządzenia szkody przez bezprawny mpzp, jeżeli w okresie jego obowiązywania właściciel dokona sprzedaży nieruchomości, a wartość nieruchomości uległa obniżeniu. Na skutek działań podjętych przez powódkę wyrokiem wydanym w dniu 20 marca 2015 r. WSA stwierdził nieważność uchwały rady gminy z dnia 26 lutego 2007 r. w sprawie mpzp w zakresie włączenia działki powódki do kategorii terenów zamkniętych. W ramach określonej w pozwie podstawy faktycznej uzasadniającej żądanie pozwu powódka wskazała, że źródłem szkody jest spadek wartości nieruchomości w następstwie obowiązywania niezgodnej z prawem uchwały rady gminy w sprawie mpzp. Określając spadek tej wartości, ujętej jako utracone korzyści, powódka wskazała na różnicę pomiędzy wartością tej nieruchomości niewłączonej w mpzp do kategorii terenów zamkniętych oraz określoną na tę samą datę wartością tej nieruchomości objętej takim zastrzeżeniem.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że nałożenie obowiązku naprawienia szkody uzależnione jest jednak nie tylko od wykazania zdarzenia, z którym normy prawne

¹¹⁶ Por. postanowienie SN z 30 maja 2003 r., III CZP 34/2003, Prok. i Pr. 2004, nr 2, poz. 30.

¹¹⁷ Zob. np. wyrok SN z 14 września 2006 r., III CSK 102/06, LEX nr 445191.

¹¹⁸ LEX nr 2280657.

wiążą obowiązek naprawienia szkody, ale również wykazania szkody, związku przyczynowego pozwalającego ustalić, czy zdarzenie jest przyczyną szkody. W ocenie sądu, szkoda po stronie powódki nie zaistniała na skutek wadliwego zaliczenia jej nieruchomości do kategorii terenów zamkniętych, gdyż pozostała ona nadal właścicielem nieruchomości. Po uchwaleniu w dniu 27 kwietnia 2012 r. nowego planu miejscowego nieruchomość powódki znajdowała się na terenach przeznaczonych pod działalność usługową, zabudowę mieszkaniową i rodzinną. Oznaczało to, że nie poniosła ona żadnej szkody. Sąd jednak wskazał, że przyjęcie postulowanej przez powódkę metody wyliczenia szkody byłoby uzasadnione jedynie wówczas, gdyby w trakcie obowiązywania uchwały z dnia 26 lutego 2007 r. w sprawie mpzp w zakresie włączenia jej działki do kategorii terenów zamkniętych powódka sprzedała tę nieruchomość za cenę niższą od tej, którą mogłaby uzyskać, gdyby nie obowiązywały wadliwe przepisy mpzp. Szkodą powódki byłaby wówczas różnica pomiędzy ceną wyznaczaną wartością rynkową nieruchomości nieobjętej wadliwym mpzp, a możliwą do uzyskania ceną stanowiącą wartość nieruchomości, przy uwzględnieniu postanowienia włączającego ją do terenów zamkniętych.

Warto zaznaczyć, że Sąd Okręgowy nie wykluczył możliwości wyrządzenia szkody bezpośrednio przez bezprawny mpzp. Orzeczenie to wzoruje się na regulacji art. 36 ust. 3 u.p.z.p., że szkoda w postaci utraconych korzyści powstała na skutek bezprawnego planu może powstać (podobnie jak w przypadku uregulowanym w art. 36 ust. 3 u.p.z.p.), jedynie w przypadku sprzedaży nieruchomości. Oznacza to, że samo stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w sprawie mpzp nie jest wystarczające dla powstania szkody. Dla powstania szkody konieczne jest zatem wydanie aktu indywidualnego konkretyzującego sytuację prawną. Chodzi tu o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

11. Nieważność planu miejscowego a prawna skuteczność decyzji o pozwoleniu na budowę

Stwierdzenie niezgodności z prawem mpzp nie pozostaje bez wpływu na akty prawne wydane na jego podstawie. Jednym z nich jest możliwość wzruszenia indywidualnych rozstrzygnięć. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 pkt 1 u.p.b., przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ sprawdza m.in. zgodność

projektu budowlanego z ustaleniami mpzp. Uznanie przez organ administracji architektoniczno-budowlanej zgodności inwestycji budowlanej z obowiązującym na danym obszarze planem miejscowym jest jedną z przesłanek udzielenia inwestorowi pozwolenia na budowę.

Niezbędne pozostaje wykazanie, j a k i w p ł y w na dalsze funkcjonowanie w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na budowę ma fakt następczego stwierdzenia nieważności mpzp przez sąd administracyjny lub organ nadzoru. Kwestia ta jest tym bardziej doniosła, że inwestor w okresie istnienia wadliwego planu mógłby zdążyć zrealizować inwestycje budowlaną i legalnie ją eksploatować (art. 54, art. 55 u.p.b.). Ma to także istotne znaczenie dla inwestycji rozpoczętej, ale jeszcze nieukończonych.

W judykaturze brak jednolitego stanowiska w tym zakresie.

Według pierwszego poglądu, stwierdzenie nieważności planu miejscowego stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej na jego podstawie¹¹⁹. Wskazuje się tu, że decyzję o pozwoleniu na budowę wydaną po zbadaniu projektu budowlanego z postanowieniami mpzp, który został wyeliminowany z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, należy uznać za nieważną z uwagi na wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa. Podstawą prawną stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę będzie wówczas art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wydanie decyzji bez podstawy prawnej)¹²⁰. Przepisy mpzp stanowią jedną z podstaw prawnych decyzji o zatwierdzeniu projektu i udzieleniu pozwolenia na budowę. W przypadku stwierdzenia nieważności uchwały o mpzp podstawa ta odpada, a weryfikacja zgodności zatwierdzonego projektu budowlanego i udzielonego pozwolenia na budowę z planem miejscowym staje się niemożliwa¹²¹.

Według odmiennego poglądu, stwierdzenie nieważności planu miejscowego automatycznie nie powoduje, że decyzja o pozwoleniu na budowę również obciążona jest wadą nieważności. Stwierdzenie nieważności planu miejscowego nie pociąga za sobą nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej na jego podstawie, lecz

¹¹⁹ Za takim stanowiskiem opowiada się np. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 399 oraz K. Sobieralski, *Skarga do sądu administracyjnego na uchwałę lub akt prawa miejscowego a weryfikacja decyzji administracyjnej* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Janowi Bociowi*, (red.) J. Supernat, Wrocław 2009, s. 630. Ten drugi autor dostrzegając wady tego stanowiska (podstawa prawna decyzji istniała w chwili jej wydania), wskazuje, że stanowi ono jedynie rozsądne rozwiązanie z punktu widzenia skutecznej realizacji orzeczenia sądu administracyjnego.

¹²⁰ Zob. np. wyrok NSA z 25 maja 2012 r., II OSK 400/11, LEX nr 1403277; wyrok WSA w Gdańsku z 18 lutego 2015 r., II SA/Gd 706/14, LEX nr 1652129; wyrok WSA w Krakowie z 9 sierpnia 2012 r., II SA/Kr 871/12, LEX nr 1810240.

¹²¹ Tak np. WSA w Krakowie w wyroku z 9 sierpnia 2012 r., II SA/Kr 871/12, LEX nr 1810240.

stanowi podstawę jej wzruszenia w trybie art. 147 § 2 p.p.s.a.¹²². Zwolennicy tego poglądu wskazują, że zgodnie z zasadą trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 k.p.a.) i związaną z tym ochroną praw nabytych, nieważność decyzji można stwierdzić tylko w przypadkach określonych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Oznacza to, że nie można stwierdzić nieważności decyzji wydanej w oparciu o akt prawa miejscowego, którego nieważność została stwierdzona, sąd lub organ w późniejszej dacie. Brak podstawy prawnej odnosić można tylko do naruszenia prawa obowiązującego w dniu wydania decyzji¹²³. Jeżeli sąd administracyjny, stwierdzając nieważność uchwały planistycznej, wyeliminował akt prawa miejscowego z porządku prawnego ze skutkiem wstecznym, zastosowanie znaleźć powinien art. 147 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z tym, przepisem rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydanych na podstawie uchwały lub aktu, których nieważność stwierdzono, podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym lub postępowaniach szczególnych.

Doceniając wagę argumentów przytaczanych na poparcie pierwszego stanowiska, należy jednak skłonić się ku pogładowi niezakładającemu automatyzmu w zakresie wpływu stwierdzenia nieważności uchwały o mpzp na byt prawny pozwolenia na budowę.

Przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. dopuszcza jako jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, wydanie jej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Wyjaśnić należy, że rozstrzygający dla oceny, czy zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa, jest stan faktyczny i stan prawa w dniu wydania tej decyzji¹²⁴. Utrata przez przepisy prawne stanowiące podstawę prawną decyzji mocy obowiązującej nie powoduje jednak uznania, że decyzja została wydana bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. lub też z rażącym naruszeniem prawa. Wada ta odnosi się do takich decyzji, które nie mają podstawy w żadnym akcie ustawodawczym ani w przepisie wykonawczym, wydanym na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym¹²⁵.

¹²² Tak np. wyrok WSA w Gdańsku z 7 sierpnia 2019 r., II SA/Gd 150/19, LEX nr 2716382; wyrok WSA w Warszawie 7 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 723/18, LEX nr 2614399; wyrok NSA z 5 grudnia 2017 r., II OSK 729/17, LEX nr 2476105; wyrok NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2085/16, LEX nr 2412693; wyrok NSA z 24 kwietnia 2014 r., II OSK 2868/12, LEX nr 1575604.

¹²³ Zwraca na to uwagę B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, PiP 2002 nr 9, s. 15.

¹²⁴ Por. np. wyrok NSA z 28 listopada 1987 r., III SA 1134/96, ONSA 1998/3/101.

¹²⁵ Zob. S. Zwolak, *Stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę w związku z nieważnością miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, PPP 2017, nr 5, s. 94-102.

W dniu wydania decyzji o pozwoleniu na budowę plan miejscowy funkcjonuje (choć wadliwy) jednak w obrocie prawnym. Z tych względów stwierdzenie nieważności uchwały w przedmiocie mpzp, obowiązującego w dacie wydania decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, nie jest podstawą do stwierdzenia nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.¹²⁶. Trafnie wskazuje się w doktrynie, że gdyby ustawodawca chciał wyeliminować decyzję w sprawie pozwolenia na budowę w przedstawionej sytuacji, wprost wskazałby taką możliwość w przepisach prawa, jak to uczynił m.in. w art. 65 ust. 1 u.p.z.p., dotyczącym wygaśnięcia decyzji WZ lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego¹²⁷.

O niedopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji planistycznej w trybie uregulowanym w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. może też świadczyć zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 k.p.a.). Jak wiadomo, zasada ta nie ma charakteru bezwzględnej i dopuszczalne jest stwierdzenie nieważności decyzji, w szczególności wówczas, gdy dotyczy ona ciężkich wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.¹²⁸. Oznacza to, że stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy taka możliwość będzie miała swoje podstawy w obowiązującym prawie. Takiej podstawy prawnej nie przewidział ustawodawca w odniesieniu do stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę wskutek stwierdzenia nieważności mpzp¹²⁹.

Wobec braku ustanowienia sankcji w ustawie p.p.s.a. oraz k.p.a., a także z uwagi na treść art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., nie można zastosować sankcji nieważności decyzji wydanej na podstawie aktu prawa miejscowego uznanego przez sąd za nieważny. Przepis ten odnosi bowiem przesłankę braku podstawy prawnej decyzji do naruszenia prawa obowiązującego w dniu wydania decyzji. Ponadto sankcja nieważności wymaga wyraźnego ustanowienia w przepisie szczególnym (art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.)¹³⁰.

Wydaje się jednak, że decyzja o pozwoleniu na budowę jako rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie, wydane na podstawie unieważnionej uchwały o uchwaleniu

¹²⁶ Tak NSA np. w wyroku z 11.10.2017 r., II OSK 2085/16, LEX nr 2412693.

¹²⁷ S. Zwolak, *op. cit.*, s. 94-102.

¹²⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2006, s. 40.

¹²⁹ S. Zwolak, *op. cit.*, s. 94-102.

¹³⁰ Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlany*, Warszawa 2011, s. 309-310.

(zmianie) mpzp, powinna podlegać wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym lub postępowaniach szczególnych (art. 147 § 2 p.p.s.a.). Trafnie jednak wskazuje się w doktrynie, że ustawa p.p.s.a. nie reguluje trybu właściwego do wzruszenia decyzji w przypadku stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego, na podstawie którego została wydana decyzja, a odsyła jedynie do przepisów k.p.a. Tam także brak regulacji wskazującej na tryb właściwy w tej sytuacji¹³¹.

Wypada dokonać jeszcze analizy możliwych trybów wzruszenia decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej na podstawie planu miejscowego, którego nieważność została stwierdzona w późniejszym okresie (art. 147 § 2 p.p.s.a.).

Jednym z trybów wzruszenia, mógłby być tryb wznowienia postępowania uregulowany w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. lub też art. 145a k.p.a.¹³².

Tryb przewidziany w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., odnosi się jednak do wznowienia postępowania w sytuacji, w której decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, następnie uchylonego lub zmienionego. Uchwała w sprawie mpzp nie jest decyzją ani orzeczeniem, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., zatem zastosowanie tej regulacji nie byłoby w tym przypadku uzasadnione¹³³. Trafnie zatem podkreśla się w judykaturze, że nie można kreować nowych podstaw wznowienia postępowania ponad te określone w przepisach art. 145 § 1 pkt 1-8, art. 145a i art. 145b k.p.a. lub przepisach szczególnych¹³⁴.

Innym trybem wzruszenia decyzji o pozwoleniu na budowę mogłoby być wznowienie postępowania uregulowane w art. 145a k.p.a. Tryb ten dotyczy jednak wznowienia postępowania na skutek orzeczenia TK, stwierdzającego niezgodność z prawem przepisu stanowiącego podstawę decyzji. Mógłby on mieć zastosowanie jedynie w sytuacji, w której TK stwierdził niezgodności mpzp z u.p.z.p.¹³⁵.

Niezasadne wydaje się także stosowanie przepisu art. 154 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Decyzja o pozwoleniu na budowę jest jednak decyzją konstytutywną, a więc nadaje

¹³¹ Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *op. cit.*, s. 310 i n. .

¹³² Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 7 sierpnia 2019 r., II SA/Gd 150/19, LEX nr 2716382.

¹³³ Zob. np. J. Makuch, *Dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego nieważność stwierdzono*, LEX/el. 2019.

¹³⁴ Zob. wyrok NSA z 24 kwietnia 2014 r., II OSK 2868/12, LEX nr 1575604.

¹³⁵ Wyrok NSA z 5 grudnia 2017 r., II OSK 729/17, LEX nr 2476105.

stronie określone uprawnienie. Uzależnienie zmiany decyzji administracyjnej od zgody osoby nabywającej uprawnienie skutkowałoby w praktyce brakiem możliwości eliminacji takich decyzji z obrotu prawnego¹³⁶.

Nie może znaleźć zastosowania także przepis art. 155 k.p.a. Przepis ten bowiem dotyczy uchylecia lub zmiany decyzji za zgodą strony, na mocy której strona nabyła prawo, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleciu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Wydaje się, że uzależnienie zmiany decyzji od zgody osoby nabywającej uprawnienie praktycznie uniemożliwiłoby usuwanie decyzji o pozwoleniu na budowę z obrotu prawnego¹³⁷.

Żaden zatem z trybów wzruszenia decyzji, wymieniony w ustawie p.p.s.a. oraz k.p.a., nie powinien mieć zastosowania w przypadku stwierdzenia nieważności planu miejscowego będącego podstawą wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Trzeba przyznać, że oba prezentowane na wstępie stanowiska mają jednak pewne mankamenty w zakresie prawnych konsekwencji nieważności mpzp dla decyzji WZ. Stwierdzenie nieważności uchwały w przedmiocie mpzp wywołuje taki skutek jakby miejscowy plan nigdy nie funkcjonował w obrocie prawnym. Nie oznacza to jednak, że wszystkie decyzje, których przesłanką wydania jest zgodność z miejscowym planem, obciążone zostały wadą rażącego naruszenia prawa. Wyeliminowanie z obrotu prawnego miejscowego planu poprzez stwierdzenie nieważności uchwały tworzącej ten plan, nie może automatycznie skutkować uznaniem, że decyzje, których jedną z podstaw prawnych wydania był wymóg zgodności zawartego w nich rozstrzygnięcia z przepisami miejscowego planu, wydane zostały z rażącym naruszeniem prawa.

Przychylić należy się do trafnego stanowiska prezentowanego przez NSA w wyroku z 5.12.2017 r., II OSK 729/17¹³⁸. Sąd ten uznał, że każdy przypadek powinien być oceniany indywidualnie. Jeśli stwierdzono nieważność całości lub części miejscowego planu z tego powodu, że rada gminy (wprowadzając do tego planu przepisy określające przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania) przekroczyła przysługujące jej tzw. władztwo planistyczne bądź też, że przepisy te są niezgodne z ustawą lub rozporządzeniem, to decyzję wydaną w oparciu o te przepisy niewątpliwie należałoby uznać za podjętą z rażącym

¹³⁶ Tak także np. WSA w Gdańsku w wyroku z 7 sierpnia 2019 r., II SA/Gd 150/19, LEX nr 2716382.

¹³⁷ Tak np. WSA w Gdańsku w wyroku z 7 sierpnia 2019 r., II SA/Gd 150/19, LEX nr 2716382.

¹³⁸ LEX nr 2476105.

naruszeniem prawa. Sąd trafnie zauważył, że nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji WZ, jeżeli do stwierdzenia nieważności całości lub części mpzp doszło z powodu zawarcia w nim przepisów niebędących podstawą wydania decyzji. Przykładem takim może być stwierdzenie nieważności przepisów miejscowego planu niedotyczących terenu, który obejmuje decyzja o pozwoleniu na budowę¹³⁹.

Ocena wpływu nieważności mpzp na decyzję o pozwoleniu na budowę powinna być zatem dokonana z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy oraz wartości takich jak pewność obrotu prawnego, ochrona praw nabytych w zaufaniu do organów, ale również porządek planistyczny obowiązujący na danym terenie, ewentualnie skala jego naruszenia. W zależności od ustaleń organ winien wyważyć, którym wartościom *in concreto* należy dać prymat¹⁴⁰.

12. Adekwatny związek przyczynowy i jego przebieg

W doktrynie i orzecznictwie trafnie przyjmuje się, że na gruncie przepisu art. 417¹ k.c. związek przyczynowy pomiędzy działaniem sprawczym i szkodą powinien być oceniany według zasad ogólnych z art. 361 § 1 k.c.¹⁴¹. Musi on więc spełniać kryterium normalności¹⁴². Norma wyrażona w art. 361 § 1 k.c. ma bowiem znaczenie ogólne dla systemu prawa odszkodowawczego. Zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Dla stwierdzenia w określonym stanie faktycznym istnienia związku przyczynowego należy ustalić, czy zdarzenie stanowi warunek konieczny wystąpienia szkody (test *conditio sine qua non*) i czy szkoda jest normalnym następstwem tego zdarzenia¹⁴³ (tzw. zdarzenia sprawczego).

W odniesieniu do bezprawności normatywnej „zdarzenie sprawcze” może przybierać dwie postacie.

¹³⁹ Tak też np. NSA w wyroku z 5.12.2017 r., II OSK 729/17, LEX nr 2476105.

¹⁴⁰ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 20 kwietnia 2016 r., VII SA/Wa 2195/15, LEX nr 2073680.

¹⁴¹ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie...*, s. 376; E. Bagińska, *Odpowiedzialność deliktowa w razie niepewności związku przyczynowego: studium prawno-porównawcze*, TNOiK, Toruń 2013, s. 40–41; M. Safjan, *Problematyka tzw. bezprawności względne oraz związku przyczynowego na tle odpowiedzialności za niezgodne z prawem akty normatywnej*, [w] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1330; wyrok SA w Warszawie z 28 listopada 2018 r., IACa 1046/17, LEX nr 2502567.

¹⁴² Zob. np. J. Kremis, *op. cit.*, s. 810.

¹⁴³ Wyrok SA w Warszawie z 27 października 2017 r., VI ACa 1603/16, LEX nr 2446548.

Pierwsza postać tego zdarzenia to wydanie aktu, który *ex lege* kształtuje sferę prawną danego podmiotu, powodując powstanie uszczerbku (art. 417¹ § 1 k.c.). Druga postać to akt stosowania prawa *in concreto*, np. ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, wydana na podstawie bezprawnego aktu normatywnego tj. mpzp (art.417¹ § 2 k.c.)¹⁴⁴.

W drugim przypadku należy przyjąć, że ze strony poszkodowanego wystarczy w praktyce dowód normalnego związku przyczynowego między tym aktem stosowania prawa a jego następstwem w postaci uszczerbku. W przypadku wydania ostatecznej decyzji, odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej oparta będzie na przepisie art. 417¹ § 2 k.c. Przypisanie odpowiedzialności za wydanie niezgodnego z prawem aktu normatywnego będzie wymagało udowodnienia związku przyczynowego między szkodą a zdarzeniem, z którego szkoda wynikła¹⁴⁵.

Pojawia się problem właściwego wykazania związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem (uchyleniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub mpzp), a szkodą poniesioną przez właściciela gruntu objętego postanowieniami tego aktu.

Kwestia ta aktualizuje się m. in. w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem Sądu Okręgowego w Poznaniu, z dnia 3 września 2015 r., XVIII C 791/15¹⁴⁶. Wyrok ten stanowi dobry przykład pogłębionej analizy domniemanego zbiegu.

Powódka wystąpiła przeciwko gminie z roszczeniem o odszkodowanie w związku ze stwierdzeniem nieważności planu miejscowego. Decyzją Starosty z 2 września 2011 r. udzielono powódce pozwolenia na budowę zgodnie z ustaleniami obowiązującego mpzp z 22 czerwca 2009 r. Decyzja ta została uchylona decyzją Wojewody z 25 listopada 2011 r. W uzasadnieniu decyzji wskazano m.in., że organ przy ponownym rozpatrywaniu sprawy winien zwrócić uwagę na fakt, że na terenie zabudowy należy nawiązać układem kalenicy i formą dachu do zabudowy na sąsiedniej działce w granicach danego terenu. Wyrokiem WSA w Poznaniu z 19 stycznia 2012 r. stwierdzono nieważność części uchwały Rady Miasta z 22 czerwca 2009 r. w przedmiocie mpzp. Decyzją Starosty z 10 kwietnia 2012 r. umorzono postępowanie administracyjne w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Powódka, występując z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko miastu, upatrywała źródła

¹⁴⁴ M. Safjan, *Problematyka tzw. bezprawności względne...*, s. 1330.

¹⁴⁵ Zob. np. M. Safjan, *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej...*, s. 172.

¹⁴⁶ LEX nr 1961179.

odpowiedzialności pozwanego właśnie w uchyleniu przez WSA części uchwały Rady Miasta z 22 czerwca 2009 r. w przedmiocie mpzp.

Oddalając powództwo, trafnie wskazano, że warunkiem odpowiedzialności Skarbu Państwa lub j.s.t. w oparciu o art. 417 k.c., jest m.in. zaistnienie szkody oraz adekwatny związek przyczynowy pomiędzy tym działaniem a szkodą. Sąd nie dopatrywał się jednak w danej sprawie związku przyczynowego pomiędzy stwierdzeniem nieważności części planu miejscowego a szkodą powódki. Związek taki, w ocenie sądu, mógłby wystąpić pomiędzy decyzją o pozwoleniu na budowę, która została następnie uchylona (z uwagi na wskazane w nim uchybienia dotyczące m.in. projektu budowlanego) a szkodą.

Sprawa ta i inne spory sądowe inicjują istotne pytanie, czy gdyby decyzja o pozwoleniu na budowę nie zawierała wad uzasadniających jej uchylenie z przyczyn niezwiązanych ze stwierdzeniem nieważności planu miejscowego, zaistniałby w ogóle związek przyczynowy pomiędzy nieważnością planu miejscowego a szkodą.

Takie okoliczności pojawiały się w stanie faktycznym wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z 29.09.2020 r., I C 366/19¹⁴⁷. Zgodnie z warunkami obowiązującego mpzp, nieruchomości została przewidziana na cele inwestycji budowlanej. Następnie powód otrzymał pozwolenie na budowę i przystąpił do realizacji projektu budowlanego. Z uwagi na stwierdzenie nieważności mpzp WSA uchylił decyzję o pozwoleniu na budowę.

Uznając odpowiedzialność solidarną Skarbu Państwa (Starosty Powiatowego) i gminy za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie przy wykonywaniu władzy publicznej, sąd doszedł do wniosku, że zachodzi normalny związek przyczynowo - skutkowy między uchwaleniem niezgodnego z prawem planu miejscowego a szkodą wyrządzoną powodowi. Gmina doprowadziła bowiem do sytuacji, w której sporządzony w oparciu o treść mpzp projekt budowlany został uznany za wadliwy, a w konsekwencji decyzja o udzieleniu powodowi pozwolenia na budowę została uchylona.

W stanie faktycznym tej sprawy przyjęto, że doszło do sytuacji, w której w łańcuchu przyczynowym wystąpiło kilka zdarzeń, przypisywanych różnym podmiotom, przy czym naruszenie dotyczyło interesów jednej osoby. Sam niezgodny z prawem plan miejscowy nie mógł wywołać uszczerbku w majątku poszkodowanego,

¹⁴⁷ LEX nr 3102349.

gdyż dopiero wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę było podstawą rozpoczęcia prac budowlanych. Negatywne skutki wadliwości aktu normatywnego zostały więc skonkretyzowane w sferze prawnej poszkodowanego dopiero w decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁴⁸

Rozważania zawarte w omawianym wyroku zasługują na uwagę i pełną aprobatę. Odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej za szkody wyrządzone aktami planistycznymi może determinować także związek przyczynowy wielocłonowy, w którym między poszczególnymi ogniwami zachodzi zależność kauzalna¹⁴⁹. W przepisie art. 361 § 1 k.c. mowa jest bowiem o normalnych, a nie bezpośrednich następstwach zdarzenia szkodzącego¹⁵⁰. Podkreślić przy tym należy, że związek przyczynowy może występować jako normalny, nawet jeżeli pewne zdarzenie stworzyło warunki powstania innych zdarzeń, z których dopiero ostatnie stało się bezpośrednią przyczyną szkody¹⁵¹. Nie wydaje się, aby normalność powiązania kauzalnego mogła zostać wyłączona przez wystąpienie tzw. zdarzenia wielocłonowego¹⁵².

13. Krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym

Istotne z punktu widzenia odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie bezprawnego aktu normatywnego pozostaje ustalenie kręgu możliwych podmiotów uprawnionych do dochodzenia rekompensaty związanej z zastosowaniem aktu normatywnego, który uznany został za niezgodny z prawem. Na tle regulacji zawartej w art. 417¹ § 1 k.c. pojawia się pytanie, jakie podmioty mogą być poszkodowane w rozumieniu tego przepisu. Nie można bowiem przyjąć, że każdy podmiot objęty bezprawnym aktem prawa miejscowego byłby uprawniony do dochodzenia odszkodowania. Poszkodowany powinien udowodnić, że należał do kręgu adresatów

¹⁴⁸ Zob. też E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie...*, s. 425; postanowienie SN z 30.05.2003 r., III CZP 34/03, Prokuratura i Prawo 2004 nr 2, s. 30, z glosą L. Boska, PiP 2003 nr 12, s. 119.

¹⁴⁹ Podobnie SN w orz. z 21 czerwca 1960 r., I CR 592/59, OSN 1962, Nr 3, poz. 84.

¹⁵⁰ Tak P. Przybysz, *Odpowiedzialność cywilna za szkodę w środowisku w prawie wspólnotowym*, Prawo Spółek 1999, nr 9, s. 50.

¹⁵¹ Por. wyrok SA w Krakowie z 14 października 2021 r., I ACa 671/20, LEX nr 3269517.

¹⁵² Zob. w tym zakresie D. Medicus, *Unmittelbarer und mittelbarer Schaden*, Heidelberg, Karlsruhe 1977, s. 27.

normy, której wadliwość była konsekwencją nałożenia na niego obowiązków prawnych. Nie wystarczy jednak jedynie potencjalna możliwość zastosowania przepisu prawnego wobec jakiejś grupy podmiotów¹⁵³. Należy bowiem wykazać istnienie konkretnych okoliczności uzasadniających zastosowanie wadliwego aktu planistycznego wobec poszkodowanego. Innymi słowy, poszkodowany musi wykazać, że jest adresatem wadliwej normy w okresie jej obowiązywania i stosowania.

Z punktu widzenia powstania roszczenia odszkodowawczego istotna wydaje się sama chwila uzyskania statusu podmiotu poszkodowanego bezprawnym wydaniem aktu normatywnego. W art. 417¹ § 1 k.c. posłużono się bowiem sformułowaniem „szkoda wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego”, przez co należy rozumieć z pewnością publikację i wejście w życie tego aktu¹⁵⁴.

Pojawia się zatem kwestia, czy podmiot, który nabył na własność nieruchomości po wejściu w życie bezprawnego aktu planistycznego będzie miał legitymację czynną do dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie tego aktu.

W literaturze można spotkać stanowisko, zgodnie z którym pojęcie „wydania aktu normatywnego” nie może być zawsze rozumiane dosłownie jako jednorazowe działanie władzy publicznej polegające na publikacji (wejściu w życie aktu normatywnego). Chodzi bowiem o zastosowanie tego aktu kreującego konkretne zobowiązania odszkodowawcze¹⁵⁵. Innymi słowy, poszkodowany musi być adresatem obowiązków prawnych, które ze względu na cel ochronny normy wyższego rzędu tracą moc obowiązującą¹⁵⁶. Akt normatywny lub dany przepis musi więc oddziaływać bezpośrednio na sferę prawną konkretnego podmiotu¹⁵⁷. Nie będzie miało więc znaczenia to, czy poszkodowany był adresatem normy w chwili jej wejścia w życie, czy stał się nim w chwili późniejszej¹⁵⁸.

Istotne z punktu widzenia odpowiedzialności za bezprawie normatywne wydaje się ustalenie, czy poszkodowany należy w ogóle do kręgu podmiotów objętych

¹⁵³ Zob. np. M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 87.

¹⁵⁴ Tak np. G. Karaszewski, *op. cit.*, art. 417¹k.c.

¹⁵⁵ Tak trafnie np. M. Safjan, *Problematyka tzw. bezprawności względnej...*, s. 279 i n.

¹⁵⁶ L. Bosek, *Konstytucyjna formuła odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, SPA tom 2, (red.) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2012, s. 551.

¹⁵⁷ G. Karaszewski, *op. cit.*, art. 417¹k.c.

¹⁵⁸ Zob. I. Karasek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z 4 XII 2001 r.*, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2002, nr 1–2, s. 22.

zastosowaniem normy prawnej, która uznana została za niezgodną z prawem¹⁵⁹. Innymi słowy, jeżeli podmiot ten musiał np. znosić ograniczenia wynikające z mpzp w okresie jego obowiązywania, dla powstania odpowiedzialności odszkodowawczej nie będzie miało znaczenia to, kiedy poszkodowany stał się adresatem tej normy. Podkreślić należy jednak, że okoliczność taka może mieć jednak znaczenie przy ustalaniu samej wysokości odszkodowania.

Do kręgu podmiotów uprawnionych do dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone bezprawnością normatywną nie będą więc zaliczane podmioty, które mają jedynie faktyczny (ekonomiczny) interes w podważaniu bezprawnej regulacji¹⁶⁰. Oznacza to, że nie wszystkie negatywne oddziaływania bezprawnego aktu normatywnego będą podlegać indemnizacji, lecz jedynie te, które należą do kręgu osób objętych zastosowaniem danej normy prawnej¹⁶¹.

Pojawia się też kwestia legitymacji czynnej do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wywołanych niezgodnym z prawem aktem normatywnym przez podmioty, które doznały uszczerbków jedynie pośrednio. Chodzi tu o podmioty, które mogły doznać uszczerbków na skutek naruszenia przez wadliwą działalność o charakterze normatywnym cudzych uprawnień. Do kręgu tych podmiotów można by zaliczyć np. właścicieli nieruchomości sąsiednich. Mają oni wprawdzie możliwość samodzielnego inicjowania procesów odszkodowawczych i wskazywania sądowi powszechnemu na potrzebę zadania pytania prawnego wywołującego postępowanie kontrolne przed TK (art. 193 Konstytucji RP). Jest to jednak utrudniony tryb, w którym pośrednio poszkodowani właściciele mogą uzyskać stwierdzenie niezgodności z prawem jedynie aktu tworzenia prawa, który wywołał szkodę¹⁶². Istnieje prawna możliwość ubiegania się przez te podmioty o odszkodowanie, jednak pojawiają się trudności z punktu widzenia postępowania dowodowego. Konieczne będzie bowiem, tak jak w przypadku podmiotów bezpośrednio poszkodowanych, wykazanie ogólnych przesłanek obowiązku odszkodowawczego, a więc istnienia szkody oraz adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy szkodą a bezprawiem normatywnym (art. 361 k.c.)¹⁶³.

¹⁵⁹ Zob. wyrok SA w Warszawie z 16 listopada 2016 r., I ACa 1853/15, LEX nr 2278165.

¹⁶⁰ Tak np. wyrok SA w Warszawie z 16 listopada 2016 r., I ACa 1853/15, LEX nr 2278165.

¹⁶¹ M. Safjan, K.J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej...*, s. 63.

¹⁶² Zob. np. J. Jastrzębski, 3.3.2. *Legitymacja czynna pośrednio poszkodowanych* [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, Warszawa 2007.

¹⁶³ G. Karaszewski, *op. cit.*, art. 417¹ k.c.

Warto też zwrócić uwagę, że krąg podmiotów legitymowanych czynnie do inicjowania „właściwego postępowania” nie zawsze będzie zbieżny z kręgiem podmiotów uprawnionych do dochodzenia odszkodowania za szkodę spowodowaną wydaniem bezprawnego aktu prawa normatywnego (art. 417¹ § 1 k.c.). Z przepisu art. 417¹ k.c. wynikają bowiem pewne ograniczenia w zakresie dochodzenia naprawienia szkód. Natomiast przepisy proceduralne nie przyznają wszystkim podmiotom legitymacji do inicjowania „właściwego postępowania” w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. Oznacza to, że legitymację czynną w zakresie występowania we właściwych postępowaniach, w których stwierdza się niezgodność z prawem takiego działania lub zaniechania mają strony, Rzecznik Praw Obywatelskich i Prokurator Generalny w postępowaniu cywilnym, natomiast w postępowaniu administracyjnym strony lub właściwy organ działający z urzędu.

14. Tryby dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w niektórych systemach prawnych i w prawie polskim

Jak wspomniano, polski model odpowiedzialności odszkodowawczej można określić jako *in statu nascendi*, głównie za sprawą projektowanych zamian w zakresie planowania przestrzennego. Należy zastanowić się, czy przyjęty w Polsce tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w sposób wystarczający chroni właścicieli nieruchomości przed niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej w zakresie planowania przestrzennego.

W tym celu zasadne wydaje się ogólne odwołanie do rozwiązań prawnych w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za uszczerbki spowodowane działaniem administracji publicznej przyjętych w krajach europejskich.

Analizując zagadnienie odpowiedzialności za bezprawie normatywne od strony prawnoporównawczej, należy stwierdzić, że trudno wskazać tendencje dominujące w zakresie wyboru przez prawodawcę drogi dochodzenia roszczeń odszkodowawczych kierowanych przeciwko organom administracji publicznej. Odpowiedzialność ta jest różnie ukształtowana w poszczególnych krajach Unii Europejskiej.

W prawie francuskim spory o odszkodowanie za szkody wyrządzone działaniem organów administracji publicznej poddane zostały orzecznictwu sądów administracyjnych. Rozwiązanie takie wynika z tradycji prawnej znajdującej

swój początek w XIX wieku, gdzie restrykcyjnie pojmowano zasadę trójpodziału władzy. W orzecznictwie Trybunału Kompetencyjnego (*Tribunal des Conflits*) ugruntowywało się stanowisko, że odpowiedzialność obciążająca Państwo za szkody wyrządzone jednostkom nie może odbywać się na zasadach ustalonych w kodeksie cywilnym. Odpowiedzialność ta została uregulowana na specjalnych zasadach i polega ona na wyważeniu interesów publicznych oraz praw osób prywatnych. W opinii Trybunału, sądy powszechne nie są powołane do orzekania o roszczeniach odszkodowawczych za szkody wyrządzone przez władze publiczne. Na poparcie tej tezy wskazuje się, że przekazanie spraw z zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej pod jurysdykcję sądów powszechnych może naruszyć zasadę trójpodziału władzy¹⁶⁴. Innym argumentem przemawiającym za przyjętym rozwiązaniem prawnym może być konieczność oceny zachowania sprawczego. Przyjęcie cywilnego trybu dochodzenia roszczeń oznaczałoby, że sąd powszechny musiałby oceniać zgodność z prawem działań podejmowanych przez organy administracji publicznej¹⁶⁵.

W niemieckim porządku prawnym tryb dochodzenia roszczeń uzależniony jest od przedmiotu objętego roszczeniem odszkodowawczym. Roszczenia związane z ingerencją w sferę prawa własności (odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia) poddane zostały pod jurysdykcję sądów powszechnych (art. 14 ust. 3 zd. 4 GG). Z kolei w odniesieniu do roszczeń wymagających rekompensaty zgodnych z prawem przepisów wyznaczających treść i zakres prawa własności (*ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmungen*) przyjmuje się właściwość sądów administracyjnych. W orzecznictwie Federalnego Sądu Najwyższego (BGH) zdarzają się również werdykty odmienne w tym zakresie¹⁶⁶. Według dominującego poglądu, roszczenia za szkody wywołane zgodną z prawem ingerencją w sferę własności (*enteignender Eingriff*) rozpatrują sądy powszechne¹⁶⁷.

Natomiast w systemach opartych na regułach *common law*, gdzie nie ma wyodrębnionego pionu sądownictwa administracyjnego, spory o odszkodowania

¹⁶⁴ Tak np. M. Fromont, *Das Staatshaftungsrecht in Frankreich*, 1982, s. 69; M. Paillet, *La responsabilité administrative*, 1996, s. 4 i n.; P. Senkovic, *L'évolution de la responsabilité de l'État législateur sous l'influence du droit communautaire*, Paris 2000, s. 187–193.

¹⁶⁵ M. Fromont, *op. cit.*, s. 4 i n.; P. Senkovic, *op. cit.*, s. 187–193.

¹⁶⁶ Zob. H.D. Sproll, *op. cit.*, s. 295.

¹⁶⁷ *Ibidem*, s. 377.

za bezprawne działanie organów administracji publicznej poddane zostały pod jurysdykcję sądów powszechnych¹⁶⁸.

Warto podkreślić, że w polskim systemie prawnym tryb dochodzenia roszczeń z tytułu szkód spowodowanych wydaniem niezgodnego z prawem aktu prawa miejscowego jest *d u e t a p o w y*.

Jak już wspomniano, pierwszy etap obejmuje stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu prawa miejscowego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (art. 417¹ § 1 k.c.)¹⁶⁹. Przepis ten wprowadza zatem kwalifikowany sposób stwierdzania bezprawności. Etap ten ma charakter administracyjno-prawny, co oznacza, że sąd administracyjny orzeka o ewentualnej niezgodności z prawem aktu prawa miejscowego (w naszym przypadku - uchwały rady gminy dotyczącej uchwalenia lub zmiany mpzp).

Uzyskanie prejudykату otwiera drugi etap dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem aktem planistycznym. Jak wiadomo, sprawy odszkodowawcze są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c., a skoro ich rozpoznanie nie zostało wyłączone z drogi sądowej, to będą rozstrzygane w postępowaniu przed sądami powszechnymi. Przypomnieć przy tym należy, że sąd, przed którym toczy się proces o naprawienie szkody wynikłej z wydania aktu normatywnego, nie może samodzielnie ustalać niezgodności tego aktu z prawem¹⁷⁰. Sąd cywilny bada jedynie istnienie szkody, jej wysokość oraz istnienie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy wydaniem aktu prawa miejscowego a powstaniem szkody.

Porównując przyjęty w Polsce cywilnoprawny tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody spowodowane działaniem władzy publicznej w zakresie planowania przestrzennego, z systemami przyjętymi w innych krajach europejskich stwierdzić należy, że nie odbiega on od rozwiązań przyjętych w innych krajach. System przyjęty w Polsce zapewnia na pewno wysoki standard ochrony praw jednostek wobec arbitralnych działań władzy publicznej. Niewątpliwą zaletą przyjętego w naszym porządku prawnym modelu odpowiedzialności za szkody spowodowane władcym działaniem organów władzy publicznej, pozostaje cywilnoprawny tryb dochodzenia

¹⁶⁸ Por. np. L. Garlicki, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990, s. 14–16. Szerzej na temat sądowej kontroli administracji publicznej w systemach *common law* zob. P. Mikuli, *Sądowa kontrola administracji publicznej w Wielkiej Brytanii*, ZNSA 2006 nr 2(5), s. 137 i n.

¹⁶⁹ Wyrok SA w Katowicach z 19 marca 2018 r., V ACa 273/17, LEX nr 2475077.

¹⁷⁰ Zob. np. wyrok SA w Łodzi z 30 maja 2018 r., I ACa 1244/17, LEX nr 2578771; wyrok SA w Białymstoku z 9 grudnia 2016 r., I ACa 588/16, LEX nr 2191496.

roszczeń. Organy administracji publicznej uchwalając akty prawa miejscowego (mpzp) jednostronnie i w sposób władczy (działają bowiem w sferze *imperium* i *dominium*) kształtują pozycję prawną podmiotów prawa cywilnego¹⁷¹. Przyjęcie jednak cywilnoprawnego trybu dochodzenia roszczeń powoduje, że organy administracyjne wstępują w rolę równorzędnych podmiotów prawa cywilnego i tym samym nie mogą korzystać z przysługującego im władztwa. Stanowi to ważne rozwiązanie w zakresie ochrony praw jednostek wobec arbitralnych działań władzy publicznej.

Nie może jednak umknąć z pola uwagi fakt, że ciężar wadliwego działania organów władzy w zakresie planowania przestrzennego w ostateczności ponoszą właściciele nieruchomości. Dlatego niezwykle istotne wydaje się dołożenie należytej staranności przez organy planistyczne przy wydawaniu planistycznych aktów prawnych.

15. Sposób naprawienia szkody

W prawie polskim zagadnienie sposobów naprawienia szkody zostało uregulowane ogólnie w art. 363 § 1 k.c. Polega ono na przywróceniu stanu poprzedniego bądź restytucji pieniężnej. Jak wiadomo, wybór jednej z form naprawienia szkody stanowi zawsze uprawnienie poszkodowanego¹⁷². Gdy przywrócenie stanu poprzedniego staje się niemożliwe następuje ograniczenie poszkodowanemu wyboru sposobu naprawienia szkody jedynie do możliwości dochodzenia odszkodowania (art. 363 § 1 zd. 2 k.c.).

Ograniczenie sposobu naprawienia szkody wyłącznie do zapłaty sumy pieniężnej następuje także w przypadku szkód wyrządzonych deliktem normatywnym (art. 417¹ k.c.). Brak bowiem oczywistej możliwości skutecznego domagania się przez wierzyciela świadczenia *in natura*. Sąd powszechny nie ma bowiem kompetencji do zobowiązania prawodawcy do podjęcia określonych działań legislacyjnych, nie istnieje bowiem też żaden sposób egzekucji takiego zobowiązania¹⁷³. Trudno nawet wyobrazić sobie takie kompetencje sądów. Nawet jeżeli doszłoby do uchylenia aktu

¹⁷¹ Zob. szerzej P. Sobolewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz.*, K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), Legalis/el. 2024, art. 417 k.c.

¹⁷² Tak np. Z. Banaszczyk, [w:] *Kodeks cywilny Komentarz t. I*, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 2002, s. 737.

¹⁷³ L. Bosek, *Bezprawie...*, s. 144-145.

normatywnego przez organ nadzoru, nie może ono zostać zakwalifikowane jako szczególna postać restytucji naturalnej, ponieważ nie prowadzi ono w żaden sposób do naprawienia szkody spowodowanej niezgodnym z prawem aktem planistycznym.

Za wyłączeniem możliwości wyboru sposobu naprawienia szkody przez poszkodowanego przemawia także fakt, że w przypadku szkód wywołanych wejściem w życie bezprawnego aktu prawa miejscowego często dochodzi do utraty korzyści spowodowanych brakiem możliwości korzystania m. in. z nieruchomości. W tej sytuacji możliwe jest jedynie odszkodowanie *in valuta*.

Brak możliwości naprawienia szkody *in natura* występuje także w przypadku szkody związanej z bezczynnością organu (zaniechaniem legislacyjnym)¹⁷⁴. Należy zaznaczyć, że obecna ustawa planistyczna z 2003 r. nie przewiduje bezwzględnego obowiązku uchwalenia planu, jednak od tej zasady są pewne wyjątki. Chodzi o sytuację, w której organy województwa nie uchwałyły planu zagospodarowania województwa, pomimo że plany (uchwalone przed 1 stycznia 1995 r.) wygasły z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2004 r. (art. 87 ust. 3 u.p.z.p). Termin obowiązkowego sporządzenia i uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz mpzp obejmuje tylko województwo, a nie gminę (art. 87 § 4 u.p.z.p.). Uchwalenie mpzp przez gminy nie jest obowiązkiem, którego niewykonanie rodziłoby odpowiedzialność odszkodowawczą¹⁷⁵.

16. Problem ukształtowania odpowiedzialności odszkodowawczej kilku podmiotów za szkody planistyczne wyrządzone bezprawiem legislacyjnym

Pojawia się kwestia prawnego ukształtowania odpowiedzialności w sytuacji, w której szkoda planistyczna została wyrządzona przez kilka podmiotów. Chodzi tu przede wszystkim o sytuację, w której rada gminy uchwaliła niezgodny z prawem plan miejscowy a na podstawie postanowień tego planu starosta wydał pozwolenie na budowę, a następnie organ nadzoru lub sąd stwierdził nieważność obu tych aktów.

¹⁷⁴ E. Łętowska, J. Łętowski, *Odpowiedzialność cywilnoprawna za bezczynność organów administracji*, NP 1970 nr 10, s. 1470.

¹⁷⁵ Zob. np. wyrok SA w Katowicach z 19 marca 2018 r., V ACa 273/17, LEX nr 2475077.

Dobłą ilustracją przedstawionego problemu wydaje się wyrok SO w Olsztynie z 29.09.2020 r., I C 366/19¹⁷⁶, zapadł w interesującym dla nas stanie faktycznym.

W dniu 24 kwietnia 2015 r. powód nabył od gminy nieruchomość na cele inwestycji budowlanej zgodnie z warunkami obowiązującego mpzp. W dniu 18 sierpnia 2016 r. otrzymał pozwolenie na budowę i przystąpił do realizacji projektu budowlanego. Prace budowlane prowadzone były do II kwartału 2017 r. Z uwagi na stwierdzenie nieważności uchwalonego mpzp WSA wyrokiem z 4 lipca 2017 r. uchylił decyzję o pozwoleniu na budowę wydaną w sprawie powoda. Do tego czasu powód zrealizował jednak prace, których koszt oszacował na co najmniej pięć milionów złotych. Wskazał, że do szkody rzeczywistej należy zaliczyć także koszt prac niezbędnych i koniecznych do zabezpieczenia budowy, koszt różnicy wzrostu cen materiałów budowlanych, koszt obsługi kredytu w rachunku bieżącym, koszty związane z rozwiązaniem umów rezerwacyjnych.

Ustalając odpowiedzialność solidarną Skarbu Państwa (reprezentowanego przez Starostę Powiatu i Wojewodę) oraz j.s.t. (reprezentowanej przez Gminę), sąd okręgowy wywiódł wniosek, że mpzp, uchwalony przez pozwaną gminę, stanowi akt normatywny w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. Dla powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa lub j.s.t. konieczne staje się zatem uzyskanie stosownego prejudykatu. Prejudykatem uzasadniającym odpowiedzialność odszkodowawczą gminy na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. za szkodę wyrządzoną powodowi przez wydanie niezgodnego z prawem aktu normatywnego jest stwierdzenie nieważności planu miejscowego przez sąd administracyjny. Gmina doprowadziła do sytuacji, w której sporządzony w oparciu o treść planu miejscowego projekt budowlany został uznany za wadliwy, a w konsekwencji decyzja o udzieleniu powodowi pozwolenia na budowę została uchylona. W tej sytuacji sąd trafnie uznał, że zachodzi związek przyczynowo skutkowy między działaniem pozwanej gminy, a szkodą wyrządzoną powodowi przez wydanie aktu normatywnego w postaci uchwalonego mpzp. Sąd drugiej instancji na podstawie art. 318 § 1 k.p.c. przyjął wyrokiem wstępnym s o l i d a r n ą o d p o w i e d z i a l n o ś ć p o z w a n y c h, tj. gminy (na podstawie art. 417¹ § 1 k.c.) i Powiatu (na podstawie art. 417¹ § 2 k.c.) oraz Wojewody (na podstawie art. 417¹ § 1 i 2 k.c.).

¹⁷⁶ LEX nr 3102349.

Prezentowane rozstrzygnięcie z pewnością zasługuje na aprobatę. Powód w oparciu o niezgodny z prawem akt prawa miejscowego sporządził dokumentację projektu budowlanego i wystąpił z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na budowę. Organy postępowania administracyjnego obu instancji nie zbadały dokumentacji przedłożonej przez powoda pod kątem zgodności z przepisami prawa, co skutkowało uzyskaniem waloru ostateczności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę. Dysponując decyzją o pozwoleniu na budowę, powód przystąpił do realizacji inwestycji i poniósł spore koszty związane z pracami budowlanymi. Z dniem uchylecia przez WSA decyzji o pozwoleniu na budowę powód na - żądanie kontrahentów - wypłacił im otrzymane wcześniej środki, a także zwrócił koszty związane z zawarciem umów i odsetki. Wykazał zatem w sposób dostateczny fakt doprowadzenia przez pozwanych do powstania szkody. Trudno jednak ustalić, w jakim stopniu dany organ administracji publicznej przyczynił się do powstania szkody. Uzasadnia to solidarną odpowiedzialność organów każdego z nich za własną decyzję ostateczną, gdyż w tym przypadku szkoda wynika z obu tych decyzji.

Rozdział VI

Odpowiedzialność za szkody wyrządzone wadliwymi decyzjami planistycznymi

1. Uwagi wstępne

Omawiając odpowiedzialność władzy publicznej za szkody planistyczne, nie sposób pominąć szkód wyrządzonych przez decyzje WZ oraz decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej decyzje planistyczne). Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku mpzp następuje bowiem w drodze decyzji WZ, natomiast lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 ust. 2 u.p.z.p). Decyzje te tworzą więc jeden z elementów modelu planowania przestrzennego. Pominięcie odpowiedzialności za decyzje planistyczne przy omawianiu odpowiedzialności odszkodowawczej w planowaniu przestrzennym w istocie prowadziłyby zatem do nieuwzględnienia istotnego elementu składającego się na model tej odpowiedzialności.

Zauważyć należy, że nowelizacja planowania przestrzennego z dnia 7 lipca 2023 r.¹ wprowadziła jednak istotne ograniczenie w zakresie wydawania decyzji WZ. Otóż w świetle nowych przepisów (wejdą w życie z dniem 1.01.2026 r.) decyzje WZ będą wydane na podstawie planu ogólnego. Zastąpi on studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Każda gmina będzie musiała uchwalić plan ogólny dla całego jej obszaru, z wyłączeniem terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu. Będzie on aktem prawa miejscowego, w którym określone zostaną strefy planistyczne i granice obszarów, dla których może być wydana taka decyzja. Dodatkowo gminy uzyskają

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2023.1688).

możliwość wyznaczenia obszarów uzupełnienia zabudowy. Poza tymi strefami ubieganie się o decyzję WZ będzie niemożliwe.

Istotne zmiany dotyczyć będą także terminu ważności decyzji WZ. Z dniem 1.01.2026 r. wprowadzony zostanie termin ważności decyzji wynoszący 5 lat od dnia, w którym stała się prawomocna (art. 64 c u.p.z.p.). Przewidziano także przepisy przejściowe. Decyzje WZ wydane przed 24.09.2023 r. jak i po tej dacie pozostaną ważne bezterminowo, jeżeli będą prawomocne przed 1.01.2026 r. Ich wygaśnięcie nastąpi w przypadku uchwalenia mpzp dla terenu objętego decyzją. Natomiast decyzje WZ, które przed 1.01.2026 r. nie staną się prawomocne, chociażby były ostateczne, będą ważne przez 5 lat od dnia, w którym stały się prawomocne.

W nowelizacji nie zrezygnowano z wydawania decyzji WZ. Aktualne pozostają więc rozważania w zakresie odpowiedzialność władzy publicznej za niezgodne z prawem działania o charakterze planistycznym obejmujące także szkody wyrządzone niezgodnymi z prawem decyzjami o charakterze planistycznym.

W systemach prawnych krajów europejskich istnieje kilka modeli takiej odpowiedzialności. Przyjęty w Polsce model odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody związane z niewydaniem decyzji administracyjnych, (art. 417¹ § 3 k.c.) jest dwuetapowy. Oznacza to, że postępowanie odszkodowawcze musi zostać poprzedzone „właściwym postępowaniem” mającym na celu weryfikację niezgodności z prawem niewydania decyzji. Sąd rozpoznający sprawę o odszkodowanie nie został zatem wyposażony w kompetencje do samodzielnego rozstrzygnięcia o niezgodności z prawem niewydania konkretnej decyzji administracyjnej. Związany pozostaje on bowiem rozstrzygnięciem organu działającego w ramach przewidzianego przez ustawodawcę właściwego postępowania, którego celem jest uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, umożliwiające dochodzenie roszczenia odszkodowawczego na drodze postępowania cywilnego².

Omawiany model odpowiedzialności odszkodowawczej nie pozostaje oczywiście wolny od wad. Można tu wskazać m.in. spore trudności w ustaleniu podmiotu odpowiedzialnego za szkodę spowodowaną wydaniem niezgodnej z prawem decyzji planistycznej. Najlepiej obrazują to sprawy, w których organ pierwszej instancji wydał niezgodną z prawem decyzję, a organ nadzoru utrzymał ją w mocy. W judykaturze pojawiają się różne orzeczenia w tym zakresie. W niektórych z nich

² Szerzej na ten temat zob. np. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012, s. 249.

przyjmuje się raz odpowiedzialność organu pierwszej instancji, innym razem organu drugiej instancji. Można także natrafić na interesujące z dogmatycznego punktu widzenia orzeczenia, w których sądy przyjmują jednocześnie odpowiedzialność kilku podmiotów.

Ważką jest także kwestia ustalenia wysokości odszkodowania. W przypadku szkód wywołanych bezprawnością spowodowaną wydaniem decyzji planistycznej trudne do zastosowania, a niekiedy niemożliwe wydaje się zastosowanie metody dyferencyjnej. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której organ nadzoru lub sąd stwierdził wadliwość takiej decyzji po kilkudziesięciu latach od jej wydania. Pojawiają się tu zasadnicze wątpliwości dotyczące stanu oraz wartości nieruchomości, jakie należy przyjąć przy ustalaniu wysokości odszkodowania. Dotyczą one w głównej mierze na jaki dzień należy przyjąć stan i wartość nieruchomości, czy ma być to data wydania decyzji powodującej szkodę, czy też data orzekania o odszkodowaniu. Wątpliwość te skłaniają do poszerzonej refleksji w tym zakresie.

2. Prawne modele odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej w związku ze szkodą spowodowaną decyzjami niezgodnymi z prawem

W systemach prawnych zarówno *common law*, jak i *civil law* istnieją różne środki ochrony prawnej w związku ze szkodą wywołaną wadliwością decyzji administracyjnej. Głównie są to roszczenia o odszkodowanie za bezprawne naruszenie chronionych praw lub interesów³. Odpowiedzialność odszkodowawcza nie powstaje jednak w każdej sytuacji, w której dochodzi do uchylecia decyzji z powodu błędu proceduralnego lub materialnego⁴.

Zasadniczo można wyróżnić kilka modeli odpowiedzialności za niezgodne z prawem decyzje organów administracji publicznej.

Zgodnie z pierwszym modelem, wadliwy akt administracji publicznej daje podstawy do cywilnoprawnego roszczenia o naprawienie szkody,

³ Zob. szerzej o tym E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 136 i n.

⁴ E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji SPA t. 12*, (red.) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 387.

jednak tylko wówczas, gdy spełnione zostaną dodatkowe przesłanki konkretnego deliktu. Taki rodzaj odpowiedzialności stosuje się w prawodawstwach *common law*.

Według drugiego modelu, nieważność aktu administracyjnego świadczy o *la faute de service* (winie, bezprawności administracji), która jest podstawową przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej m.in. we Francji i w Belgii⁵. We Francji nie istnieje ścisłe powiązanie *la faute de service* z przesłanką bezprawności zachowania władzy, jednak wydanie decyzji niezgodnej z prawem oznacza co do zasady winę (*l'illégalité fautive*), nawet gdy wadliwość decyzji polega na błędnej ocenie faktów⁶.

W ramach trzeciego modelu odpowiedzialność za szkody wyrządzone decyzjami administracyjnymi powstaje już z chwilą ich uchylecia lub zmiany przez centralny organ administracyjny lub najwyższy sąd administracyjny⁷, a więc odpowiedzialność obejmuje także decyzje nieostateczne⁸. Taki model odpowiedzialności został przyjęty np. w prawie szwedzkim.

Tworzą one zasadnicze elementy modelu przyjętego w Polsce *de lege lata*. Model ten charakteryzuje się tym, że zbliżony jest konstrukcyjnie do pierwszego z wymienionych wcześniej modeli odpowiedzialności za wadliwy akt administracji publicznej. Dochodzenie roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodną z prawem decyzją administracyjną odbywa się w postępowaniu cywilnym, ale poprzedzone ono musi być stosownym postępowaniem administracyjnym, w którym powinno dojść do stwierdzenia niegodności z prawem decyzji administracyjnej.

W Polsce po reformie kodeksu cywilnego w 2004 r., wprowadzono model odpowiedzialności, zgodnie z którym możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa (lub j.s.t.) za szkodę wyrządzoną wadliwą decyzją administracyjną uzależniona została od zajścia kilku zdarzeń prawnych.

Jednym z tych zdarzeń jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu niegodności decyzji administracyjnej z prawem (p o s t ę p o w a n i e p r e j u d y c j a l n e). Podkreślić przy tym należy, że regulacja art. 417¹ § 2 zd. 1 k.c. dotyczyć będzie zarówno wadliwych decyzji ostatecznych wydanych przez organ

⁵ Zob. szerzej o tym E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie...*, s. 23–28; por. E. Bagińska, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem i wykonaniem nieostatecznej decyzji. Glosa do uchwały SN z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, GSP-Prz.Orz. 2007, nr 3, s. 47-56.*

⁶ Zob. L. Cadiet, P. Le Tourneau, *Droit de la responsabilité*, Paris 2002, s. 125–126.

⁷ E. Bagińska, *Odpowiedzialność, odszkodowawcza za wykonywanie...*, s. 121–122 i 368.

⁸ E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 388.

pierwszej instancji, jak i wydania wadliwych ostatecznych decyzji weryfikujących decyzję organu pierwszej instancji (decyzje nadzorcze). W sytuacji, w której organ drugiej instancji stwierdza nieważność decyzji organu pierwszej instancji, poszkodowany może żądać naprawienia szkody dopiero po uprawomocnieniu się decyzji nadzorczej. Nie zmienia to faktu, że źródłem szkody pozostaje tylko decyzja wadliwa, a nie decyzja przywracająca stan zgodny z prawem przez eliminację aktu dotkniętego wadami⁹.

Wykładnia literalna przepisu art. 417¹ § 2 k.c. prowadzi do wniosku, że ograniczono odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za wyrządzone szkody jedynie do decyzji ostatecznych. Warto zatem syntetycznie przypomnieć jedynie w podstawowym zakresie kwestie związane z pojęciem „ostatecznej decyzji” przed rozważaniami dotyczącymi samej decyzji planistycznej.

Pojęcie to nie zostało w kodeksie cywilnym wyjaśnione. Zasady wykładni wskazują, że jeżeli w normie cywilnoprawnej występuje pojęcie „decyzji ostatecznej”, to należy nadać mu to samo znaczenie, jakie ma ono w nauce i prawie administracyjnym. Jak wiadomo, decyzją ostateczną, w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. jest decyzja, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do uchylenia, zmiany, stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji lub wznowienia postępowania w sprawie wydania decyzji może dojść tylko w przypadkach uregulowanych w k.p.a. lub ustawach szczególnych.

W doktrynie zarysowały się dwa stanowiska dotyczące rozumienia formuły „decyzji ostatecznej”, w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a.

Pierwsze z nich wyklucza możliwość objęcia zakresem pojęcia ostatecznej decyzji postanowień wydawanych w toku postępowania administracyjnego¹⁰. Decyzja administracyjna rozumiana jest jako każdy, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego przepisu prawa, władczy i jednostronny akt organu administracji. Rozstrzyga on konkretną sprawę i skierowany jest do imiennie oznaczonego adresata, niezwiązanego z organem ani węzłem zależności organizacyjnej,

⁹ Podobnie np. E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 388.

¹⁰ Zob. np. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 264; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie...*, s. 352–354; Z. Czarnik, *Niezgodność decyzji administracyjnej z prawem jako warunek odpowiedzialności odszkodowawczej*, [w:] *Czterdzieści lat kodeksu cywilnego. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów w Rzeszowie (8–10 października 2004 r.)*, (red.) M. Sawczuk, Kraków 2006, s. 293–294; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 232.

ani też podległości służbowej¹¹. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie przyjmuje się, że o charakterze danego aktu administracyjnego przesądza jego treść, a nie sama nazwa¹². Poza tak rozumianym pojęciem decyzji pozostają postanowienia oraz inne formy działania administracji, do których może mieć ewentualne zastosowanie art. 417 k.c.¹³.

Według odmiennego stanowiska, pod pojęciem ostatecznej decyzji z art. 417¹ § 2 k.c. rozumie się także akty indywidualne nieposiadające formy prawnej decyzji. Mogą być one przyczyną szkody i podlegają kontroli sądów administracyjnych pod względem ich zgodności z prawem¹⁴. Wskazuje się tu także postanowienia odznaczające się tym, że ustawa przewiduje tryb stwierdzenia ich niezgodności wydania z prawem¹⁵.

Należy podzielić stanowisko, że rozszerzenie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za szkodę wywołaną ostatecznymi decyzjami administracyjnymi spowodowane także niezgodnymi z prawem postanowieniami nie znajduje, jak się wydaje, dostatecznego uzasadnienia w regulacji art. 417¹ § 2 k.c. W artykule tym mowa jest jedynie o odpowiedzialności za szkody spowodowane ostatecznymi decyzjami, wyłączona została więc odpowiedzialność za decyzje nieostateczne oraz inne akty władzy publicznej w tym postanowienia. W literaturze zwraca się uwagę na pewnego rodzaju niejasności w kwestii odmiennego potraktowania działania organów administracji i sądów. W odniesieniu do aktywności sądów posłużono się obejmującym wiele desygnatów pojęciem „prawomocne orzeczenie”, a wobec działalności administracji zastosowano wyłącznie pojęcie „ostatecznej decyzji”, a nie np. indywidualnego rozstrzygnięcia we właściwym postępowaniu, które obejmowałoby również inne niż decyzje formy działania organu administracyjnego¹⁶.

Stanowisko o ograniczeniu odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej jedynie do szkód spowodowanych ostatecznymi decyzjami może wynikać

¹¹ Zob. np. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 18–19, por. J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 264.

¹² Tak np. postanowienie o wymierzeniu kary pieniężnej na podstawie art. 59g ust. 1 ustawy z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm., jest uznawane w doktrynie za rozstrzygnięcie co do istoty, ma więc cechy decyzji tak E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2004, s. 171.

¹³ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie...*, s. 353.

¹⁴ Zob. A. Zieliński, *Ochrona przed szkodami wyrządzonymi przez organy władzy publicznej wadliwą wykładnią prawa* [w:] *Rozprawy prawnicze. księga pamiątkowa prof. M. Pazdana*, Zakamycze, 2005 r., s. 1553.

¹⁵ Z. Banaszczyk, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 2005, s. 1143 i n.

¹⁶ Tak też. M. Adamczyk, *Niezgodność z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa*, Warszawa 2019, s. 137-139.

także z charakteru prawnego postanowienia administracyjnego. W przeciwieństwie do decyzji administracyjnej postanowienie nie rozstrzyga co do istoty sprawy. Dotyczy ono jedynie pewnych incydentalnych kwestii o charakterze proceduralnym wynikłych w trakcie trwania postępowania¹⁷.

Ograniczenie dyspozycji przepisu art. 417¹ § 2 k.c. jedynie do decyzji ostatecznych spowodowane wydaje się ponadto faktem, że inne przypadki szkód, wyrządzonych przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, należy też oceniać na podstawie przepisu art. 417 k.c. Przepis ten stanowi bowiem ogólną podstawę odpowiedzialności administracji publicznej z a k a ż d e w ł a d c z e d z i a ł a n i a. Nie znajduje on jednak zastosowania lub znajduje ograniczone zastosowanie w sytuacji, w której ustawodawca odrębnym unormowaniem określa konsekwencje niektórych działań organów władz publicznych. Szczególne znaczenie mają tu unormowania zawarte w art. 417¹ § 1–3 k.c., które jako dodatkową przesłankę skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wprowadzają obowiązek uprzedniego stwierdzenia niezgodności z prawem działania władz publicznych¹⁸. Oznacza to, że postępowanie odszkodowawcze musi być poprzedzone innym postępowaniem, którego celem jest weryfikacja zgodności z prawem określonej decyzji.

Przepisy k.c. nie ograniczają pojęcia „niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji” jedynie do decyzji, w stosunku do których 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 wznowienie postępowania). Sąd powszechny, rozpoznający powództwo o odszkodowanie, nie ma podstaw do prawnego wartościowania wagi stwierdzonych uchybień. W przypadku ostatecznej decyzji administracyjnej nie zachodzą też przesłanki, które przesądziły o przyjęciu autonomicznego pojęcia bezprawności judykacyjnej w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń niezgodnych z prawem. Oznacza to, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną wydaniem przez organ władzy publicznej niezgodnej z prawem decyzji (art. 417 § 1 k.c.) nie jest

¹⁷ Szerzej na ten temat A. Wiktorowicz, *Decyzja administracyjna a postanowienie w procedurze administracyjnej – analiza prawnoporównawcza*, cz. I, EP 2012, nr 11, s. 25-26; G. Łaszczycza, 4.16.2. *Postanowienie w kwestii uzupełnienia decyzji lub postanowienia co do klauzuli zaskarżalności (art. 111 k.p.a. – także w związku z art. 126 k.p.a.)* [w:] *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.

¹⁸ A. Olejniczak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna*, wyd. II, red. A. Kidyba, Warszawa 2014, art. 417.

uzależniona od rażącego naruszenia prawa. Przez niezgodność z prawem ostatecznej decyzji, o której mowa w art. 417¹ § 2 k.c. w zw. z art. 77 ust. Konstytucji RP, należy więc rozumieć sprzeczność jej z przepisami, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem jego źródeł¹⁹.

3. Problem legitymacji biernej w procesie odszkodowawczym

Kwestia biernej legitymacji procesowej w razie powstania odpowiedzialności za szkody wyrządzone wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej lub prawomocnego orzeczenia uregulowana w art. 417¹ § 2 k.c. pojawia się zasadniczo w dwóch sytuacjach.

Pierwsza odnosi się do wydania niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji. Druga obejmuje wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

W tych sytuacjach szkoda może powstać na skutek wydania niezgodnej z prawem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji WZ lub decyzji o pozwoleniu na budowę (decyzje planistyczne).

Na wstępie rozważań nad odpowiedzialnością odszkodowawczą za szkodę wynikającą z czynu niedozwolonego przy wykonywaniu władzy publicznej (w tym też wydaniu decyzji planistycznej), należy zaznaczyć, że odpowiedzialność tę może ponieść tylko podmiot wyposażony w zdolność prawną, gdyż tylko takiemu podmiotowi przysługują prawa majątkowe mogące posłużyć do zaspokojenia wierzyciela. Odpowiedzialność tę należy zatem wiązać z osobami prawnymi, w strukturze których działają organy wyposażone w kompetencje publicznoprawne, w tym i kompetencje do wydawania aktów administracyjnych²⁰.

Kwestia legitymacji procesowej biernej w sprawach o odszkodowanie za szkody wyrządzone wejściem w życie decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanej na podstawie niezgodnego z prawem planu miejscowego, może wzbudzać zasadnicze kontrowersje.

¹⁹ Zob np. wyroki SN: z 19 kwietnia 2012 r., IV CSK 406/11, OSNC 2012, Nr C, poz. 68; z 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14, OSNC 2016, nr A, poz. 20; por. np. E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 388 - 389.

²⁰ Szerzej na temat podmiotu poszkodowanego wydaniem niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej zob. wyrok SN z 21 października 2016 r., IV CSK 26/16, LEX nr 2162818.

Na wokandę sądów często trafiają sprawy o rozbudowanych stanach faktycznych. W związku z tym może pojawić się problem określenia podmiotu odpowiedzialnego. Pojawił się on np. w sprawie zakończonej wyrokiem SO w Olsztynie z 29 września 2020 r., I C 366/19²¹. Wyrok ten może stanowić dobry punkt wyjścia dla odpowiednich uogólnień w zakresie badanej legitymacji biernej.

Uchwała w przedmiocie mpzp została przedłożona wojewodzie, który jej nie zakwestionował w zakresie zgodności z przepisami prawa w trybie nadzoru. W oparciu o treść uchwały powód sporządził projekt budowlany i wystąpił z wnioskiem o pozwolenie na budowę, a następnie starosta zatwierdził projekt budowlany i udzielił powodowi pozwolenia na budowę. Od decyzji o pozwoleniu na budowę zostało wniesione odwołanie. Działając jako organ drugiej instancji, wojewoda utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Na skutek wniesionej skargi WSA uchylił zarówno decyzję wojewody jak i utrzymującą ją w mocy decyzję starosty w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia powodowi pozwolenia na budowę. W trakcie toczącego się postępowania wojewoda wystąpił ze skargą o stwierdzenie nieważności części uchwały w przedmiocie uchwalenia mpzp. WSA stwierdził nieważność części tej uchwały.

Stan faktyczny, leżący u podstaw tego wyroku, skłania do pogłębionej refleksji w kwestii właściwego ustalenia legitymacji biernej w procesie odszkodowawczym za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. Generalnie biorąc, odpowiedzialność odszkodowawczą mogłyby co do zasady ponosić aż cztery podmioty. Pierwszym z nich jest Skarb Państwa- wojewoda, do jego kompetencji należy bowiem zatwierdzenie projektu planu miejscowego. Drugim podmiotem legitymowanym biernie może być Skarb Państwa- Starosta Powiatowy. Innym Skarb Państwa – Powiat, do kompetencji tego organu ostatecznie należało wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie niezgodnego z prawem planu miejscowego. Podmiotem odpowiedzialnym może być gmina, która uchwaliła niezgodny z prawem mpzp.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa – wojewody może być wywodzona także z art. 20 ust. 2 u.p.z.p. W myśl tego przepisu, wojewoda ocenia zgodność uchwały w przedmiocie mpzp, a ocena ta dokonywana jest w oparciu o kryterium zgodności z prawem (art. 85 u.p.z.p.). W przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem

²¹ LEX nr 3102349.

wojewoda, działając jako organ nadzoru (art. 86 u.p.z.p.), stwierdza nieważność uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego. Kompetencja wojewody w tym względzie trwa 30 dni od dnia doręczenia mu wymaganych ustawą dokumentów. Po przekroczeniu tego terminu organ nadzoru pozbawiony zostaje prawa do kontroli legalności uchwały, może uchwałę jedynie zaskarżyć do sądu administracyjnego²².

Jeżeli wojewoda, działając jako organ nadzoru, nie zakwestionuje wadliwego mpzp, będzie on ponosił odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez niezgodne

²² Szerzej na ten temat zob. np. J. Dziedzic-Bukowska [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, (red.) K. Buczyński, J. Jaworski, P. Sosnowski, J. Dziedzic-Bukowska, LEX/el. 2014, art. 20; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, (red.) M. Wierzbowski, LEX/el. 2021, art. 20.

z prawem akty prawa miejscowego. Jest on bowiem zobowiązany do kontroli planu miejscowego pod kątem zgodności z przepisami prawa. Trafnie zatem SO przyjął w danej sytuacji odpowiedzialność takiego *statio fisci* Skarbu Państwa.

Odpowiedzialność wojewody jako *statio fisci* może wynikać także z działań lub zaniechań w sprawowaniu kompetencji organu drugiej instancji. Pełni on bowiem funkcję organu odwoławczego w rozumieniu art. 127 § 2 k.p.a., przewidzianego przepisami ustawy szczególnej art. 82 ust. 3 u.p.b. Do kompetencji wojewody należy m.in. rozpatrzenie odwołania od decyzji starosty o udzieleniu powodowi pozwolenia na budowę. Wojewoda ponosi więc odpowiedzialność w zakresie utrzymania w mocy niezgodnej z prawem decyzji starosty o udzieleniu powodowi pozwolenia na budowę²³.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa - Starosty Powiatowego oraz powiatu uzasadniona pozostaje tym, że decyzja administracyjna w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego oraz udzielenia pozwolenia na budowę, uchylonych następnie przez WSA.

W ocenie Sądu Okręgowego, Skarb Państwa - starosta powiatowy nie był legitymowany biernie organem w danym procesie. Przyjęcie takiej legitymacji musiałoby wynikać z ustalenia, że działania starosty były podejmowane w ramach realizacji zadań z zakresu administracji rządowej²⁴. W judykaturze SN przyjmuje się, że za szkodę, spowodowaną wydaniem przez starostę wadliwej decyzji administracyjnej w ramach administracji architektoniczno-budowlanej (art. 4 ust. 1 pkt 11 u.o.s.p.), odpowiada powiat jako jednostka samorządowa (art. 417¹ § 2 k.c.)²⁵. W wyroku z 28.11.2019 r., III CSK 275/17²⁶, przyjęto, że odpowiedzialność powiatu wynika *expressis verbis* z art. 2 ust. 1 u.o.s.p., gdzie posłużono się odpowiednim sformułowaniem „powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Oznacza to, że powiat w swej działalności jest samodzielny i ponosi odpowiedzialność za skutki czynności lub bezczynności swych organów. Odpowiedzialność powiatu, jego organów i funkcjonariuszy, konkretyzowana jest w przepisach szczegółowych. W tym orzeczeniu trafnie SN zauważył, że art. 2 ust. 1 u.o.s.p. nie może być uznany za samodzielną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej. Przepis ten zawiera tylko generalną deklarację ustawodawcy

²³ Zob. wyrok SN z 28 listopada 2014 r., I CSK 735/13, LEX nr 1545043.

²⁴ Tak np. trafnie stwierdzono w uzasadnieniu wyrok SO w Olsztynie z 29 września 2020 r., I C 366/19, LEX nr 3102349.

²⁵ Zob. np. wyrok SN z 25 czerwca 2015 r., III CSK 384/14, LEX nr 1784522.

²⁶ LEX nr 2772859.

i zasadę porządku prawnego, zgodnie z którą powiat jest samodzielnym decydującym i z tego powodu musi liczyć się z poniesieniem odpowiedzialności za podjęte rozstrzygnięcia²⁷. Powiat będzie więc ponosił odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie administracji architektoniczno-budowlanej, w której zawiera się m. in. wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Bierna legitymacja procesowa prezydenta miasta na prawach powiatu w omawianych procesach odszkodowawczych wynika z art. 92 ust. 1 pkt 2 u.o.s.p. Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje właśnie ten organ. Będzie on wykonywał zadania administracji architektoniczno - budowlanej w miastach na prawach powiatu, podobnie jak starosta w powiecie (art. 80 u.p.b.). Do właściwości prezydenta miasta na prawach powiatu należą sprawy określone w ustawie Prawo budowlane i niezastrzeżone do właściwości innych organów. Będzie więc on prowadził postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, wykonywał zadania powiatu działając jako starosta - organ powiatu²⁸. Podobnie jak starosta, prezydent miasta na prawach powiatu będzie odpowiadał za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej.

Legitymacja bierna gminy w procesie odszkodowawczym może wynikać z wydania niezgodnego z prawem mpzp, (o czym była już mowa w poprzednich rozdziałach) oraz z wydania niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej. Jeżeli gmina doprowadzi do sytuacji, w której w oparciu o przepisy niezgodnego z prawem planu miejscowego sporządzono wadliwy projekt budowlany, a w konsekwencji decyzja o udzieleniu pozwolenia na budowę została uchylona, gmina może ponosić odpowiedzialność deliktową. Wystarczy, że poszkodowany wykaże związek przyczynowo - skutkowy między działaniem gminy a szkodą²⁹.

Bierną legitymację procesową j.s.t. (gminy) może uzasadniać także wadliwa decyzja WZ, decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, lub wadliwa decyzja o pozwoleniu na budowę. Niezgodność z prawem tych decyzji musi być stwierdzona

²⁷ Tak np. SN w wyroku z 28 listopada 2019 r., III CSK 275/17, LEX nr 2772859.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 969/18, LEX nr 2602333; analogiczne stanowisko zajął SN w wyrokach: z dnia 9 stycznia 2013 r., III CSK 89/12, LEX Nr 129367 i z dnia 25 czerwca 2015 r., III CSK 384/14, LEX nr 1784522.

²⁹ Tak np. wyrok SO w Olsztynie z 29 września 2020 r., I C 366/19, LEX nr 3102349.

przez organ nadzoru lub sąd. Uzyskanie takiego prejudykatu będzie uzasadniało odpowiedzialność odszkodowawczą j.s.t.

4. Kwestia prawnego ukształtowania odpowiedzialności organu pierwszej i drugiej instancji za wyrządzoną szkodę

Istotny problem w praktyce obrotu wywołuje wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za szkodę spowodowaną niezgodną z prawem decyzją, wydaną przez organ pierwszej instancji i utrzymaną w mocy przez organ nadzoru. Chodzi o sytuację, w której starosta powiatowy lub prezydent miasta, działając jako organ pierwszej instancji, wydał niezgodną z prawem decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzję o pozwoleniu na budowę, a wojewoda - działając jako organ drugiej instancji - utrzymał te decyzje w mocy. Następnie wojewódzki sąd administracyjny stwierdził nieważność decyzji organu pierwszej i drugiej instancji.

Przy tej typowej sekwencji zdarzeń pojawia się zasadnicze pytanie, który podmiot będzie legitymowany biernie w procesach odszkodowawczych za szkody wywołane przez niezgodne z prawem decyzje planistyczne. Czy będzie to jednostka samorządu terytorialnego, reprezentowana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czy też Skarb Państwa, reprezentowany przez wojewodę (organ nadzoru). W judykaturze brak jednolitego stanowiska w tym zakresie.

W myśl pierwszego stanowiska, za legalność decyzji odpowiada organ drugiej instancji, a wniosek taki wyprowadza się z samej konstrukcji odwołania w procedurze administracyjnej („odpowiedzialności indywidualnej organu” decyzyjnego). W orzecznictwie SN zdaje się dominować pogląd, zgodnie z którym wniesienie odwołania powoduje konieczność ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy przez organ drugiej instancji i usunięcia wszelkich naruszeń prawa procesowego i materialnego, jakie można dostrzec w działaniach organu pierwszej instancji. Uzasadnia to konstatację, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodną z prawem decyzją administracyjną zostanie przeniesiona na organ drugiej instancji³⁰.

W wyroku z 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14³¹ SN podtrzymując taką wykładnię, odwołał się do uprawnień i obowiązków organów administracyjnych drugiej

³⁰ Zob. np. wyrok z 28 listopada 2014 r., I CSK 735/13, LEX nr 1545043.

³¹ LEX nr 1591900.

instancji. Na tej podstawie w istocie uznał, że skorzystanie przez stronę postępowania administracyjnego z prawa odwołania się do organu drugiej instancji przenosi cały ciężar odpowiedzialności na organ drugiej instancji, zwalniając tym samym organ niższy z odpowiedzialności cywilnej za wydaną przez siebie bezprawną decyzję administracyjną.

W myśl drugiej opinii, utrzymanie w mocy przez organ drugiej instancji bezprawnej decyzji administracyjnej organu pierwszej instancji nie uwalnia od odpowiedzialności organu pierwszej instancji za własne bezprawie, lecz rodzi solidarną odpowiedzialność obu organów, („odpowiedzialności wspólnej organów decyzyjnych”) każdego z nich za własną decyzję ostateczną, gdyż przyjąć trzeba, że w takim przypadku szkoda wynika z obu tych decyzji³².

Na poparcie tej drugiej opinii wskazuje się dodatkowo, że uczestnik postępowania administracyjnego, który skorzystał z prawa do odwołania od bezprawnej decyzji, aby nie dopuścić do uzyskania przez nią cechy ostateczności i zapobiec szkodzie, nie może utracić prawa dochodzenia odszkodowania od organu pierwszej instancji tylko dlatego, że organ drugiej instancji utrzymał w mocy bezprawną decyzję organu pierwszej instancji. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do całkowitego uwolnienia organów administracji publicznej pierwszej instancji od odpowiedzialności za prawną jakość wydawanych decyzji administracyjnych i bezpodstawnie ograniczało poszkodowanego w prawie dochodzenia odszkodowania od jednego z podmiotów odpowiedzialnych za wyrządzoną mu szkodę. Organ pierwszej instancji ponosiłby zawsze odpowiedzialność tylko wówczas, gdyby strona nie zaskarżyła jego wadliwej decyzji administracyjnej. Decyzja taka stałaby się ostateczna z chwilą upływu terminu do jej zaskarżenia³³.

Jak się wydaje, należy na pewno podzielić trafne stanowisko o solidarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa i j.s.t. za szkody wywołane wadliwą decyzją organu pierwszej instancji, utrzymanej w mocy przez organ nadzoru. Można by jeszcze wskazać dodatkowe argumenty przemawiające za jego przyjęciem.

Po pierwsze, oba zdarzenia (wydanie bezprawnej decyzji przez prezydenta oraz utrzymanie jej w mocy przez wojewodę) stanowić mogą ogniwa łańcucha przyczynowo-skutkowego wywołującego ostateczną szkodę. Zatem oba zdarzenia

³² Tak np. SA w Warszawie w wyroku z 17 lipca 2019 r., I ACa 1662/17, LEX nr 2770892 z glosą A. Polus, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w związku z utrzymaniem w mocy przez organ nadzoru bezprawnej decyzji administracyjnej*, OSP 2021 nr 11, s.35-39.

³³ Tak np. SA w Warszawie w wyroku z 17 lipca 2019 r., I ACa 1662/17, LEX nr 2770892.

należy kwalifikować zapewne jako jeden czyn niedozwolony (jeden delikt władzy publicznej, tzw. delikt złożony), prowadzący do wyrządzenia jednej i tej samej szkody³⁴. Takie ujęcie szkody powoduje, że w sferze dóbr prawnie chronionych poszkodowanego nie można skutecznie wydzielić uszczerbków wywołanych zachowaniami poszczególnych podmiotów, za nie odpowiadających. Uzasadnia to powstanie odpowiedzialności solidarnej w związku z popełnieniem czynu niedozwolonego i tworzy jednakową dla wszystkich dłużników solidarnych odpowiedzialność³⁵. Szkoda w rozumieniu art. 441 § 1 k.c. występuje bowiem wówczas, gdy ze swej natury jest niepodzielna, albo udział sprawców w jednym delikcie przesądzi o niemożności podziału wywołanych nim skutków³⁶.

Po drugie, za solidarną odpowiedzialnością Skarbu Państwa i j.s.t. przemawia treść art. 417¹ § 2 k.c., zgodnie z którym podstawą dochodzenia odszkodowania za szkodę wywołaną ostateczną decyzją administracyjną jest uzyskanie prejudykatu, czyli stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem decyzji administracyjnej. Rolę właściwego postępowania w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. będzie pełniło orzeczenie sądu administracyjnego, wydane na podstawie art. 145 § 1 p.p.s.a. (uchylenie decyzji w całości albo w części z powodu naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy; stwierdzenie nieważności decyzji; stwierdzenie wydania decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa)³⁷. Tym samym bezprawność działania organu pierwszej i drugiej instancji zostałaby przesądzona w sposób wiążący dla sądu cywilnego³⁸.

Po trzecie, za przyjęciem solidarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa i j.s.t. mogą przemawiać także względy związane z ochroną praw podmiotowych poszkodowanych bezprawnym działaniem władzy publicznej. Ograniczenie kręgu podmiotów odpowiedzialnych tylko do niektórych sprawców szkody, a więc zmniejsza

³⁴ Por. np. wyrok SA w Krakowie z 7 września 2020 r., I ACa 954/18, LEX nr 3102169.

³⁵ Zob. np. wyrok SA w Krakowie z 7 września 2020 r., I ACa 954/18, LEX nr 3102169.

³⁶ Tak np. SA w Krakowie w wyroku z 7 września 2020 r., I ACa 954/18, LEX nr 3102169. Zob. także A. Polus, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w związku z utrzymaniem w mocy przez organ nadzoru bezprawnej decyzji administracyjnej* ..., s. 37.

³⁷ Wyrok SN z 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14, LEX nr 1591900; tak także A. Matan, *Rażące naruszenie prawa jako przestępstwo odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014, s. 59-63.

³⁸ Por. A. Polus, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w związku z utrzymaniem w mocy przez organ nadzoru bezprawnej decyzji administracyjnej* ..., s. 38.

krąg dłużników, od których poszkodowany mógłby żądać odszkodowania, zmniejsza ochronę prawa własności nieruchomości (użytkowania wieczystego) w sytuacji, w której bezprawne działania władzy publicznej doprowadziły do nieuzasadnionej ingerencji w to prawo. W interesie poszkodowanego leży to, aby w sytuacji, w której szkoda wynikła z deliktu złożonego, uzasadniającego odpowiedzialność zarówno Skarbu Państwa i j.s.t., podmioty te były zobowiązane względem niego solidarnie³⁹.

Można by też podjąć próbę obrony stanowiska przeciwnego, zgodne z którym odpowiedzialność ponosiłby wyłącznie organ drugiej instancji. Przemawiać mógłby za tym fakt, że w świetle prawa materialnego rozstrzygnięcie wojewody (organu drugiej instancji), kończące proces jurysdykcyjny, jest w istocie pierwszym i jedynym w danej sprawie⁴⁰. Decyzja organu odwoławczego jest ostateczną decyzją rozstrzygającą sprawę co do *meritum* i to ta decyzja kształtuje uprawnienia lub obowiązki prawne jednostki⁴¹. Zmiana uprawnień lub obowiązków jednostki może nastąpić tylko przez podważenie mocy obowiązującej decyzji organu odwoławczego, co oznacza, że decyzja organu pierwszej instancji nie może być samoistnym przedmiotem weryfikacji w trybach nadzwyczajnych i w postępowaniu sądoadministracyjnym⁴². Ponadto organ pierwszej instancji po wydaniu decyzji odwoławczej traci kompetencje do wyeliminowania własnej decyzji z obrotu prawnego⁴³. Utrzymanie w mocy decyzji organu pierwszej instancji nie może być zatem podstawą do stwierdzenia, że w obrocie prawnym obowiązuje, w zakresie uprawnień lub obowiązków, decyzja organu pierwszej instancji⁴⁴.

Nie może jednak zniknąć z pola widzenia fakt, że decyzja organu pierwszej instancji od momentu jej wydania nie traci bytu prawnego i pozostaje nadal w mocy obowiązującej⁴⁵ oraz że staje się ostateczna z chwilą wydania przez organ drugiej

³⁹ Tak trafnie też G. Karaszewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX/el. 2023, art. 441.

⁴⁰ Tak np. A. Bartosiewicz, *Pojęcie ostateczności decyzji administracyjnej w świetle zastosowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy*, Krytyka Prawa, 2014, tom 6, s.399.

⁴¹ Zob. B. Adamiak, *Prawo procesowe administracyjne. SPA Tom 9*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbe, Warszawa 2020, s. 338-339; zob. także wyrok NSA z 16 grudnia 2020 r., I OSK 1508/20, LEX nr 3095311; wyrok NSA z 8 listopada 2017 r., II OSK 2865/16, LEX nr 2418625.

⁴² A. Gołęba [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, art. 138; por. B. Adamiak [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 242.

⁴³ B. Adamiak, *Prawo procesowe...*, s. 338-339.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 338-339.

⁴⁵ Tak także SN np. w wyroku z 16 stycznia 2015 r., III CSK 96/14, LEX nr 1591900, OSNC-ZD 2016/1/20.

instancji decyzji utrzymującej w mocy zaskarżoną decyzję⁴⁶. Takie stanowisko utrzymywane jest także w doktrynie, w której ostateczność decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji i utrzymanej w mocy przez organ drugiej instancji wyprowadza się *expressis verbis* z art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a.⁴⁷. O tym, że decyzja organu pierwszej instancji nie utraciła bytu prawnego świadczy także fakt, że decyzja ta była też przedmiotem kontroli NSA i została uznana, podobnie jak decyzja wojewody, za niezgodną z prawem. Ostateczność decyzji organu pierwszej instancji uzasadnia odpowiedzialność na podstawie art. 417¹ § 2 k.c.

5. Sposób weryfikowania prawnego planistycznych decyzji administracyjnych

Sąd orzekający o odszkodowaniu nie może samodzielnie stwierdzić nieważności decyzji administracyjnej. Postępowanie odszkodowawcze musi być poprzedzone innym postępowaniem, którego celem jest weryfikacja zgodności z prawem decyzji administracyjnej. W odniesieniu do szkód wyrządzonych ostateczną decyzją administracyjną ustawodawca nie wprowadził żadnego szczególnego postępowania pełniącego funkcję weryfikacji decyzji administracyjnych⁴⁸. Zastosowanie będą miały w tym przypadku postępowania weryfikacyjne uregulowane w k.p.a. i p.p.s.a.

Zasadniczo można wyróżnić dwa typy takich postępowań w których może dojść do weryfikacji decyzji planistycznej. Do pierwszej grupy można zaliczyć ekstraordynaryjne postępowanie toczące się przed organami administracji publicznej. Drugim rodzajem postępowań mogących pełnić funkcję prejudykatu będzie postępowanie sądownoadministracyjne⁴⁹.

Wśród postępowań toczących się przed organami administracji publicznej można wymienić postępowanie mające na celu wznowienie postępowania (art. 145 § 1 k.p.a.) lub wznowienia postępowania w sytuacji, w której TK orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, umową

⁴⁶ Tak SN np. w wyroku z 5 grudnia 2013 r., V CSK 67/13, OSNC 2014/9/94.

⁴⁷ M. Olczyk, *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych* „Civitas et Lex” 2018 nr 1(17), s. 9.

⁴⁸ Zob. np. H. Pietrzkowski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, PS 2005 nr 4, s. 4.

⁴⁹ P. Sobolewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz.*, (red.) K. Osajda, Warszawa 2019, art. 417¹ k.c., teza 50.

międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja (art. 145a k.p.a.) W grę może wchodzić także postępowanie, w której dochodzi do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.). Może być to także postępowanie ograniczające się do stwierdzenia wydania kwestionowanej decyzji z naruszeniem prawa, gdy w wyniku postępowania administracyjnego nie można stwierdzić nieważności decyzji z powodu okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a.⁵⁰

Rolę postępowania prejudycjalnego może pełnić także postępowanie uregulowane w art. 156 ust. 1 pkt 2 k.p.a.

Jak orzekł NSA w wyroku z 7.9.2012 r., II OSK 908/11⁵¹, brak załącznika do decyzji WZ stanowi rażące naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności decyzji ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji. Załączniki w postaci wyników analizy w formie tekstowej i graficznej są bowiem integralną częścią decyzji (§ 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.8.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku mpzp)⁵².

Podane przykładowo „właściwe postępowania administracyjne” nie są oczywiście katalogiem zamkniętym. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że istnieje możliwość zmiany (uchylenia) decyzji dotkniętych wadami niekwalifikowanymi (innymi niż wymienione w art. 145 § 1 i art. 156 § 1 k.p.a.) w trybie odwoływalności fakultatywnej określonym w art. 154 k.p.a.⁵³.

Charakter „właściwych postępowań” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. mają zatem postępowania wymienione w art. 16 § 1 i 2 k.p.a.⁵⁴.

Nadmienić należy także, że stwierdzenie nieważności decyzji jest aktem deklaratoryjnym działającym z mocą wsteczną (*ex tunc*), tj. od chwili wydania decyzji źródłowej, dotkniętej jedną z wad wymienionych w art. 156 k.p.a. Istotne znaczenie ma

⁵⁰ Por. np. M. Adamczyk, *Niezgodność z prawem...*, s. 146-147; wyrok SN z 21 października 2016 r., IV CSK 26/16, LEX nr 2162818; zob. także A., Matan, *Rażące naruszenie prawa...*, s. 56-59.

⁵¹ LEX nr 1218700.

⁵² Dz. U. Nr 164, poz. 1588 ze zm.

⁵³ J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2012, s. 623; A. Wróbel [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2013; zob. także A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 839.

⁵⁴ Zob. też np. wyrok SN z 21 października 2016 r., IV CSK 26/16, LEX nr 2162818.

zatem stan prawny i faktyczny z daty podejmowania decyzji objętej postępowaniem o stwierdzenie jej nieważności. Późniejsze korekty i zmiany takiej decyzji nie stanowią przeszkody, aby orzekać w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności⁵⁵. W judykaturze przyjęto, że decyzja WZ może podlegać zmianie w trybie art. 155 k.p.a. w oznaczonym zakresie⁵⁶.

Innym trybem postępowań właściwych w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. są p o s t ę p o w a n i a s ą d o w e. Chodzi tu o postępowanie prowadzone przez wojewódzki sąd administracyjny w sprawie kontroli zgodności z prawem decyzji i postanowień wskazanych w art. 3 § 2 pkt 1 i 2 p.p.s.a. W wyniku kontroli decyzji lokalizacyjnej sąd może wydać kilka rodzajów rozstrzygnięć.

Sąd może uwzględnić skargę i uchylić decyzję w całości albo w części, w sytuacji w której stwierdzi naruszenie prawa materialnego mające istotny wpływ na wynik sprawy lub też stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego albo inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a, b, c p.p.s.a.).

Możliwe jest także stwierdzenie nieważności decyzji w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.).

Innym jeszcze rozstrzygnięciem może być stwierdzenie, że decyzja wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.)⁵⁷.

Kwalifikowane wady decyzji administracyjnej, uzasadniające wznowienie postępowania lub stwierdzenie jej nieważności, stanowią zatem przesłankę jej wzruszenia tak na drodze administracyjnej i sądownoadministracyjnej. Na drodze sądownoadministracyjnej można jednak uzyskać wzruszenie decyzji ostatecznej, która nie jest dotknięta kwalifikowanymi wadami. Jest to spowodowane tym, że za wystarczające do wzruszenia decyzji przez sąd administracyjny ustawodawca uznaje też jej wydanie z naruszeniem prawa procesowego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.) lub

⁵⁵ Zob. np. wyrok NSA z 7 września 2012 r., II OSK 908/11, LEX nr 1218700.

⁵⁶ Wyrok NSA z 4 stycznia 2012 r., II OSK 828/11, LEX nr 1138216.

⁵⁷ A. Matan, *Rażące naruszenie prawa...*, s. 59-63.

naruszeniem prawa materialnego (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.s.a.), jeżeli mogło mieć ono wpływ na wynik sprawy⁵⁸.

Podstawy uchylecia decyzji administracyjnej w postępowaniu sądoadministracyjnym są szersze niż podstawy wzruszenia decyzji w postępowaniu administracyjnym w trybie wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji. Obejmują one bowiem również naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy oraz inne naruszenia przepisów procesowych, jeżeli mogły one mieć wpływ na wynik sprawy⁵⁹.

Możliwość dochodzenia odszkodowania za szkodę spowodowaną ostateczną decyzją planistyczną (art. 417¹ § 2 k.c.) może powstać także w sytuacji, w której indywidualne rozstrzygnięcie będące przyczyną szkody, pozostaje w obrocie prawnym. Przepis art. 417¹ § 2 k.c. nie wymaga bowiem uchylecia ani innej formy eliminacji niezgodnej z prawem decyzji, lecz jedynie takiej ich sądowej kwalifikacji⁶⁰.

6. Problem prejudycjalnego charakteru stwierdzenia nieważności decyzji lokalizacyjnej

Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej obejmuje nie tylko szkody spowodowane wydaniem niezgodnej z prawem decyzji WZ, ale także szkody spowodowane wydaniem niezgodnej z prawem decyzji o pozwoleniu na budowę. Problematyczna jest jednak kwestia utrzymania w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej na podstawie niezgodnej z prawem decyzji WZ. Mogłoby się wydawać, że stwierdzenie nieważności decyzji pierwotnej (o warunkach zabudowy) skutkuje nieważnością decyzji zależnej (o pozwoleniu na budowę), co uzasadniać mogłoby odpowiedzialność władzy publicznej na podstawie regulacji art. 417¹ § 2 zd. 2 k.c. Przepis ten bowiem rozszerza odpowiedzialność odszkodowawczą na sytuacje, w których ostateczne decyzje zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

⁵⁸ Zob. np. wyrok SN z 21 października 2016 r., IV CSK 26/16, LEX nr 2162818; zob. także A. Matan, *Raźące naruszenie prawa...*, s. 56-59.

⁵⁹ Tak też E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 339.

⁶⁰ Wyrok SA w Poznaniu z 12 sierpnia 2020 r., I ACa 803/19, LEX nr 3164474.

Pojawia się jednak zasadnicze pytanie, czy stwierdzenie nieważności decyzji ustalającej warunki zabudowy ma wpływ na ważność decyzji o pozwoleniu na budowę. Innymi słowy, czy stwierdzenie nieważności decyzji WZ może stanowić prejudykat otwierający drogę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej.

W orzecznictwie pojawiają się różne interpretacje w zakresie wpływu, jaki wywiera na decyzję zależną stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której została ona wydana. W judykaturze zasadniczo zarysowały się wyraźnie dwie odmienne tendencje interpretacyjne.

Według pierwszej z nich, stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą została wydana inna decyzja (zależna), może stanowić podstawę stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., (jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa). Nie wchodzi w grę wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.⁶¹. Na poparcie tego stanowiska wskazuje się, że skoro w przepisie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. nie odwołano się do treści art. 156 i nast. k.p.a., to nie można przyjąć, że stanowi on podstawę do uruchomienia trybu wznowienia postępowania co do decyzji zależnej, w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji, na której została ona oparta⁶².

Według odmiennego stanowiska, stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której została wydana decyzja zależna, stanowi przesłankę wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. i nie prowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej⁶³. Stanowisko to było konsekwentnie podtrzymywane przez SN, który przyjmował, że stwierdzenie nieważności decyzji ustalającej warunki zabudowy nie ma bezpośredniego wpływu na wydaną w oparciu o nią i funkcjonującą w obrocie prawnym decyzję o pozwoleniu na budowę⁶⁴. Na poparcie tego stanowiska przyjmowano, że decyzja zależna w chwili jej wydawania była oparta na właściwie zastosowanych przesłankach prawnych, uwzględniających stan prawny ustalony w decyzji, której później stwierdzono nieważność. Nie ma więc podstaw do uznania, że decyzja zależna jest wydana z rażącym naruszeniem prawa, tym

⁶¹ Tak uchwała NSA(7) z 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12, ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 1.

⁶² Wyrok NSA z 19 kwietnia 2011 r., II OSK 422/10, LEX nr 1081782.

⁶³ Zob. wyroki NSA z: 20 sierpnia 1999 r., IV SA 36/99, LEX nr 47811; 11 października 2005 r., II OSK 101/05, LEX nr 201435; 22 stycznia 2008 r., II OSK 1880/06, LEX nr 461879; 6 lutego 2009 r., II OSK 901/08, LEX nr 545384.

⁶⁴ Zob. np. wyroki SN z: 17 grudnia 1993 r., III ARN 50/93, LEX nr 1424999 i 5 lipca 1996 r., III ARN 21/96, OSNP 1997/3/32.

bardziej, że „punktem odniesienia dla oceny legalności decyzji w trybie art. 156 k.p.a. jest stan rzeczy z chwili wydania decyzji”⁶⁵.

Poważniejsze argumenty przemawiają, jak się wydaje, za stanowiskiem drugim.

Po pierwsze, stwierdzenie nieważności decyzji WZ na podstawie art. 156 § 1 k.p.a. prowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji. Oznacza to, że powinny być zniesione skutki prawne, które ta decyzja wywołała⁶⁶. Wada rażącego naruszenia prawa bowiem istnieje od samego początku wydania decyzji WZ i ma miejsce w jej treści. Stwierdzenie nieważności decyzji jest aktem deklaratoryjnym i następuje z mocą *ex tunc*, a więc od chwili wydania⁶⁷. Decyzja o pozwoleniu na budowę (zależna) była w chwili jej wydania zgodna z prawem. Późniejsze stwierdzenie nieważności decyzji WZ (pierwotnej), na której została oparta decyzja o pozwoleniu na budowę, nie powoduje automatycznego stwierdzenia nieważności decyzji zależnej. W odniesieniu do decyzji o pozwoleniu na budowę wada nie występuje w chwili jej wydania, ale ujawnia się później. Wada decyzji zależnej nie tkwi w jej treści, ale pojawia się w postępowaniu, gdyż oparto tę decyzję na innej decyzji dotkniętej kwalifikowaną wadą prawną⁶⁸.

Po drugie, wybudowanie obiektu budowlanego nie stanowi nieodwracalnego skutku prawnego przemawiającego za wyłączeniem dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 2 k.p.a.). Posadowienie obiektu wywołuje bowiem skutki materialne (faktyczne), a nie nieodwracalne skutki prawne⁶⁹. Jeżeli więc decyzja ustalająca warunki zabudowy obarczona jest jedną z wad stanowiących podstawę stwierdzenia jej nieważności, występuje wówczas ryzyko wyeliminowania z obrotu prawnego tej decyzji oraz decyzji wydanych na jej podstawie⁷⁰. Innymi słowy, stwierdzenie nieważności decyzji WZ nie powoduje automatycznego wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji o pozwoleniu na budowę, lecz stanowi podstawę wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę,

⁶⁵ Zob. np. uzasadnienie wyroku NSA z 11 października 2005 r., II OSK 101/05, LEX nr 201435.

⁶⁶ Uchwała (7) SN z 28 maja 1992 r., III AZP 4/92, OSP 1993, nr 5, s. 235.

⁶⁷ Zob. np. wyroki NSA z: 19 kwietnia 2011 r., II OSK 422/10, LEX nr 1081782; 3 listopada 2010 r., I OSK 825/10, LEX nr 745336; szerzej na temat stwierdzania nieważności decyzji zob. np. E. Śladkowska, *O nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, ST 2008, nr 1-2, s. 113-124.

⁶⁸ Zob. np. M. Szubiakowski [w:] *Postępowanie administracyjne - ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 2001, s. 209.

⁶⁹ Tak np. wyrok NSA z 30 listopada 2005 r., II OSK 232/05, LEX nr 196639.

⁷⁰ K. Wnuk, *Inwestycje budowlane: wpływ stwierdzenia nieważności warunków zabudowy na decyzję o pozwoleniu na budowę i decyzję o pozwoleniu na użytkowanie*, <https://prawowobrocie.pl/prawo-administracyjne-i-publiczne/wplyw-stwierdzenia-niewaznosci-warunkow-zabudowy-na-decyzje-o- pozwoleniu-na-budowe-i-decyzje-o- pozwoleniu-na-uzytkowanie/574/>, dostęp z 12-03-2021.

a w dalszej kolejności - postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie⁷¹.

W konsekwencji należy przejąć, że dopiero wyeliminowanie z obrotu prawnego w s z y s t k i c h d e c y z j i a d m i n i s t r a c y j n y c h wydanych na podstawie niezgodnej z prawem decyzji WZ, stanowić powinno prejudykat otwierający drogę dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa lub j.s.t. odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. Postępowanie odszkodowawcze ma wówczas charakter cywilnoprawny i prowadzone jest przed sądem powszechnym.

7. Ustalanie wysokości odszkodowania w związku z wydaniem decyzji planistycznej

A. Stan nieruchomości objętej wadliwą decyzją planistyczną i jej wartość

Wysokość odszkodowania uzależniona jest od rozmiaru szkody spowodowanej niezgodną z prawem decyzją administracyjną. W większości przypadków rozmiar szkody majątkowej ustalany jest, jak wiadomo, metodą dyferencyjną, polegającą na porównaniu stanu majątku poszkodowanego przed wystąpieniem szkody i hipotetycznego stanu tego majątku po zdarzeniu szkodzącym. W orzecznictwie SN stanowi ona podstawową metodę ustalania wysokości szkody. Należy zaznaczyć, że sprawdza się ona jedynie w sytuacjach, w których już od chwili zdarzenia wyrządzającego szkodę sprawca musi liczyć się z obowiązkiem jej naprawienia, a poszkodowany ma możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego przynajmniej w okresie biegu przedawnienia.

Metoda dyferencyjna może być trudna do zastosowania w sytuacji, w której organ nadzoru lub sąd stwierdził wadliwość decyzji administracyjnej, nawet po kilkudziesięciu latach od jej wydania. Decyzja taka wywiera bowiem skutek *ex tunc*, co oznacza, że dopiero treść decyzji nadzorczej usprawiedliwia przyjęcie stanu bezprawia spowodowanego pierwotnym orzeczeniem. Ilustrować to mogą sprawy tzw. roszczeń dekretowych. Właściciele nieruchomości mogli złożyć wniosek o przyznanie własności czasowej, lecz zazwyczaj Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy oddalało ich

⁷¹ K. Wnuk, *op. cit.*

wnioski. Po kilkudziesięciu latach stwierdzono nieważność orzeczeń Prezydium Rady Narodowej jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa. W tym momencie otwierała się droga dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. W okresie pomiędzy wydaniem decyzji administracyjnej, a momentem wydania decyzji nadzorczej istniał stan trwałego pozbawienia poszkodowanych prawa własności nieruchomości, w którym poszkodowani właściciele nie mogli liczyć na ich restytucję, a po stronie pozwanego nie istniał obowiązek jej zwrotu i mógł on nią swobodnie dysponować.

Pojawia się zatem zasadnicze pytanie, jaki stan nieruchomości i z jakiej daty należy przyjąć przy ustalaniu odszkodowania w związku z wydaniem niezgodnej z prawem decyzji planistycznej, której nieważność została stwierdzona nawet po kilkunastu latach i dłużej. Chodzi przede wszystkim o to, czy przy ustalaniu wysokości odszkodowania należy uwzględnić stan nieruchomości z daty wydania decyzji powodującej szkodę, czy też należy uwzględnić stan nieruchomości z daty orzekania.

W orzecznictwie SN trafnie podkreśla się, że w takiej sytuacji trudno racjonalnie konstruować w chwili orzekania o odszkodowaniu tzw. hipotetyczny stan majątkowy poszkodowanego, gdyby wadliwa decyzja administracyjna nie zapadła⁷².

Wydaje się, że w omawianym przypadku stan nieruchomości objętej wadliwą decyzją planistyczną będzie wyznaczony nie tylko przez jej parametry fizyczne i geodezyjne (np. jej powierzchnię lub infrastrukturę), lecz także przez jej przeznaczenie społeczno-gospodarcze⁷³. Jest ono bowiem cechą decydującą o sposobie zagospodarowania i korzystania z nieruchomości, a w konsekwencji w sposób istotny wpływa na jej wartość. Oznaczać to będzie, że jeżeli np. poprzednicy prawni utracili prawo własności (np. gospodarstwa rolnego), to następca prawny powinien otrzymać odszkodowanie za utratę właśnie gospodarstwa rolnego. Stanem utraconej nieruchomości będzie stan z daty zdarzenia (wydania wadliwej decyzji administracyjnej), jaki istniałby, gdyby do zdarzenia nie doszło⁷⁴. Na wysokość szkody nie mogą bowiem oddziaływać zmiany stanu nieruchomości następujące po jej powstaniu, a na takie zdarzenie żadna ze stron nie miała już wpływu. W omawianym

⁷² Zob. np. wyrok SN z 12 marca 2015 r., I CSK 467/14, OSNC 2016, nr 3, poz. 34

⁷³ Tak SN np. w wyrokach z: 6 marca 2008 r., I CSK 472/07, LEX nr 485928; 13 października 2010 r., I CSK 678/09, LEX nr 622198; 14 czerwca 2013 r., V CSK 388/12, LEX nr 1375507; 3 grudnia 2014 r., III CSK 92/14, LEX nr 1622319; 12 grudnia 2013 r., V CSK 81/13, LEX nr 1421824; 6 marca 2019 r., I CSK 27/18, LEX nr 2630621.

⁷⁴ Por. wyroki SN: z 14 czerwca 2013 r., V CSK 388/12, LEX nr 1375507; z 12 grudnia 2013 r., V CSK 81/13, LEX nr 1421824; z 24 marca 2017 r., I CSK 416/16, LEX nr 2288109; z 6 września 2017 r., I CSK 15/17, LEX nr 2389566.

przypadku na rozmiar szkody nie będą miały więc wpływu zmiany planistyczne dokonane po zaistnieniu zdarzenia będącego źródłem uszczerbku. Przy ustalaniu wysokości odszkodowania uwzględniany powinien być dotychczasowy sposób wykonywania prawa, a nie przyszłych szans jego zmiany, wynikającej z nieprzewidywalnego rozwoju zdarzeń w znaczącym odstępie czasowym od utraty prawa⁷⁵. Jak trafnie wskazuje SN, zobowiązany ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła (art. 361 § 1 k.c.)⁷⁶.

Pozostaje jeszcze kwestia wskazania ceny przyjmowanej dla szacowania wartości nieruchomości. Nasuwa się pytanie, czy zasadne może być przyjęcie ceny nieruchomości z chwili zdarzenia wyrządzającego szkodę (wydania wadliwej decyzji), czy może dla szacowania należy przyjąć cenę z chwili ustalania odszkodowania. Na taką ewentualność może wskazywać zawarta w art. 363 § 2 k.c. reguła ustalenia odszkodowania według daty wyrokowania⁷⁷.

Prima facie mogłoby się wydawać, że skoro stan nieruchomości przyjmowany jest na dzień zdarzenia powodującego powstanie uszczerbku, to także cena nieruchomości powinna być ustalana na ten dzień. Zapatrywanie takie nie wydaje się jednak zasadne w głównej mierze dlatego, że przyjęcie wartości gruntu i posadowionych na nim budynków według cen z chwili wyrządzenia szkody nie uwzględnia zmiany poziomu cen wskutek upływu czasu. Trafnie zatem wskazał SN w wyroku z 6.03.2019 r., I CSK 27/18⁷⁸, że wycena nieruchomości powinna zostać oparta na tzw. metodzie porównywania parami. Polega ona na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego i przy czym wartość taka byłaby skorygowana ze względu na cechy różniące te nieruchomości oraz zmiany poziomu cen wskutek upływu czasu.

Przyjęcie ceny z chwili wydania bezprawnej decyzji i nieuwzględnienie zmian wartości nieruchomości na przestrzeni lat mogłoby prowadzić do nieuzasadnionego uszczuplenia składników majątku poszkodowanego. W tym względzie należy z pełną stanowczością poprzeć stanowisko prezentowane w judykaturze, że w sytuacji, w której

⁷⁵ Wyrok SN z 6 marca 2019 r., I CSK 27/18, LEX nr 2630621.

⁷⁶ Wyrok SN z 6 września 2017 r., I CSK 15/17, LEX nr 2389566.

⁷⁷ Szerzej na ten temat zob. wyrok SN z 6 września 1984 r., II CR 302/84, LEX nr 8613; J. Gudowski, [w:] *Kodeks cywilny. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Tom III. Zobowiązania. Część I*, LEX/el. 2019, art. 363.

⁷⁸ LEX nr 2630621.

organ nadzoru lub sąd stwierdził wadliwość decyzji administracyjnej po kilkudziesięciu latach od jej wydania, dla ustalenia wysokości odszkodowania za szkodę spowodowaną utratą prawa własności określonych składników majątku poszkodowanego miarodajny jest stan tego majątku z chwili wyrządzenia szkody, ale oszacowany według cen z chwili ustalania odszkodowania⁷⁹.

B. Zakres obowiązku odszkodowawczego za szkodę wyrządzoną decyzją planistyczną

Zakres obowiązku odszkodowawczego, a więc zakres naprawienia szkody uregulowany w art. 361 § 2 k.c., nie został uzależniony od materialnoprawnej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej. Oznacza to, że o zakresie tego obowiązku nie przesądza okoliczność, czy zobowiązany do naprawienia szkody ponosi odpowiedzialność w ramach reżimu kontraktowego, czy deliktowego⁸⁰. Do ustalania zakresu odszkodowania za szkody wywołane niezgodnymi z prawem decyzjami planistycznymi zastosowanie będą miały także ogólne zasady uregulowane w kodeksie cywilnym. Zgodnie z obowiązującą w polskim kodeksie cywilnym zasadą pełnego odszkodowania (art. 361 § 2 k.c.), naprawienie szkody majątkowej obejmuje straty, które poszkodowany poniósł (*damnum emergens*) oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby szkody mu nie wyrządzono (*lucrum cessans*)⁸¹. Warto jednak zaznaczyć, że przy ustalaniu zakresu odszkodowania należy uwzględnić tylko wartość tych utraconych korzyści, które z wysokim prawdopodobieństwem znalazłyby się w majątku poszkodowanego. Jeśli to prawdopodobieństwo jest nikłe, występuje przypadek tzw. szkody ewentualnej (utruty szansy na uzyskanie korzyści), która nie podlega naprawieniu⁸².

⁷⁹ Odnośnie do ustalania wysokości odszkodowania za szkodę wynikłą utraty prawa własności określonych składników majątku poszkodowanego w związku z decyzją administracyjną zob. wyrok SN z 6 marca 2019 r., I CSK 27/18, LEX nr 2630621.

⁸⁰ Zob. w tym zakresie np. wyrok SN z 5 listopada 2015 r., V CSK 13/15, LEX nr 1920186.

⁸¹ Stanowisko to jest powszechnie akceptowane w doktrynie – zob. np. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie...*, s. 416; M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 23; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 154–155; K. Zacharzewski, *Szkoda giełdowa i jej naprawienie.*, Warszawa 2021, s. 95 i n.

⁸² Zob. np. wyrok SA w Białymstoku z 29 października 2020 r., I ACa 757/19, LEX nr 3127222.

Przepisy art. 417 i 417¹ k.c. nie wprowadzają żadnych szczególnych rozwiązań dotyczących pojęcia i elementów szkody⁸³. Nie w każdej jednak sytuacji zakres odszkodowania będzie obejmował straty oraz utracone korzyści. W przypadku spraw wynikających z roszczeń odszkodowawczych za szkody spowodowane decyzjami planistycznymi, sięgającymi zdarzeń powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej kodeks cywilny (1 września 2004 r.)⁸⁴, zastosowanie znajdzie przepis art. 160 k.p.a. Przepis ten został uchylony, jednak do roszczeń o naprawienie szkody, wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.⁸⁵

Charakterystyczne dla odpowiedzialności uregulowanego w art. 160 k.p.a. było ograniczenie zakresu odszkodowania należnego poszkodowanemu wadliwą decyzją administracyjną do rzeczywistej szkody (straty, *damnum emergens*)⁸⁶. Ograniczenie obowiązku odszkodowawczego władzy publicznej jedynie do *damnum emergens* zostało uznane za niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP wyrokiem TK z 23 września 2003 r. K 20/02⁸⁷. Jednak Trybunał uznał, że odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody będzie znajdowało zastosowanie do szkód powstałych do dnia 17 października 1997 r., tj. od daty wejścia w życie Konstytucji RP. Oznacza to, że jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP, zakres odszkodowania przysługującego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji RP⁸⁸.

De lege lata zakres obowiązku odszkodowawczego w związku z niezgodną z prawem decyzją planistyczną uzależniony jest relacją pomiędzy szkodą naturalną i normatywną, wynikającą z koncepcji normalnego związku przyczynowego⁸⁹. Wpływ na ustalenie zasięgu indemnizacji będą więc miały normy wyrażone w art. 361–363 k.c.

⁸³ Z. Radwański, *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, MoP 2004 nr 2, s. 974.

⁸⁴ Ustawa nowelizująca dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw weszła w życie z dniem 1 września 2004 r.

⁸⁵ Por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 31 marca 2011 r. III CZP 112/10, OSNC 2011 nr 7-8, poz. 75.

⁸⁶ Zob. np. J. Parchomiuk, *Aspekty intertemporalne realizacji roszczeń odszkodowawczych z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych*, PPP 2012, nr 4, s. 51-71.

⁸⁷ OTK-A 2003/7/76.

⁸⁸ Zob. np. wyrok SN z 14 marca 2014 r., III CSK 152/13, LEX nr 1463869.

⁸⁹ Tak np. M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014, s.534.

oraz zasada restytucji ograniczająca rozmiar szkody. Uszczerbek uwzględniany przy ustalaniu rozmiaru odszkodowania musi stanowić odzwierciedlenie normalnych następstw zdarzenia szkodzącego w sferze dóbr i interesów poszkodowanego. Oznacza to, że zakres odszkodowania nie będzie obejmował tych elementów uszczerbku, które wykraczają poza zasięg szkody normatywnej⁹⁰.

C. Odsetki za opóźnienie w wykonaniu obowiązku odszkodowawczego

Poszkodowany wydaniem przez organ władzy publicznej niezgodnej z prawem decyzji planistycznej oprócz odszkodowania może dochodzić także odsetek za opóźnienie. W judykaturze pojawiają się jednak rozbieżności w zakresie określenia początku terminu naliczania odsetek za opóźnienie w spełnieniu świadczenia polegającego na naprawieniu szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym lub zapłacie odszkodowania. Można wyróżnić trzy stanowiska w zakresie określonego początkowego terminu naliczania odsetek za zwłokę⁹¹. Może to mieć znaczenie dla rozmiaru należnego świadczenia za opóźnienie.

Według pierwszego poglądu, w przypadku wyrządzenia szkody czynem niedozwolonym odsetki należą się poszkodowanemu od chwili zgłoszenia roszczenia o zapłatę odszkodowania. Zgodnie z art. 455 k.c., w tej bowiem chwili staje się wymagalny obowiązek sprawcy szkody do spełnienia świadczenia odszkodowawczego, który wynika ze stosunku prawnego łączącego sprawcę szkody i poszkodowanego⁹².

W innych orzeczeniach przyjmuje się stanowisko, zgodnie z którym odsetki powinny być naliczane od dnia orzeczenia o wysokości odszkodowania przez sąd⁹³. Zgodnie z tym stanowiskiem, nieuzasadnione jest stosowanie równocześnie dwóch mierników równoważących skutki utraty siły nabywczej pieniądza. Z tej właśnie przyczyny roszczenie odszkodowawcze obliczone według cen z daty jego ustalania (którą z reguły jest data orzekania), staje się wymagalne dopiero z datą wyrokowania

⁹⁰ *Ibidem*, s.533.

⁹¹ Por. np. M. Krudysz, *Początkowy termin naliczania odsetek za opóźnienie w zapłacie odszkodowania*, LEX/el. 2015.

⁹² Tak SN w wyrokach: z 8 lutego 2012 r. V CSK 57/11, LEX nr 1147804; z 18 lutego 2010 r. II CSK 434/09, LEX nr 602683.

⁹³ Tak SN w wyrokach: z dnia 9 stycznia 2013 r. III CSK 89/12, LEX nr 1293967; z 7 lipca 2011 r. II CSK 635/10, LEX nr 1001288; z 16 kwietnia 2009 r. I CSK 524/08, LEX nr 511024.

i dopiero od tej daty dłużnik pozostaje w opóźnieniu uzasadniającym zapłatę odsetek. Zasada ta nie znajduje jednak zastosowania, gdy szczególne okoliczności przemawiają za przyjęciem wysokości odszkodowania według cen istniejących w innej chwili (art. 363 § 2 k.c.)⁹⁴.

Zgodnie z trzecią interpretacją, o terminie naliczania odsetek decyduje chwila, na którą ustalone zostały ceny, stanowiące punkt odniesienia przy obliczaniu wysokości odszkodowania⁹⁵. Wskazuje się tu, że wierzycielowi należą się odsetki ustawowe za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego liczone od daty wymagalności roszczenia (art. 481 § 1 k.c.). Ta reguła może jednak doznać ograniczenia w przypadku ustalenia odszkodowania według cen z daty orzekania o nim lub z innej daty niebędącej datą wymagalności roszczenia. Ograniczenie to wynika z treści art. 363 § 2 k.c. i z waloryzacyjnej funkcji odsetek⁹⁶.

Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie przyjmuje się, że zobowiązania wynikające z czynów niedozwolonych mają charakter zobowiązań bezterminowych⁹⁷. Mogłoby się wydawać, że odsetki stają się wymagalne po wezwaniu sprawcy przez poszkodowanego do wykonania obowiązku (art. 455 k.c.). Od tej bowiem chwili - co do zasady - biegnie termin naliczania odsetek za opóźnienie (art. 481 § 1 k.c.), a wyjątki od tej zasady nie mogą być interpretowane rozszerzająco⁹⁸. Niemniej jednak zasądzenie odsetek za opóźnienie od należnego odszkodowania może nastąpić jedynie o d d a t y w y d a n i a w y r o k u .

Za takim rozwiązaniem zdaje się przemawiać samo brzmienie art. 363 § 2 k.c., zgodnie z którym za chwilę miarodajną dla ustalenia rozmiaru szkody oraz wysokości odszkodowania uznaje datę wyrokowania⁹⁹. Nie sposób mówić też o opóźnieniu w spełnieniu świadczenia, które jest nieoznaczone, tym bardziej, że naprawienie szkody może w takich wypadkach nastąpić także w drodze restytucji naturalnej jeszcze przed wydaniem wyroku. Skoro nie można mówić o opóźnieniu w odniesieniu do świadczenia

⁹⁴ Wyrok SN z 9 stycznia 2013 r. III CSK 89/12, LEX nr 1293967.

⁹⁵ Tak SN w wyrokach z dnia 11 lutego 2010 r. I CSK 262/09, LEX nr 738077; z 18 listopada 2003 r. II CK 235/02, LEX nr 165658.

⁹⁶ Wyrok SN z 18 listopada 2003 r. II CK 235/02, LEX nr 165658.

⁹⁷ Zob. wyroki SN: z 24 lipca 2008 r., IV CSK 151/08, LEX nr 483309; z 5 czerwca 2009 r., I CSK 494/08, LEX nr 518079; w literaturze: L. Stecki, *Opóźnienie w wykonaniu zobowiązań pieniężnych*, Poznań 1970, s. 97–99; Z. Gawlik, [w:] *Kodeks cywilny Komentarz*, t. III, cz. 1, (red.) A. Kidyba, Warszawa 2014, art. 455, Nb 6; T. Dybowski, A. Pyrzyńska, [w:] SPP, t. 5, Warszawa 2013, s. 290–291, Nb 184.

⁹⁸ Zob. w tym względzie wyrok SN z 6 września 2017 r., I CSK 15/17, LEX nr 2389566.

⁹⁹ Por. T. Dybowski, A. Pyrzyńska, *op. cit.*, s. 291, Nb 184.

nieoznaczonego, należy przyjąć, że odsetki za opóźnienie przysługują poszkodowanemu dopiero od dnia wydania wyroku¹⁰⁰.

Należy też stwierdzić, że odsetki ustawowe za opóźnienie (art. 481 § 1 k.c.) w odniesieniu do zobowiązań niepieniężnych pełnią funkcję kompensującą spadek wartości należności pieniężnej wywołanej spadkiem cen (art. 363 § 2 k.c.). Oznacza to, że data miarodajna dla ustalenia rozmiarów szkody jest zarazem najwcześniejszą możliwą datą początku naliczania odsetek. Przyznanie odsetek od odszkodowania ustalonego według cen z daty orzekania za okres poprzedzający tę datę, prowadziłoby jak się wydaje, do nieuzasadnionego uprzywilejowania dłużnika kosztem wierzyciela. Nie znajduje też usprawiedliwienia stosowanie równocześnie dwóch mierników równoważących skutki utraty siły nabywczej pieniądza, które prowadzą do podwójnej waloryzacji. Ustalenie odszkodowania następuje z chwilą wydania wyroku, w którym się o nim rozstrzyga, co koresponduje z wyrażoną w art. 316 § 1 k.p.c. zasadą uwzględnienia przez sąd przy wyrokowaniu stanu rzeczy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy. Odszkodowanie ustalone według cen z daty wyrokowania, staje się wymagalne z datą wyrokowania i dopiero od tej daty dłużnik pozostaje w opóźnieniu uzasadniającym zapłatę odsetek¹⁰¹.

8. Roszczenie odszkodowawcze w związku z niewydaniem lub spóźnionym wydaniem decyzji lokalizacyjnej

Nie tylko wydanie niezgodnej z prawem decyzji planistycznej stanowi źródło szkody. Szkada może powstać także w przypadku niewydania decyzji, jeżeli taki obowiązek przewidywały przepisy prawa. Zastosowanie znajdzie tu art. 417¹ § 3 k.c., regulujący odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej za szkody związane z niewydaniem decyzji administracyjnych w sytuacji, w której zachodził prawny

¹⁰⁰ Taki trafny pogląd przeważa w orzecznictwie zob. uchwała SN z 8 lipca 1993 r., III CZP 80/93, OSP 1994, nr 3, poz. 50 z glosą A. Szpunara, tamże, s. 144–146; wyrok SN z 10 lutego 2000 r., II CKN 725/98, OSNC 2000, nr 9, poz. 158; wyrok SN z 24 stycznia 2001 r., II UKN 197/00, OSNAPiUS 2002, Nr 18, poz. 443; wyrok SN z 17 czerwca 2004 r., V CK 551/03, LEX nr 194099; wyrok SN z 9 maja 2008 r., III CSK 17/08, LEX nr 424385; wyrok SN z 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, OSNC – zob. dodatkowy 2009, nr D, poz. 106; wyrok SN z 12 października 2011 r., II CSK 82/11, LEX nr 424385; wyr. SN z 22.11.2012 r., II CSK 736/11, LEX nr 1284731; wyrok SN z 28 stycznia 2014 r., I CSK 200/13, LEX nr 1458709. W doktrynie por. za wielu J. Jastrzębski, A. Koniewicz, *Wymagalność roszczeń*, PPH 2006 nr 5, s. 41 i tam podana literatura.

¹⁰¹ Wyrok SN z 6 września 2017 r., I CSK 15/17, LEX nr 2389566.

obowiązek jej wydania. Zachowaniem wywołującym szkodę i uzasadniającym odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej, będzie w tym przypadku prejudycjalnie stwierdzone zaniechanie wydania decyzji w sytuacji, w której obowiązek jej wydania wynikał z przepisów prawa¹⁰². Wynika to *ex lege* z art. 417¹ § 3 k.c., w którym wskazano na konieczność stwierdzenia „we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji”.

Bezprawność zaniechania w postaci niewydania decyzji ma charakter formalny. Oznacza to, że sąd rozpoznający powództwo odszkodowawcze nie ma kompetencji do samodzielnego rozstrzygnięcia o niezgodności z prawem niewydania decyzji administracyjnej, ponieważ związany jest rozstrzygnięciem organu uprawnionego przez ustawodawcę do wydania takiego rozstrzygnięcia.

Rozpoznając kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej z powodu niewydania decyzji lokalizacyjnej (decyzji WZ lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), należy w pierwszej kolejności wyjaśnić, czy i kiedy z przepisów prawa wynika obowiązek wydania takich decyzji przez organy administracji publicznej.

Analizując postanowienia zawarte w u.p.z.p. z 2003 r., zauważyć należy, że z przepisów tej ustawy *expressis verbis* nie wynika w zasadzie obowiązek wydania decyzji lokalizacyjnej. Obowiązek taki może wynikać jednak pośrednio z przepisu w art. 51 ust. 2 u.p.z.p. Uregulowano tam kwestię sankcji pieniężnej z racji niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji. W tej sytuacji organ wyższego stopnia wymierza w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki w wydaniu decyzji. Przepisy wskazują, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), a na terenach zamkniętych wojewoda, obowiązany jest do wydania takiej decyzji.

Podobna sytuacja zachodzi odnośnie do decyzji WZ, z tym zastrzeżeniem, że postępowanie administracyjne w tej sprawie może ulec zawieszeniu na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Po tym okresie wójt, (burmistrz, prezydent miasta) obowiązany jest do podjęcia postępowania i wydania decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy w dwóch przypadkach. Dzieje się tak, jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada

¹⁰² Zob. np. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 266.

gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania mpzp, a także wówczas, gdy w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono mpzp lub jego zmiany (art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.). Oznacza to, że w przypadku zaistnienia wskazanych przesłanek organy administracji publicznej zobowiązane są do wydania decyzji WZ.

Należy zwrócić także uwagę na kwestię *z a k r e s u z a s t o s o w a n i a* art. 417¹ § 3 k.c. Wprawdzie dyspozycja tego przepisu obejmuje przypadki w ogóle niewydania decyzji administracyjnej, to jednak w doktrynie trafnie przyjmuje się, że odnosi się ona także do sytuacji, w których *n i e w y d a n o d e c y z j i w u s t a w o w o p r z e w i d z i a n y m t e r m i n i e*¹⁰³. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia fakt, że opóźnienie w wydaniu decyzji administracyjnej może spowodować również powstanie szkody, która powinna być naprawiona na zasadach ogólnych¹⁰⁴.

Podobne stanowisko w sprawie przewlekłości postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy wyraził m. in. SA w Białymstoku w wyroku z 25.10.2017 r., I ACa 326/17¹⁰⁵. Sprawa ta stanowi wręcz modelowy przykład prawnych konsekwencji opóźnienia organu administracyjnego. Otóż zgłoszono w niej żądanie odszkodowania za utracone korzyści, w związku z nieterminowym wydaniem decyzji WZ dla inwestycji polegającej na budowie budynku handlowo - usługowego. Powód podnosił, że w związku z przewlekłością postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy został pozbawiony możliwości realnego uzyskiwania dochodów z tytułu umowy najmu.

Sąd nie kwestionował uprawnień powoda do dochodzenia odszkodowania w związku z nieterminowym wydaniem decyzji WZ. Jako prejudykat otwierający drogę do dochodzenia odszkodowania sąd uznał postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO), które dwukrotnie uwzględniło zażalenie powoda na niezgodne z prawem działania burmistrza oraz na jego bezczynność w sprawie, stwierdzając m.in., że decyzje nie zostały wydane w ustawowych terminach¹⁰⁶.

Za uznaniem przewlekłości postępowania jako przesłanki uzasadniającej dochodzenie odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 3 k.c. przemawiają ponadto przepisy art. 45 Konstytucji RP oraz prawa międzynarodowego (np. art. 6 EKPC oraz

¹⁰³ Zob. np. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody ...*, Warszawa 2005, s. 264.

¹⁰⁴ Tak np. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, PS 2004 nr 9, s. 29.

¹⁰⁵ LEX nr 2451311.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

art. 47 Karty Praw Podstawowych UE). Wynika z nich, że przeciwdziałanie przewlekłości postępowania jest obowiązkiem zarówno sądu, jak i organów administracji. Niedochowanie tego obowiązku uzasadnia zatem odpowiedzialność odszkodowawczą.

Do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej nie wystarczy zatem sama przewlekłość postępowania administracyjnego. Należy także uzyskać odpowiednie stwierdzenie, że nastąpiło naruszenie przepisów prawa polegające na niewydaniu przez odpowiedni organ decyzji. Co więcej, z art. 417¹ § 3 k.c. wynika, że wykazanie bezprawności działania w postaci wydania decyzji niezgodnej z prawem ma charakter formalny. Sąd rozpoznający powództwo odszkodowawcze nie może więc samodzielnie ustalić niezgodności z prawem takiej decyzji, lecz musi dysponować odpowiednim prejudykatem stwierdzającym, że ostateczna decyzja, która zdaniem strony powodowej, była źródłem szkody, okazała się nieważna lub wydana z naruszeniem prawa. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłyby do nieuzasadnionego wkraczania w kompetencję zastrzeżoną dla organu administracji publicznej i pozbawiłyby ustawowego umocowania kontroli przez sąd powszechny decyzji administracyjnych. Przyjmuje się bowiem, że sądy powszechne uwzględniają skutki prawne orzeczeń organów administracyjnych, a ma to swoje źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej (art. 2 § 3 k.p.c. i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 16 i 97 § 1 pkt 4 k.p.a.), a także w określonej w Konstytucji RP idei podziału władz (art. 10) oraz w zasadzie legalizmu (art. 7)¹⁰⁷.

Środkami prawnymi, które mają na celu uzyskanie prejudykatu (tj. stwierdzenia niewydania decyzji WZ lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego) są przewidziane w art. 37 k.p.a. zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania oraz uregulowana w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a instytucja skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej¹⁰⁸.

Pierwsze z wymienionych postępowań umożliwiających uzyskanie prejudykatu (art. 417¹ § 3 k.c.), jest p o n a g l e n i e na niezałatwienie sprawy w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 37 k.p.a.)¹⁰⁹. Stronie służy prawo do

¹⁰⁷ Zob. np. wyrok SN z 27 lipca 2021 r., I CSKP 185/21, LEX nr 3207818; wyrok SN z 27 lutego 2019 r., I NSK 17/18, LEX nr 2643232; postanowienie SN z 28 kwietnia 2022 r., III CZP 69/22, LEX nr 3397347; wyrok SO w Nowym Sączu z 21 stycznia 2020 r., III Ca 964/19, LEX nr 3008099.

¹⁰⁸ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę...*, s. 266-267.

¹⁰⁹ J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 268.

wniesienia tego środka, jeżeli postępowanie będzie prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). Termin załatwienia sprawy miesiąc, a w sprawach szczególnie skomplikowanych dwa miesiące od dnia wszczęcia postępowania. W postępowaniu odwoławczym termin ten wynosi miesiąc od dnia otrzymania odwołania. W u.p.z.p. przewidziano regulacje *lex specialis* w stosunku do ogólnych zasad dotyczących terminu wydania decyzji. Termin na wydanie decyzji wynosi 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji i dotyczy spraw ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego¹¹⁰.

W judykaturze wskazuje się, że 65-dniowym terminie na wydanie decyzji w sprawie stanowi instrument realizacji zasady szybkości postępowania administracyjnego wyrażonej w art. 12 k.p.a. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Jednak w sytuacji, w której inwestor zmienia projekt, okres konieczny do dokonania niezbędnych czynności (np. ponowienia uzgodnień) należy odliczyć od terminu 65 dni przewidzianego w art. 35 ust. 6 ustawy prawo budowlane¹¹¹. Czas ten należy zakwalifikować jako okres opóźnienia spowodowany przyczynami niezależnymi od organu (dotyczy to analogicznej sytuacji przewidzianej w art. 35 ust. 6 u.p.b.¹¹², w którym mowa o wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę).

Innym wspomnianym środkiem zaskarżania jest skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej (art. 3 § 2 ust. 8 p.p.s.a.). Postępowanie to umożliwia kontrolę stanów polegających na uchylaniu się przez organ administracji publicznej od wykonania należących do niego obowiązków prawnych, a w szczególności przewlekaniu postępowania¹¹³. Skargę wnosi się do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Nie ma ograniczeń co do terminu jej wniesienia, co oznacza, że można ją wnieść do momentu wydania przez organ administracyjny decyzji, której brak świadczy o bezczynności lub przewlekłości postępowania¹¹⁴. Orzeczenie sądu administracyjnego, wydane w tym postępowaniu będzie miało charakter prejudycjalny, w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. w zakresie stwierdzenia bezczynności organu.

¹¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 3 lutego 2015 r. IV SA/Wa 2142/14, Legalis nr 1244080; por. wyrok NSA z 8 grudnia 2011 r., II OSK 1765/10, Legalis nr 443511.

¹¹¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, dalej jako u.p.b.

¹¹² Wyrok WSA w Warszawie z 3 lutego 2015 r. IV SA/Wa 2142/14, Legalis nr 1244080.

¹¹³ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność* ..., s. 267-268.

¹¹⁴ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu*..., Warszawa 2006, s. 157; zob., także wyrok NSA z 23 lutego 2006 r., II OSK 52/06, Legalis nr 76356.

Należy jednak podkreślić, że szkoda w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. może obejmować zarówno straty (*damnum emergens*), ale i nieuzyskane korzyści (*lucrum cessans*), które poszkodowany niewydaniem decyzji lokalizacyjnej mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono¹¹⁵. W piśmiennictwie trafnie podkreśla się, że w przypadku szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem niewydaniem decyzji administracyjnej najczęściej przybiera ona postać *lucris cessantis*¹¹⁶.

Interesująca z dogmatycznego punktu widzenia wydaje się kwestia odszkodowania za utracone korzyści z tytułu nieterminowego wydania decyzji WZ. Kwestia ta pojawiła się we wspomnianym już wyroku SA w Białymstoku z 25 października 2017 r. I ACa 326/17¹¹⁷. Otóż w wyniku nieterminowego wydania decyzji WZ dla inwestycji polegającej na budowie budynku handlowo - usługowego, powód został pozbawiony możliwości uzyskiwania dochodów z tytułu umowy najmu. Istotny z punktu widzenia odpowiedzialności odszkodowawczej jest fakt dwukrotnego stwierdzenia przez SKO bezprawności działania Gminy w postaci uchybienia terminowi załatwienia sprawy, co stanowiło prejudykat otwierający drogę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (art. 417¹ § 3 k.c.)¹¹⁸.

Może pojawić się zatem pytanie, kiedy w istocie powstaje szkoda w postaci utraconych korzyści z tytułu czynszu hipotetycznego najmu, będąca następstwem nieterminowego wydania decyzji administracyjnej.

Odpowiedzi w rozwiązaniu tej kwestii można, jak się wydaje upatrywać w uzasadnieniu uchwały SN z 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08¹¹⁹, tu SN zajął się zagadnieniem prawnym dotyczącym szkody w postaci utraty pożytków cywilnych z rzeczy wyrządzonej w wyniku wydania niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej (art. 160 § 1 k.p.a.) o odmowie przyznania prawa własności czasowej. SN finalnie uznał, że szkoda w postaci utraconych korzyści z tytułu czynszu najmu, będąca następstwem wydania decyzji administracyjnej, której nieważność następnie stwierdzono, powstaje w chwili niemożności uzyskania czynszu w terminie płatności.

W przypadku nieterminowego wydania decyzji w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy chwila niemożności uzyskania czynszu w terminie płatności na

¹¹⁵ J. Skoczyła, *Odpowiedzialność za szkody...*, s. 263.

¹¹⁶ Tak np. M. Bączyk, *Odpowiedzialność za utracone korzyści na skutek bezprawnej decyzji administracyjnej* [w:] *Czyny niedozwolone w prawie polskim i prawie porównawczym*, (red.) M. Nesterowicza, Warszawa 2012, s. 90.

¹¹⁷ Legalis nr 1728527.

¹¹⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z 25 października 2017 r. I ACa 326/17, Legalis nr 1728527.

¹¹⁹ OSNC 2009, nr 11, poz. 145.

pewno jest trudna do wykazania. Przepis art. 361 § 2 k.c. wymaga określenia hipotetycznego przebiegu zdarzeń i ustalenia wysokiego prawdopodobieństwa utraty korzyści. Powód dochodzący odszkodowania będzie musiał zatem wykazać, że utrata korzyści rzeczywiście nastąpiłaby jako typowe następstwo zdarzeń, w zaistniałym układzie stosunków i warunków oraz zwyczajnym biegu rzeczy¹²⁰. W orzecznictwie za dowód w sprawie dopuszcza się nawet umowę najmu budynku, która została zawarta jeszcze przed ukończeniem budowy. Trafna jest zatem konkluzja, że gdyby nie bezczynność pozwanej gminy, inwestycja mogła zostać ukończona w przewidzianym terminie i od tego momentu powód mógłby uzyskiwać umowny czynsz najmu¹²¹.

¹²⁰ Por. wyroki SN: z 3 października 1979 r., II CR 304/79, OSNC 1980 nr 9, poz. 164; z 18 października 2000 r., V CKN 111/00, LEX nr 52740; z 27 listopada 2002 r., I CKN 1215/00, OSP 2004 nr 1 poz. 3; z 28 kwietnia 2004 r., III CK 495/02, LEX nr 164003; z 19 czerwca 2008 r., V CSK 19/08, LEX nr 424433.

¹²¹ Uchwała SN z 5 grudnia 2008 r., III CZP 123/08, OSNC 2009, nr 11, poz. 145.

Rozdział VII

Czasowe ograniczenia dochodzenia roszczeń powstających w związku z działalnością planistyczną

1. Uwagi wstępne

Czasowe ograniczenia dochodzenia roszczeń powstałych w związku z działalnością planistyczną zasadniczo odnoszą się do instytucji przedawnienia oraz terminów do zgłaszania (wystąpienia) z roszczeniami odszkodowawczymi za szkody uregulowane w ustawach szczególnych. Chodzi tu o odmienne typy (kategorie) terminów o charakterze materialnoprawnym.

Co do zasady roszczenia powstające w związku z działalnością planistyczną jak każde roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu. Zasadniczo roszczenia wynikające ze zdarzeń objętych działalnością planistyczną organów władzy publicznej można podzielić na roszczenia powstałe na skutek legalnych działań planistycznych oraz roszczenia powstałe na skutek bezprawnego działania organów planistycznych. Wśród pierwszego katalogu roszczeń należy wskazać roszczenia wynikające z niezgodnej z prawem decyzji planistycznej oraz roszczenia wynikające z wydania niezgodnego z prawem aktu prawa miejscowego (np. mpzp).

Sposób ustalania biegu terminu przedawnienia poszczególnych roszczeń może różnić się od siebie. Różne są nawet terminy przedawnienia omawianych roszczeń. Roszczenia wynikające z legalnych działań planistycznych oraz roszczenia z tytułu deliktu planistycznego (wydanie niezgodnego z prawem planu miejscowego, a w przypadku jego braku wydanie niezgodnej z prawem decyzji WZ), mają charakter cywilny i majątkowy¹ i będą przedawniały się na zasadach określonych w art.

¹ Zob. np. T. Sobel, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji*

117 § 1 k.c. W odniesieniu do roszczenia z tytułu deliktu planistycznego sposób obliczania początku biegu terminu przedawnienia oraz sposób jego liczenia. odbywać się będzie na zasadach ogólnych określonych w art. 442¹ § 1 k.c.².

Tematyka przedawnienia roszczeń spowodowanych działalnością planistyczną organów władzy publicznej obejmuje także szkody spowodowane niezgodną z prawem decyzją planistyczną. Materia ta jest niezwykle rozległa i często obejmuje decyzje wydawane kilkadziesiąt lat temu. Chodzi tu w głównej mierze o decyzje wywłaszczeniowe wydawane np. na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy³. Pojawiają się tu wątpliwości w zakresie określenia początku oraz końca biegu terminu przedawnienia. W szczególności chodzi o określenie, które zdarzenie należy uznać za wyznacznik początku biegu terminu przedawnienia w razie powstania szkody wyrządzonej niezgodną z prawem decyzją planistyczną. Liczne kontrowersje pojawiają się także przy ustaleniu zakończenia biegu terminu przedawnienia liczonego *a tempore scientiae*. Poszerzonej analizy wymaga kwestia, czy bieg dziesięcioletniego terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody, liczony od dnia zdarzenia wywołującego szkodę, może zakończyć się przed upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia.

Omawiając zagadnienia związane z przedawnieniem roszczeń, należy wyjaśnić, że uwagi wymaga także kwestia stosowania art. 160 k.p.a. do szkód wyrządzonych decyzjami planistycznymi wydanymi przed 1 września 2004 r. Przepis ten przewidywał odszkodowanie dla strony, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji nieważnej albo wydania decyzji z naruszeniem prawa. W wyroku TK z 23.09.2003 r., K 20/02⁴, stwierdził on, że art. 160 § 1 k.p.a. w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny jednocześnie wskazał, że znajduje to zastosowanie do szkód powstałych od 17.10.1997 r., tj. od daty

o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego, ST 2011 nr 4; wyrok SN z 20 października 2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017, nr 7-8, poz. 84.

² Por. M. Wałachowska [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534)*, (red.) M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018, art. 442¹; E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 442¹ oraz wyroki SN: z 28 października 2016 r., I CSK 661/15, LEX nr 2202505; z 2 października 2020 r., III CSK 127/18, LEX nr 3061241.

³ Dz.U.1945.50.279 z dnia 1945.11.21, dalej dekret warszawski.

⁴ OTK-A 2003/7, poz. 76.

wejścia w życie Konstytucji RP. W ten sposób został zróżnicowany zakres odpowiedzialności odszkodowawczej za decyzje wydane przed 1.09.2004 r.

Inną istotną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest problematyka przedawnienia roszczenia przedsiębiorcy o odszkodowanie za szkodę spowodowaną ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia mpzp (art. 36 u.p.z.p.). Problematyka ta sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy są to mianowicie roszczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Nie ma jednolitej regulacji prawnej dotyczącej **t e r m i n ó w z g ł a s z a n i a r o s z c z e ń** z tytułu szkód spowodowanych działalnością planistyczną. W doktrynie pojawiają się istotne wątpliwości w zakresie charakteru prawnego wspomnianych terminów. Chodzi mianowicie o to, czy terminy te są terminami zawitymi, czy raczej terminami przedawnienia.

Ponadto pojawiają się kontrowersje dotyczące długości terminów zgłaszania roszczeń. Co do zasady terminy te wynoszą 5 lat od chwili wejścia w życie aktu będącego źródłem szkody. Niekiedy jednak ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie krótszego terminu. Tak stało się w przypadku roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska. Termin zgłaszania tych roszczeń wynosi 3 lata i liczony jest od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Powstaje kwestia, dlaczego ustawodawca zdecydował się jednak na wprowadzenie krótszego terminu zgłaszania roszczeń.

2. Charakter prawny terminu zgłaszania roszczeń odszkodowawczych powstałych w wyniku szkód planistycznych

W przypadku roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkody spowodowanej obniżeniem wartości nieruchomości ustawodawca przewidział **t e r m i n d o z g ł a s z a n i a r o s z c z e ń**. Mowa tu o terminie zgłaszania m. in. roszczeń odszkodowawczych w związku z poniesioną rzeczywistą szkodą na skutek ograniczania sposobu korzystania z nieruchomości spowodowanego uchwaleniem mpzp (art. 37 ust. 3 u.p.z.p. w zw. z art. 36 ust. 3 u.p.z.p.) oraz **t e r m i n i e w y s t ą p i e n a z r o s z c z e n i e m** odszkodowawczym za poniesioną szkodę lub roszczeniach

o wykupienie nieruchomości na skutek ograniczania sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska (art. 129 ust. 4 p.o.ś. w zw. z art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś.).

Jak już wspomniano w przepisach określono terminy do zgłaszania roszczeń. Nasuwa się pytanie o charakter prawny omawianych terminów. Chodzi mianowicie o to, czy terminy te są terminami zawitymi, czy terminami przedawnienia. Otwiera się tym samym problem określenia funkcji wprowadzanych terminów *de lege lata*.

O ile w doktrynie i orzecznictwie trafnie przyjmuje się, że termin zgłaszania roszczeń powstałych na skutek uchwalenia bądź zmiany mpzp (art. 36 u.p.z.p.) jest terminem zawitym⁵, o tyle charakter prawny terminu zgłaszania roszczeń powstałych w związku z ochroną środowiska (art. 129 p.o.ś.) budzi kontrowersje zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. Ukształtowały się w tym zakresie rozbieżne stanowiska.

W myśl pierwszego z nich, termin uregulowany w art. 129 ust. 4 p.o.ś ma charakter terminu zawitego (prekluzyjnego), co oznacza, że jego niedochowanie powoduje wygaśnięcie roszczenia⁶. Według odmiennego poglądu, termin ten jest terminem przedawnienia, biegnącym od dnia wejścia w życie rozporządzenia o utworzeniu OOU lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości⁷.

W judykaturze trafnie neguje się pogląd, że termin określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś. stanowi termin przedawnienia.

W wyroku z dnia 10 października 2008 r., II CSK 216/08⁸ SN rozważył kwestię charakteru prawnego terminu do zgłoszenia żądania zasądzenia odszkodowania w związku z poniesioną szkodą na skutek ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości (art. 129 ust. 2 p.o.ś.). Chodziło mianowicie o ustalenie, czy jest to termin zawity, czy też termin przedawnienia. Sąd Najwyższy wskazał, że ustawodawca zazwyczaj *explicite* w przepisie stanowi, iż określony termin jest terminem

⁵ Tak SN w wyroku z 11 marca 2011 r., II CSK 321/10 OSNC - ZD 2012, Nr 1 poz. 15, oraz NSA w wyrok z 3 września 2008 r., II OSK 984/07, LEX nr 466020; zob. także. J. Zięty, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego*, ST 2011 nr 4, s. 52.

⁶ Zob. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 20 czerwca 2013 r., III CZP 2/13, OSNC 2014, nr 2, poz. 10 oraz wyroki SN: z 10 października 2008 r., II CSK 216/08, LEX nr 577165; z 29 listopada 2012 r., II CSK 254/12, LEX nr 1294477; z 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, OSNC 2014 nr 4, poz.47.

⁷ Zob. np. wyroki SN z 26 marca 2009 r., I CSK 312/08, LEX nr 738079; i z 4 lipca 2013 r., I CSK 645/12, LEX nr 1365594.

⁸ LEX nr 577165.

przedawnienia, zwłaszcza gdy termin ten jest krótszy od ogólnych terminów przedawnienia roszczeń majątkowych wynikających z art. 118 k.c. Określenie charakteru prawnego takiego terminu jest również konieczne z tego względu, że cechą terminów zawitych jest krótki czas na dokonanie czynności związanej z dochodzeniem lub zgłoszeniem roszczenia. Termin, którego rozpoczęcie biegu, sposobu dochodzenia roszczenia i skutki upływu odbiegają od zasad określonych w art. 117 i n. k.c., nie może być uznany za termin przedawnienia roszczenia. Podkreślił również, że zazwyczaj za termin przedawnienia nie będzie można uznać takiego terminu dochodzenia roszczenia, którego rozpoczęcie nie jest związane z wymagalnością tego roszczenia, lecz z innym zdarzeniem powodującym niemożność wniesienia powództwa. Innym wyznacznikiem wyróżniającym może być ustanowienie takiej procedury dochodzenia roszczenia, w której nie jest możliwe zgłoszenie zarzutu przedawnienia przez dłużnika ze skutkami wynikającymi z art. 123 k.c. W konsekwencji SN trafnie uznał, że termin z art. 129 ust. 4 p.o.ś. nie jest terminem przedawnienia. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby, że przepis ten ustanawia odmienny, krótszy od przewidzianego w art. 118 k.c. termin przedawnienia roszczeń, nie dając temu jednoznacznego wyrazu w przepisach prawa.

W wyroku tym trafnie też uzasadniono początek biegu terminu przedawnienia roszczeń liczony od wymagalności roszczenia art. 120 k.c.⁹ Tymczasem termin wystąpienia z roszczeniami o odszkodowanie lub wykupienie nieruchomości, powstałymi na skutek ograniczenia sposobu korzystania w związku z ochroną środowiska, rozpoczyna się od wskazanego zdarzenia tj. dnia wejścia w życie rozporządzenia np. o utworzeniu OOU lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Sposób ustalenia terminu od wskazanego zdarzenia pozostaje charakterystyczny dla terminów prekluzyjnych.

Upływ 3 letniego terminu (art. 129 ust. 4 p.o.ś.) wywołuje skutek w postaci definitywnego wygaśnięcia roszczenia, co zawsze charakteryzuje terminy zawite¹⁰. Tymczasem upływ terminu przedawnienia skutkuje tym, że roszczenie istnieje nadal jako roszczenie niezupełne (naturalne). Brak tu zakazu

⁹ Szerzej na temat biegu terminu przedawnienia B. Kordasiewicz, *Prawo cywilne - część ogólna. SPP t. 2*, (red.) A. Olejniczak, Z Radwański, Warszawa 2019, s. 749 i n.

¹⁰ W tym zakresie zob. np. K. Gruszecki [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX/el. 2022, art. 129; M. Adamczyk, *Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów działu IX ustawy – Prawo ochrony środowiska*, PPP 2021 nr 11, s. 45; wyrok SN z 29 listopada 2012 r., II CSK 254/12, LEX nr 1294477.

dochodzenia przedawnionego roszczenia, a jedynie podmiot dochodzący roszczenia musi liczyć się z możliwością podniesienia przez dłużnika zarzutu przedawnienia¹¹. Upływ tego terminu uwzględniany zostaje przez sąd zawsze z urzędu¹², natomiast upływ terminu przedawnienia uwzględniany będzie przez sąd co do zasady na zarzut pozwanego. Termin do dochodzenia roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska, co do zasady nie podlega przerwie ani zawieszeniu¹³. Terminy przedawnienia mogą natomiast ulegać zawieszeniu lub przerwaniu. Omawianego terminu nie można przywrócić¹⁴, o czym jednoznacznie przesądza użycie przez ustawodawcę zwrotu, że prawo do wytoczenia powództwa lub zgłoszenia żądania po jego upływie wygasa.

Pozostaje więc uznać, że termin określony w art. 129 ust. 4 p.o.ś. należy do terminów zawitych. Stanowisko takie akceptowane jest także w orzecznictwie TK¹⁵. Trybunał badając zgodność art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś. nie negował, że jest to termin zawity.

3. Zgłaszanie roszczeń odszkodowawczych wywołanych obniżeniem wartości nieruchomości

Przepisy dotyczące czasowego ograniczenia dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód spowodowanych obniżeniem wartości nieruchomości można znaleźć w różnych aktach m.in. w u.p.z.p. oraz p.o.ś. W art. 37 ust. 3. u.p.z.p. przewidziano termin do zgłaszania roszczeń z tytułu obniżenia wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.). Termin ten wynosi 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. W innych przepisach posłużono się

¹¹ Tak np. wyrok SN z 10 października 2008 r., II CSK 216/08, LEX nr 577165.

¹² Wyrok SN z 29 listopada 2012 r., II CSK 254/12, LEX nr 1294477.

¹³ W. Skarżyńska, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, (red.) J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 447; M. Szalewska, *Glosa do wyroku SN z 4.12.2013 r., II CSK 161/13*, PPOŚ 2012 nr 2, s. 243–255; K. Padrak, M. Solan, *Obszar ograniczonego użytkowania – Prawo ochrony środowiska, art. 135 i 136*, KP 2013 nr 4, s. 143.

¹⁴ Zob. np. uchwała SN z 9 lutego 2017 r., III CZP 114/15, OSNC 2017, nr 10, poz. 110, Wyrok SA w Poznaniu z 27 września 2017 r., I ACa 325/17, LEX nr 2402484; A. Paczkowska, *Charakter prawny terminu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z ustanowieniem sfery ograniczonego użytkowania*, PPH 2015 nr 11, s. 36-38; P. Bojarski, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, (red.) W. Radecki, Wrocław 2006, s. 296; por. M. Dyl, *Termin prawa materialnego a podstawa prawna wydania decyzji administracyjnej*, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17.3.2009 r., VI SA/Wa 1716/08*, Glosa 2011 nr 4, s. 41–49.

¹⁵ Zob. np. wyrok TK z 22 lipca 2021 r., SK 82/19, OTK-A 2021, nr 45.

terminem wystąpienia z roszczeniem. Otóż w art. 129 ust. 4 p.o.ś., określono 3 letni termin do wystąpienia z roszczeniami z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości lub z jej części na skutek wprowadzenia OOU. Termin ten liczony będzie od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości.

Pojawia się zatem pytanie, jak należy rozumieć wspomniane terminy, a mianowicie, czy są one przewidziane do dochodzenia roszczeń, czy zostały określone dla dokonania czynności mających na celu jedynie zainicjowanie postępowania odszkodowawczego („termin wystąpienie z roszczeniem”; termin inicjujący postępowanie).

W judykaturze podnosi się, że termin „wystąpienie z roszczeniem” pozostaje szerszy od terminu „dochodzenie roszczeń przed sądem”¹⁶. „Wystąpienie z roszczeniem” to zarówno wezwanie zobowiązanego do zapłaty, jak i wniesienie pozwu¹⁷. Użycie przez ustawodawcę określenia „można wystąpić” dopuszcza także pozasądowy tryb realizacji roszczeń uprawnionych¹⁸ (np. w drodze mediacji, czy negocjacji). Termin „wystąpienie z roszczeniem” może oznaczać zarówno podjęcie działań skierowanych do drugiej strony stosunku prawnego (np. wezwania do zapłaty), jak i czynności procesowych, t.j. wniesienia do sądu powództwa albo wniosku o zawezwanie do próby ugodowej, bez uprzedniego zgłoszenia roszczenia osobie obowiązanej do jego zaspokojenia¹⁹.

W odniesieniu do pojęcia „zgłaszanie roszczeń” przepisy nie precyzują, jakie warunki powinny zostać spełnione dla zachowania terminu. W doktrynie wskazuje się, że 5 - letniego terminu do zgłaszania roszczeń o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości (art. 37 ust. 3 u.p.z.p. w zw. z art. 36 ust. 3 u.p.z.p.), wystarczy przed jego upływem złożyć do właściwego organu żądanie wypłaty odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości²⁰. Termin ten zostaje zachowany nawet, wówczas jeżeli roszczenie o odszkodowanie zostało zgłoszone gminie przed jego

¹⁶ Wyrok SN z 10 października 2008 r., II CSK 216/08, LEX nr 577165; zob. także wyrok SA w Poznaniu z 29 kwietnia 2013 r., I ACa 73/13, LEX nr 1322029.

¹⁷ Wyrok SN z 29 listopada 2012 r., II CSK 254/12, LEX nr 1294477; wyrok SA w Krakowie z 10 grudnia 2015 r., I ACa 1229/15, LEX nr 2004525.

¹⁸ Wyrok SA w Łodzi z 26 lutego 2013 r., I ACa 1308/12, LEX nr 1289512.

¹⁹ Tak np. uchwała SN z 12 maja 2017 r., III CZP 7/17, LEX nr 2283607, stanowisko to podtrzymał w uchwale z 15 września 2017 r., III CZP 37/17, LEX nr 2353034; zob. także wyrok SN z 29 maja 2019 r., III CSK 91/17, LEX nr 2681240.

²⁰ Tak np. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 37 [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, (red.) A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2018.

upływem, a pozew zostanie wniesiony po jego upływie. Roszczenie nie wygasa i może być dochodzone w zakresie zgłoszonych żądań²¹.

Przepisy ustawy p.o.ś. także nie precyzują czynności, które musi podjąć uprawniony dla zachowania trzyletniego terminu zawitego (art. 129 ust. 4 p.o.ś.) na wystąpienie z roszczeniem o odszkodowanie za poniesioną szkodę (art. 129 ust. 2 p.o.ś.) lub roszczeniem o wykupienie nieruchomości lub jej części (art. 129 ust. 1 p.o.ś.). W judykaturze pojawiają się w tym zakresie rozbieżności.

Jedno z prezentowanych stanowisk przyjmuje, że w celu zachowania trzyletniego terminu należy zgłosić roszczenie zobowiązanemu (np. wystąpienie do niego o wypłatę odszkodowania)²². Oznacza to, że w celu dochowania terminu określonego w art. 129 ust. 4 p.o.ś. pozew lub inne pismo procesowe powinno zostać doręczone zobowiązanemu przed upływem tego terminu, w taki sposób, aby mógł on zapoznać się z jego treścią (art. 61 § 1 k.c.)²³. Nie jest to wystarczające, aby przed upływem tego terminu powództwo zostało wytoczone lub pismo wniesione do sądu²⁴.

Według odmiennego stanowiska, termin o którym mowa w art. 129 ust. 4 p.o.ś., jest terminem do wystąpienia z roszczeniem, rozumianym jako zgłoszenie roszczenia zobowiązanemu. Oznacza to, że jego znaczenie wyczerpuje się z chwilą dokonania takiego zgłoszenia²⁵ bez względu na to, kiedy obowiązany będzie mógł się zapoznać z treścią pisma.

Nie ma więc podstaw do przyjęcia, że roszczenie o odszkodowanie wygaśnie, jeśli nie zostanie zgłoszone zobowiązanemu przed upływem przepisanej terminu, mimo wystąpienia z pozwem do tego czasu. Z powołanych przepisów nie wynika także, że wezwanie zobowiązanego do zapłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości przed upływem przepisanej terminu stanowi warunek dopuszczalności dochodzenia tych roszczeń na drodze sądowej²⁶.

W przepisach brak jednoznacznego wskazania, w jakiej formie wniosek taki powinien być złożony. Można więc przyjąć, że może być on złożony w dowolnej

²¹ Wyrok SA w Krakowie 21 czerwca 2017 r., V ACa 265/17, LEX nr 2317633.

²² Zob. wyroki SN: z 10 października 2008 r., II CSK 216/08, LEX nr 577165; z 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, OSNC 2014, Nr 4, poz. 47; z 4 grudnia 2013 r., II CSK 161/13, OSNC-ZD 2015, nr B, poz. 16.

²³ Wyrok SN z 2 października 2015 r., II CSK 720/14, LEX nr 1817650 oraz z 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, OSNC 2014 nr 4, poz. 47

²⁴ Wyrok SN z 2 października 2015 r., II CSK 720/14, LEX nr 1817650.

²⁵ Tak np. wyrok SN z 4 grudnia 2013 r., II CSK 161/13, LEX nr 1433722 z glosą aprobującą M. Szalewskiej Glosa, PPOŚ 2014 nr 2, s. 243-255.

²⁶ Wyrok SN z 29 listopada 2012 r., LEX nr 1353202; zob. także wyrok SA w Warszawie z 25 kwietnia 2017 r., VI ACa 460/15, LEX nr 2387037.

formie. Dla celów dowodowych powinien przybrać formę pisemną²⁷. Jeżeli chodzi o treść wniosku, to poza danymi wnioskodawcy, powinno znaleźć się także wskazanie dochodzonej kwoty, która będzie równa obniżeniu wartości nieruchomości. Wniosek taki, jako jednostronne oświadczenie woli będzie miał, jak się zdaje, charakter prawnokrztający²⁸. Innymi słowy, będzie to swoiste wezwanie podmiotu odpowiedzialnego do zapłaty. W sytuacji, w której organy gminy odmówią honorowania wezwania lub będą milczały, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może wytoczyć powództwo w procedurze cywilnej²⁹.

W art. 37 ust. 3 u.p.z.p. określono jedynie termin zgłaszania roszczeń odszkodowawczych za szkodę równą obniżeniu wartości nieruchomości, powstałą na skutek uchwalenia (zmiany) mpzp. Pojawiają się więc wątpliwości, czy termin do zgłaszania roszczeń może dotyczyć także pozostałych roszczeń z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części uregulowanych w art. 36 ust 1 i 2 u.p.z.p. Chodzi tu o roszczenia odszkodowawcze za szkodę rzeczywistą oraz roszczenia o wykupienie nieruchomości lub jej części. Termin do zgłaszania tych roszczeń nie został określony w przepisach u.p.z.p.

Istnieje zatem spór odnośnie do zakresu zastosowania art. 37 ust. 3 u.p.z.p. Pojawiało się stanowisko, w myśl którego 5 letni termin do zgłaszania roszczeń powinien odnosić się także do roszczeń o odszkodowanie za szkodę rzeczywistą oraz roszczeń o wykupienie nieruchomości lub jej części. Wskazuje się bowiem na to, że w przepisie tym posłużono się zwrotem „roszczenia”, co mogłoby wskazywać, że powinien on mieć zastosowanie także do roszczeń o odszkodowanie za szkodę rzeczywistą oraz do roszczeń o wykupienie nieruchomości lub jej części³⁰.

Stanowisko to oraz argumentacja przytoczona na jego poparcie nie mogą być akceptowane. Posłużenie się przez ustawodawcę terminem „roszczenia, o których mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p.” odnosi się, jak się wydaje, *expressis verbis* do roszczeń o odszkodowanie z powodu obniżenia wartości nieruchomości w przypadku jej zbycia. Roszczenia te można zgłaszać w sytuacji, w której właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości zbył nieruchomość i nie skorzystał z prawa do odszkodowania za szkodę rzeczywistą (art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.) albo roszczenia o wykupienie nieruchomości

²⁷ Zob. T. Sobel, *Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego...*, s. 43.

²⁸ *Ibidem*, s. 44.

²⁹ M. J. Nowak, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, Warszawa 2020, s. 1-67, nb. 3.

³⁰ Tak np. S. Pawłowski, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018, s. 620.

lub jej części (art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.). Przy czym termin do zgłoszenia roszczeń liczy się od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące, a nie od dnia sprzedaży nieruchomości³¹.

Należy także zaznaczyć, że użycie terminu „roszczenia” w liczbie mnogiej nie wskazuje na to, jakoby przepis ten odnosił się do roszczeń o odszkodowania, czy wykupu nieruchomości. Użyta przez ustawodawcę liczba mnoga „roszczenia” należy interpretować jako dopuszczenie dochodzenia roszczeń zgłaszanych przez wszystkich właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości. W konsekwencji brak podstaw stosowania 5-letniego terminu, o którym mowa w art. 37 ust. 3 u.p.z.p., do roszczeń przewidzianych w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p.

Przyjąć więc należy, że roszczenia uregulowane w art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. mogą być zgłaszane przez uprawnionego do momentu, w którym nie ulegną przedawnieniu. Należy jedynie zaznaczyć, że nie przewidziano dla tych roszczeń szczególnych terminów przedawnienia, dlatego zasadne jest zastosowanie regulacji ogólnej wyrażonej w art. 118 k.c.³².

Inaczej przedstawia się kwestia terminu do wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi za szkodę poniesioną na skutek utworzenia OOU w związku z ochroną środowiska (art. 129 ust. 4 p.o.ś.). Termin, w jakim uprawnione podmioty mogą wystąpić z roszczeniami o wykupienie nieruchomości lub jej części (art. 129 ust. 1 p.o.ś.) lub też roszczeniami za poniesioną szkodę (art. 129 ust. 2 p.o.ś.) wynosi 3 lata od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Okres ten został przewidziany na wniesienie roszczenia, co oznacza, że niezachowanie go będzie równoznaczne z definitywną utratą prawa do wystąpienia z roszczeniem³³.

Warto zaznaczyć, że przepis art. 129 ust. 4 p.o.ś. aktualne brzmienie uzyskał na skutek zmiany dokonanej ustawą z 22.2.2019 r. o zmianie ustawy prawo ochrony środowiska. Było to związane z utratą mocy jego poprzedniego brzmienia z dniem 15.3.2019 r. w związku z wyrokiem TK z 7.3.2018 r., K 2/17³⁴. Początkowo termin do wystąpienia z roszczeniem w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, o których mowa w art. 129 p.o.ś, wynosił 2 lata od dnia wejścia w

³¹ Zob. np. I. Zachariasz [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, Warszawa 2023, art. 36; wyrok NSA z 22 czerwca 2007 r., II OSK 935/06, LEX nr 355483.

³² Zob. wyrok SN z 20.10.2016 r., II CSK 53/16, LEX nr 2152384.

³³ Tak np. E. Radziszewski [w:] *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2003, art. 129.

³⁴ Zob. uzasadnienie wyroku TK z 7 marca 2018 r., K 2/17, Dz.U. z 2018 r. poz. 534.

życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego, powodującego ograniczenie korzystania z nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny uznał przepis art. 129 ust. 4 p.o.ś. za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zakwestionował dwuletni termin do wystąpienia z roszczeniami jako zbyt krótki oraz wskazał, że długość tego terminu powinna być określona z uwzględnieniem zasługującego na ochronę interesu publicznego oraz prywatnego osób uprawnionych³⁵.

Pojawia się w związku z tym pytanie, czy ustawowe wydłużenie terminu do wystąpienia z roszczeniem w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości z 2 do 3 lat jest wystarczające.

Zauważyć należy, że na gruncie innych ustaw terminy zawite prawa materialnego są dłuższe, a ich okres często wynosi pięć lat³⁶. Tak np. w przypadku roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia mpzp, termin zgłaszania roszczeń wynosi 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Zestawienie treści przepisów art. 129 p.o.ś. z regulacjami art. 36-37 u.p.z.p. ujawnia sporą niespójność rozwiązań przyjętych w ramach poszczególnych aktów normatywnych w zakresie dochodzenia roszczeń. Przepisy obydwu ustaw dotyczą ingerencji władczych skutkujących ograniczeniem sposobów korzystania z nieruchomości w drodze aktów normatywnych ustalających szczególne warunki użytkowania nieruchomości (rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego). O podobieństwie świadczy także treść art. 130 ust. 2 p.o.ś., z którego wynika, że przepisy ustawy nie wykluczają możliwości ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska na podstawie przepisów u.p.z.p. Tymczasem rozwiązania prawne w obu ustawach, w dotyczące terminu do wystąpienia z roszczeniami różnią się diametralnie.

Zróznicowanie sytuacji prawnej podmiotów uprawnionych do zgłaszania roszczeń odszkodowawczych w zakresie kreowania różnych okresów ich zgłaszania, w zależności od sposobu prawnej ingerencji, budzi wątpliwości w zakresie zgodności z konstytucyjnymi zasadami: równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) oraz równej ochrony dla wszystkich praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Trzyletni termin został określony tylko do wystąpienia z roszczeniami z tytułu uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Zob. np. S. Pawłowski, *Glosa do wyroku TK z dnia 7 marca 2018 r., K 2/17, FP 2019, nr 2, s. 92-103.*

przeznaczeniem w następstwie wejścia w życie aktu o utworzeniu OOU. Wydaje się, że forma prawna aktu ingerencji nie jest odpowiednim kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów poszkodowanych, zatem przyjęte rozwiązania prawne trudno uznać za spójne i odpowiadające konstytucyjnym wymogom równości wobec prawa. Ponadto sytuacja faktyczna i prawna właścicieli, których korzystanie z nieruchomości zostało ograniczone w związku z utworzeniem OOU i właścicieli nieruchomości, których sposób użytkowania został ograniczony na skutek uchwalenia mpzp, nie różni się w sposób uzasadniający ich odmienne traktowanie.

De lege ferenda należałoby jednak racjonalnie ujednoczyć przepisy w zakresie terminu do zgłaszania roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Wydaje się, że trzyletni termin do zgłaszania roszczeń jest jednak terminem zbyt krótkim. Nie odpowiada on także średniej długości terminów zawitych funkcjonujących w różnych działach polskiego systemu prawnego (są one dłuższe wnoszą bowiem 5 lat, porównaj np. art. 534 k.c.). Należy zatem postulować o dostosowanie terminu, o których mowa w art. 129 ust 1-3 p.o.ś., do funkcjonujących w obrocie prawnym 5 letnich terminów zawitych³⁷.

4. Reżim prawny przedawnienia roszczeń wynikających z ograniczenia lub uniemożliwienia sposobu korzystania z nieruchomości

Przepisy u.p.z.p. nie przewidują szczególnych terminów przedawnienia dla roszczeń powstałych na skutek ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą (art. 36 ust.1 u.p.z.p.).

Pojawia się zatem pytanie, czy roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej uchwaleniem mpzp ulga przedawnieniu na zasadach określonych w art. 117 i n. k.c., czy też zostały przewidziane szczególne reguły przedawnienia roszczeń znajdujące się w przepisach szczególnych. Chodzi tu w szczególności o roszczenie o wykup nieruchomości przewidziane w art. 36 ust. 1 pkt. 2 u.p.z.p.

³⁷ Podobnie przekonująco także K. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*, Warszawa 2019, s. 230.

Niekiedy wskazuje się, że roszczenie takie jest zbliżone prawnie do roszczenia negatoryjnego. Oznacza to zatem, że powinno się w drodze analogii stosować art. 223 k.c., a w konsekwencji przyjmować, że roszczenie to nie ulega przedawnieniu³⁸. Przy uzasadnianiu tej opinii, wskazuje się na ciągły charakter ograniczeń wynikających z mpzp oraz brak szczególnego terminu przedawnienia w u.p.z.p.³⁹.

W orzecznictwie SN trafnie zauważono, że roszczenie o wykupienie nieruchomości mają z natury charakter majątkowy. Nie zachodzą więc podstawy do wyłączenia zastosowania ogólnej zasady z art. 117 § 1 i n. k.c., zgodnie z którą roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu. Brak jest także podobieństwa konstrukcyjnego roszczenia o wykup do roszczenia negatoryjnego⁴⁰. Roszczenie o wykup nieruchomości stanowi formę wynagradzania zgodnego z prawem ograniczenia sposobu korzystania z prawa własności, tymczasem roszczenie negatoryjne odnosi się do przywrócenia stanu zgodnego z prawem i zaniechania naruszeń. Ponadto roszczenie o wykup nieruchomości lub jej części uregulowane w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego (art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.) ma charakter cywilnoprawny. Skoro żądanie wykupu nieruchomości nie ma cech roszczenia odszkodowawczego i nie ma do niego zastosowania art. 442¹ k.c., powinno ulegać ono przedawnieniu z upływem lat sześciu od jego powstania (art. 118 k.c.)⁴¹.

Inne roszczenia wskazane w u.p.z.p. t.j. roszczenia odszkodowawcze za rzeczywistą szkodę (art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.) oraz roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.) mają także charakter cywilny i majątkowy⁴². Oznacza to, że podlegają przedawnieniu zgodnie z art. 117 § 1 k.c., z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie. Zastosowanie będzie miał w tym przypadku ogólny sześcioletni termin przedawnienia roszczeń uregulowany w art. 118 k.c. Przepis ten ma bowiem zastosowanie w przypadku wszystkich cywilnoprawnych roszczeń majątkowych, z wyjątkiem jednak tych, dla których ustawa przewiduje dłuższe lub krótsze terminy przedawnienia⁴³. Będzie on zatem miał

³⁸ Zob. argumentacja skargi kasacyjnej zawarta w wyroku SN z 20 października 2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017 nr 7-8, s.84.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Zob. np. wyrok SN z 20 października 2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017/7-8/84.

⁴¹ Zob. wyrok SA w Katowicach z 20 lipca 2012 r., I ACa 853/11, OSA/Kat. 2013 nr 1, poz. 5, LEX nr 1298247; M. Tetera-Jankowska, Z. Niewiadomski (red. nauk.), *Roszczenie o wykup nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego*, LEX/el. 2023.

⁴² Wyrok SN z 20 października 2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017, nr 7-8, poz. 84.

⁴³ Zob. np. P. Zakrzewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 117-125*, (red.) M. Fras, M. Habdas, LEX/el. 2019, art. 118; N. Rycko [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 2 (art. 56-125)*, (red.) J. Gudowski, Warszawa 2021, art. 118.

zastosowanie do roszczeń odszkodowawczych powstałych na skutek ograniczenia sposobu wykonywania prawa własności w związku z wydaniem decyzji WZ (art. 63 ust. 2 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.)⁴⁴

Należy jeszcze wspomnieć o skróceniu ogólnego terminu przedawnienia. Nastąpiło to na skutek nowelizacji przepisów kodeksu cywilnego z 13.4.2018 r., która weszła w życie 9.7.2018 r. W art. 5 ust. 1 tej ustawy przyjęto, że do roszczeń już istniejących, a jeszcze nieprzedawnionych w dniu jej wejścia w życie stosuje się przepisy kodeksu w ich nowym brzmieniu. W konsekwencji w stosunku do tych roszczeń terminy wynoszące co najmniej 2 lata, które upływają na koniec roku kalendarzowego, zostają z chwilą wejścia w życie ustawy przedłużone. Natomiast w myśl art. 5 ust. 2 ustawy, skrócony termin przedawnienia rozpoczyna bieg od dnia wejścia w życie nowelizacji i upływa, w razie braku zdarzeń wpływających na jego bieg, z dniem 31.12.2024 r. Gdyby jednak bieg dawnego terminu (10-letniego) był już na tyle zaawansowany, że ten dawny termin miałby upłynąć wcześniej niż po 6 latach od wejścia w życie nowelizacji, to przedawnienie następuje w tym dotychczasowym, wcześniejszym terminie⁴⁵.

5. Problem prawnej oceny roszczeń odszkodowawczych jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej

W prawie polskim wprowadzono odrębny termin przedawnienia dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 118 k.c.). Termin ten wynosi trzy lata od dnia wymagalności. Stosowanie tego przepisu niekiedy nasuwa trudności. Dzieje się tak także w odniesieniu do roszczeń przedsiębiorcy wynikających z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia mpzp. W judykaturze przyjęto, że zróżnicowanie terminów przedawnienia określonych w art. 118 k.c. nie zależy od statusu podmiotu, któremu to roszczenie przysługuje, ani od cech rozstrzyganej sprawy, a wyłącznie od rodzaju (kwalifikacji) roszczenia z punktu widzenia jego związku z określonym rodzajem działalności⁴⁶.

⁴⁴ Wyrok SA w Szczecinie z 20 kwietnia 2021 r., I ACa 470/20, LEX nr 3188386.

⁴⁵ E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 118.

⁴⁶ Zob. np. uchwały SN (7) z 11 stycznia 2002 r., III CZP 63/01, OSNC 2002/9, poz. 106; wyrok SA w Szczecinie z 5 lutego 2014 r., I ACa 809/13, LEX nr 1454649; wyrok SN z 6 listopada 1998 r., III CKN 6/98, LEX nr 50677; wyrok SA w Białymstoku z 18 kwietnia 2013 r., I ACa 86/13, LEX nr

Pojawia się pytanie, w jakim terminie przedawnia się roszczenie przedsiębiorcy o odszkodowanie za szkodę spowodowaną ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia mpzp (art. 36 u.p.z.p.). Czy są to mianowicie roszczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 k.c.

W niektórych orzeczeniach sądowych neguje się taką cechę wspomnianych orzeczeń⁴⁷, w innych orzeczeniach przyjmuje się stanowisko odmienne. Podnosi się, że roszczenia związane z działalnością nie muszą wynikać ze stosunków kontraktowych przedsiębiorcy, lecz mogą być też skutkiem zdarzeń m. in. w postaci **u c h w a l e n i a m i e j s c o w e g o p l a n u z a g o s p o d a r o w a n i a p r z e s t r z e n n e g o**, jeżeli wpływa to na gospodarczą działalność przedsiębiorcy. Do takiego wniosku doszedł m.in. SA w Krakowie w wyroku z 27.03.2015 r., I ACa 74/15⁴⁸.

Warto zapoznać się bliżej ze stanem faktycznym tej interesującej sprawy. Rozpoznając sprawę spółki z o.o. związanej w celu kupna nieruchomości oraz realizacji na nieruchomościach inwestycji w postaci ich zagospodarowania na lokale użytkowe i mieszkalne, sąd uznał związek tych roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. z działalnością gospodarczą i w konsekwencji przyjął trzyletni termin przedawnienia. Otóż w dniu zakupu przez spółkę nieruchomości na terenie gminy obowiązywał mpzp, zgodnie z którym zakupiony teren był przeznaczony dla realizacji usług, administracji, gastronomii i obsługi turystyki. Następnie gmina zmieniła plan miejscowy, który dopuszczał możliwość budowy mieszkań w budynkach usługowych, z wyłączeniem parteru. Powodowa spółka zgłosiła roszczenie o odszkodowanie wynikające z ograniczenia dotychczasowego sposobu zabudowy należących do niej nieruchomości (art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.). Badano tam, czy roszczenia przedsiębiorcy wynikające z ograniczenia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia planu miejscowego powinny być kwalifikowane jako roszczenia związane z działalnością gospodarczą.

Sąd uznał, że roszczenia związane z działalnością gospodarczą nie muszą wynikać ze stosunków kontraktowych przedsiębiorcy, lecz mogą być też skutkiem zdarzeń w postaci uchwalenia mpzp, jeżeli wpływa to na gospodarczą działalność

1311926; uzasadnienie uchwały SN z 5 grudnia 2014 r., IIICZP93/14, LEX nr 1574383; wyrok SA w Warszawie z 10 stycznia 2013 r., VI ACa 917/12, LEX nr 1369435; S. Rudnicki [w:] *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, (red.) S. Dmowski, S. Rudnicki, Warszawa 2011, s. 513; A. Jedliński [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, t. I*, Warszawa 2012 (red.) A. Kidyba, s. 739.

⁴⁷ Wyrok SA w Warszawie z 27 lutego 2020 r., V ACa 621/19, LEX nr 2978514.

⁴⁸ LEX nr 1679920.

przedsiębiorcy. Przyjęto, że strona powodowa jest spółką celową, której całokształt działań nakierowany był na realizację inwestycji o charakterze komercyjnym na nieruchomościach. Ponadto powodowa spółka uczestniczyła w konsultacjach poprzedzających uchwalenie mpzp, zgłaszając poprawki do projektu planu i nawet po uchwaleniu nowego mpzp, nie przerwała prac związanych z inwestycją na posiadanych przez nią nieruchomościach, choć znała zapisy planu. W ocenie sądu, takie zachowanie należy kwalifikować jako działanie w ramach ryzyka gospodarczego związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Skoro w przypadku dojścia do skutku planowanej przez powodową spółkę inwestycji jej roszczenia związane (np. z najmem czy dzierżawą powstałych lokali) wchodziłyby w zakres prowadzonej przez nią działalności gospodarczej, to również roszczenia związane z niedojściem do skutku tej inwestycji powinny zostać zakwalifikowane jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Sąd nie miał też wątpliwości, że roszczenie dochodzone przez stronę powodową pozostaje w normalnym i funkcjonalnym związku przyczynowym z jej działalnością. Podkreślił też, że żaden przepis prawny nie zawęży pojęcia roszczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Odwołując się do orzecznictwa SN, wskazał ponadto, że dla omawianej kwalifikacji bez znaczenia pozostaje to, czy roszczenie powstało w relacji obustronnie profesjonalnej, czy też profesjonalista (przedsiębiorca) występuje tylko po jednej stronie stosunku prawnego⁴⁹.

Prezentowane stanowisko wymaga kilku słów komentarza. Nie wydaje się bowiem, że każde roszczenia podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą będą pozostawały w oczywistym, funkcjonalnym związku z tą działalnością.

Jak się wydaje, nowy wątek w dyskusji nad kwalifikację roszczeń odszkodowawczych z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia mpzp pojawił się w związku z powstałą w orzecznictwie wykładnią pojęć „prowadzenie działalności gospodarczej”, a pojęciem „prowadzenie przedsiębiorstwa”. Powinien on być brany pod uwagę i w naszym opracowaniu.

Pojęcie „prowadzenie przedsiębiorstwa” oraz „czynności pozostające w związku z prowadzeniem przedsiębiorstwa” jest pojęciem szerokim i obejmującym m.in. czynności związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa w znaczeniu podmiotowym. W takim związku z „prowadzeniem przedsiębiorstwa” może pozostawać wykonywanie czynności, które nie pozostają w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą i nie

⁴⁹ Tak SN w wyroku z dnia 6 czerwca 2012 r., III CSK 282/11, LEX nr 1212813.

polegają na uczestnictwie w obrocie gospodarczym oraz nie prowadzą do wytwarzania dóbr materialnych, a także nie przynoszą żadnego zysku⁵⁰.

Określenie „roszczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej” nie zostało dotychczas w sposób jasny wyjaśnione⁵¹.

Przepisy k.c. nie zawierają wyjaśnienia pojęcia działalności gospodarczej. W doktrynie pojawiają się rozbieżności w zakresie dopuszczalności stosowania na gruncie prawa prywatnego definicji działalności gospodarczej zawartej w art. 2 u.o.s.d.g. ze względu na fakt, że dotyczy ona prawa publicznego. Jak trafnie zauważono w doktrynie, konieczne wydaje się w tym przypadku stworzenie jednak autonomicznej definicji działalności gospodarczej⁵².

Trafnie podkreśla się w orzecznictwie SN, że pojęcie to jest b a r d z o s z e r o k i e, ale nie można go interpretować jako jakiegokolwiek związek z prowadzoną działalnością gospodarczą. Decydujące znaczenie ma to, czy roszczenie (choćby pośrednio) związane jest z prowadzeniem działalności gospodarczej, tzn., czy wynika z czynności podejmowanych w celu realizacji zadań związanych z przedmiotem prowadzonej działalności gospodarczej⁵³. Za czynności związane z prowadzeniem działalności gospodarczej uznaje się z reguły czynności podejmowane w celu realizacji zadań mieszczących się w przedmiocie tej działalności w sposób bezpośredni lub pośredni, pod warunkiem jednak, że pomiędzy przedmiotem działalności a czynnościami prowadzącymi do powstania roszczenia zachodzi normalny i funkcjonalny związek⁵⁴.

Warto też zwrócić uwagę, jak się wydaje, na utrwalone stanowisko, że roszczenie nie może być identyfikowane jako pozostające w związku z działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 118 k.c., gdy zdarzenie prawne, leżące u jego podstaw nastąpiło w ramach stosunku prawnego o charakterze publicznoprawnym. W zakresie prowadzenia działalności gospodarczej nie mieszczą się bowiem działania dokonywane pomiędzy nierównorzędnymi podmiotami, z których jednemu - realizującemu zadania publiczne - przysługuje władztwo nad drugim⁵⁵.

⁵⁰ Wyrok SN z 23 października 2020 r., I CSK 689/18, LEX nr 3068529.

⁵¹ Zob. np. uchwała SN z 25 listopada 2011 r., III CZP 67/11, OSNC 2012/6/69, LEX nr 1164991.

⁵² Podobnie P. Sobolewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz.*, (red.) K. Osajda, Warszawa 2021, art.118.

⁵³ Tak np. wyrok SN z 23 listopada 2018 r., II CSK 647/17, LEX nr 2581771.

⁵⁴ Por. np. uchwała SN z 22 lipca 2005 r., III CZP 45/05, OSNC 2006, nr 4, poz. 66 oraz wyrok SN z 30 stycznia 2007 r., IV CSK 356/06, LEX nr 276223.

⁵⁵ Zob. np. wyrok SN z 23 października 2020 r., I CSK 689/18, LEX nr 3068529.

Okoliczność taka zachodzi, jak wiadomo, w przypadku wykonywania przez gminę władztwa planistycznego, którego przejawem jest podejmowanie uchwał w sprawie zmiany mpzp. W wyroku z dnia 20 października 2016 r., II CSK 53/16⁵⁶ SN przyjął ogólnie, że roszczenia przewidziane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zauważono tu bowiem związek tych roszczeń jedynie z prowadzeniem przedsiębiorstwa, a to wydaje się niewystarczające dla zastosowania trzyletniego terminu określonego w art. 118 k.c. Wyjaśnił również, że trzyletni termin ma na celu przyspieszenie obrotu gospodarczego, natomiast w przypadku roszczeń tego rodzaju nie mamy w ogóle do czynienia z takim obrotem⁵⁷. Ostatecznie uznał, że bez znaczenia dla tej kwalifikacji pozostaje to, czy roszczenie powstało w relacji obustronnie profesjonalnej, czy też profesjonalista (przedsiębiorca) występuje tylko po jednej stronie stosunku prawnego⁵⁸.

Wyrażony w tym orzeczeniu pogląd zasługuje, jak się wydaje, na aprobatę. Nie sposób bowiem dostrzec związku roszczeń wynikających z ograniczenia wykonywania prawa własności na skutek władczych działań planistycznych gminy z prowadzeniem działalności gospodarczej nawet w szerokim znaczeniu.

Należy zatem przyjąć, że do czynności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej mogą być zaliczone czynności podejmowane w celu realizacji zadań mieszczących się w przedmiocie działalności gospodarczej dokonującego ich podmiotu. Pomiedzy czynnością taką a działalnością gospodarczą istnieć powinien określony funkcjonalny związek⁵⁹. Nawet jeżeli przedsiębiorca prowadzi działalność nakierowaną na realizację inwestycji o charakterze komercyjnym na nieruchomościach, nie oznacza to, że roszczenia wynikające z ograniczenia korzystania z prawa własności nieruchomości należy kwalifikować jako roszczenia związane z działalnością gospodarczą. Niektóre działania podejmowane przez przedsiębiorcę mogą mieć bowiem ogólny związek z prowadzeniem przedsiębiorstwa, ale już nie z prowadzeniem przez niego działalności gospodarczej, polegającej na uczestnictwie w obrocie gospodarczym⁶⁰. Należy także wskazać na przyjęte w orzecznictwie SN określenie działań gospodarczych,

⁵⁶ OSNC 2017, nr 7-8, poz. 84.

⁵⁷ Wyrok SN z 20 października 2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017, nr 7-8, poz. 84.

⁵⁸ Por. m.in. wyrok SN z 12 grudnia 2001 r., III CKN 28/01, LEX nr 358775; wyrok SN z 10 października 2003 r., II CK 113/02, OSP 2004, nr 11, poz. 141; wyrok SN z 20 października 2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017, nr 7-8, poz. 84.

⁵⁹ Tak trafnie SN w wyroku z 6 czerwca 2012 r., III CSK 282/11, LEX nr 1212813.

⁶⁰ Uchwała SN z 14 maja 1998 r., III CZP 12/98, OSNC 1998, nr 10, poz. 151.

zmierzających do zarządzania mieniem. Otóż nie podlegają jej działania należące do sfery imperium organów władzy państwowej lub samorządowej, takie jak podporządkowanie się regulacjom planu miejscowego, którego celem jest określenie przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy⁶¹. Działania te cechuje jednostronność i władczość a tym samym nie odpowiadają one cechom stosunków umownych.

Nieprzekonująca wydaje się też sugestia jakoby samo uczestnictwo przedsiębiorcy w konsultacjach poprzedzających uchwalenie mpzp, zgłaszanie poprawki do projektu planu, mogłoby być kwalifikowane jako działanie w ramach ryzyka gospodarczego związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej⁶². Możliwość zgłaszania uwag do projektu planu mieści się w procedurze przewidzianej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada gminy nie musi jednak uwzględnić zgłaszanych uwag. Przedsiębiorca nie ma więc prawnej możliwości wpływu na ostateczny kształt planu miejscowego. Wprowadzając krótszy, trzyletni termin przedawnienia dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, ustawodawca uwzględnił wymagania prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej oparte na równorzędności. Takich przesłanek trudno doszukiwać się w relacjach między podmiotem prawa publicznego a zewnętrznym adresatem jego działań. Nie ma więc dostatecznych racji do tego, aby krótkim terminem przedawnienia ograniczać roszczenie przedsiębiorcy skierowane przeciwko podmiotowi prawa publicznego wynikające z władczego działania organu⁶³.

Oddziaływanie na wartość nieruchomości, czy też ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z uchwaleniem przez radę gminy planu miejscowego nie jest zależne od tego, czy na danej nieruchomości prowadzono działalność gospodarczą⁶⁴. Tym bardziej nie można powiązać omawianego roszczenia odszkodowawczego z prowadzeniem przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Czynności podejmowane przez przedsiębiorcę wchodzą w zakres jego działalności gospodarczej jedynie wówczas, gdy pozostają w normalnym, funkcjonalnym związku z

⁶¹ Zob. także uchwała SN z 25 listopada 2011 r. III CZP 67/11, OSNC 2012/6/69; wyrok SN z 20 października 2016 r. II CSK 53/16, OSNC 2017/7-8/84.

⁶² Tak trafnie wyjaśnił to np. SA w Krakowie w wyroku z 27 marca 2015 r., I ACa 74/15, LEX nr 1679920.

⁶³ Podobne SN w kwestii uiszczenia opłaty za wydanie karty pojazdu zob. uchwała z 25 listopada 2011 r., III CZP 67/11, OSNC 2012/6/69, LEX nr 1164991.

⁶⁴ Por. np. wyrok SA w Warszawie z 27 lutego 2020 r., V ACa 621/19, LEX nr 2978514.

tą działalnością, a w szczególności podejmowane są w celu realizacji zadań związanych z przedmiotem jego działalności⁶⁵.

Należy także zauważyć, że w art. 118 k.c. zastrzeżono krótszy termin przedawnienia dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, ale nie przesądzo, czy chodzi tu o roszczenia przysługujące przedsiębiorcy. W związku z tym przyjmuje się, że zróżnicowanie terminów przedawnienia określonych w tym przepisie nie zależy od charakteru podmiotu, któremu to roszczenie przysługuje, ale wyłącznie od tego, czy takie roszczenie można zakwalifikować jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej⁶⁶.

W konsekwencji należy przyjąć, że art. 118 k.c. będzie miał także zastosowanie do roszczeń odszkodowawczych przewidzianych w art. 63 ust. 2 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Chodzi tu o sytuację, w której została wydana decyzja WZ wywołująca skutki w postaci ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. W judykaturze trafnie zwrócono uwagę na to, że nie istnieje przepis szczególnie ustalający termin przedawnienia tego rodzaju roszczeń w sposób odmienny niż przewidziany w art. 118 k.c. Nie może mieć w tej sytuacji zastosowania art. 442¹ k.c. z uwagi na to, że roszczenie o naprawienie szkody na podstawie art. 63 ust. 2 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie wynika ze zdarzenia w postaci czynu niedozwolonego⁶⁷.

6. Bieg terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych z tytułu ograniczenia lub uniemożliwienia sposobu korzystania z nieruchomości

Na gruncie prawa polskiego bieg terminu przedawnienia roszczeń rozpoczyna się zasadniczo z chwilą ich wymagalności (art. 120 § 1 k.c.). W prawie niemieckim

⁶⁵ Uchwała SN z 25 listopada 2011 r., III CZP 67/11, OSNC 2012/6/69, LEX nr 1164991; por. wyroki SN z 1 października 1998 r., I CKN 558/98, LEX nr 293269; z dnia 26 listopada 1998 r., I CKU 108/98, LEX nr 35647; z dnia 3 października 2008 r., I CSK 155/08, LEX nr 500172; por. uchwała SN z 11 czerwca 1992 r., III CZP 64/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 225

⁶⁶ P. Zakrzewski, *op. cit.*, art. 118; zob. także uzasadnienie uchwały SN (7) z 11 stycznia 2002 r., III CZP 63/01, OSNC 2002/9, poz. 106; wyrok SA w Szczecinie z 5 lutego 2014 r., I ACa 809/13, LEX nr 1454649; wyrok SN z 6 listopada 1998 r., III CKN 6/98, LEX nr 50677; wyrok SA w Białymstoku z 18 kwietnia 2013 r., I ACa 86/13, LEX nr 1311926; uzasadnienie uchwały SN z 5 grudnia 2014 r., III CZP93/14, LEX nr 1574383; wyrok SA w Warszawie z 10 stycznia 2013 r., VI ACa 917/12, LEX nr 1369435; S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 513.

⁶⁷ Tak np. wyrok SA w Szczecinie z 20 kwietnia 2021 r., I ACa 470/20, LEX nr 3188386.

okres przedawnienia rozpoczyna się z końcem roku, w którym roszczenie powstało i wierzyciel o nim wiedział lub przynajmniej powinien się dowiedzieć (§199 BGB *Bürgerliches Gesetzbuch*).

W zakresie roszczeń odszkodowawczych z powodu ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia mpzp wynikających z 36 u.p.z.p. przedawnienie rozpoczyna swój bieg od daty wejścia w życie uchwały rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego (art. 29 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 37 ust. 2 u.p.z.p.). Datę tę można oznaczyć najwcześniej po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia planu w dzienniku urzędowym województwa, a nie - jak może sugerować sformułowanie części wstępnej art. 36 ust. 1 u.p.z.p. - od daty uchwalenia tego planu⁶⁸.

Upływ terminu przedawnienia omawianych roszczeń określany jest zgodnie z art. 118 zd. 2 k.c. Nowelizacja w zakresie skrócenia ogólnego terminu przedawnienia z 10 do 6 lat weszła w życie na mocy nowelizacji z 13.4.2018 r. Polega ona na tym, że koniec terminu przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego. Dla porównania taki sam system obliczania zakończenia biegu terminu przedawnienia został przyjęty np. w kodeksie niemieckim.

Przyjęta w polskim kodeksie cywilnym nowelizacja uzupełnia regulację zawartą w art. 112 k.c. w ten sposób, że po ustaleniu długości terminu przedawnienia według zasad określonych w art. 112 zd. 1 k.c. należy przyjąć, że termin ten nie kończy biegu w dacie wynikającej z art. 112 zd. 1 k.c., ale biegnie dalej, aż do ostatniego dnia tego roku kalendarzowego i upływa wraz z tym dniem. Ostatni dzień roku kalendarzowego jest więc ostatnim dniem, w którym można dochodzić roszczenia, nie narażając się na negatywne skutki upływu czasu. Nowe reguły upraszczają ustalanie terminu przedawnienia. W wielu wypadkach bowiem ustalenie dokładnej daty początkowej jego biegu (np. zgodnie z art. 120 § 1 zd. 2 k.c.) nie będzie miało znaczenia, a wystarczy ustalenie, w którym roku kalendarzowym odpowiednie zdarzenie miało miejsce⁶⁹.

Odnośnie do roszczeń przewidzianych w art. 63 ust. 2 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. najwcześniejszym możliwym terminem dochodzenia przez poszkodowanego roszczenia będzie chwila powstania przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, tj. powstania szkody w majątku osoby uprawnionej, pozostającej w związku

⁶⁸ Tak np. wyrok SN z 20 października 2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017, nr 7-8, poz. 84; zob. także wyroku SN z 10 stycznia 2017 r., V CSK 222/16, LEX nr 2261751 dotyczącym roszczeń wynikających z art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

⁶⁹ E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *op. cit.*, art. 118.

przyczynowym z wydaniem decyzji WZ skutkującej niemożnością lub istotnym ograniczeniem w zakresie korzystania z nieruchomości. Od tej chwili wierzyciel może bowiem skutecznie wezwać dłużnika do zapłaty odszkodowania, powodując stan wymagalności powstałego roszczenia odszkodowawczego. Stan ten następuje niezwłocznie po otrzymaniu przez dłużnika wezwania. Przyjąć jednocześnie trzeba, że tak określony początek biegu przedawnienia omawianego roszczenia odszkodowawczego pozostaje uwarunkowany okolicznościami obiektywnymi. Nie zależy to natomiast od okoliczności subiektywnych, w szczególności od świadomości uprawnionego co do przysługiwania mu konkretnego roszczenia i stanu jego wiedzy o zdarzeniach, z których wynika jego roszczenie. Nie ma tu zatem podstaw do obliczania biegu przedawnienia roszczenia według reguł *a tempore scientiae*⁷⁰.

7. Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych wynikających z wydania niezgodnego z prawem aktu planistycznego

Roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym tj. powstałej na skutek wydania niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji WZ lub też wydaniem niezgodnego z prawem mpzp, ulegają przedawnieniu na zasadach przewidzianych w art. 117 i n. k.c. Natomiast w odmienny sposób został uregulowany początek biegu terminu przedawnienia i sposób jego ustalania⁷¹.

Termin przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej deliktem obliczany jest według reguł określonych w art. 442¹ § 1 k.c. Przepis ten wprowadza podwójny termin przedawnienia. Pierwszy trzyletni termin (tzw. subiektywny), liczony *a tempore scientiae*, a więc chwili, w której poszkodowany dowiedział się albo przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia⁷². Drugi dziesięcioletni termin (tzw. termin

⁷⁰ Wyrok SA w Szczecinie z 20 kwietnia 2021 r., I ACa 470/20, LEX nr 3188386.

⁷¹ Zob. np. M. Wałachowska, *op. cit.*, art. 442¹; E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *op. cit.*, art. 442¹ oraz wyroki SN: z 28 października 2016 r., I CSK 661/15, LEX nr 2202505; z 2 października 2020 r., III CSK 127/18, LEX nr 3061241.

⁷² Przepis ten został zmieniony art. 33 ustawy dnia 21 kwietnia 2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji, Dz.U.2017.1132 z dnia 2017.06.12, która weszła w życie z dniem 12 czerwca 2017 r. We wcześniejszym orzecznictwie SN wyraźnie akcentował, że termin ten biegnie od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, a nie od dnia, w którym – przy zachowaniu należytej staranności – mógł się o tej osobie dowiedzieć. Zob. np. wyrok SN z dnia 27 lipca 2016 r., V CSK 680/15, OSP 2017, z. 5, poz. 46, z glosą M. Zelka.

obiektywny), liczony jest *a tempore facti*, czyli od dnia zdarzenia wywołującego szkodę.

Oba te terminy będą miały zastosowanie do ustalenia przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody na mieniu wywołanej niezgodnym z prawem działaniem o charakterze planistycznym. Dla uznania, że rozpoczął się bieg terminu 3-letniego przedawnienia, jest konieczne, aby poszkodowany dowiedział się lub mógł przy zachowaniu należytej staranności dowiedzieć się zarówno o szkodzie, jak i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. W odniesieniu do szkód spowodowanych niezgodnym z prawem działaniem planistycznym, podmiotem zobowiązanym do naprawienia szkody będzie zazwyczaj organ administracji publicznej, który wydał akt powodujący powstanie szkody. W przypadku uchwalenia przez radę gminy niezgodnego z prawem mpzp odpowiedzialność ponosi gmina. Innym podmiotem odpowiedzialnym może być wojewoda, który w ramach sprawowanego nadzoru utrzymał w mocy niezgodny z prawem akt planistyczny. W tym przypadku, odpowiedzialność jak wiadomo będzie ponosił Skarb Państwa.

Wiedza o szkodzie i o podmiocie obowiązującym do jej naprawienia musi nastąpić kumulatywnie⁷³. Powzięcie informacji o szkodzie jako przesłance niezbędnej do dochodzenia odszkodowania zostaje zrealizowane już w chwili, w której poszkodowany ma świadomość faktu powstania szkody, nie wiedząc jeszcze o jej wysokości i ta świadomość wystarcza do rozpoczęcia biegu przedawnienia⁷⁴. Bieg ten rozpoczyna się więc z chwilą, w której poszkodowany poweźmie wiedzę o wszystkich elementach stanu faktycznego potrzebnych do wystąpienia z roszczeniem⁷⁵. Do istoty terminów liczonych *a tempore scientiae* należy więc to, że ich bieg rozpoczyna się nie od dnia, w którym poszkodowany otrzymał jakąkolwiek wiadomość na temat sprawy, ale dopiero od momentu pozyskania takich informacji, które - obiektywnie oceniając - pozwalają z wystarczającą dozą prawdopodobieństwa przypisać sprawstwo konkretnemu podmiotowi⁷⁶. Regułą pozostaje to, że rozpoczęcie biegu przedawnienia

⁷³ Zob. np. K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, Warszawa 2020, art. 442¹ k.c., nb 13.

⁷⁴ Zob. wyrok SA w Gdańsku z 21 października 2011 r., I A Ca 625/11, LEX nr 1112459; wyrok SN z 21 października 2011 r., IV CSK 46/11, LEX nr 1084557; wyrok SN z 27 lutego 2008 r., III CSK 261/07, LEX nr 487541 oraz starsze orzecznictwo uchwała SN(7) z 11 lutego 1963 r., III PO 6/62, OSNCP 1964, Nr 5, poz. 87; wyrok SN z 24 listopada 1971 r., I CR 491/71, OSNCP 1972, Nr 5, poz. 95.

⁷⁵ Wyrok SN z 29 kwietnia 2015 r., IV CSK 495/14, LEX nr 1750031.

⁷⁶ Tak np. SN w wyroku z 29 kwietnia 2015 r., IV CSK 495/14, LEX nr 1750031.

jest niezależne od świadomości uprawnionego co do przysługującego mu roszczenia lub możliwości wytoczenia powództwa o odszkodowanie⁷⁷.

Jeżeli następstwem czynu niedozwolonego będzie kilka zdarzeń kolejno następujących w czasie, a pozostających w związku przyczynowym z tym czynem i szkodą (sekwencja zdarzeń), to w celu określenia początku biegu 3-letniego terminu przedawnienia (art. 442¹ § 1 k.c.) powinno się rozważyć wzajemny stosunek takich zdarzeń. Należy więc ustalić, czy są one ze sobą tak ściśle związane, że stanowią mogą elementy jednej (jednolitej) szkody, czy też mają samodzielny byt i prowadzą do odrębnej szkody, powstałej w różnych przedziałach czasowych.

W pierwszym przypadku punktem odniesienia dla określonego biegu 3-letniego terminu przedawnienia będzie zdarzenie początkowe, a dalsze zdarzenia stanowią będą tylko powiększenie tej samej szkody. Przykładowo, jeżeli na skutek niezgodnej z prawem decyzji wydanie na podstawie tzw. dekretu warszawskiego⁷⁸ doszło do utraty możliwości uzyskania użytkowania wieczystego nieruchomości, a następnie została wydana z naruszeniem prawa decyzja o oddaniu tej nieruchomości w użytkowanie wieczyste innemu podmiotowi, to źródłem poniesionej szkody nie jest decyzja dekretowa. Związek przyczynowy występuje bowiem tylko między decyzją dekretową a szkodą wyrządzoną byłym właścicielom i ich następcom prawnym wskutek pozbawienia ich prawa własności nieruchomości i odmówienia prawa własności czasowej, czy też użytkowania wieczystego w zależności od tego, kiedy decyzja była wydawana⁷⁹.

W drugim wypadku poszczególne zdarzenia mają w odniesieniu do wywołanych nimi szkód samodzielny byt i wyznaczają własny 3-letni termin przedawnienia⁸⁰. Jeżeli zdarzenie szkodzące nie ma charakteru jednorazowego, ale rozłożone jest w czasie, okres przedawnienia liczyć należy od zakończenia tego zdarzenia, czyli od chwili ustania oddziaływania czynnika szkodzącego w majątek poszkodowanego⁸¹.

Należy podkreślić, że mechanizm ustalania początku biegu terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych *a tempore facti* w zakresie kompensacji

⁷⁷ Zob. np. wyrok SN z 29 kwietnia 2015 r., IV CSK 495/14, LEX nr 1750031; wyrok SA w Gdańsku z 14.04.2016 r., V ACa 743/15, LEX nr 2111370; wyrok SA w Katowicach z 20 stycznia 2017 r., I ACa 800/16, LEX nr 2256839.

⁷⁸ Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, Dz. U. Nr 50, poz. 279 ze zm.

⁷⁹ Zob. np. uchwała SN(7) z 28 marca 2018 r., III CZP 46/17, OSNC 2018, nr 7-8, poz. 65.

⁸⁰ Zob. wyrok SN z 31 października 1974 r., II CR 594/74, LEX nr 1859.

⁸¹ P. Sobolewski, *op. cit.*, art. 442¹ teza 20; por. wyrok SN z 18 lipca 1972 r., I PR 343/71, OSNC 1973, nr 4, poz. 65.

szkód wyrządzonych wydaniem niezgodnym z prawem działaniem planistycznym został poddany odmiennej regule od tej, która wynika z zasad ogólnych regulujących kwestie przedawnienia (art. 118 i n. k.c.). O ile bowiem zgodnie z ogólną zasadą przyjętą w art. 120 k.c. początek terminu przedawnienia roszczenia jest związany z wymagalnością roszczenia, o tyle w wypadku roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym początek biegu dziesięcioletniego terminu przedawnienia jest związany z chwilą wystąpienia zdarzenia sprawczego. Jest to różnica o istotnych konsekwencjach z punktu widzenia interesów poszkodowanego. Zastosowanie zasady ogólnej wynikającej z art. 120 k.c. umożliwiłoby objęcie ochroną sytuacji, w których szkoda pojawia się po upływie dłuższego niż 10-letni okres od chwili wystąpienia zdarzenia, ponieważ dopiero chwila ujawnienia się szkody określałaby początek wymagalności roszczenia. Roszczenie nie może stać się wymagalne dopóty, dopóki nie pojawiła się szkoda. W konsekwencji należy odróżnić sytuację, w której zdarzenie wywołujące szkodę i sama szkoda następują równocześnie od tej, w której może dojść do ujawnienia uszczerbku dopiero po upływie pewnego czasu. W tym ostatnim przypadku dopiero możliwość oceny zaistnienia zmiany w przedmiocie materialnym (majątku poszkodowanego) przesądza o powstaniu szkody, a w rezultacie o chwili wymagalności roszczenia odszkodowawczego⁸².

8. Kwestia początku biegu terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego powstałego w wyniku szkody spowodowanej niezgodną z prawem decyzją planistyczną

W odniesieniu do roszczeń wywołanych niezgodną z prawem decyzją administracyjną szkoda może ujawnić się w okresie późniejszym tzn. po upływie dłuższego okresu od chwili wydania decyzji. Taka sytuacja często pojawia się w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem decyzji dopiero po kilku lub nawet kilkunastu latach od jej wydania.

Aktualna staje się kwestia ustalenia początku biegu terminu przedawnienia w sytuacji, w której sąd stwierdził nieważność decyzji organu drugiej instancji oraz

⁸² Szerzej o tym np. J. Gudowski, G. Bieniek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, (red.) T. Bielska-Sobkowicz, H. Ciepla, M. Sychowicz, R. Trzaskowski, T. Wiśniewski, C. Żuławska, J. Gudowski, G. Bieniek, Warszawa 2018, art. 442¹.

poprzedzającej jej decyzji organu pierwszej instancji. Zasadniczy problem to odpowiedź na pytanie, czy początek biegu terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego należy liczyć od dnia wydania utrzymującej w mocy decyzji nadzorczej, czy też od orzeczenia sądu stwierdzającego nieważność decyzji organu pierwszej i drugiej instancji.

Ta interesująca kwestia pojawiła się m. in. w sprawie rozstrzygniętej przez SA w Warszawie wyrokiem z dnia 17 lipca 2019 r., I ACa 1662/17⁸³. Poszkodowany dochodził odszkodowania za korzyści utracone na skutek bezprawnej odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił decyzję prezydenta miasta w sprawie pozwolenia na budowę i utrzymując ją w mocy decyzję nadzorczą wojewody z uwagi na sprzeczność z prawem obu decyzji. Sąd okręgowy uznał, że wskazany w art. 442¹ § 1 k.c. termin przedawnienia roszczenia z art. 417¹ k.c. należy liczyć od wydania decyzji wojewody, a nie od dnia wydania wyroku przez NSA. Na poparcie tego stanowiska wskazano, że skoro powód upatruje źródło szkody w decyzji prezydenta, to najpóźniej w dniu, w którym stała się ona ostateczna, tj. w dniu wydania utrzymującej ją w mocy decyzji wojewody, powód uzyskał wiedzę o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia. Na tej podstawie SO uznał, że pozew wniesiono po upływie 3 letniego okresu przedawnienia. Powołując się na liczne orzeczenia SN, SA nie podzielił tej opinii. Zaznaczył też, że w przypadku roszczenia określonego w art. 417 k.c. początek biegu terminu przedawnienia nie może się rozpocząć od wydania decyzji wojewody. Termin przedawnienia roszczeń rozpoczyna swój bieg od wyroku NSA stwierdzającego, że decyzje organu pierwszej i drugiej instancji opierały się na błędnej wykładni prawa materialnego. Przed wydaniem wyroku NSA poszkodowany nie miał podstaw do stwierdzenia, że gmina może odpowiadać wobec niego z tytułu czynu niedozwolonego i w konsekwencji NSA uznał, że 3 letni termin jeszcze nie upłynął⁸⁴.

Rozstrzygnięcie takie zasługuje, jak się wydaje, na aprobatę.

Bieg terminu liczony *a tempore scientae* nie może rozpocząć się wcześniej niż moment uzyskania wiedzy o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia (w tym przypadku organie władzy publicznej za który odpowiedzialność ponosi j.s.t. oraz wojewoda, za którego odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa). Dopiero prawomocny wyrok sądu wyczerpuje przesłankę wymaganej wiedzy poszkodowanego o szkodzie.

⁸³ LEX nr 2770892.

⁸⁴ Wyrok SA w Warszawie z 17 lipca 2019 r., I ACa 1662/17, LEX nr 2770892.

Poszkodowany uzyskuje bowiem wówczas wiedzę o niezgodności z prawem działań zarówno organu pierwszej jak, i drugiej instancji.

Dochodzenie odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji uzależniono od uprzedniego stwierdzenia jej niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu (art. 417¹ § 2 k.c.). Chodzi tu o stwierdzenie nieważności decyzji z powodu kwalifikowanych naruszeń określonych w art. 156 § 1 k.p.a. lub o stwierdzenie - w sytuacji, o której mowa w art. 158 § 2 k.p.a. - wydania decyzji z takimi kwalifikowanymi naruszeniami prawa⁸⁵. Dopiero orzeczenie sądu stwierdzające niezgodność z prawem (zarówno decyzji organu pierwszej instancji, jak i organu nadzorczego) ma charakter prejudykatu. Przesądza on o istnieniu jednej z przesłanek odpowiedzialności deliktowej, bezprawność działania organu przy wydaniu decyzji. Decyzja organu nadzorczego utrzymuje jedynie stan bezprawności wywołany decyzją organu pierwszej instancji.

9. Kwestia stosowania art. 160 k.p.a. do szkód wyrządzonych decyzjami planistycznymi wydanymi przed 1 września 2004 r.

Nowelizacja k.p.a. dotycząca limitów czasowych dla stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych, która weszła w życie z dniem 16 września 2021 r., wprowadziła dziesięcioletni termin dla nieważności decyzji od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia (art. 156 § 2 k.p.a.). Przepis ten stanowił podstawę prawną wzruszenia decyzji administracyjnych, na podstawie których dokonywano przejęcia mienia przez państwo po II wojnie światowej. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej powodowało jej wyeliminowanie z obrotu prawnego wraz ze wszystkimi skutkami prawnymi przez nią wywołanymi. Tym samym stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej (tj. wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*) otwiera drogę do restytucji naturalnej, a jeżeli zwrot okaże się niemożliwy, do dochodzenia odszkodowania w postępowaniu przed sądem cywilnym. W efekcie tej nowelizacji zwrot takiej nieruchomości staje się już niemożliwy, gdyż po upływie 10 lat od doręczenia decyzji nie można stwierdzić jej nieważności, a tylko taka sytuacja otwiera drogę do dochodzenia zwrotu nieruchomości.

⁸⁵ Uchwała SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75.

Wspomniana nowelizacja nie wykluczyła jednak możliwości dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone decyzjami, od których doręczenia lub ogłoszenia minęło mniej niż 30 lat⁸⁶. W dalszym ciągu zastosowanie znajdzie przepis art. 158 § k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. Stwierdzenie takie nie prowadzi do wyeliminowania wadliwej decyzji z obrotu prawnego ze skutkiem wstecznym i pozwala zachować wszystkie skutki prawne wywołane przez wadliwą decyzję administracyjną. Jednocześnie formalne potwierdzenie niezgodności z prawem wadliwej decyzji administracyjnej z pozostawieniem jej w obrocie prawnym i zachowaniem wszystkich wywołanych przez nią skutków prawnych pozwala dochodzić odszkodowania w postępowaniu przed sądem cywilnym.

Możliwość dochodzenia odszkodowania w sytuacji, w której stwierdzono wydanie decyzji z naruszeniem prawa po upływie niespełna 30 lat od jej wydania powoduje, że ciągle aktualna pozostaje kwestia czasowego zasięgu regulacji art. 160 k.p.a. Jak już wspomniano przepis art. 160 k.p.a., (uchylony z dniem 1 września 2004 r.) znajduje zastosowanie do stanów prawnych powstałych przed 1 września 2004 r.

Pojawia się pytanie, jaką regulację prawną należy zastosować w sytuacji, w której wadliwa decyzja planistyczna stała się ostateczna przed 1 września 2004 r., a decyzja nadzorcza stała się ostateczna po tym dniu. Chodzi tu głównie o odpowiedź na pytanie, według jakich zasad należy określać termin przedawnienia roszczeń odszkodowawczych za szkodę wyrządzoną niezgodną z prawem decyzją planistyczną.

Jak wiadomo, w art. 160 § 6 k.p.a. uregulowano w sposób autonomiczny w stosunku do kodeksu cywilnego termin przedawnienia roszczenia odszkodowawczego i początek jego biegu. Pomimo że odpowiedzialność za niezgodną z prawem decyzję administracyjną uregulowaną, w art. 160 k.p.a., mieściła się w reżimie odpowiedzialności deliktowej, zgodnie z wolą ustawodawcy nie miałyby zastosowania art. 442 k.c. Trzyletni termin przedawnienia roszczeń (art. 160 § 6 k.p.a.), rozpoczynałby swój bieg od nabycia cechy ostateczności przez decyzję wydaną w administracyjnym postępowaniu nadzorczym, tj. decyzję stwierdzającą nieważność innej decyzji administracyjnej bądź też stwierdzającą jej wydanie z naruszeniem

⁸⁶ Nie wszczyna się bowiem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło trzydzieści lat (art. 158 § 3 k.p.a.).

prawa⁸⁷. Tymczasem do roszczeń uregulowanych w art. 417¹ § 2 k.c. należy stosować ogólny termin przedawnienia uregulowany w art. 118 k.c., który w tym przypadku wynosi sześć lat i będzie biegł od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne.

Odmienne określenie terminów przedawnienia roszczeń odszkodowawczych, uregulowanych w art. 160 § 6 k.p.a. oraz roszczeń uregulowanych w art. 417¹ § 2 k.c., sprawia, że spór o możliwość stosowania regulacji art. 160 k.p.a. do decyzji wydanych przed 1 stycznia 2004 r. (których nieważność stwierdzono po tym dniu) nabiera nie tylko doktrynalnego znaczenia. Ma także doniosłe znaczenie praktyczne. W doktrynie i orzecznictwie pojawiały się dwa przeciwstawne stanowiska, które odmiennie ujmują „zdarzenie” w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej⁸⁸.

Według jednego z nich, w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji administracyjnej zdarzeniem w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej będzie samo wydanie ostatecznej wadliwej decyzji. Jeżeli zatem ostateczna wadliwa decyzja została wydana przed dniem 1 września 2004 r., do odpowiedzialności odszkodowawczej ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a., choćby ostateczną decyzję nadzorczą wydano po dniu 31 sierpnia 2004 r. Mimo że w świetle art. 160 § 1 k.p.a. dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji nadzorczej otwiera się możliwość żądania naprawienia szkody, źródłem szkody pozostaje wyłącznie wydanie wadliwej decyzji. Na podstawie ostatecznej decyzji nadzorczej stwierdza się jedynie wcześniejsze ziszczenie koniecznej przesłanki przewidzianej w art. 160 k.p.a. odpowiedzialności odszkodowawczej tj. działanie niezgodne z prawem. W rezultacie wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej nie może być uznane za element zdarzenia, z którym związane jest powstanie zobowiązania do naprawienia szkody. Dla ustalenia właściwego prawa miarodajny jest zatem moment wydania ostatecznej decyzji niezgodnej z prawem, ponieważ w istocie pierwotna wadliwa decyzja pozostaje źródłem szkody⁸⁹.

Według innego stanowiska, w sprawach o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem decyzji planistycznej zdarzenie w rozumieniu art. 5 ustawy nowelizującej ma charakter strukturalnie złożony. Oprócz decyzji wadliwej obejmuje ono także decyzję nadzorczą, stanowiącą nieodzowną przesłankę dochodzenia odszkodowania. Chwilą powstania tego ostatniego zdarzenia jest zatem dopiero chwila

⁸⁷ M. Kaliński, *Przedawnienie odpowiedzialności deliktowej władzy publicznej*, PS 2010 nr 4, s.7-14.

⁸⁸ Ustawa z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 162, poz. 1692). Dalej ustawa nowelizująca.

⁸⁹ Uchwała SN(PS) z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75.

uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję nadzorczą. Według tego stanowiska, o zastosowaniu art. 160 k.p.a. lub art. 417¹ § 2 k.c. decyduje więc czas wydania ostatecznej decyzji nadzorczej.

Niekiedy nawet identyfikuje się powstanie zdarzenia wskazanego w art. 5 ustawy nowelizującej z wydaniem ostatecznej decyzji nadzorczej. Można spotkać też stanowisko, w którym przyjmuje się, że wydanie ostatecznej decyzji nadzorczej nie tylko warunkuje możliwość dochodzenia odszkodowania, ale i wyznacza chwilę powstania zobowiązania do naprawienia szkody⁹⁰. Oznacza to, że jeżeli szkoda została wyrządzona wskutek niezgodnej z prawem decyzji planistycznej, która stała się ostateczna przed 1 września 2004 r., ale ostateczna decyzja nadzorcza została wydana po tej dacie, to do odszkodowania należnego poszkodowanemu *ex delicto* stosuje się przepisy art. 417¹ § 2 k.c.⁹¹.

Kwestia stosowania art. 160 k.p.a. pojawiła się m.in. w interesującej uchwale rozstrzygniętej przez pełen skład SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10⁹². Sąd stwierdził, że do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną, wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Na poparcie tego stanowiska SN trafnie wskazał, że nie można podzielić - mimo konieczności uzyskania decyzji nadzorczej do dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną decyzją administracyjną - zapatrywań, według których czyn niedozwolony rodzący zobowiązanie do naprawienia szkody finalizuje się dopiero z chwilą uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję nadzorczą.

Podzielając takie stanowisko SN, wypada dodać inne jeszcze argumenty mogące przemawiać za jego trafnością.

Za źródło szkody należy przyjmować niezgodną z prawem ostateczną decyzję planistyczną. Decyzja nadzorcza przesądza jedynie kwalifikację doznanego przez stronę uszczerbku, jako szkody wyrządzonej wykonywaniem władzy publicznej niezgodnie z prawem⁹³. Pozostaje ona wynikiem zgodnego z prawem postępowania zmierzającego

⁹⁰ Uchwała SN(PS) z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 75.

⁹¹ Postanowienie SN z 9.07.2009 r., III CZP 47/09, LEX nr 518113.

⁹² OSNC 2011 nr 7-8 poz. 75.

⁹³ Zob. w tym zakresie bogate orzecznictwo uchwałach składu siedmiu sędziów SN: z 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194; z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 99/06, OSNC 2007, nr 6, poz. 79. Wyroki SN: z 16 kwietnia 2009 r., I CSK 524/08, OSNC-ZD 2009, nr D, poz. 106; z 18 czerwca 2009 r., II CSK 26/09, OSNC-ZD 2010, nr A, poz. 13; z 12 lutego 2010 r., I CSK 328/09, OSNC 2010, nr 9, poz. 130. Zob. także wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, OTK-A Zb. Urz. 2009, nr 11, poz. 165 oraz w wyroku NSA z 15 kwietnia 2009 r., I OSK 568/08, LEX nr 554899.

do usunięcia naruszeń prawa i warunkuje jedynie powstanie wymagalności roszczenia odszkodowawczego⁹⁴. Nie sposób upatrywać się w niej źródła szkody. Zasadne zatem zdaje się stosowanie przepisów obowiązujących w chwili zaistnienia zdarzenia wywołującego szkodę⁹⁵.

Za stosowaniem art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. do stanów prawnych powstałych przed dniem 1 września 2004 r. może przemawiać także wyrażona w art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego, z której wypływa zakaz retroaktywności. Otóż prawo powinno z reguły działać „na przyszłość”, wobec tego nie powinno się stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie⁹⁶.

Znaczenie stanowiska zaprezentowanego przez SN nie ogranicza się do problematyki intertemporalnej. Wydaje się ono rozstrzygające także dla określenia początku biegu 6-letniego terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem bezprawnej decyzji, który – zgodnie z zasadą ogólną, wyrażoną w art. 442¹ § 1 *in fine* k.c. – powinien być liczony „od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyrządzające szkodę”. Jeżeli bowiem zdarzeniem wyrządzającym szkodę jest bezprawna, ostateczna decyzja, to nasuwa się wniosek, że początek biegu maksymalnego 6-letniego terminu przedawnienia powinien być powiązany właśnie z tą decyzją. W konsekwencji możliwa byłaby sytuacja, w której termin ten upłynie, zanim dojdzie do prejudycjalnego stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności decyzji z prawem (por. art. 417¹ § 2 k.c.), a więc zanim poszkodowany uzyska możliwość skutecznego wystąpienia z żądaniem naprawienia szkody⁹⁷. Oznaczałoby to, że w sytuacji, w której szkoda powstała na skutek wydania niezgodnej z prawem decyzji WZ, początek biegu terminu przedawnienia rozpocząłby się z chwilą uzyskania przymiotu ostateczności decyzji, z tą bowiem chwilą powstaje zobowiązanie do naprawienia szkody na podstawie art. 417¹ § 2 k.c.⁹⁸.

⁹⁴ Wyrok SN z października 2009 r., I CSK 66/09, LEX nr 599741.

⁹⁵ Zob. np. uchwała SN z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194. Por. M. Karpiuk, *Glosa do uchwały SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10*, LEX/el. 2011.

⁹⁶ K. Pachnik, *Możliwość żądania utraconych korzyści po stwierdzeniu nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej - tryb dochodzenia roszczeń. Glosa do uchwały SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10*, Glosa 2012, nr 3, s. 69-73.

⁹⁷ Zob. R. Trzaskowski, *Przedawnienie roszczeń związanych z wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji art. 417¹ k.c.*, Palestra 2011 nr 9-10.

⁹⁸ Zob. np. wyrok SN z 9 października 2014 r., I CSK 606/13, LEX nr 1545025.

10. Przerwanie biegu przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej decyzją planistyczną

Przedawnienie pełni funkcję stabilizującą w obrocie prawnym, nie może ono jednak prowadzić do pozbawienia ochrony podmiotu, który dochowuje należytej staranności w dochodzeniu swoich praw. W sytuacji, w której roszczenia kierowane są wobec Skarbu Państwa, przedawnienie nie może być rozumiane jako instytucja pozwalająca dłużnikowi uniknąć odpowiedzialności cywilnej wskutek tego, że wierzyciel był pozbawiony możliwości działania spowodowanej opieszałością organów władzy publicznej. Z tego względu w kodeksie cywilnym przewidziano kilka podstaw zawieszenia (art. 121 k.c.) oraz przerwania biegu przedawnienia (art. 123 k.c.), które mogą znaleźć zastosowanie także do przerwania biegu terminu przedawniania roszczeń wyrządzonych wydaniem niezgodnej z prawem decyzji planistycznej⁹⁹.

Do czynności przerywających bieg terminu przedawnienia zgodnie z art. 123 § 1 pkt 2 k.c., zalicza się czynność przed sądem, która została przedsięwzięta bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia. W przypadku szkód wywołanych niezgodnym z prawem działaniem planistycznym za czynność przerywającą bieg terminu przedawnienia należy uznać też zainicjowanie właściwego postępowania zmierzającego do uzyskania wymaganego prejudykatu. Będzie to postępowanie mające na celu zbadanie niezgodności mpzp z aktem hierarchicznie wyższym (w art. 417¹ § 1 k.c.) lub też postępowanie mające na celu stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji planistycznej (art. 417¹ § 2 k.c.). Postępowania te są niewątpliwie czynnością zmierzającą do ustalenia odpowiedzialności organu administracji za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem o charakterze planistycznym. Innym słowy uzyskanie prejudykatu jest czynnością konieczną do ustalenia bezprawności organu administracji. Przesłanka bezprawności nie może być bowiem samodzielnie ustalona przez sąd powszechny rozstrzygający sprawę o odszkodowanie¹⁰⁰.

Wśród czynności przerywających bieg terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej w zakresie planowania przestrzennego można wymienić wniesienie

⁹⁹ Zob. szerzej np. P. Sobolewski, *op. cit.*, art. 442¹, teza 38-39.

¹⁰⁰ Wyrok SA w Warszawie z 17 lipca 2019 r., I ACa 1662/17, LEX nr 2770892.

powództwa o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym¹⁰¹. Chodzi tu zarówno o szkodę spowodowaną wydaniem niezgodnego z prawem planu miejscowego, jak i decyzji WZ. Reguła ta dotyczy w szczególności nowych następstw zdarzenia szkodzącego, które ujawnią się po zakończeniu postępowania. Jeśli następstwa te wynikają z faktów wskazanych w powództwie, jego wniesienie spowoduje przerwanie biegu terminu przedawnienia, nawet jeśli zakres żądania nie obejmował roszczeń wynikających z tych faktów¹⁰².

Interesująca z dogmatycznego punktu widzenia wydaje się kwestia czynności wpływających na przerwanie biegu terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych za szkody wyrządzone decyzjami wydanymi na podstawie dekretu warszawskiego. W judykaturze pojawiło się pytanie, czy prowadzenie postępowania administracyjnego o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienie własności czasowej nieruchomości objętej działaniem dekretu, przerywa bieg przedawnienia pieniężnego roszczenia odszkodowawczego za szkodę spowodowaną nieustanowieniem tego prawa (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.)¹⁰³. W tej kwestii w orzecznictwie zarysowały się odmienne interpretacje.

Według pierwszej z nich, postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego nie przerywa biegu roszczenia odszkodowawczego dochodzonego przed sądem powszechnym. Przemawia za tym fakt, że postępowanie administracyjne o przyznanie prawa użytkowania wieczystego jest odrębnym i proceduralnie samoistnym postępowaniem, które nie dotyczy dochodzonego przed sądem roszczenia odszkodowawczego, a więc nie spełnia kryteriów skutkujących przerwaniem biegu roszczenia odszkodowawczego w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c.¹⁰⁴.

W myśl odmiennego poglądu, jeśli poszkodowany wybrał restytucję naturalną, a następnie zmienił żądanie na świadczenie pieniężne, to pierwsza czynność przerywa bieg przedawnienia w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c., gdyż restytucja naturalna jest tym samym odszkodowaniem, dochodzonym jedynie w innej formie¹⁰⁵.

¹⁰¹ Tak trafnie SN w uchwale z 21 maja 1981 r., III CZP 57/80, OSNCP 1982, nr 1, poz. 1; zob. także SN wyrok SN z 27 września 1973 r., III CRN 211/73, OSP 1974, nr 2, poz. 32.

¹⁰² Por. wyr. SN z 27 marca 1973 r., III CRN 211/73, OSPiKA 1974, nr 2, poz. 32.

¹⁰³ Pytanie skierowane do poszerzonego składu Izby Cywilnej postanowieniem SN z 15 stycznia 2016 r., I CSK 1080/14, LEX nr 1976237.

¹⁰⁴ Tak np. SN w wyrokach: z 16 lipca 2009 r., I CSK 499/08, Legalis nr 274040; z 18 grudnia 2013 r., I CSK 142/13, Legalis nr 1066907; z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, Legalis nr 215186.

¹⁰⁵ Tak np. SN w wyrokach z 19 stycznia 2000 r., I CKN 1038/98, Legalis nr 81809; z 23 września 2009 r., I CSK 96/09, Legalis nr 285244; z 13 października 2010 r., I CSK 25/10, Legalis nr 406106.

Należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy, formułując zagadnienie prawne do poszerzonego składu Izby Cywilnej SN z 15 stycznia 2016 r., I CSK 1080/14¹⁰⁶, opowiedział się za drugim stanowiskiem. Uznał bowiem, że reaktywowane na skutek stwierdzenia nieważności odmownej decyzji dekretowej postępowanie administracyjne dotyczy w istocie naprawienia szkody w postaci restytucji naturalnej. Odwołał się przy tym do treści regulacji art. 363 § 1 k.c.

W innej uchwale SN (13 lipca 2016 r., III CZP 14/16¹⁰⁷), w poszerzonym składzie 7 sędziów SN wyraził stanowisko, że postępowanie administracyjne o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego, toczące się po stwierdzeniu nieważności decyzji odmawiającej ustanowienia własności czasowej nieruchomości objętej dekretem warszawskim nie przerywa biegu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody spowodowanej nieustanowieniem tego prawa unieważnioną decyzją (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.). Zaznaczył jednocześnie, że uchwała ta dotyczy tylko przypadku nieważności decyzji odmawiającej właścicielowi hipotecznemu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu (a nie obejmuje decyzji wydanej z naruszeniem prawa), gdyż tylko w takim przypadku dochodzi do ponownego rozpoznania wniosku (art. 7 dekretu). Ponadto stwierdził, że ponowne wszczęcie postępowania administracyjnego nie ma na celu uzyskania odszkodowania i nie stanowi czynności przedsięwziętej bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia w rozumieniu art. 123 § 1 pkt 1 k.c.¹⁰⁸.

Stanowisko SN, jak się wydaje, także zasługuje na aprobatę.

Stwierdzenie nieważności decyzji odmawiającej właścicielowi hipotecznemu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) wywiera skutek *ex tunc* i powoduje, że sprawa, w której była wydana weryfikowana decyzja, wraca do rozpoznania w trybie zwykłego postępowania w pierwszej instancji¹⁰⁹. Następuje więc ponowne rozpoznanie wniosku dekretowego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu. Decyzja wydana w wyniku ponownego rozpoznania sprawy nie jest decyzją nadzorczą, tylko decyzją wydaną w pierwszej instancji. Decyzja taka nie może zatem stanowić prejudykatu dla wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym z racji szkody poniesionej na skutek

¹⁰⁶ LEX nr 1976237.

¹⁰⁷ Biul. SN 2016 nr 7.

¹⁰⁸ Uchwała SN (7) z 21 kwietnia 2017 r., I CSK 472/16, LEX nr 2433060; zob. także. M. Wałachowska, *op. cit.*, art. 442¹.

¹⁰⁹ E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1965, s. 283.

wydania nieważnej decyzji administracyjnej. Decyzja wydana w wyniku ponownego rozpoznania sprawy przesądza jedynie o przyznaniu lub odmowie przyznania prawa wieczystego użytkowania. Nie rozstrzyga ona o kwestiach podstaw do wniesienia roszczenia odszkodowawczego z powodu szkody spowodowanej decyzją wydaną z naruszeniem prawa¹¹⁰.

Ustanowienie użytkowania wieczystego w wyniku uwzględnienia wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego nie stanowi naprawienia szkody (nie jest restytucją naturalną). Dekret warszawski nie przewidywał kompensowania uszczerbku w majątkach dotychczasowych właścicieli wywołanego utratą prawa własności gruntu, lecz jedynie kompensowanie uszczerbku w postaci niezyskania prawa własności czasowej lub prawa zabudowy. Przyznanie byłemu właścicielowi prawa własności czasowej lub prawa zabudowy, a potem prawa użytkowania wieczystego, nie następowało tytułem rekompensaty lub odszkodowania¹¹¹.

Postępowanie administracyjne o ustanowienia prawa użytkowania wieczystego gruntu nie może więc przerywać biegu terminu przedawnienia stypizowanego w art. 160 k.p.a., gdyż dopiero w następstwie bezprawnej odmowy uwzględnienia wniosku powstaje szkoda i konkretyzują się wszystkie przesłanki roszczenia odszkodowawczego.

11. Problem określenia zakończenia biegu terminu przedawnia

Jednym z kluczowych zagadnień dla odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wywołanie niezgodnymi z prawem działaniami o charakterze planistycznym jest także kwestia zakończenia biegu terminu przedawnienia. Chodzi tu głównie o zakończenie biegu terminu dziesięcioletniego, liczonego od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (art. 442¹ k.c.). Pojawia się tu pytanie, czy bieg dziesięcioletniego terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody, liczony od dnia zdarzenia wywołującego szkodę, może zakończyć się przed upływem trzech lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej

¹¹⁰ Zob. A. Polus, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16*, *Młody Jurysta* 2017 nr 1, s. 73-80.

¹¹¹ Zob. uchwała SN z 6 marca 2015 r., III CZP 111/14, OSNC 2016, nr 1, poz. 4.

naprawienia. Chodzi tu bowiem o materię prawną, w której pojawiły się odmienne propozycje interpretacyjne.

Według jednej z nich, bieg dziesięcioletniego terminu przedawnienia nie może skończyć się wcześniej niż z upływem 3 lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia (termin *a tempore scientiae*). Innymi słowy, jeżeli szkoda ujawniła się po upływie 10 lat od daty zdarzenia, poszkodowany będzie mógł dochodzić odszkodowania w okresie 3 lat od dnia, w którym dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia¹¹².

Według odmiennego stanowiska, roszczenie odszkodowawcze przedawnia się po upływie dziesięcioletniego terminu niezależnie od tego, czy poszkodowany miał świadomość wyrządzonej szkody i znał jej sprawcę¹¹³. W sytuacji, w której szkoda (z wyłączeniem przypadków szkód na osobie) powstanie później niż 10 lat od zdarzenia, ją powodującego, termin przedawnienia upłynie jeszcze przed powstaniem roszczenia. Jeśli jednak poszkodowany dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o szkodzie i jej sprawcy przed upływem tego terminu, aby uniknąć podniesienia z sukcesem zarzutu przedawnienia, musi wystąpić z roszczeniem przed upływem 3 lat, licząc od dnia dowiedzenia się o szkodzie i sprawcy szkody¹¹⁴.

Omawiana problematyka pozostaje stale aktualna, mimo że w dniu 16 września 2019 r. weszła w życie ustawa nowelizująca k.p.a. w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji¹¹⁵, w tym także decyzji planistycznych. Zgodnie z nowym przepisem art. 156 § 2 k.p.a., nie stwierdza się nieważności decyzji, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a., jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat lub gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Ustawodawca ograniczył więc możliwość stwierdzenia nieważności wszystkich decyzji, także tych wydanych bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Jest to swoiste *novum* legislacyjne, gdyż do tej pory nie ograniczono czasowo możliwości stwierdzenia nieważności takich decyzji. Warto podkreślić, że większość postępowań prejudycjalnych dotyczyło stwierdzania właśnie nieważności decyzji planistycznych z uwagi na rażące naruszenie prawa. Nowelizacja ta nie wpłynęła w sposób widoczny na kwestie przedawnienia. Nie stwierdza się bowiem nieważności

¹¹² Wyrok SA w Katowicach z 15 stycznia 2014 r., V ACa 618/13, LEX nr 1437983.

¹¹³ P. Zakrzewski, *op. cit.*, art. 118.

¹¹⁴ Wyrok SA w Poznaniu z 24 października 2019 r., I ACa 256/19, LEX nr 3127875.

¹¹⁵ Por. art. 156 § 2 k.p.a. zmieniony przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r., Dz.U.2021.1491.

decyzji, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, co koresponduje z dziesięcioletnim terminem przedawnienia liczonym *a tempore facti*.

Nadal do decyzji, których nieważności nie można stwierdzić ze względu na upływ 10 lat od doręczenia lub ogłoszenia zastosowanie, znajdzie przepis art. 158 § 2 k.p.a. Organ administracji publicznej stwierdza jej wydanie z naruszeniem prawa w związku z wadą uzasadniającą stwierdzenie nieważności (art. 158 § 2 k.p.a.). Do tego stwierdzenia może dojść więc po upływie dziesięcioletniego terminu przedawnienia liczonego *a tempore facti* (art. 442¹ k.c.). Jak wiadomo, stwierdzenie, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa jest prejudykatem w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c.¹¹⁶ Oznacza to, że w dalszym ciągu pozostaje aktualna kwestia określenia biegu dziesięcioletniego terminu przedawnienia od dnia zdarzenia sprawczego. Wydaje się, że roszczenie przedawni się zanim szkoda zostanie ujawniona, ponieważ przedawnienie rozpocznie bieg przed powstaniem roszczenia o jej naprawienie¹¹⁷.

Warto jednak zauważyć, że przepis art. 442¹ § 1 zd. 2 k.c. ustanowiony został dla sytuacji typowych, w których szkoda następuje jednocześnie ze zdarzeniem ją powodującym, bądź niezwłocznie po nim. W tym samym momencie (zdarzenie szkodzące i moment powstania szkody) zazwyczaj poszkodowany jest świadomy zarówno zdarzenia szkodzącego, jak i szkody, a roszczenie odszkodowawcze staje się już wtedy wymagalne, nawet jeżeli poszkodowany nie zna jeszcze osoby odpowiedzialnej za uszczerbek. W takich przypadkach uzasadnione jest związanie rozpoczęcia biegu przedawnienia z zaistnieniem zdarzenia wywołującego szkodę (popełnieniem czynu niedozwolonego)¹¹⁸.

W sytuacji, w której szkoda nie powstaje równocześnie ze zdarzeniem ją wywołującym, wykładnia literalna przepisu art. 442¹ k.c. prowadzi do swoistego paradoksu, gdyż *de facto* „przedawnia się czyn niedozwolony” (wydanie niezgodnej z prawem decyzji planistycznej), a nie roszczenie, ponieważ powstało ono dopiero w momencie uzyskania prejudykatu. Jak wiadomo, przedmiotem przedawnienia może

¹¹⁶ Zob. np. wyrok SN z 21 października 2016 r., IV CSK 26/16, LEX nr 2162818.

¹¹⁷ Zob. M. Balwicka-Szczyrba, *W sprawie zasad przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody na mieniu w oparciu o art. 442¹ § 1 k.c.*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2015 nr 3, s.89.

¹¹⁸ Zob. A. Jodkowski, *Powstanie szkody a moment rozpoczęcia biegu przedawnienia deliktowych roszczeń odszkodowawczych* [w:] *Wybrane zagadnienia prawa cywilnego*, (red.) M. Warciński, K. Zaradkiewicz, Warszawa 2008, s. 128.

być istniejące roszczenie (w tym odszkodowawcze), a nie czyn niedozwolony¹¹⁹. Podzielić należy zatem stanowisko SN, że jeżeli powstanie szkody nie zbiega się w czasie ze zdarzeniem ją wywołującym, dziesięcioletni termin przedawnienia roszczenia biegnie od powstania tej szkody, niezależnie od tego, kiedy nastąpiło zdarzenie ją wyrządzające (art. 442¹ § 1 k.c.). Rozstrzygającą o początku biegu tego terminu przedawnienia jest przesłanka obiektywna w postaci istnienia szkody, a nie jej rozwój i rozmiary. Dlatego zarówno późniejsze zwiększenie się szkody, jak i nieświadomość poszkodowanego co do istnienia roszczenia pozostaje bez wpływu na rozpoczęcie biegu wymienionego terminu¹²⁰.

Przedawnienie nie może rozpocząć swojego biegu zanim nie powstanie roszczenie majątkowe będące jego przedmiotem. W odniesieniu do omawianej decyzji planistycznej poszkodowany dowiadyuje się zazwyczaj o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia dopiero w sytuacji, w której stwierdzono nieważność takiej decyzji. Stwierdzenie nieważności decyzji stanowi w tym przypadku niezbędny warunek dochodzenia roszczenia odszkodowawczego¹²¹. Wcześniej bowiem nie istnieje roszczenie - a jak wiadomo - roszczenie nieistniejące nie może ulec przedawnieniu¹²².

¹¹⁹ Bliżej M. Niedośpiął, *Glosa do wyroku SA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2000 r., I ACa 208/00*, LexPolonica nr 352319, OSA 2002, nr 2, s. 75.

¹²⁰ Tak też np. SN w wyroku z 10 czerwca 1986 r., III CRN 101/86, LEX nr 8762.

¹²¹ W zakresie wyłączenia nieruchomości ponad rzeczywiste potrzeby zrealizowania celu wyłączenia zob. np. wyrok SA w Gdańsku z 28 sierpnia 2019 r., I ACa 196/19, LEX nr 3127763.

¹²² Zob. J. Forystek, A. Starczewski, *Przedawnienie roszczeń o odszkodowanie za szkody spowodowane bezprawną decyzją administracyjną. Glosa do postanowienia SN z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09*, PS 2010, nr 4, s. 28-41.

Główne tezy rozprawy

Ochrona praw podmiotowych

Teza 1 W pewnych obszarach obrotu prawnego ochrona prawna właścicieli nieruchomości wydaje się niewystarczająca

Dotyczą one przede wszystkim występowania tzw. luki planistycznej, czyli sytuacji, w której mpzp uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r. stracił moc obowiązującą z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2004 r., a gmina nie zdążyła w przepisany czas uchwalić nowego aktu planistycznego. Nowelizacja u.p.z.p, która weszła w życie w dniu 7 stycznia 2023 r.¹, mająca na celu dostosowanie przepisów do wyroku TK z dnia 22 maja 2019 r., SK 22/16², nie w pełni zrealizowała orzeczenie TK. Trybunał uznał bowiem, że art. 37 ust. 1 u.p.z.p. rozumiany w ten sposób, iż pozwala na ustalenie mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w mpzp, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Znowelizowane przepisy, co należy ocenić pozytywnie, spowodowały zrównanie sytuacji prawnej podmiotów na obszarach objętych tzw. luką planistyczną z sytuacją prawną podmiotów, na których nie zaistniały takie okoliczności. Odszkodowanie w obu przypadkach będzie równe różnicy między poprzednim a nowym planem. Weześniej odszkodowania w okresie trwania tzw. luki planistycznej były uzależnione od faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości.

Należy zgłosić jednak zastrzeżenia dotyczące stosowania art. 37 ust. 1 u.p.z.p. jedynie do „planów miejscowych szczegółowych”, przy pominięciu zupełnie „miejscowych planów ogólnych”. W art. 37 ust. 11a u.p.z.p. wprowadzono bowiem zakaz uwzględniania zmiany wartości nieruchomości będącej skutkiem uchwalenia lub zmiany planu ogólnego, przy określaniu wartości nieruchomości w przypadku faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości przed uchwaleniem planu. Wyłączenie to powoduje, że tylko na obszarach objętych planami szczegółowymi możliwe jest, zastosowanie wprowadzonego rozwiązania prawnego w zakresie ustalania wartości nieruchomości na potrzeby odszkodowania. *De facto* prowadzi to do sytuacji, w której jedynie właściciele nieruchomości, dla których uchwalono miejscowe plany szczegółowe, będą mogli skorzystać z znowelizowanego sposobu ustalania wysokości

¹ Dokonana na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2022.2747).

² OTK-A 2019/48.

odszkodowania. Dokonując takiego wyłączenia ustawodawca doprowadził, jak się wydaje, do zawężenia kręgu podmiotów uprawnionych do dochodzenia odszkodowania na nowych zasadach. Podkreślić przy tym należy, że sporządzanie planów szczegółowych nie było obligatoryjne i obejmowało jedynie małe obszary (niekiedy części miasta lub gminy). W przeważającej większości warunki i sposoby zagospodarowania gruntów ustalane były na podstawie ogólnych planów miejscowych.

De lege ferenda zasadne byłoby objęcie nowymi zasadami ustalania odszkodowań także podmioty, których nieruchomości zostały objęte miejscowymi planami ogólnymi. Poprzednio obowiązujące plany powinny być brane pod uwagę, choćby przy ocenie zasadności roszczeń odszkodowawczych (zgłaszanych na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p.). Takie rozwiązanie wydaje się zasadne i proobywatelskie, tworząc przy tym historyczną ciągłość zagospodarowania danego terenu.

Teza 2 Brak odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego z tytułu pozbawienia prawa korzystania z mienia oraz wyrządzonej tym samym szkody legalnej na skutek wejścia w życie uchwały reklamowej niezasadnie ogranicza prawo własności

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2023 r., P 20/19³ trafnie orzekł, że art. 37a ust. 9 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Ustawodawca dokonał fragmentarycznej regulacji prawnej, odnosząc się jedynie do warunków i terminu dostosowania istniejących tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków określonych w uchwałach reklamowych. Pominięto natomiast element regulacji, który powinien być integralną, funkcjonalną częścią normy. Jest nim oczywiście, możliwość samodzielnego wprowadzenia przez organ gminy przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkody legalnej w aktach prawa miejscowego. Nakaz likwidacji nośników reklamowych posadowionych w oparciu o pozwolenie na budowę lub zgłoszenie w sytuacji, w której

³ Wyrok TK z 12.12.2023 r., P 20/19, OTK-A 2023, nr 102.

uchwała krajobrazowa w danym miejscu ich zakazuje, prowadzi *de facto* do uniemożliwienia korzystania z istniejącego prawa podmiotowego.

Przepis art. 37a ust.9 u.p.z.p. w zakresie, w którym nie wprowadził mechanizmu kompensacyjnego, doprowadził też ewidentnie do niezasadnego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów. Należy zwrócić uwagę na to, że uchwała krajobrazowa, podobnie jak mpzp, określa możliwość zagospodarowania konkretnych nieruchomości, a ustalenia w niej zawarte mogą oddziaływać w sposób istotny na prawa podmiotowe jej adresatów, w szczególności mogą one kształtować dopuszczalny sposób wykonywania prawa własności, będąc jednym z jej ustawowych wyznaczników (art. 140 k.c.). Postanowienia uchwały krajobrazowej, podobnie jak postanowienia planu miejscowego, mogą także prowadzić do ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z prawa podmiotowego. Pokreślić należy, że w przypadku szkód legalnych wywołanych wejściem w życie mpzp ustawodawca przewidział odszkodowanie dla właścicieli nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Niezasadne zatem było uniemożliwienie dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które doznały szkody w związku z wejściem w życie uchwał krajobrazowych.

Ponadto nakaz likwidacji nośników reklamowych posadowionych w oparciu o pozwolenie na budowę lub zgłoszenie narusza zasadę ochrony praw słuszenie nabytych. Właściciele nieruchomości, którzy występowali o pozwolenia na budowę tablic i nośników reklamowych, działali zgodnie z przepisami obowiązującego wówczas prawa. Posadowione na podstawie decyzji administracyjnej objekty pozwalają na prowadzenie działalności reklamowej. Odebranie możliwości prowadzenia działalności, bez zapewnienia słusznego odszkodowania, sprawia, że przepisy nie różnicują w ogóle grup podmiotów, które swoją działalność prowadziły legalnie, na podstawie prawomocnych pozwoleń oraz takich, które tablice i nośniki wzniosły bez tych pozwoleń. Warto dodać, że przepis art. 37a ust. 9 u.p.z.p. zdaje się pozostawać także w sprzeczności z generalną zasadą polskiego prawa zagospodarowania przestrzennego, jaką jest trwałość udzielonych zgód budowlanych bez względu na późniejsze zmiany przeznaczenia planistycznego nieruchomości.

De lege ferenda przepisy dotyczące rozmieszczenia obiektów reklamowych i urządzeń małej architektury należałoby chyba uregulować w jednolitym akcie planistycznym, który w sposób kompleksowy ustali zasady zagospodarowania terenu, tworząc przy tym spójną całość.

Teza 3 Niezasadne pozostaje wyłączenie spod ochrony prawnej za szkody spowodowane legalnym działaniem planistycznym podmiotów, którym przysługują niektóre prawa obligacyjne i ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości

Ochronie prawnej w rozumieniu art. 129 p.o.ś. podlega przede wszystkim „k o r z y s t a n i e z n i e r u c h o m o ś c i”. Regulacja tego przepisu doprowadziła do trudnej do zaakceptowania sytuacji, polegającej na wyłączeniu spod ochrony prawnej podmioty, które korzystają z nieruchomości. To właśnie w stosunku do tych podmiotów oddziaływanie aktów planistycznych może być najsilniejsze. Długoletni dzierżawca lub najemca nieruchomości chyba najpełniej i bezpośrednio ponoszą negatywne skutki wprowadzenia obszaru ograniczonego korzystania. Wydaje się, że ustawodawca zamierzał rozszerzyć zakres ochrony prawnej za poniesioną szkodę, powstałą na skutek ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska. Odniesienie się jednak do ogólnej kategorii praw rzeczowych na nieruchomości spowodowało, że ochroną prawną objęte zostały podmioty, których prawo nie polega jedynie na korzystaniu z nieruchomości. Pozbawione zostały natomiast ochrony prawnej podmioty, które korzystają z nieruchomości na podstawie ograniczonych praw rzeczowych. Takie rozwiązanie prawne stanowi odstępianie od tradycyjnego ujęcia zagadnienia, gdzie ochronie prawnej podlega prawo własności jako prawo najważniejsze i podobne mu prawo użytkowania wieczystego.

De lege ferenda należałoby rozważyć zrównanie sytuacji prawnej podmiotów legitymowanych czynnie do wystąpienia z roszczeniami z tytułu ograniczenia własności uregulowanych w art. 36 u.p.z.p. oraz art. 129 p.o.ś., poprzez ograniczenie zakresu ochrony uregulowanej w art. 129 ust. 2 p.o.ś. tylko do właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości albo rozszerzyć zakres ochrony uregulowanej w art. 36 u.p.z.p. na podmioty, którym przysługują prawa rzeczowe na nieruchomości.

Tryb dochodzenia roszczeń

Teza 1 Prejudykatem w rozumieniu art. 417¹ k.c. może być także postępowanie nadzorcze sprawowane przez wojewodę

Z pełną świadomością tego, że w literaturze dominuje stanowisko odmienne wyrażono pogląd, że za wskazaną tezę przemawiać może m.in. fakt, iż rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, które stało się prawomocne, będzie eliminowało z obrotu prawnego mpzp. To z kolei uniemożliwiłoby wydanie późniejszego orzeczenia przez

sąd administracyjny o niezgodności z prawem mpzp, z uwagi na brak przedmiotu oceny. W takim przypadku wyłączenie uznania za prejudykat rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody w sprawie stwierdzenia nieważności mpzp, może zablokować *de facto* drogę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

Wykładnia literalna przepisu art. 417¹ § 1 k.c. zdaje się także przemawiać za takim stanowiskiem. Z treści przepisu nie wynika bowiem *explicite*, że prejudykatem może być wyłącznie orzeczenie sądu. Ustawodawca wskazał jedynie na konieczność stwierdzenia „we właściwym postępowaniu” niezgodności aktu normatywnego z aktem hierarchicznie wyższym. Z treści przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdaje się wypływać wniosek, że postępowaniem właściwym dla stwierdzenia niezgodności mpzp może być także postępowanie nadzorcze sprawowane przez wojewodę. Środkiem nadzoru jest stwierdzenie nieważności całości lub części uchwały rady gminy w sprawie uchwalenia mpzp.

Innym argumentem przemawiającym za tym stanowiskiem jest tożsamość w zakresie kryterium badania aktów prawa miejscowego dokonywanej przez sądy administracyjne i organy nadzoru. W świetle regulacji art. 171 ust. 1 Konstytucji RP kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym jest legalność jego działania. Kryterium to jest tożsame z kryterium, na podstawie którego kontrolę sprawuje sąd administracyjny. Oznacza to, że zarówno postępowanie przed sądem administracyjnym, jak i postępowanie nadzorcze zmierzają do oceny legalności aktu prawa miejscowego, co może właśnie prowadzić do uznania obydwu postępowań za „odrębne postępowania, w których stwierdzono niezgodność aktu normatywnego z prawem” w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c.

Teza 2 Stwierdzenia nieważności mpzp nie powoduje automatycznie, że decyzja o pozwoleniu na budowę obarczona jest wadą nieważności

Stwierdzenia nieważności mpzp stanowi jedynie podstawę wzruszenia decyzji w trybie art. 147 § 2 p.p.s.a. Świadczy o tym m.in. zasada trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 k.p.a.) i związana z tym ochrona praw nabytych. Nieważność decyzji można stwierdzić tylko w przypadkach określonych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Przepis ten dopuszcza jako jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, wydanie jej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Utrata przez przepisy prawne stanowiące podstawę prawną decyzji mocy obowiązującej nie powoduje jednak uznania, że decyzja została wydana bez podstawy prawnej

w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. lub też z rażącym naruszeniem prawa. Wada ta odnosi się do takich decyzji, które nie mają podstawy w żadnym akcie ustawodawczym ani w przepisie wykonawczym, wydanym na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym.

Współczesny model planistyczny w Polsce

Teza 1 Znowelizowany model planowania przestrzennego ma zasadnicze wady

Z aprobatą należy przyjąć zastąpienie studiów warunków i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy planami ogólnymi oraz nadanie im rangi aktu prawa miejscowego. Dostrzec należy jednak zasadniczą wadę proponowanych zmian, nie uwzględniają one bowiem wydłużenia wszystkich niezbędnych terminów. Dotyczy to terminu uregulowanego w art. 59 ust 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw⁴. Zgodnie z tym przepisem, wydanie decyzji WZ na wniosek złożony od 1 stycznia 2026 r. będzie możliwe jedynie, wówczas gdy w danej gminie obowiązywać będzie plan ogólny. Proponowana nowelizacja, bez zmiany tego przepisu, spowoduje, że od 1 stycznia 2026 r. do 31 grudnia 2027 r. nie będzie można skutecznie wydać decyzji WZ.

Ponadto wydłużenie terminu obowiązywania studiów może prowadzić jeszcze do jednej nieprawidłowości. Otóż w aktualnym stanie prawnym (w trakcie obowiązywania przepisów przejściowych) znacznie ograniczono możliwość zmiany studium. Obecne przepisy pozwalają na jego zmianę jedynie w przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego lub inwestycji odnoszącej się do gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju i wybranymi złożami kopalin. Co istotne, do czasu uchwalenia planów ogólnych, gminy przy zmianie mpzp zobowiązane są do przestrzegania zgodności planu miejscowego ze studium (art. 15 u.p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu). Oznacza to, że gminy w okresie przejściowym nie będą mogły realizować projektów inwestycyjnych niezgodnych z postanowieniami studium. Wydłużenie okresu obowiązywania studiów do końca 2027 r. spowodować może radykalne zmniejszenie inwestycji budowlanych na terenach, dla których studium

⁴ Dz. U. z 2023, poz. 1688.

przewiduje inny sposób zagospodarowania niż zamierzona inwestycja. Warto podkreślić, że jednym z głównych i właściwych zamierzeń reformy planowania przestrzennego było uproszczenie procedur planistycznych i zakończenie trwającego tzw. chaosu przestrzennego. Wydaje się jednak, że wprowadzana reforma planowania może wywołać efekt odwrotny. Gminy nie są przygotowane finansowo, ani logistycznie na uchwalenie planów ogólnych do 31 grudnia 2025 r. Wydłużenie terminu do 31 grudnia 2027 r. tego problemu nie rozwiąże, a jedynie może przyczynić się do zmniejszenia podaży gruntów pod inwestycje, co może spowodować wzrost cen i w efekcie prowadzić do ograniczenia inwestycji.

Teza 2 Organy gminy wydawały zbyt dużą ilość decyzji o warunkach zabudowy

Decyzje WZ z uwagi na niskie pokrycie mpzp powierzchni kraju, stały się *de facto* podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią. Były one wydawane bez wymaganych analiz i przeprowadzenia bilansów terenów pod zabudowę. Ponadto wydawanie decyzji WZ na czas nieoznaczony przyczyniło się do pogłębienia istniejącego tzw. chaosu przestrzennego. W obrocie prawnym funkcjonują bowiem decyzje WZ, wydane nawet kilkanaście lat temu, a trwające procesy budowlane sprawiają, że sąsiedztwo nieustannie się zmienia. Może to prowadzić do sytuacji, w której realizacja wydanej wiele lat wcześniej decyzji wywoła konflikty przestrzenne. Ponadto brak ustawowego powiązania decyzji WZ z ustaleniami studium, może umożliwić np. budowę osiedli mieszkaniowych na terenach bez dostępu do dróg i komunikacji publicznej, generując koszty po stronie gmin, które zobligowane będą zapewnić w przyszłości mieszkańcom dostęp do tych podstawowych usług.

Niewątpliwie istnieje konieczność zmian w zakresie zasad i warunków wydawania WZ. W obecnym kształcie instrument ten, jak się wydaje nie daje wystarczającej gwarancji zachowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Decyzje takie podważają także rolę i znaczenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, głównie przez brak konieczności uwzględnienia przy wydawaniu WZ postanowień zawartych w studium.

Czasowe ograniczanie zgłaszania i dochodzenia roszczeń

Teza 1 Trzyletni termin do wystąpienia z roszczeniem w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości (art. 129 p.o.ś.) jest zbyt krótki

Początkowo termin do wystąpienia z roszczeniem w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, o których mowa w art. 129 p.o.ś, wynosił 2 lata od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego, powodującego ograniczenie korzystania z nieruchomości. Jednak na skutek wyroku TK, który uznał przepis art. 129 ust. 4 p.o.ś. za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, termin ten został wydłużony do 3 lat. Wydaje się to też niewystarczające. Odnotować należy, że na gruncie innych ustaw terminy zawite prawa materialnego są dłuższe, a ich okres często wynosi pięć lat. Tak np. w przypadku roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek uchwalenia mpzp, termin zgłaszania roszczeń wynosi 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana, stały się obowiązujące. Zestawienie treści przepisów art. 129 p.o.ś. z regulacjami art. 36-37 u.p.z.p. ujawnia sporą niespójność rozwiązań przyjętych w ramach poszczególnych aktów normatywnych w zakresie dochodzenia zbliżonych prawnie roszczeń. Przepisy obydwu ustaw dotyczą ingerencji władczych skutkujących ograniczeniem sposobów korzystania z nieruchomości w drodze aktów normatywnych, ustalających szczególne warunki użytkowania nieruchomości (rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego). O podobieństwie świadczy także treść art. 130 ust. 2 p.o.ś., z którego wynika, że przepisy ustawy nie wykluczają możliwości ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska na podstawie przepisów u.p.z.p. Tymczasem rozwiązania prawne w obu ustawach, dotyczące terminu do wystąpienia z roszczeniami są diametralnie różne.

Podkreślić należy, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów uprawnionych do zgłaszania roszczeń odszkodowawczych w zakresie kreowania różnych okresów ich zgłaszania, w zależności od sposobu prawnej ingerencji, budzi wątpliwości w zakresie zgodności z konstytucyjnymi zasadami: równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) oraz równej ochrony dla wszystkich praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Trzyletni termin został określony tylko do wystąpienia z roszczeniami z tytułu uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym

przeznaczeniem w następstwie wejścia w życie aktu o utworzeniu OOU. Wydaje się, że forma prawna aktu ingerencji nie jest odpowiednim kryterium różnicowania sytuacji prawnej podmiotów poszkodowanych, zatem przyjęte rozwiązania prawne trudno uznać za spójne i odpowiadające, jak się wydaje konstytucyjnym wymogom równości wobec prawa.

De lege ferenda należałoby racjonalnie ujednoczyć przepisy w zakresie terminu do zgłaszania roszczeń z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Trzyletni termin do zgłaszania roszczeń nie odpowiada średniej długości terminów zawitych funkcjonujących w różnych działach polskiego systemu prawnego (są one dłuższe wynoszą bowiem 5 lat, por. np. art. 534 k.c.). Należy zatem postulować o dostosowanie terminu, o których mowa w art. 129 ust 1-3 p.o.s., do funkcjonujących w obrocie prawnym 5 letnich terminów zawitych.

Teza 2 Roszczenia przewidziane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, co pozostaje niewystarczające dla zastosowania trzyletniego terminu określonego w art. 118 k.c.

Trzyletni termin ma na celu przyspieszenie obrotu gospodarczego, natomiast w przypadku roszczeń tego rodzaju nie mamy w ogóle do czynienia z takim obrotem. Bez znaczenia dla tej kwalifikacji pozostaje więc fakt, czy roszczenie powstało w relacji obustronnie profesjonalnej, czy też profesjonalista (przedsiębiorca) występuje tylko po jednej stronie stosunku prawnego. Nie sposób bowiem dostrzec związku roszczeń wynikających z ograniczenia wykonywania prawa własności na skutek władczych działań planistycznych gminy z prowadzeniem działalności gospodarczej nawet w szerokim znaczeniu. Należy zatem przyjąć, że do czynności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej mogą być zakwalifikowane jedynie czynności podejmowane w celu realizacji zadań mieszczących się w przedmiocie działalności gospodarczej dokonującego ich podmiotu.

Oddziaływanie na wartość nieruchomości, czy też ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z uchwaleniem przez radę gminy planu miejscowego nie jest zależne od tego, czy na danej nieruchomości prowadzono działalność gospodarczą. Tym bardziej nie można powiązać omawianego roszczenia odszkodowawczego z prowadzeniem przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej.

Należy także zauważyć, że w art. 118 k.c. zastrzeżono krótszy termin przedawnienia dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, ale

nie przesądzo, czy chodzi tu o roszczenia przysługujące przedsiębiorcy. W związku z tym przyjmuje się, że zróżnicowanie terminów przedawniania określonych w tym przepisie nie zależy od charakteru podmiotu, któremu to roszczenie przysługuje, ale wyłącznie od tego, czy takie roszczenie można zakwalifikować jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Teza 3 Termin przedawnienia roszczeń za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji, rozpoczyna swój bieg od prawomocnego wyroku stwierdzającego, że decyzje organu pierwszej i drugiej instancji opierały się na błędnej wykładni prawa materialnego

Bieg terminu liczony *a tempore scientiae* nie może rozpocząć się wcześniej niż moment uzyskania wiedzy o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia (w tym przypadku organie władzy publicznej za który odpowiedzialność ponosi j.s.t. oraz wojewoda za którego odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa). Dopiero prawomocny wyrok sądu wyczerpuje przesłankę wymaganej wiedzy poszkodowanego o szkodzie. Poszkodowany uzyskuje bowiem wówczas wiedzę o niezgodności z prawem działań zarówno organu pierwszej jak, i drugiej instancji.

Stanowisko takie uzasadnia również fakt, że dochodzenie odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem ostatecznej decyzji uzależniono od uprzedniego stwierdzenia jej niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu (art. 417¹ § 2 k.c.). Chodzi tu o stwierdzenie nieważności decyzji z powodu kwalifikowanych naruszeń określonych w art. 156 § 1 k.p.a. lub o stwierdzenie - w sytuacji, o której mowa w art. 158 § 2 k.p.a. - wydania decyzji z takimi kwalifikowanymi naruszeniami prawa. Dopiero orzeczenie sądu stwierdzające niezgodność z prawem (zarówno decyzji organu pierwszej instancji, jak i organu nadzorczego) ma charakter prejudykatu. Przesądza on o istnieniu jednej z przesłanek odpowiedzialności deliktowej, bezprawność działania organu przy wydaniu decyzji.

Teza 4 Bieg dziesięcioletniego terminu przedawnienia nie może skończyć się wcześniej niż z upływem 3 lat od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia (termin *a tempore scientiae*)

Jeżeli powstanie szkody nie zbiega się w czasie ze zdarzeniem ją wywołującym, dziesięcioletni termin przedawnienia roszczenia biegnie od powstania tej szkody, niezależnie od tego, kiedy nastąpiło zdarzenie ją wyrządzające (art. 442¹ § 1 k.c.). Rozstrzygającą o początku biegu tego terminu przedawnienia jest przesłanka

obiektywna w postaci istnienia szkody, a nie jej rozwój i ostateczny rozmiar. Dlatego zarówno późniejsze zwiększenie się szkody, jak i nieświadomość poszkodowanego co do istnienia roszczenia pozostaje bez wpływu na rozpoczęcie biegu wymienionego terminu.

W sytuacji, w której szkoda nie powstaje równocześnie ze zdarzeniem ją wywołującym, przyjęcie wykładni literalnej przepisu art. 442¹ k.c. prowadzi do swoistego paradoksu, gdyż *de facto* „przedawnia się czyn niedozwolony” (wydanie niezgodnej z prawem decyzji planistycznej), a nie roszczenie, ponieważ powstało ono dopiero w momencie uzyskania prejudykatu. Przedawniać się może więc istniejące roszczenie (w tym odszkodowawcze), a nie czyn niedozwolony.

Bibliografia:

- Adamczyk M.** *Niezgodność z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa*, Warszawa 2019
- Adamczyk M.** *Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów działu IX ustawy – Prawo ochrony środowiska*, PPP 2021 nr 11
- Adamiak B.** *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, PiP 2002 nr 9
- Adamiak B.** [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, (red). R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014
- Adamiak B.** *Prawo procesowe administracyjne. SPA Tom 9*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020
- Adamiak B., Borkowski J.** *Postępowanie administracyjne i sądownicze administracyjne*, Warszawa 2006
- Bagińska E.** *Glosa do wyroku SN z dnia 4 sierpnia 2006 r., III CSK 138/05*, OSP 2008, nr 3
- Bagińska E.** *Odpowiedzialność deliktowa w razie niepewności związku przyczynowego: studium prawnoporównawcze*, TNOiK, Toruń 2013
- Bagińska E.** *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006
- Bagińska E.** *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem i wykonaniem nieostatecznej decyzji. Glosa do uchwały SN z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05*, GSP-Prz.Orz. 2007, nr 3

- Bagińska E.** Węzłowe problemy odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle najnowszego orzecznictwa, GSP 2015, t. XXXIV
- Bagińska E.** [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji. SPA Tom 12*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016
- Balwicka-Szczyrba M.** *W sprawie zasad przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody na mieniu w oparciu o art. 442¹ § 1 k.c.*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2015 nr 3
- Bałękowski K.** *Gminy zyskają realnie tylko kilka miesięcy na plany ogólne*, Dziennik Gazeta Prawna z 20.03.2024 nr 57
- Bałękowski K.** *Nie ma zgody na odroczenie przez gminy uchwalenia planów ogólnych, bo bez tego będzie problem z Krajowym Planem Odbudowy*, Dziennik Gazeta Prawna z 29.01.2024 nr 20
- Bałękowski K.** *Gminy zwrócą kary za usunięcie reklam*, Dziennik Gazeta Prawna z 18.12.2023
- Bałękowski K.** *Za mało czasu i pieniędzy dla gmin na plany ogólne*, Dziennik Gazeta Prawna z 18.04.2023 nr 25
- Banaszak B.** *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999
- Banaszak B.** *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017
- Banaszak B.** *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis/el.2012
- Banaszkiewicz B.** *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, (red.) M. Wyrzykowski, Warszawa 2001
- Banaszczyk Z.** [w:] *Kodeks cywilny Komentarz t. 1*, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 2002
- Banaszczyk Z.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 2005

- Banaszczyk Z.** [w:] *Kodeks cywilny Komentarz, t. I*, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 2015
- Banaszczyk Z.** *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012
- Banaszczyk Z.** *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015
- Banaszczyk Z.** [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna, SPP, t. 6*, (red.) A. Olejniczak, Warszawa 2009
- Banaszczyk Z.** [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna, SPP, t. 6*, (red.) A. Olejniczak, Warszawa 2018
- Banaszczyk Z.** [w:] *Prawo zobowiązań - część ogólna. SPP, t.6*. (red.) A. Olejniczak Warszawa 2023
- Battis U.** *Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht*, Stuttgart 2017
- Barrow C., Barrow P.** *Business plan*, Warszawa 1992
- Bartosiewicz A.** *Pojęcie ostateczności decyzji administracyjnej w świetle zastosowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy*, Krytyka Prawa, 2014, tom 6
- Bączyk M.** *Odpowiedzialność za utracone korzyści na skutek bezprawnej decyzji administracyjnej* [w:] *Czyny niedozwolone w prawie polskim i prawie porównawczym*, (red.) M. Nesterowicza, Warszawa 2012
- Bąkowski T.** *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego terenu*, Warszawa 2001
- Bąkowski T.** *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004
- Bąkowski T.** *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX/el. 2004

- Bąkowski T.** *Wpływ przemian ustrojowych w Polsce na prawo zagospodarowania przestrzennego*, ST nr 1-2/2000
- Bąkowski T.** [w:] *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, (red.) W. Sz wajdler, T. Bąkowski, Toruń 2004
- Bąkowski T., Kaszubowski K.** *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, (red.) I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012
- Biały A.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczególna (art. 765–921(16))*, red. M. Fr as, M. Habdas, Warszawa 2018
- Boć J.** *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971
- Bogusz M.** Glosa aprobu jąca do postanowienia TK z 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004/9/97, GSP 2020, nr 1
- Glosa do wyroku NSA z dnia 24 lutego 1995 r., III SA 19/94, OSP 1997 nr 6*
- Bojarski P.** [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, (red.) W. Radecki, Wrocław 2006
- Borkowski J.** [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2012
- Bosek L.** *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007
- Bosek L.** *Glosa do postanowienia z 30.05.2003 r., III CZP 34/03*, Prokuratura i Prawo 2004 nr 2. PiP 2003 nr 12
- Bosek L.** *Konstytucyjna formuła odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej*, [w:].

- Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, SPA t. 2, Warszawa 2012,*
- Bosek L., Wild M.** *Kontrola konstytucyjności prawa, Warszawa 2014*
- Boujong K.** *Staatshaftung fuer legislatives und normatives Unrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, [w]: Verantwortlichkeit und Freiheit: die Verfassung als wertbestimmte Ordnung. Festschrift fuer Willi Geiger zum 80. Geburtstag, (red.) H. Feller, P. Kirchhof, Tuabingen 1989*
- Brodowski B** *Rejestr Urbanistyczny, <https://kglegal.pl/rejestr-urbanistyczny> [dostęp z 2901.2024 r.]*
- Brzeszczyńska S.** *Nieruchomości. Aspekty podatkowe i cywilnoprawne, Warszawa 2012*
- Brzeziński T.** *Kara za niezgodne z prawem umieszczenie reklamy, Przegląd Podatkowy 2016 nr 8*
- Brzeziński T.,** *[w:] Aspekty prawne planowania i zagospodarowania*
- Brzezińska – Rawa A.** *przestrzennego, (red.) W. Sz wajdler, Warszawa 2013*
- Brzeziński W.** *Plan zagospodarowania przestrzennego istota prawna i miejsce w systemie prawnym gospodarki planowej, Warszawa 1961*
- Cadiet L., Le Tourneau P.** *Droit de la responsabilité, Paris 2002*
- Chojnacka I.** *Pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego; postanowienie z dnia 6 czerwca 2019 r. (sygn. akt II OSK 166/18; sygn. akt TK P 20/19), ZNSA 2019, nr 5*
- Chojnacka I.** *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, ST 2009, nr 1-2*
- Chróścielewski W., Tarno J.P.** *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2006*

- Cieślak I.** *Analiza systemu planowania przestrzennego we Francji w nawiązaniu do systemu polskiego, Acta Sci. Pol., AdministratioLocorum 9(2) 2010*
- Culepa M.** *Gdy gmina uchwali plan miejscowy, musi zapłacić za obniżenie wartości gruntów, Dziennik Gazeta Prawna z 27.03.2024*
- Czarnik Z.** *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy, „Administracja” 2010 nr 3*
- Czarnik Z.** *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ZNSA 2006 nr 2*
- Czarnik Z.** *Niezgodność decyzji administracyjnej z prawem jako warunek odpowiedzialności odszkodowawczej, [w:] Czterdzieści lat kodeksu cywilnego. Materiały z Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów w Rzeszowie (8–10 października 2004 r.), (red.) M. Sawczuk, Kraków 2006*
- Czarnik Z.** *Prawo własności nieruchomości osoby fizycznej a granice prawotwórczej samodzielności gminy, „Casus” 1999 nr 11*
- Czarnik Z.** *W sprawie pozaustawowych ograniczeń prawa własności, „Casus” 2001 nr 8*
- Czarny P.** *[w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, (red.) P. Tuleja, LEX/el. 2021*
- Czeszejko-Sochacki Z.** *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym, Warszawa 2003*
- Czeszejko-Sochacki Z.** *Skarga konstytucyjna – niektóre dylematy procesowe, Prze.Sejm. 1999, nr 6*
- Czeszejko-Sochacki Z.** *Skarga konstytucyjna w prawie polskim, Prze.Sejm. 1998, nr 1*
- Czeszejko-Sochacki Z.,** *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym,*

- Garlicki L., Trzcíński J.** Warszawa 1999
- Czub K.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, (red.) M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, LEX/el. 2023
- Czuba S.** *Cywilnoprawna problematyka odpowiedzialności wywłaszczenia*, Warszawa 1980
- Daniel P.** *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PPP 2016 nr 3
- Dąbek D.** *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004
- Dąbek D.** *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007
- Dąbek D.** *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015
- Dąbek D.** *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020
- Dąbek D.** *Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, (red.) A. Szmyt, Warszawa 2005
- Dąbek D.** *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialno-prawny*, ZNSA 2013, nr 3
- Dąbrowa J.** *Wina jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Wrocław 1968
- De Biasio G., Foglia A.** *Introduzione ai codici di diritto privato svizzero*, Torino 2007
- Dembowska Z.** *Systemy planowania przestrzennego wybranych krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 1999
- Dobkowska B. Klonowski K.** *Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji ustalającej warunki zabudowy*, PPP 2016 nr 6.

- Drobyszewska M., Cegielski P.** *Jaki plan, taka wartość – trudny związek prawa miejscowego z wartością nieruchomości, cz. II – ujęcie prawne, „Nieruchomości” 2017 nr 4*
- Dybowski T.** *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, (red.) F. Rynarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001*
- Dybowski T.** *[w:] System Prawa Cywilnego, t. III, cz. 1, Prawo zobowiązań- część ogólna (red.) Z. Radwański, Wrocław 1981*
- Dybowski T.** *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązującego w 1996 roku, [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, (red.) J. Trzcíński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996*
- Dybowski T., Pyrzyńska A.** *[w:] SPP, t. 5, Warszawa 2013*
- Dyl M.** *Termin prawa materialnego a podstawa prawna wydania decyzji administracyjnej, Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17.3.2009 r., VI SA/Wa 1716/08, Glosa 2011 nr 4*
- Dziedzic-Bukowska J.** *[w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, (red.) K. Buczyński, J. Jaworski, P. Sosnowski, LEX/el. 2014*
- Dzienis P.** *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej, Warszawa 2006*
- Fiedorow D.** *Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w kształtowaniu wspólnotowego standardu ochrony prawa własności jako prawa podstawowego, KPP 2004 nr 4/1*

- Filipowicz T., Filipowicz J.** *Reforma systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, cz. II, Nieruchomości 2022 nr 6*
- Filipowicz T., Filipowicz J.** *Reforma systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, cz. III, Nieruchomości 2022 nr 7*
- Fogel A.** [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023
- Fogel A.** [w:] *Ustawa nadmierną ingerencją inwestycji sąsiadującej w sposób wykonywana prawa własności na ich nieruchomości krajobrazowa. Komentarze praktyczne*, (red.) A. Fogel, Warszawa 2016
- Fromont M.** *Das Staatshaftungsrecht in Frankreich*, 1982
- Forystek J., Starczewski A.** *Przedawnienie roszczeń o odszkodowanie za szkody spowodowane bezprawną decyzją administracyjną. Glosa do postanowienia SN z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 47/09, PS 2010, nr 4*
- Garlicki L.** [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990
- Jarosz-Żukowska S.** *W sprawie pożądanых zmian polskiego modelu skargi konstytucyjnej*, [w:], *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, (red.) B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010
- Jarosz-Żukowska S.** *Tom II* (red.) L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el. 2016
- Garlicki L., Wojtyczek K.** [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016
- Jastrzębski J., Koniewicz A.** *Wymagalność roszczeń*, PPH 2006 nr 5
- Garlicki S.** *Związek przyczynowy przy szkodzie na osobie* NP 1957 nr 10
- Gawlik Z.** [w:] *Kodeks cywilny Komentarz*, t. III, cz. 1, (red.) A. Kidyba, Warszawa 2014

- Gawroński T** *Czy w świetle obowiązujących przepisów prawa projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego powinien być zgodny z ustaleniami planu ogólnego?*, LEX/el
- Gawroński T.** *Odszkodowania w związku z uchwaleniem planu miejscowego - nowe zasady*, LEX/el. 2023
- Gerven W., Lever J., Larouche P** *Tort Law*, Oxford–Portland 2000
- Gniewek E.** *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010
- Gniewek E.** [w:] *Prawo rzeczowe. SPP. Tom 3*, Warszawa 2020
- Gniewek E., Machnikowski P.** *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021
- Gołęba A.** [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019
- Goździewicz-Biechońska J.** *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, PiP 2010 nr 2
- Goździewicz-Biechońska J.** *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011
- Górski M.** *Co będzie dalej z planami ogólnymi*, Rzeczpospolita z dnia 08.12.2023
- Górski M.** *Prawo Ochrony Środowiska. Komentarz*, Legalis/el. 2019
- Górski M., Kierzkowska J.** *Strategie, plany i programy*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne* R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, (red.) Warszawa 2012
- Grabowska-Toś A.** *Termin ważności decyzji WZ według reformy planowania przestrzennego*, <https://jakim-prawem.pl/termin-waznosci-decyzji-wz-wedlug-reformy-planowania-przestrzennego>
- Gruszecka-Spychała K** *Zamiast sensownej reformy będą paraliż i bałagan*, Dziennik Gazeta Prawna z 19.12.2023 nr 245 (6159)

- Gruszecki K.** *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX/el. 2022
- Gruszecki K.** *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2016
- Grzybowski M.** *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, (red.) W. Skrzydło, Warszawa 2005
- Gudowski J.** [w:] *Kodeks cywilny. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Tom III. Zobowiązania. Część 1*, Lex/el. 2019
- Gudowski J., Bieniek G.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, (red.) T. Bielska-Sobkowicz, H. Ciepla, M. Sychowicz, R. Trzaskowski, T. Wiśniewski, C. Żuławska, J. Gudowski, G. Bieniek, Warszawa 2018
- Haczkowska M., Masternak-Kubiak M.** [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, A. Ławniczak, M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak Warszawa 2014
- Hauser R., Drachal J., Mzyk E.** *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2003
- Hauser R., Kabat A.** *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, Prze.Sejm. 2001 nr 1
- Hauser R., Kabat A.** *Questions of law as a procedure for the review of the constitutionality of law*, PS 2007 nr 3
- Hauser R., Trzeciński J.** *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, RPEiS 2008 nr 2
- Hauser R., Trzeciński J.** *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008

- Heike D.** *Die Haftung des Staates für Legislatives und normatives Unrecht in der neueren Rechtssprechung des Bundesgerichtshof, Die Öffentliche Verwaltung* 1991
- Hopper A.** *Plany i kontrola zagospodarowania przestrzennego w Republice Federalnej Niemiec [w:] Planowanie przestrzenne w wybranych krajach Europy Zachodniej,* Warszawa 1989
- Iserzon E., Starościak J.** *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze,* Warszawa 1965
- Izdebski W., Śleszyński P., Malinowski Z., Kursa M.** *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich,* No II/1/2018
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I.** *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego,* Warszawa 2007
- Jakimowicz W.** *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym,* Warszawa 2012
- Janeczko E.** *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska,* Rej. 2002 nr 11
- Jarosz-Żukowska S.** *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego a zasada wyłączności ustawy w zakresie ograniczeń prawa własności – wybrane zagadnienia,* AUWr PPIA 2005, nr 69
- Jarzyński P.** [w:] *Inwestycje budowlane w praktyce,* (red.) P. Jarzyński, LEX/el. 2022
- Jarzyński P.** *Zintegrowany plan inwestycyjny atrakcyjny dla inwestorów?*
<https://www.prawo.pl/biznes/zintegrowany-plan-inwestycyjny-atrakcyjny-dla-inwestorow,521834.html>

- Jastrzębski J.** [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, Warszawa 2007
- Jaworska-Dębska B.** Glosa do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14, ST 2015 nr 9
- Jaworski J.** [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, (red.) K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, P. Sosnowski, J. Jaworski, LEX/el. 2014
- Jendrośka J.** *Ustawa- Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX/el. 2001
- Jędrejek G.** [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019
- Jodkowski A.** *Powstanie szkody a moment rozpoczęcia biegu przedawnienia deliktowych roszczeń odszkodowawczych* [w:] *Wybrane zagadnienia prawa cywilnego*, (red.) M. Warciński, K. Zaradkiewicz, Warszawa 2008
- Kabat A.** [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, (red.) B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, Gdańsk 2019
- Kaliński M.** *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego t. 6*, (red.) A Olejniczak, Warszawa 2018
- Kaliński M.** *Przedawnienie odpowiedzialności deliktowej władzy publicznej*, PS 2010 nr 4
- Kaliński M.** *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011
- Kaliński M.** *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2014
- Karasek I.** *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z 4 XII 2001 r.*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2002, nr 1–2

- Karaś T., Żółtek S.** *Bezprawność w prawie cywilnym i karnym*, Prok. i Pr. 2006 nr 6
- Karaszewski G.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX/el. 2019
- Karaszewski G.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, (red.) J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX/el. 2023
- Karpiuk M.** *Glosa do uchwały SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10*, LEX/el. 2011
- Kasiński T.** *Dochodzenie roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 7.7.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, MoP 1997 nr 10
- Kasprzyk, R.** *Bezprawność względna*, SP 1988, nr3
- Kasprzyk, R.** *Problem bezprawności względnej w systemie odpowiedzialności deliktowej*, Palestra 2004 nr 5–6
- Owczarek M.**
- Kaźmierczak J.** *Rozprawa doktorska Odpowiedzialność za szkodę planistyczną*, Łódź 2022, maszynopis
- Klat- Górská E.** *Roszczenia o odszkodowanie oraz o wykup według art. 36 i 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] *Odpowiedzialności w prawie cywilnym*, (red.) P Machnikowski, Wrocław 2006
- Kmieciak Z., Stahl M.** *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego: (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, ST 2001 nr 1–2
- Knysiak-Sudyka H.** [w:] *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo*, Warszawa 2018
- Koch A.** *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, Warszawa 1975
- Kondek J.M.** *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności*, Warszawa 2013

- Kopyra J.** *Glosa krytyczna do wyroku NSA z 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, ST 2011 nr 6*
- Kordasiewicz B.** *Prawo cywilne - część ogólna. SPP t. 2, (red.) A. Olejniczak, Z Radwański, Warszawa 2019*
- Korenik S.** *Planowanie przestrzenne w Europie, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), Wrocław 2016*
- Kotulski M.** [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji, (red.) Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013*
- Kremis J.J.** [w] *Komentarz KC, (red.) E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2014*
- Kremis J.J.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, (red.) E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2016*
- Kręcisz W., Zakrzewski W.** *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego, Prze.Sejm. 1998 nr 5*
- Krudysz M.** *Początkowy termin naliczania odsetek za opóźnienie w zapłacie odszkodowania, LEX/el. 2015*
- Krupa-Dąbrowska R.** *Samorządy wciąż walczą z reklamami, a firmy czasem w sądach wygrywają, <https://www.prawo.pl/biznes/niechca-usuwac-reklam-ida-do-sadow,509414>, 2021*
- Krupa-Lipińska K.** *Związek przyczynowy jako przesłanka odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, Warszawa 2020*
- Kruś M., Szewczyk M.** *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy, ZNSA 2018 nr 2*
- Księżak P.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz., K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. T.), Warszawa 2023*
- Kubica B., Twardoch P.** [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany, (red.) M. Fras, M. Habdas, LEX/el. 2023*

- Kucharski K.** [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, (red.) W. Sz wajdler, Warszawa 2013
- Kuźmicka-Sulikowska J.** *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*, LEX/el. 2011
- Kuźmicka-Sulikowska J.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red.) E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2023
- Kwartnik-Pruc A.,
Przewięźlikowska A.** *Porównanie funkcjonowania planowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech*, Geomatics and environmental engineering, volume 1 number 2007 nr 3
- Kwaśniak P.** *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008
- Kwaśniak P.** *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009
- Kwaśniak P.** *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011
- Ledwoń S.** *Planowanie inwestycji wielkiej skali w europejskich systemach planowanie przestrzennego*, [w:] *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, (red.) P. Lorensa i J. Martyniuk-Pęczek, Gdańsk 2011
- Leoński Z., Szewczyk M.,
Kruś, M.** *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019
- Leoński Z., Szewczyk M.** *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002
- Lewaszkiewicz-Petrykowska B.** *Deliktowa odpowiedzialność za własne czyny w prawie cywilnym krajów europejskich*, KPP 1998, z. 2
- Łagodziński K.** *Cyfryzacja w planowaniu przestrzennym, czyli kilka słów o Rejestrze Urbanistycznym*
<https://ziemskibiznes.pl/blog/inwestycje->

budowlane/cyfryzacja-w-planowaniu-przestrzennym,-
czyli-kilka-s%C5%82%C3%B3w-o-rejestrze-
urbanistycznym.html [dostęp z 29.01.2024 r.]

- Łaszczyca G.** [w:] *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012
- Łętowska E.** *Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej* [w:], *Studia z Systemu planowania przestrzennego wybranych Unii Europejskiej prawa zobowiązań*, (red.) Z. Radwański, Warszawa – Poznań 1979
- Łętowska E.** [w:] *SPA t. III*, (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978
- Łętowska E., Łętowski J.** *Odpowiedzialność cywilnoprawna za bezczynność organów administracji*, NP 1970 nr 10
- Machnikowski P.** [w:] *Prawo zobowiązań - część ogólna. SPP, t. 6*, (red.) A. Olejniczak, Warszawa 2009
- Machnikowski P.,** *Podstawy odpowiedzialności cywilnej za zawiedzione zaufanie*, AUW 2006, nr 2987
- Makowski T.** *Podstawowe problemy zagospodarowania przestrzennego Polski w kontekście europejskim* [w:] *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie*, (red.) T. Makowski, A. Stasiak, Warszawa 2007
- Makuch J.** *Dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego nieważność stwierdzono*, LEX/el. 2019
- Makuch J.** *Kompetencja organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (rady gminy, powiatu, sejmiku województwa) do stwierdzenia nieważności*

własnej uchwały w trybie autokontroli uregulowanej w art. 54 § 3 p.p.s.a., LEX/el. 2016

- Malysa – Sulińska K.** *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008
- Malysa-Sulińska K.** *Zakres obowiązywania norm kształtujących ład przestrzenny [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, (red.) I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012
- Masternak-Kubiak M.** *Granice ingerencji władztwa planistycznego gminy w prawo własności na gruncie standardów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, EPS 2022 nr 10
- Markensinis B.S.,
Unberath H.** *The German Law of Torts*,
Oxford–Portland 2002
- Matan A.** *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003
- Matan A.** *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014
- Mączyński A., Podkowiak J.** [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, (red.) M. Safjan, L. Bosek, Legalis/el. 2016
- McBride** *The Right to Property*, „European Law Review, Human Rights Survey 1996”, s. HRC/50
- Medicus D.** *Unmittelbarer und mittelbarer Schaden*, Heidelberg, Karlsruhe 1977
- Menger Ch.F.** *Zum enteignungsgleichen Eingriff und zur Amtspflichtverletzung durch Unterlassen des Gesetz- und des Verordnungsgebers*, VerwArch 1972 nr 63
- Mikosz R.** [w:] *Prawo rzeczowe*, SPP tom 3, E. Gniewek (red.), Warszawa 2013
- Mikuli P.** *Sądowa kontrola administracji publicznej w Wielkiej Brytanii*, ZNSA 2006 nr 2(5)

- Miler A.** *Strefa przemysłowa jako nowy instrument ochrony środowiska*, PUG 2006, nr 3
- Miszczak K.** [w:] *Planowanie przestrzenne w Europie*, (red.) A. Zakrzewska-Półtorak, Wrocław 2016
- Myśliwiec M.** *Roszczenia właściciela nieruchomości wobec gminy powstałe w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą*, „Nieruchomości” 2016 nr 6
- Naleziński B.** [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) P. Tuleja, Warszawa 2019
- Naleziński B.** [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) P. Tuleja, Warszawa 2023
- Nesterowicz M.** [w:] *Komentarz do Kodeksu Cywilnego, t. II*, (red.) J. Winiarz, Warszawa 1989
- Newman P., Thornley A.** *Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems and Planning Projects*, Routledge, London- New York 1996
- Niedośpiał M.** *Glosa do wyroku SA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2000 r., I ACa 208/00*, LexPolonica nr 352319, OSA 2002, nr 2
- Niewiadomski Z.** *Komentarz do ustawy planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, Legalis/ el. 2018
- Niewiadomski Z.** *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 1994
- Niewiadomski Z.** *Planowanie przestrzenne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003
- Niewiadomski Z.** [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, Warszawa 2009

- Niewiadomski Z.** [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, Warszawa 2011
- Niewiadomski Z.** [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, Warszawa 2012
- Niewiadomski Z.** [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, Warszawa 2013
- Niewiadomski Z.** [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, Warszawa 2018
- Niewiadomski Z.** [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, Warszawa 2021
- Niewiadomski Z.** [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, (red.) Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001
- Niewiadomski Z.** [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, (red.) Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001
- Nowak M. J.** *Konsekwencje finansowe uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu wcześniej nieobjętego planem*, *Nieruchomości* 2023 nr 3
- Nowak M. J.** *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, Warszawa 2020
- Nowicki H.** [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, (red.) W. Szwajdler, Warszawa 2013
- Okolski D.** *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, [w:] *Prawo rynku*

- nieruchomości. Komentarz.,* (red.) D. Okolski
Warszawa 2024
- Olczyk M.** *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych „Civitas et Lex”* 2018 nr 1(17)
- Olejniczak A.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna, wyd. II,* (red.) A. Kidyba, Warszawa 2014
- Olejniczak A.** [w:] *Prawo zobowiązań – część szczegółowa. SPP Tom 7,* (red.) J. Rajski, Warszawa 2018
- Olejniczak G.** *Planowanie przestrzenne w RFN,* Bydgoszcz – Kraków 2006
- Olejniczak G., Herniak J.** *System planowania przestrzennego w RFN w aspekcie rozwoju regionalnego,* Acta Sci. Pol. AdministratioLocorum 2013 nr 12
- Oniszczyk J.** *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,* Kraków 2000
- Pachnik K.** *Możliwość żądania utraconych korzyści po stwierdzeniu nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej - tryb dochodzenia roszczeń. Glosa do uchwały SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10,* Glosa 2012, nr 3
- Paczkowska A.** *Charakter prawny terminu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z ustanowieniem sfery ograniczonego użytkowania,* PPH 2015 nr 11
- Padrak K., Solan M.** *Obszar ograniczonego użytkowania – Prawo ochrony środowiska, art. 135 i 136,* KP 2013 nr 4
- Paillet M.** *La responsabilité* texte imprimé, 1996
- Paldyna T.** *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym,* Warszawa 2012

- Parchomiuk J.** *Aspekty intertemporalne realizacji roszczeń odszkodowawczych z tytułu wadliwych decyzji administracyjnych*, PPP 2012, nr 4
- Parchomiuk J.** *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, ST 2014 nr 4
- Parchomiuk J.** *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018
- Parchomiuk J.** [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji. SPA Tom 12*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016
- Parchomiuk J.** *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007
- Parchomiuk J.** *Polski model odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej* [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, (red.) Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013
- Parchomiuk J.** *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń własności zabytków w świetle konstytucyjnych i konwencyjnych standardów ochrony własności*, Roczniki Nauk Prawnych Tom XXVII, 2017 nr 3
- Parchomiuk J.** *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] SPA, t. 12, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010
- Pawłowski S.** *Glosa do wyroku TK z dnia 7 marca 2018 r., K 2/17*, FP 2019, nr 2
- Pawłowski S.** *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018
- Pękul- Czajkowska A.** *Reforma planowania przestrzennego w 2023 r.*
<https://sip-1legalis-1pl-100bd6b8d0523.han3.uci.umk.pl/document->

full.seam?documentId=nzuxk4zogi3danbrguztamq&ref
Source=search-facets

- Pietrzkowski H.** *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, PS 2005 nr 4
- Pietrzykowski J.** Omówienie orzeczenie z dnia 5 grudnia 1960 r., III CR 783/60, *Przegląd Orzecznictwa*, NP 1963, nr 7–8
- Pietrzykowski K.** *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej a zasady współżycia społecznego i dobre obyczaje*, [w:] *Odpowiedzialność cywilna, Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*, (red.) M. Pyziak-Szafnicka, Kraków 2004
- Pietrzykowski K.** *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, Warszawa 2020
- Piętka- Kanurska M.** *Planowanie przestrzenne w Europie*, (red.) A. Zakrzewska-Półtorak, Wrocław 2016
- Plucińska-Filipowicz A.** *Prawo budowlane. Komentarz*, (red.) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2014
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., Kosicki A.** [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* (red.) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, LEX/el. 2018
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., Kosicki A.** [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* (red.) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, LEX/el. 2021
- Pachnik K.** *Możliwość żądania utraconych korzyści po stwierdzeniu nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej - tryb dochodzenia roszczeń. Glosa do uchwały SN z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10*, Glosa 2012, nr 3
- Podsiadlik C., Skudynowski P.** *Bezprawie normatywne (wybrane zagadnienia)*, PiP 2010, nr 10

- Polus A.** *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2016 r., III CZP 14/16, Młody Jurysta 2017 nr 1*
- Polus A.** *Odpowiedzialność odszkodowawcza w związku z utrzymaniem w mocy przez organ nadzoru bezprawnej decyzji administracyjnej, OSP 2021 nr 11*
- Polus A.** *Przekroczenie terminu do wykupu nieruchomości. Glosa do wyroku SN z 7.11.2019, IV CSK 366/18, PiP 2023 nr 6*
- Polus A.** *Przeznaczenie nieruchomości na cele budowlane w okresie "luki planistycznej". Glosa do wyroku SN z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 52/18, PiP 2021, nr 11*
- Polus A.** *Ustalenie dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości w przypadku utraty mocy obowiązującej dotychczasowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Glosa do wyroku SN z dnia 11 maja 2018 r., II CSK 461/17, OSP 2019, nr 9*
- Przybysz P.** *Odpowiedzialność cywilna za szkodę w środowisku w prawie wspólnotowym, Prawo Spółek 1999, nr 9*
- Radbruch G.** *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo” w przekładzie C. Tarnogórskiego, [w:] Zarys europejskiej filozofii prawa, (red.) M. Szyszkowska, Białystok 2004*
- Radbruch G.** *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo. [w:] Zarys filozofii prawa, (red.) M. Szyszkowska, Białystok: Temida 2000 nr 2*
- Radel R.** *Umowa dożywocia i jej funkcja alimentacyjna, Rozprawa doktorska, Białystok 2016*
- Radwański Z.** *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*

w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego, RPEiS 2004 nr 2

- Radwański Z.** *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną* MoP 2004 nr 21
- Radziszewski E.** *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2003
- Rakoczy B.** *Glosa do wyroku SN z 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08*, PPOŚ 2010 nr 2
- Rakoczy B. , Gołębiowski Z., Ratajczak J.** *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Polska 2011
- Repel J.** *Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej* [w:] *Skarga konstytucyjna*, (red.) J. Trzcíński, Warszawa 2000
- Richardson T.** *Discourses of Rurality in EU Spatial Policy: The European Spatial Development Perspective*, European Society For Rural Sociology SociologiaRuralis, vol. 40, no 1, January 2000
- Rudnicki S.** [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2011
- Rybicki Z.** *Z problematyki prawnej aktów planowania*, PiP 1956, z. 1
- Rycko N.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, cz. 2 (art. 56–125)*, (red.) J. Gudowski, Warszawa 2021
- Rymarz F.** *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, PS 1999 nr 5
- Rzetecka-Gil A.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania - część ogólna*, LEX/el. 2011
- Safjan M.** *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej - od winy funkcjonowania do bezprawności normatywnej*, Zeszyty Prawnicze 2003 nr 2-3

- Safjan M.** *Kodeks cywilny, Komentarz, t. II*, (red.) Pietrzykowski, Warszawa 2015
- Safjan M.** *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej za szkodę (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004
- Safjan M.** *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, RPEiS 2005 nr 1
- Safjan M.** *Problematyka tzw. bezprawności względne oraz związku przyczynowego na tle odpowiedzialności za niezgodne z prawem akty normatywnej*, [w] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005
- Safjan M., Matuszyk K.J.** *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009
- Schenke R., Guttenberg U.** Glosa krytyczna do wyroku FSN z 7 czerwca 1990 r., III ZR 74/88, "Die Öffentliche Verwaltung" 1991
- Schroader M.** *Haftungsprobleme bei unterlassener Normsetzung der Exekutive-BGHZ 56, 40*, "Juristische Schulung" 1973
- Senkovic P.** *L'évolution de la responsabilité de l'Etat législateur sous l'influence du droit communautaire*, 2000
- Skarżyńska W.** [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, (red.) Jendrośka J., Wrocław 2001
- Skoczylas J.** *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, PS 2004 nr 9
- Skoczylas J.** *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005
- Skowrońska-Bocian E., Warciński, M** [w:] *Komentarz KC, t. I*, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 2018

- Sługocka M.** *Odszkodowanie za wydanie decyzji o warunkach zabudowy powodującej ograniczenie w korzystaniu z innej nieruchomości*, LEX/el. 2017
- Sługocka M.** *Planowanie przestrzenne po zmianach 2023*, Szkolnie online, LEX/ el. 2023
- Sobel T.** *Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cz. I)*, „Radca Prawny” 2010 nr 3
- Sobel T.** *Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego cz. II*, „Radca Prawny” 2010 nr 4
- Sobieralski K.** *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowno administracyjnym*, PiP 2004 nr 59
- Sobieralski K.** *Skarga do sądu administracyjnego na uchwałę lub akt prawa miejscowego a weryfikacja decyzji administracyjnej [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Janowi Bociowi*, (red.) J. Supernat, Wrocław 2009
- Sobolewski P.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz.*, (red.) K. Osajda, Warszawa 2019
- Sobolewski P.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz.*, (red.) K. Osajda, Warszawa 2021
- Sobolewski P.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz.*, K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), Legalis/el. 2024
- Sokolewicz W.** [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 2016

- Sosnowski P.** [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, K. Buczyński Krzysztof, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, LEX/el. 2014
- Sośniak M.** *Bezprawność zachowania jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej za czyny niedozwolone*, Kraków 1959
- Stachowska S. Oliński M.** *Planowanie w przedsiębiorstwie*, [w:] *Podstawy organizacji i zarządzania przedsiębiorstwem*, (red.) L. Nieżurawski, Olsztyn 2005
- Stańko M.** *Roszczenia właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, (red.) K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004
- Starościak J.** *Podstawy prawne działania administracji (Źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973
- Stasikowski R.** *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, PPP 2009 nr 5
- Stecki L.** *Opóźnienie w wykonaniu zobowiązań pieniężnych*, Poznań 1970
- Stelmachowski A.** *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984
- Stelmasiak J.** *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994
- Stębelski M., Szafrąński A., Wojciechowski P. (red.)** *Zrównoważone miasto. Stan faktyczny i wyzwania prawne realizacji Agendy 2030*, Warszawa 2022
- Stich R.** *Überplanung problematischer Flächen fuer Zwecke der Bebauung - Fragen der Rechtsmaßigkeit der Bebauungsplanung und der Schadenshaftung der Gemeinden*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2001

- Strzyczkowski K.** *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985
- Sypnicki A.** *Zasada proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2021
- Szalewska M.** *Glosa do wyroku SN z 4.12.2013 r., II CSK 161/13, PPOŚ 2012 nr 2*
- Szczepaniak R.** *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*, Warszawa 2018
- Szewczyk M.** *Prawo miejscowe w świetle przepisów nowej Konstytucji RP*, Prze.Leg. 1997, nr 4
- Szewczyk M.** *Stosowanie przepisów gminnych*, Warszawa 1991
- Szewczyk M.** [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, (red.) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2012
- Szewczyk M.** [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, (red.) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019
- Szpunar A.** *Glosa do uchwały SN z 8 lipca 1993 r., III CZP 80/93, OSP 1994, nr 3, poz. 50.*
- Szpunar A.** *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, Bydgoszcz 1998
- Szpunar A.** *Szkody wyrządzone legalnym działaniem administracji*, SP-E 1985 t. XXXI
- Szpunar A. Wanatowska W.** *Omówienie wyroku SN z dnia 3 lutego 1971 r., III CRN 450/70, Przegląd Orzecznictwa, NP 1972, nr 7–8*
- Szubiakowski M.** [w:] *Postępowanie administracyjne - ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 2001
- Szulc P.** *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa 2022
- Szwajdler W.** *Proces inwestycyjno – budowlany. Zagadnienia*

- Bąkowski T.** *administracyjno – prawne*, Toruń 2004
- Szydło M.** [w:] *Konstytucja RP t.2,*(red.) M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016
- Szymczyk-Przewoźna J.** *Za usuniętą reklamę należy się odszkodowanie*, Dziennik Gazeta Prawna z 12.03.2024
- Śladkowska E.** *O nieodwracalności skutków prawnych w rozumieniu art. 156 § 2 k.p.a.*, ST 2008, nr 1-2
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B.** *Analiza stanu i uwarunkowań prac w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018
- Śleszyński P., Komornicki T.** [w:] *Planowanie przestrzenne w gminach*, (red.) P. Śleszyński ,T. Komornicki, J. Solona, M. Więckowski, Warszawa 2012
- Świdorski K.** *Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ład przestrzennego przez gminę*, Casus 2006 nr 3
- Świdorski K.** *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkody spowodowanej kształtowaniem ład przestrzennego*, ST 2006 nr 9
- Tarno J.P.** *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004
- Tarno J.P.** *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006
- Tetera-Jankowska M., Niewiadomski Z.** *Roszczenie o wykup nieruchomości w związku uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego*, LEX/el. 2023
- Trela D.** *Zmiany w planowaniu przestrzennym- czy nowe inwestycje zostaną wstrzymane?* Rzeczpospolita z 05.01.2024

- Trzaskowski R.** *Przedawnienie roszczeń związanych z wydaniem niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji art. 417¹ k.c.*, Palestra 2011 nr 9-10
- Trzeciński J., Wiącek M.** [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 2*, (red.) L. Garlicki, M. Zubik, LEX/el.2016
- Tuleja P.** *Status jednostki w Konstytucji RP* [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) R. Mojak, Lublin 2000
- Tuleja P. Grzybowski M.** *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa*, [w:] *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, (red.) W. Skrzydło, Warszawa 2005
- Tyczka M.** [w:] *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz do części drugiej kodeksu postępowania cywilnego*, (red.) E. Wengerek, M. Tyczka, Warszawa 1998
- van Dam C.** *European Tort Law*, Oxford 2007
- Wałachowska M.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534)*, (red.) M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018
- Wiącek M.** *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011
- Wiktorowicz A.** *Decyzja administracyjna a postanowienie w procedurze administracyjnej – analiza prawnoporównawcza, cz. I*, EP 2012, nr 11
- Wincenciak M.** [w:] *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019
- Winiarski K.** *Własność a zakres władztwa planistycznego w gminie*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim. Materiały konferencyjne*, (red.) K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004

- Wiśniewski T.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, wyd. II*, (red.) J. Gudowski, Warszawa 2018
- Witczak H., Kawalko A.** *Zobowiązania*, Warszawa 2010
- Wnuk K.** *Inwestycje budowlane: wpływ stwierdzenia nieważności warunków zabudowy na decyzję o pozwoleniu na budowę i decyzję o pozwoleniu na użytkowanie*, <https://prawowobrocie.pl/prawo-administracyjne-i-publiczne/wplyw-stwierdzenia-niewaznosci-warunkow-zabudowy-na-decyzje-o- pozwoleniu-na-budowe-i-decyzje-o- pozwoleniu-na- uzytkowanie/574/>
- Wojciechowska K.** *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*, Warszawa 2019
- Wojtyczek K.** *Granice ingerencji ustawodawcy sferę praw podmiotowych człowieka w Konstytucji RP*, Karków 1999
- Wojtyczek K.** *Sądownictwo konstytucyjne wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013
- Woś T.** *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011
- Woś T.** [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, (red.) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Warszawa 2004
- Woś T.** „Nowa” *regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego część II*, ST 2007 nr 3
- Wróbel A.** *Skarga konstytucyjna w Polsce – pierwsze doświadczenia*, [w:] *Prawa człowieka a nowa Konstytucja RP*, (red.) M. Byrska, Warszawa 1998

- Wróbel A.** [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, (red.) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Warszawa 2013
- Wysocka Z.** *Kształtowanie ładu przestrzennego – doświadczenia francuskie*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2011 nr 6
- Zachariasz I.** [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) H. Izdebski, Warszawa 2023
- Zacharzewski K.** *Szkoda giełdowa i jej naprawienie.*, Warszawa 2021
- Zakrzewski P.** [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 117-125*, (red.) M. Fras, M. Habdas, LEX/el. 2019
- Zelk M.** Glosa do wyroku SN z dnia 27 lipca 2016 r., V CSK 680/15, OSP 2017, z. 5, poz. 46
- Zieliński A.** *Ochrona przed szkodami wyrządzonymi przez organy władzy publicznej wadliwą wykładnią prawa* [w:] *Rozprawy prawnicze. księga pamiątkowa prof. M. Pazdana*, Zakamycze, 2005
- Ziemianin B., Dadańska K.A.** *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2008
- Zięty J.** *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego*, ST 2011 nr 4
- Ziólkowski M.** *Udział inwestorów w finansowaniu i tworzeniu planów miejscowych*, Rzeczpospolita z 12.01.2024
- Zubik M.** „Akt normatywny” jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, GSP t. XXXI/2014
- Zwolak S.** *Stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę w związku z nieważnością miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, PPP 2017, nr 5
-