



mgr Joanna Kaźmierczak

Odpowiedzialność za szkodę planistyczną

Rozprawa doktorska przygotowana
w Katedrze Prawa Cywilnego
WPiA UŁ pod kierunkiem
prof. dr hab. Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej

Łódź 2022

Nie sposób wymienić w tym miejscu wszystkie osoby, które przyczyniły się do ukończenia pracy. Nie mogłabym jednak nie wspomnieć o osobach szczególnie zaangażowanych i zasłużonych. Przede wszystkim dziękuję mojemu Promotorowi, Prof. zw. dr hab. Małgorzacie Pyziak-Szafnickiej, za włożony wysiłek i cenne wskazówki. Prof. zw. dr hab. Birucie Lewaszkiewicz-Petrykowskiej dziękuję za rady i sugestie, a Prof. zw. dr hab. Beacie Giesen i Prof. dr Richardowi Giesen ponadto także za zaproszenie do przeprowadzenia kwerendy w zasobach Uniwersytetu w Monachium i konsultacji z zakresu prawa niemieckiego. Pozostałym pracownikom Katedry Prawa Cywilnego Uniwersytetu Łódzkiego dziękuję za uwagi zgłaszane podczas odczytów pracy w trakcie seminariów doktorskich. Prof. zw. dr hab. Michałowi Wojewodzie składam podziękowania za wyświadczoną pomoc podczas rozpoznawania wniosków dotyczących pracy doktorskiej w toku postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora. Do Adw. Bartosza Zacharka kieruję serdeczne podziękowania za pomoc w tłumaczeniu tekstów z języka francuskiego na język polski i pozyskiwaniu materiałów badawczych, które istotnie przyspieszyły ukończenie pracy. Dr Filipowi Nowakowi i Dr Sławomirze Lerman-Balsaux dziękuję za wspólne zgłębianie tajników *ars omnibus communis discipulorum*. Pracownikom bibliotek Uniwersytetu w Oksfordzie oraz Biblioteki Uniwersyteckiej w Łodzi składam zaś wyrazy uznania za cierpliwość w załatwianiu setek zleceń i za tolerowanie *per facta concludentia* obchodzenia regulaminowych reguł. Rodzinie i przyjaciołom składam wyrazy wdzięczności za nieustające oraz niezawodne wsparcie.

Badania, których zwieńczeniem jest niniejsza praca doktorska, zostały sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki z pozyskanego grantu PRELUDIUM-18 (nr rej. 2019/35/N/HS5/03472) oraz Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej w ramach programu PROM.

Wykaz skrótów

AJDA	Actualité juridique droit administratif
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten
ASPAL	Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum
ATDP	Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka
AUPC	Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia Politologica
AUSC	Annales Universitatis Mariae Skłodowska-Curie
AUW	Acta Universitatis Wratislaviensis
BauGB	Kodeks budowlany niemiecki z 7.12.1986 r. (Baugesetzbuch)
BauR	Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
BayVB	Bayerische Verwaltungsblätter
BBauG	Kodeks budowlany niemiecki z 23.06.1960 r. (Bundesbaugesetz)
BGB	Kodeks cywilny niemiecki z 18.08.1896 r. (Bürgerliches Gesetzbuch)
Biul. SN	Biuletyn Sądu Najwyższego
B-Plan	Bebauungsplan
BSP	Białostockie Studia Prawnicze
C.	Casus
CC	Kodeks cywilny francuski (Code civil)
CE	Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
CEIDG	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
CLP	Current Legal Problems
CLR	California Law Review
CŚ	Człowiek i Środowisko
CPH	Czasopismo Prawno-Historyczne
CT	Czasopismo Techniczne
CU	Kodeks urbanistyczny francuski z 8.11.1973 r. (Code de l'urbanisme)
DAUH	Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
DV	Droit et Ville
Dz.U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
EJ	The Economic Journal
EKPC	Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284)
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
FIUW	Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis
FK	Finanse Komunalne
F-Plan	Flächennutzungsplan
f.t.m.e.	ustawa z 7.09.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2008)
GG	Konstytucja RFN z 23.05.1949 r. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
IE	Ius et Administratio
ILR	Illinois Law Review
JCP N	JurisClasseur périodique (Semaine juridique), édition notariale et immobilière
K.	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.)

K. PRL	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 22.07.1952 r. (Dz.U. 1976 r., nr 7, poz. 36 ze zm.)
k.k.	ustawa z 6.06.1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1023)
k.c.	ustawa z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.)
k.p.a.	ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735)
k.p.c.	ustawa z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.)
k.p.k.	ustawa z 6.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 534)
KHNT	Kwartalnik Historii Nauki i Techniki
KN	Kodeks Napoleona
KPP.....	Komentarze Prawa Prywatnego
KPPr	Kwartalnik Prawa Prywatnego
KPZK	Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju
k.s.h.	ustawa z 15.09.2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1526)
k.z.	Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. z 1933 r., nr 82, poz. 598)
LBCA	Listed Buildings and Conservation Areas Act 1990
LE	Land Economics
l.u.	ustawa z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (t.j. Dz.U. 2021.1301)
MP	Monitor Prawniczy
MPo	Monitor Podatkowy
MSR	Mazowsze Studia Regionalne
N.	Nieruchomości
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NP	Nowe Prawo
NPE KUL	Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL
NSA	Naczelný Sąd Administracyjny
NZS	Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie prawne
o.g.r.l.	ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161 ze zm.)
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC-ZD	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
o.s.p.f.p.	ustawa z 15.11.1956 r. o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów państwowych (Dz.U. z 1956 r., nr 54, poz. 243)
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
OTK-B	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria B
o.t.h.o.z.	ustawa z 7.05.1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2120)

o.z.o.z.	ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 710 ze zm.)
P.	Palestra
PAN	Polska Akademia Nauk
p.a.ż.p.	ustawa z 8.12.2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 260 ze zm.)
p.b.	ustawa z 7.07.1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.)
PB	Przegląd Budowlany
p.b.z.o.	Rozporządzenie Prezydenta RP z 16.02.1928 r. o prawie budowlanymi zabudowaniu osiedli (t.j. Dz.U. z 1939 r., nr 34, poz. 216 ze zm.)
PiP	Państwo i Prawo
PiŻ	Prawo i Życie
p.l.	ustawa z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1970 ze zm.)
PL	Przegląd Legislacyjny
PLU	plan local d'urbanisme
PM	Property Management
POS	plan d'occupation des sols
u.p.p.	ustawa z 31.01.1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1975 r., nr 11, poz. 67 ze zm.)
p.p.	ustawa z 12.07.1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1984 r., nr 35, poz. 185 ze zm.)
PPiA	Przegląd Prawa i Administracji
PPE	Przegląd Prawno-Ekonomiczny
PPH	Przegląd Prawa Handlowego
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
PPLiFS	Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych
PPR	Przegląd Prawa Rolnego
p.o.ś.	ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1535 ze zm.)
PRM	Problemy Rozwoju Miast
PS	Przegląd Sądowy
PSej	Przegląd Sejmowy
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
p.w.	ustawa z 20.07.2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 624 ze zm.)
p.z.p.k.	dekret z 2.04.1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. z 1946 r., nr 16, poz. 109)
Rej.	Rejent
RAP	Roczniki Administracji i Prawa
RPES	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
RPr	Radca Prawny
RuP	Ruch Prawniczy
RWNPiE KUL	Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL
SA	Sąd Apelacyjny
SC	Studia Cywilistyczne
SCOT	schéma de cohérence terriotriale
SIA	Studia Iuridica Agraria

SIL	Studia Iuridica Lublinensia
SL	Studia Lubuskie
SM	Samorząd Miejski
SN	Sąd Najwyższy
SO	Sąd Okręgowy
SP	Studia Prawnoustrojowe
SPE	Studia Prawno-Ekonomiczne
SPiA	Studia Prawnicze i Administracyjne
SPP	Studia Prawa Publicznego
SPPr	Studia Prawa Prywatnego
SR	Sąd Rejonowy
ST	Samorząd Terytorialny
s.i.s.p.	ustawa z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 273 ze zm.)
StP	Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały
TCPA	Town and Country Planning Act
TK	Trybunał Konstytucyjny
TPR	the Town Planning Review
t.r.g.ś.	ustawa z 24.04.2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1836)
u.e.j.t.	ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1537 ze zm.)
u.f.p.	ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021.305 ze zm.)
u.g.n.	ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.)
u.k.u.r.	ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655)
u.o.p.	ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1098 ze zm.)
u.p.z.p.	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.)
u.t.k.	ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. 2020 r., poz. 1043 ze zm.)
u.s.g.	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.)
u.s.r.	ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 174 ze zm.)
u.s.b.p.	ustawa z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (t.j. Dz.U. 2021 r., poz. 484 ze zm.)
u.s.d.p.	ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1363 ze zm.)
u.l.u.p.	ustawa z 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (t.j. Dz.U. 2018 r., poz. 1380 ze zm.)

u.z.p.	ustawa z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 1999, poz. 139 ze zm.)
w.a.r.w.	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1464 ze zm.)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
WU	Wiadomości Ubezpieczeniowe
WSLR	Washington University Global Studies Law Review
UE	Unia Europejska
ZL	Ziemia Lubelska
ZN	Zeszyty Naukowe
ZNPŚ	Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUMK NHS	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu Nauki Humanistyczno-Społeczne
ZP	Zarządzanie Publiczne
z.s.z.	ustawa z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2356 ze zm.)

Spis treści

Wstęp.....	1
Rozdział I. Odpowiedzialność za szkodę planistyczną w ujęciu historycznym oraz prawnoporównawczym	4
1. Geneza odpowiedzialności za szkodę planistyczną	4
2. Historia regulacji odpowiedzialności za szkodę planistyczną w prawie polskim.....	19
2.1. Etapy rozwoju prawodawstwa polskiego	19
2.2. Od czasów kształtowania się struktur państwa do czasów rozbiorów	20
2.3. Od czasu odzyskania niepodległości do wybuchu II wojny światowej	23
2.4. Od zakończenia II wojny światowej do transformacji ustrojowej	27
2.5. Od transformacji do teraźniejszości	29
3. Odpowiedzialność za szkodę planistyczną w obcych porządkach prawnych.....	35
3.1. Wprowadzenie.....	35
3.2. Prawo niemieckie	36
3.3. Prawo francuskie	48
3.4. Prawo angielskie	56
3.5. Wnioski	63
Rozdział II. Szkada planistyczna jako skutek prawotwórczych kompetencji gminy	65
1. Prawo właściciela a interes publiczny.....	65
1.1. Wprowadzenie.....	65
1.2. Konflikty interesów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.....	68
2. Władztwo planistyczne i samodzielność planistyczna.....	70
2.1. Wprowadzenie.....	70
2.2. Kompetencje prawotwórcze gminy.....	73
2.3. Plan miejscowy jako powszechnie obowiązujący akt normatywny.....	76
2.4. Przeznaczenie terenu jako obligatoryjny element planu miejscowego	79
2.5. Skutki uchwalenia albo zmiany planu miejscowego.....	84
3. Wpływ planu miejscowego na prawo własności nieruchomości	86

3.1. Wprowadzenie.....	86
3.2. Charakter prawny ograniczeń prawa własności w planie miejscowym	87
3.3. Sposób ingerencji w prawo własności przez plan miejscowy.....	98
3.4. Zakres ingerencji w prawo własności przez plan miejscowy	102
4. Pojęcie szkody planistycznej.....	110
4.1. Wprowadzenie – ogólne ujęcie szkody	110
4.2. Szkada wynikająca z uchwalenia albo zmiany miejscowego planu	113
Rozdział III. Ogólna charakterystyka odpowiedzialności za szkodę planistyczną i jej miejsce w systemie prawa	118
1. Wprowadzenie.....	118
2. Podmioty uprawnione i przysługujące im środki ochrony prawnej.....	124
3. Zasada odpowiedzialności gminy za szkodę planistyczną.....	132
4. Funkcje odpowiedzialności za szkodę planistyczną	135
5. Aksjologiczne i konstytucyjne podstawy odpowiedzialności za szkodę planistyczną	136
5.1. Aksjologiczne podstawy odpowiedzialności za szkodę planistyczną.....	136
5.2. Konstytucyjne podstawy odpowiedzialności za szkodę planistyczną.....	142
5.2.1. Wprowadzenie.....	142
5.2.2. Publiczne prawo podmiotowe do żądania naprawienia szkody planistycznej.....	153
5.2.3. Bezpośredniość stosowania przepisów o odpowiedzialności za szkodę planistyczną. 156	
5.2.4. Wzorzec kontroli regulacji odpowiedzialności za szkodę planistyczną	157
Rozdział IV. Charakterystyka odpowiedzialności za szkodę planistyczną.....	163
1. Charakter prawny odpowiedzialności za szkodę planistyczną.....	163
1.1. Kryterium zgodności z prawem	163
1.2. Kryterium przynależności do gałęzi prawa	170
1.3. Kryterium rodzaju stosunku cywilnoprawnego	185
1.4. Kryterium przynależności do reżimu odpowiedzialności cywilnej	187
2. Podstawa odpowiedzialności za szkodę planistyczną	201

3. Charakterystyka środków naprawienia szkody planistycznej	208
3.1. Wprowadzenie.....	208
3.2. Majątkowy charakter roszczeń o naprawienie szkody planistycznej	208
3.3. Zbywalność roszczenia o naprawienie szkody planistycznej	209
3.4. Dziedziczność roszczeń o naprawienie szkody planistycznej.....	214
3.5. Zaskarżalność roszczeń o naprawienie szkody planistycznej	215
Rozdział V. Przesłanki roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.).....	216
1. Wprowadzenie.....	216
2. Uchwalenie albo zmiana planu miejscowego	222
2.1. Problem obligatoryjności uchwalenia albo zmiany planu miejscowego	224
2.2. Problem trybu uchwalenia albo zmiany planu miejscowego	226
2.3. Problem skuteczności miejscowego planu	229
2.4. Modyfikacja przesłanki uchwalenia albo zmiany miejscowego planu	241
3. Ograniczenie uprawnienia do korzystania z nieruchomości	244
3.1. Wprowadzenie.....	244
3.2. Ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem	257
3.3. Ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób.....	267
3.4. Zbieg ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości	271
3.5. Zakres szkody podlegającej naprawieniu.....	272
4. Związek przyczynowy	279
4.1. Wprowadzenie.....	279
4.2. Zagadnienia szczegółowe.....	282
4.2.1. Miejscowy plan ustanowiony na części nieruchomości.....	284
4.2.2. Miejscowy plan ustanowiony w całości na innej nieruchomości	286
4.3. Szkody niepozostające w związku przyczynowym z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu	291

Rozdział VI. Przesłanki roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.)	294
1. Wprowadzenie.....	294
2. Uchwalenie albo zmiana miejscowego planu	295
3. Obniżenie wartości nieruchomości	297
3.1. Wprowadzenie.....	297
3.2. Szkoda w ujęciu cywilistycznym albo autonomicznym	298
3.2.1. Obniżenie wartości nieruchomości.....	298
3.2.2. Szkoda podlegająca naprawieniu	301
3.3. Samoistny charakter przesłanki obniżenia wartości nieruchomości	312
4. Związek przyczynowy między uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu a obniżeniem wartości nieruchomości.....	317
5. Zbycie nieruchomości	321
5.1. Wprowadzenie.....	321
5.2. „Zbycie nieruchomości” jako pojęcie prawa cywilnego.....	322
5.3. Problem odpłatności zbycia	324
5.3.1. Ewolucja regulacji	325
5.3.2. Stanowisko orzecznictwa i nauki prawa na tle art. 36 ust. 3 u.p.z.p.	326
5.3.3. Stanowisko orzecznictwa i nauki prawa na tle art. 36 ust. 4 u.p.z.p.	329
5.4. Stanowisko własne	333
5.5. Czynności prawne stanowiące „zbycie nieruchomości”	335
5.5.1. Najczęstsze przypadki	335
5.5.2. Zbycie części nieruchomości	336
5.5.3. Zniesienie współwłasności.....	339
6. Nieskorzystanie z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p.....	339
6.1. Wprowadzenie.....	339
6.2. Obiektywne albo subiektywne ujęcie przesłanki	341
6.3. „Skorzystanie z praw” w rozumieniu art. 36 ust. 3 u.p.z.p.	342

Rozdział VII. Dochodzenie roszczeń o naprawienie szkody planistycznej	346
1. Wprowadzenie.....	346
1.1. Kognicja sądów cywilnych i administracyjnych.....	346
1.2. Etapy dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej	348
2. Etap przedsądowy	350
2.1. Cele etapu przedsądowego	350
2.2. Kwalifikacja prawna etapu przedsądowego	352
2.3. Charakter prawny wniosku.....	354
2.4. Funkcje wniosku	354
2.5. Forma wniosku	355
2.6. Treść wniosku	356
2.7. Charakter prawny terminu do zgłoszenia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p.....	358
2.7.1. Uwagi ogólne	358
2.7.2. Problem administracyjnoprawnej lub cywilnoprawnej natury terminu	360
2.7.3. Rodzaj dawności	362
2.7.4. Klasyfikacja terminu prekluzyjnego	366
2.7.5. Rygor zastrzeżony dla terminu.....	372
2.8. Skutki niezłożenia wniosku.....	374
3. Termin spełnienia świadczenia i skutki jego niedochowania	375
3.1. Termin spełnienia świadczenia	375
3.2. Skutki niedochowania terminu spełnienia świadczenia	377
4. Etap sądowy	380
4.1. Problem przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej	381
4.2. Podstawa prawna przedawnienia roszczeń	382
4.3. Wymagalność roszczeń i początek biegu terminu przedawnienia	385
4.3.1. Wprowadzenie	385
4.3.2. Wymagalność roszczeń o naprawienie szkody planistycznej	387

4.3.3. Początek biegu terminu przedawnienia roszczeń.....	393
4.4. Termin przedawnienia roszczeń.....	396
Wnioski końcowe.....	406
Apendyks.....	410

Wstęp

Przestrzeń jest niezbędna do życia i rozwoju, zarówno w wymiarze jednostkowym, jak też społecznym. Zasoby przestrzeni na świecie są jednak ograniczone, a jej zagospodarowanie nie zawsze jest procesem odwracalnym. Przywrócenie raz zagospodarowanej przestrzeni do stanu poprzedniego wymaga istotnych nakładów finansowych. Odbudowa zniszczonych zasobów naturalnych zajmuje wiele lat. Ten, kto jako pierwszy zawładnie przestrzenią i przekształci ją według własnych potrzeb, często ostatecznie decyduje o sposobie jej wykorzystywania przez długi czas. Właściwości przestrzeni sprawiają, że od wieków jest ona zarzewiem konfliktów. Na płaszczyźnie planowania i zagospodarowania przestrzeni szczególnie wyraźnie ujawniają się antagonizmy interesów różnych podmiotów. W kontekście dysponowania przestrzenią jest zmienna nieustannie widoczna sprzeczność między dobrem wspólnym a indywidualnym. Tym ważniejsze staje się rozsądne ważenie skonfrontowanych wartości i szukanie rozwiązań kompromisowych. Na jednej szali wagi można położyć prawo własności stwarzające szerokie możliwości korzystania z nieruchomości, a na drugiej – zrównoważony rozwój społeczności lokalnych i ponadlokalnych, ład przestrzenny i inne wartości służące ochronie interesu ogółu. Planowanie i zagospodarowanie przestrzeni systematycznie zyskuje na znaczeniu, a w ślad za nim wzrasta doniosłość prawnej regulacji tej sfery działalności gmin. Pogłębianie zakresu normatywizacji przestrzeni spowodowało, że zaczęto stawiać pytania o granice dopuszczalnej ingerencji w prawo własności i odpowiedzialność władzy publicznej za szkody powstałe w majątkach właścicieli nieruchomości wskutek wykonywania zadań z zakresu planowania oraz zagospodarowania przestrzeni.

Regulacja odpowiedzialności za szkodę planistyczną powstała w odpowiedzi na te problemy. W polskim porządku prawnym zmierza ona do łagodzenia negatywnych skutków uchwalenia albo zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W praktyce zastosowanie przepisów normujących odpowiedzialność za szkodę planistyczną zależy w dużej mierze od aktywności uchwałodawczej gmin i niekorzystnego oddziaływania miejscowych planów na prawo własności nieruchomości. Powierzchnia kraju wciąż nie jest w całości pokryta planami miejscowymi, aczkolwiek procent ten konsekwentnie zwiększa się. W 2001 r. obejmowały one tylko 7,7% powierzchni kraju¹, w 2007 r. - 15,1%, w połowie 2010 r. zaś wskaźnik ten

¹ Zob. Informację NIK z 2001 r. o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i samorządowej, nr ewid. 180/2001/P/01/085/KSR, s. 7.

wynosił 17,5%², aby osiągnąć w 2016 r. wartość ok. 30%³. Przyczyn, dla których tylko na stosunkowo małej powierzchni kraju obowiązują miejscowe plany, jest wiele. W raportach organów kontroli państwowej powtarza się wzmianka o rezygnacji gmin ze sporządzania planów miejscowych z uwagi na obciążenia wynikające z konieczności zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych. Innym problemem jest niedobór wystarczających środków finansowych i kadry eksperckiej. Odstępowanie od tworzenia miejscowych planów uznaje się powszechnie za praktykę wywierającą negatywny wpływ na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, postrzegając je jako zarzewie chaosu przestrzennego, źródło zbędnego ryzyka i utrudnień inwestycyjnych dla właścicieli nieruchomości i zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju kraju. Pomimo wciąż niedostatecznej aktywności regulacyjnej gmin, można zaobserwować ciągły przyrost powierzchni kraju pokrytej miejscowymi planami.

Wzrostowi liczby wydanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wtóruje zwiększenie się przypadków szkód powstałych przez ich uchwalenie albo zmianę. Według wniosków NIK z kontroli, obejmującej okres od 2008 do 2012 r., przeprowadzonej w 21 gminach położonych na terenie siedmiu województw, do 14 gmin zgłoszono łącznie 205 roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. Zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych w 15 zaledwie sprawach kosztowało gminy 24,8 mln zł. Wykorzystując środki polubownego rozwiązania sporu, w tym okresie kontrolowane gminy zawarły dwie ugody i dwie umowy zamiany nieruchomości⁴. W latach 2011-2012 w sześciu miastach województwa łódzkiego (w Łodzi, w której tylko dla niewielkiej powierzchni miasta uchwalono miejscowe plany, oraz mniejszych miastach wojewódzkich) zostało zgłoszonych 20 roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, z których większość została rozpoznana negatywnie⁵. Kilka lat później, w 2016 r. wysokość kierowanych przez poszkodowanych do sądu roszczeń o naprawienie szkody planistycznej wobec samego tylko miasta Poznania opiewała natomiast na 813.326.635 zł⁶. W ostatnim czasie zapada coraz więcej orzeczeń w sprawach o odszkodowanie z tytułu

² Zob. Informację NIK o wynikach kontroli z 2011 r. w zakresie realizacji zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, KSR-4101-03-00/2010, nr ewid. 175/2010/P10110/KSR, s. 7-8, 11.

³ Zob. Informację NIK z 2016 r. o wynikach kontroli w zakresie systemu gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym, nr ewid. 193/2016/KIN, s. 10.

⁴ Zob. Informację NIK o wynikach kontroli z 2012 r. w zakresie opłat planistycznych i roszczeń odszkodowawczych związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych, nr ewid. 188/2012/P/12/147/LLU, s. 5, 8-9, s. 47.

⁵ Zob. Informację NIK z 2013 r. o wynikach kontroli w zakresie realizacji przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, nr ewid. 146/2013/P/12/153/LLO, s. 8.

⁶ Zob. Informację NIK o wynikach kontroli z 2016 r. w zakresie systemu gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym, nr ewid. 193/2016/KIN, s. 38.

uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, co świadczy o większej aktywności właścicieli w zakresie kierowania spraw na drogę sądową. Wydaje się, że przepisy o odpowiedzialności za szkodę planistyczną zyskują więc coraz większe znaczenie w praktyce, a trend ten będzie się nasilać w miarę upływu lat.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane uwarunkowania, regulacja odpowiedzialności za szkodę planistyczną zasługuje na dogłębną analizę, która przyczyni się do ułatwienia stosowania przepisów i ich udoskonalenia. Na tle tych zagadnień bardziej niż w przypadku innych instytucji prawnych ważne jest poszukiwanie optymalnego wzorca ochrony praw właścicieli. Im dalej idąca odpowiedzialność gmin zostanie zastrzeżona na wypadek wyrządzenia szkody planistycznej, tym mniej elastyczne i efektywne staje się planowanie i zagospodarowanie przestrzeni. Im węższej zaś jest zakreślona odpowiedzialność, tym słabszy jest status prawa własności i tym większy efekt mrozący w obrocie oraz inwestycjach na rynku nieruchomości. Na płaszczyźnie tej odpowiedzialności można dostrzec zatem refleksy tego samego konfliktu wartości, który jest wpisany w system planowania oraz zagospodarowania przestrzennego.

Do tej pory według najlepszej wiedzy autorki nie ukazała się publikacja naukowa, w której byłaby przedstawiona kompleksowa i zarazem wnikliwa analiza regulacji odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Opublikowane artykuły i monografie naukowe są poświęcone tylko wybranym aspektom tej problematyki. Wiele z nich zostało napisanych na potrzeby zbadania i prezentacji głównych założeń systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, na tle których odpowiedzialność za szkodę planistyczną wypada jako jeden z istotnych wątków. Nie sposób wprawdzie przecenić znaczenia prawa administracyjnego dla pracy, chociażby z uwagi na konieczność umieszczenia omawianej regulacji w szerszym kontekście i osadzenia jej w ramach funkcjonującego w praktyce systemu planowania i zagospodarowania, niemniej to prawo prywatne pełni dla niej rolę najistotniejszą. Celem opracowania jest wypełnienie tej luki przez zaprezentowanie odpowiedzialności za szkodę planistyczną z perspektywy prawa cywilnego.

Łódź, dnia 29 maja 2022 roku

Rozdział I. Odpowiedzialność za szkodę planistyczną w ujęciu historycznym oraz prawnoporównawczym

1. Geneza odpowiedzialności za szkodę planistyczną

Od tysiącleci miasta są ośrodkiem rozwoju cywilizacji. Początkowo niepisane i pozaprawne reguły planowania przestrzeni narodziły się wraz z powstaniem pierwszych osad ludzkich⁷. Im bardziej złożone stawały się warunki społeczno-gospodarcze, tym było trudniej zbudować miasta tak, aby spełniały potrzeby obronności, komunikacji, handlu ludności i zachowały funkcjonalność. W miarę postępu cywilizacyjnego zasady te zaczęły przybierać postać norm prawnych. Genezę odpowiedzialności za szkodę planistyczną można zobrazować, prezentując ewolucję ustawodawstwa planistycznego.

W starożytnym Egipcie, Mezopotamii i Izraelu w okresie między 3000 a 500 r. p.n.e. powstały miasta lub osady, w których pojawiły się - na znacznie mniejszą skalę oraz w innych warunkach społeczno-gospodarnych niż obecnie - pierwsze w historii ludzkości problemy planistyczne. Większość ziem w starożytnych cywilizacjach należała do władcy (faraona, jehowy lub króla). Grunty mogły być własnością władcy (pałacu), kapłanów (świątyni) albo osób prywatnych, rodów lub plemion⁸. Prawo do ziemi w starożytnym Egipcie, Mezopotamii i Izraelu obejmowało możliwość kontroli wejścia na jej teren, decydowania o sposobie jej zagospodarowania i rozporządzania rzeczą na wypadek śmierci, jak również - egzekwowania zakazu wznoszenia budowli lub dokonywania zasiewu na niej przez osoby nieupoważnione. Uprawniony mógł być ograniczony w możliwości wykorzystywania własnej ziemi zgodnie ze swoją wolą i potrzebami, co do zasady bez prawa do rekompensaty. Restrykcje nałożone na prawo do swobodnego zagospodarowania gruntów uprawnych mogły przykładowo wynikać z wymogów racjonalnej gospodarki. Wznoszenie zaś budowli stwarzających niebezpieczeństwo dla innych osób, w tym zagrażających pożarami lub powodzią podlegało surowej karze, wymierzonej *post factum*, jeśli skutek jego urzeczywistnienia się, powstała szkoda albo doszło do śmierci ludzi⁹.

⁷ J. Słodczyk, Historia planowania i budowy miast, s. 11, 13. W nauce planowania przestrzeni wyróżnia się miasta organiczne (*ville spontanée*) powstające samoistnie bez generalnego planu oraz miasta nieorganiczne (*ville crée*) zbudowane według koncepcji urbanistycznej, zwykle o regularnym planie.

⁸ R. C. Ellickson, C. D. A. Thorland, *Ancient Land Law: Mesopotamia, Egypt, Israel*, [w:] *Yale Law School Legal Scholarship Repository*, 1995, Faculty Scholarship Series 410, s. 346-362.

⁹ Za przykład może służyć prawo sumeryjskie i mezopotamskie. Kodeks Lipit-Ishtara sumeryjskiego władcy, który panował w latach 1934-1924 p.n.e. Prawo zobowiązywało właściciela nieruchomości do zwrotu

Grecy inspirowali się spuścizną cywilizacji sumeryjskiej i mezopotamskiej w dziedzinie planistyki. Najstarsze zachowane ślady wskazujące na planowanie greckich państw-miast datuje się na V wiek p.n.e.¹⁰. Każde polis było niezależne od innych greckich miast, miało własną organizację, architekturę, władzę, religię, samodzielny ustrój polityczny, odrębne siły wojskowe i przepisy. Miasta były budowane na planie szachownicy o kształcie prostokąta (tzw. układ rusztu)¹¹. W starożytnych greckich miastach nie wypracowano prawa planowania przestrzeni w rozumieniu jednego aktu prawnego zbiorczo regulującego zagospodarowanie miasta i użytkowanie położonych w jego granicach nieruchomości. Pojawiały się jednakże w historii antycznej legislacji greckiej normy prawne związane z tymi zagadnieniami, chociaż bliższe prawu budowlanemu. Według napisanej ok. 430-424 r. p.n.e. konstytucji ateńskiej wzniesienie budowli na gruncie publicznym, w tym zajęcie ulicy przez część budynku (co dotyczyło m.in. balkonów, tarasów i werand), stanowiło przestępstwo. Prawdopodobnie w pierwszej połowie IV wieku p.n.e. polis zaczęły przyjmować regulacje dotyczące utrzymania porządku w miejscach publicznych. Miejskie przepisy porządkowe upoważniały władze do przeprowadzania kontroli wznoszenia prywatnych budowli zgodnie z prawem. W miejskim prawodawstwie porządkowym znajdowały się też normy z zakresu prawa budowlanego oraz zagospodarowania przestrzeni. W Pergamonie obowiązywały przepisy określające szerokość dróg wewnątrz i na zewnątrz miasta, jak też nakładające na prywatnych właścicieli obowiązek naprawiania należących do nich budowli, które groziły zawaleniem¹². Podobne prawa zostały przyjęte w innych miastach znajdujących się pod wpływem kultury hellenistycznej¹³.

Rzymianie połączyli etruską, opartą na wierzeniach religijnych, tradycję zakładania miast z wiedzą i umiejętnościami technicznymi zaczerpniętymi od greckich inżynierów, niemniej

wszelkiego utraconego przez sąsiada mienia, jeśli właściciel, mimo ostrzeżenia sąsiada, nie ufortyfikował swojej ziemi. Kodeks Hammurabiego powstały ok. 1754 lat p.n.e. przewidywał natomiast karę śmierci dla wznoszącego budowlę, wynajętego przez właściciela, jeśli budynek runął na skutek nieprawidłowości popełnionych w związku z jego wzniesieniem, doprowadzając do śmierci właściciela. Dalsze przepisy przewidywały różne warianty sankcji na wypadek różnych strat materialnych lub śmierci różnych osób. Kodeks Hammurabiego nakazywał także dostarczyć poszkodowanemu odpowiednią do wielkości zalanej nieruchomości ilość zboża, jeśli na skutek niedbałej irygacji zalał jego pole uprawne. Prawo hetyckie zawiera prawdopodobnie pierwszą na świecie normę prawną zobowiązującą właściciela nieruchomości do naprawienia szkody wyrządzonej przez zaproszenie ognia, które doprowadziło do zniszczenia pola lub sadu sąsiada. Podobna reguła, upoważniająca władcę do wymierzenia kary śmierci wobec właściciela budowli, która zawaliła się i doprowadziła do śmierci obywatela, była znana także w Zbiorze praw z Esznunny. Zob. R. C. Ellickson, C. D. A. Thorland, *Ancient Land Law...*, s. 346-350; A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide to Planning Law, Decision-making and practice in the UK*, s. 39; C. Kunderewicz, *Najstarsze prawa świata. Zbiór studiów*, s. 34, 69, 79.

¹⁰ F. Haverfield, *Ancient Town-Planning*, s. 10, 14.

¹¹ J. Słodczyk, *Historia planowania...*, s. 43, 47.

¹² F. Haverfield, *Ancient...*, s. 19, 27.

¹³ A. Ostojski, *Rola norm prawnych w ewolucji planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *AUW Przegląd Prawa i Administracji* 2011, tom LXXXV, s. 12.

zaadaptowali je do własnych potrzeb i warunków¹⁴. Miasto lokowano, wyznaczając najpierw punkt sakralny, z którego król lub upoważniony urzędnik kreślił laską kapłańską w powietrzu oraz na ziemi dwie linie przecinające się pod kątem prostym, przebiegające wzdłuż czterech głównych kierunków geograficznych. Następnie wyorywano pługiem bruzdę symbolizującą granice miasta, wymierzano jego środek, w którym znajdował się rynek miejski (forum), oraz przeprowadzano dwie przecinające się osie ze wschodu na zachód i z północy na południe. Wzdłuż tych osi budowano dwie główne, przecinające się ulice miasta, do których równolegle przeprowadzano kolejne ulice. W ten sposób rzymskie miasto powstawało na planie kwadratu lub prostokąta. Ze względów obronnych lub ukształtowania terenu odstępowano niekiedy od tych reguł¹⁵. Niektóre rzymskie miasta powstawały na planie obozu wojskowego z regularną siatką przecinających się prostopadle ulic, otoczonych murem z wieżami¹⁶. Założenie miasta poprzedzało niekiedy przygotowanie jego planu, ale był on uproszczony i schematyczny¹⁷. Po wzniesieniu miasta mogły być także opracowane szkice inwentaryzacyjne. Nie służyły one do ustalania przeznaczenia nieruchomości, ani też planowania przestrzeni, lecz odzwierciedlenia istniejącej zabudowy i nanoszenia wzmianek o własności budynków¹⁸. Po wzniesieniu miasta publiczna i prywatna zabudowa rozwijała się w sposób niezaplanowany wzdłuż głównych ulic w obrębie jego granic¹⁹. Wysiłki planistyczne były podejmowane na etapie projektowania zakładanego miasta albo - wyjątkowo oraz incydentalnie - w związku z realizacją miejskich inwestycji publicznych, jego przebudową lub odbudową po klęskach żywiołowych²⁰. Władze uchylały się od planowania przestrzeni głównie ze względu na panujące przekonanie, że własność stwarza całkowitą swobodę decydowania o sposobie zabudowania nieruchomości²¹. Próby ograniczenia lub odebrania tej swobody spotykały się z dużym oporem mieszkańców,

¹⁴ C. Kunderewicz, Prawo budowlane starożytnego Rzymu (II), [w:] CPH, tom XXXI, 1979/1, s. 55; M. Kostrzewska, Miasto europejskie na przestrzeni dziejów, s. 37.

¹⁵ C. Kunderewicz, Prawo budowlane starożytnego Rzymu (II)..., s. 53-55.

¹⁶ J. Słodczyk, Historia planowania..., s. 55-57.

¹⁷ Plany zakładanych obozów rzymskich (zwane forma, *pertica* lub *typus*) zamieszczano na marmurowych lub wykonanych z brązu płytach, deskach, pergaminie lub płótnie lnianym, kreśląc na nich linealem z podziałką oraz cyrklem. Projekty rozpisywano na siatce opartej na podziale na modułowe kwadraty lub prostokąty. Zob. Z. Paszkowski, Historia idei miasta od antyku do renesansu, s. 49.

¹⁸ Z. Paszkowski, Historia idei miasta..., s. 49.

¹⁹ C. Kunderewicz, Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I), [w:] CPH, tom XXIX, 1977/2, s. 96;

C. Kunderewicz, Prawo budowlane starożytnego Rzymu (II)..., s. 60.

²⁰ Wznoszenie budowli publicznych bez planu wokół forum doprowadziło do nadmiernej gęstości zabudowy w tym sektorze Rzymu. Juliusz Cezar jako pierwszy zlecił opracowanie planu urbanistycznego, zamierzając na tej podstawie uporządkować centrum miasta i zbudować nowe forum. Ostateczne plany przebudowy nie doszły do skutku z powodu jego śmierci. C. Kunderewicz, Prawo budowlane starożytnego Rzymu (II)..., s. 60; O. F. Robinson, *Ancient Rome. City planning and administration*, s. 27.

²¹ C. Kunderewicz, Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I)..., s. 106, 114; W. Osuchowski, Zarys rzymskiego prawa prywatnego, s. 324.

obchodzeniem prawa lub jawnym nieposłuszeństwem²². W prawie rzymskim normy prawa publicznego i sąsiedzkiego wprowadzające restrykcje względem własności nieruchomości nie były znaczne²³.

Niewystarczające unormowanie planowania przestrzeni i brak właściwej kontroli aktywności budowlanej prywatnych właścicieli gruntów ściągały nieszczęścia i straty na rzymskie miasta. W stolicy co jakiś czas wybuchały pożary, trawiące doszczętnie jej większą lub mniejszą powierzchnię. Często dochodziło do zawalenia się budowli wzniesionych ze złej jakości materiałów, niezgodnie ze sztuką, nielegalnie rozbieranych dla pozyskania materiałów na nowe budowy lub niewłaściwie konserwowanych. Dążąc do ochrony interesu publicznego, ogłaszano coraz to nowe przepisy przeciwdziałające tym zagrożeniom²⁴. Za czasów republiki w ustawie XII tablic z 451-449 r. p.n.e. skodyfikowano ustaloną zwyczajem minimalną odległość między budynkami, co miało zmniejszać ryzyko pożaru²⁵. Podobne, choć bardziej rozbudowane, przepisy budowlane i przestrzenne zostały zamieszczone w licznych ustawach municypalnych, ustanawianych przez władców na przestrzeni wieków. W *lex Iulia municipalis* Juliusz Cezar próbował zwalczyć praktykę zajmowania bez zezwolenia przestrzeni publicznej przez stawianie na ulicach lub portykach przybudówek, straganów lub innych nietrwale z nią związanych budowli – jak okazało się z perspektywy czasu – bez powodzenia²⁶. Za czasów cesarskiego pryncypatu w reakcji na kolejne pożary i katastrofy budowlane Oktawian August w *lex Iulia de modo aedificiorum urbis* zakazał wznoszenia przy ulicach budynków powyżej 70 stóp i ponownie wprowadził zlekceważone wcześniej przez mieszkańców ograniczenie grubości ścian budowlanych z surowej cegły pod groźbą rozbiórki budynku do dopuszczalnej wysokości. Po wielkim pożarze Rzymu w 64 r. Neron ustawą *de modo aedificiorum* miał zamiar ukrócić samowolę budowniczą w sektorze prywatnym i dążył do wprowadzenia planu zabudowy dzielnic mieszkalnych, który wdrażałby wymagania ochrony przeciwpożarowej

²² Z relacji Liwiusza jest znany przypadek zablokowania budowy akweduktu przez jednego z obywateli Rzymu M. Licinius Crassus z uwagi na odmowę przeprowadzenia go przez należące do niego nieruchomości. Oktawian August, obawiając się utraty poparcia obywateli, wydał natomiast edykt zakazujący przeprowadzania w Venafro akweduktu przez prywatne grunty bez zgody właścicieli. Zob. O. F. Robinson, *Ancient Rome...*, s. 24-25; C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I)...*, s. 94-95, 98, 103, 108, 114.

²³ R. Domingo, *The Law of Property in Ancient Roman Law*, s. 4; K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, s. 293-295; C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I)...*, s. 96-97, 114; W. Wołodkiewicz, M. Zabłocka, *Prawo rzymskie. Instytucje*, s. 131-132.

²⁴ C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I)...*, s. 94-115.

²⁵ C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I)...*, s. 92-93; D. Witczak, *Geneza pożarnictwa oraz regulacje prawne w zakresie ochrony przeciwpożarowej w starożytnym Rzymie*, [w:] ZN SGSP 2019, nr 69/1, s. 157.

²⁶ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, s. 64; C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I)...*, s. 95, 101.

oraz stabilności budynków. Plan zakładał regularną zabudowę, wyprostowanie i poszerzenie ulic, zaś w ustawie wprowadzono zakaz zabudowy niektórych działek i budowy balkonów frontowych, a także - nakazano używanie materiałów określonego rodzaju²⁷. Wzmocnienie władzy w okresie dominatu pozwoliło na ustanowienie w konstytucjach carskich licznych przepisów, poświęconych zagadnieniom budowlanym i przestrzennym, oraz na obwarowanie ich surowymi karami grzywnien lub banicji, aczkolwiek wciąż z niedostatecznymi efektami²⁸. Jakkolwiek w przestrzeni miejskiej ujawniła się kolizja między prywatnymi a publicznymi interesami, w rzymskim starożytnym prawodawstwie nie istniał żaden nieepizodyczny akt prawny obejmujący uniwersalne reguły planowania przestrzeni i determinujący przeznaczenie poszczególnych nieruchomości²⁹.

Z nastaniem feudalizmu przeobrazeniu uległy stosunki społeczne i gospodarcze oraz ustrój polityczny państw europejskich. W systemach prawa kontynentalnego władcy przysługiwało prawo tzw. zwierzchniej własności podległych mu ziem (*dominium directum*)³⁰. Suzeren, znajdujący się na wierzchołku drabiny feudalnej, samodzielnie i jednostronnie decydował o sposobie korzystania z należących do niego nieruchomości, które były oddane jego wasalom w lenno³¹. Władcy feudalni nakładali na wasali obowiązek używania nieruchomości lub jej zagospodarowania w ściśle określony sposób. Poddani, mimo że z nadania władcy korzystali z własności podległej (*dominium utile*), nie mieli środków prawnych, za pomocą których mogliby wspólnie ze swoimi seniorami, ani – tym bardziej niezależnie od nich – dokonywać wyboru sposobu korzystania z ziemi³². Naruszenie zasad korzystania z nieruchomości, jakie były określone przez właściciela, mogło pociągnąć za sobą różne sankcje karne³³. Podobna konstrukcja własności podzielonej powstała w prawie angielskim. W Anglii i Walii w myśl reguły *common law* prawo do swobodnej zabudowy gruntów przypadło temu, kto był

²⁷ C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I)*..., s. 97-98, 100-101.

²⁸ C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I)*..., s. 106-115; C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu*, [w:] *Studia z rzymskiego prawa administracyjnego*, s. 114.

²⁹ F. Haverfield, *Ancient...*, s. 69.

³⁰ P. Booth, *Planning by Consent, the Origins and Nature of British Developmental Control*, s. 29; M. K. Dayana, *Land Use Controls with Special Reference to Wetlands*, s. 25; Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, s. 16.

³¹ A. Ostojski, *Rola norm prawnych...*, s. 12.

³² P. Sosnowski, *Przepisy prawne w dziedzinie planowania przestrzennego w Polsce w okresie międzywojennym*, [w:] *PS 2016/4*, s. 46; M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach kontynentalnych (na przykładzie prawa niemieckiego)*, [w:] *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, red. T. Bąkowski, s. 59.

³³ P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego w Polsce przed 2003 r. Przyczynek do wykładni historycznej*, [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, red. M. J. Nowak, 68.

uprawniony z tytułu najsilniejszej formy prawa własności (*freehold*)³⁴. Pierwsze ograniczenia prawa do zabudowy ziemi w prawie angielskim zaczęły obowiązywać pod koniec XIII wieku. W 1275 r. spisano *Assize of Nuisance*, kodyfikując funkcjonujące dotąd zwyczaje i prawa. Zawarte w tym akcie prawne przepisy miały na celu przeciwdziałać ściśle określonym immisjom, jak i regulować wybrane kwestie budowlane³⁵.

Ze względu na zagęszczoną zabudowę najwięcej problemów przestrzennych i budowlanych pojawiało się w miastach. Pozycja miast i zajmujących je mieszczan była inna niż ludności pozostałych stanów. Akt lokacyjny miasta stanowił podstawę jego prawnego wyodrębnienia spod władzy monarchy³⁶. Przywilejem średniowiecznych europejskich miast była przyznana przez założyciela i określona w akcie lokacyjnym pewna autonomia prawna i organizacyjna³⁷. Prawo do samostanowienia władz miejskich objawiało się w tworzeniu odrębnego porządku prawnego także w zakresie norm budowlanych i przestrzennych. Wprowadzanie ograniczeń swobody zabudowy w miastach wynikało z potrzeby ochrony bezpieczeństwa publicznego, głównie ochrony przeciwpożarowej. W miastach lokowanych na prawie niemieckim były wydawane zbiory praw, w których stanowiono szczegółowe normy prawne z zakresu prawa budowlanego i przestrzennego³⁸. W systemie anglosaskim władzom miasta także przypadły pewne kompetencje co do stanowienia prawa budowlanego i przestrzennego. W 1212 r. po pożarze miasta londyński burmistrz ogłosił prewencyjne przepisy przeciwpożarowe, jak też regulujące odbudowę zniszczonych dzielnic³⁹.

Z początkiem XVI wieku stan rozwoju regulacji planowania i zagospodarowania przestrzeni nie uległ istotnym zmianom. W Anglii w okresie pierwszych dwóch wieków ery nowożytnej władcy ogłosili szereg proklamacji odnoszących się do zakazu wznoszenia nowej zabudowy niektórych miast lub wymogów co do rodzaju materiałów i kontroli budowlanej, czy nawet estetyki budynków. Intencją stojącą za regulacjami było ograniczenie rozrastania się miast, zapobieganie pożarom i dążenie do zaprowadzenia ładu przestrzennego⁴⁰. Po wielkim pożarze

³⁴ R. E. Megarry, *Town and Country Planning in England: A Bird's Eye View*, [w:] *Case Western Reserve Law Review* 1962, vol. 13/4, s. 619-620; M. Grant, *Planning law and the British land use planning system*, [w:] *The Town Planning Review*, Jan. 1, 1992, 63 (1), s. 3.

³⁵ P. Booth, *Planning by Consent...*, s. 27.

³⁶ A. Ostojski, *Rola norm prawnych...*, s. 12.

³⁷ K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, s. 37-38, 55-56.

³⁸ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, s. 14-15.

³⁹ P. Booth, *Planning by Consent...*, s. 27.

⁴⁰ P. Booth, *Planning by Consent...*, s. 32-33; A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide...*, s. 42; A. J. Ley, *A History of Building Control in England and Wales 1840-1990*, s. 3.

Londynu, który strawił niemal całe miasto, w 1667 r. angielski parlament uchwalił *the Rebuilding Act*. Odstąpiono w nim od ustalonego wcześniej przez władców zakazu zabudowy na terenie stolicy, ale jednocześnie powtórzono ustanowione wcześniej przez monarchów reguły budowlane i wprowadzono pełną kontrolę zagospodarowania przestrzeni⁴¹. Jednakże, po odbudowie miasta akt ten stracił na znaczeniu. Od 1774 r. jego miejsce zajął *the London Building Act*, w którym parlament uregulował kwestie budowlane, pozostawiając rozwiązanie problemów planowania i zagospodarowania przestrzeni uznaniu władz miejskich. Podobne regulacje budowlane podejmowane były też na potrzeby innych miast angielskich⁴².

W księstwach, królestwach lub zrzeszonych miastach na ziemiach niemieckich i pruskich w XVI i XVII wieku również nie obowiązywał żaden spójny, jednolity akt prawny dotyczący planowania przestrzeni, ani też nie stało się ono powszechną praktyką, lecz nadal pozostawało wybiórcze, utylitarne i wyjątkowe⁴³. We Francji regulacja przestrzeni w tym okresie także była szczątkowa. W 1607 r. został przyjęty pierwszy francuski akt prawny, regulujący wybrane kwestie z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni, w którym zostały określone plany linii zabudowy⁴⁴.

Dopiero erozja feudalizmu, ogłoszenie własności o jednakowej dla wszystkich treści prawem człowieka u schyłku XVIII wieku i uwłaszczenie warstw społecznych, które do tej pory nie mogły samodzielnie dysponować gruntem, rzuciły nowe światło na regulację planowania oraz zagospodarowania przestrzeni⁴⁵. Uznanie podlegającej ochronie prawnej sfery majątkowej obywatela, która mogła zostać potencjalnie naruszona przez aktywność prawotwórczą władzy i podejmowane przez nią decyzje, dało asumpt do poszukiwania optymalnych rozwiązań prawnych. Na początku w kontynentalnych systemach prawnych szala wagi przechyliła się na korzyść ochrony własności. W prawie niemieckim i francuskim prymat przyznano wolności budowlanej, dążąc do zapewnienia możliwie najszerzej swobody w wykonywaniu praw do nieruchomości. Na polu planowania i zagospodarowania przestrzennego objawiła się ona w braku instytucjonalnej kontroli procesów budowlanych i stanowieniu przez władze niewielu

⁴¹ A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide...*, s. 44.

⁴² P. Booth, *Planning by Consent...*, s. 40, 48.

⁴³ J. M. Diefendorf, *The Reconstruction of German Cities after World War II*, s. 152.

⁴⁴ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, s. 12.

⁴⁵ M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach...*, s. 58.

przepisów ograniczających właścicielowi swobodę korzystania z jego nieruchomości⁴⁶. Rola władzy publicznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni była drugorzędna.

Idee liberalizmu wraz z koncepcją państwa w roli stróża nocnego przeniknęły do Landrechtu pruskiego uchwalonego w 1794 r. Ustawa ta jako pierwsza w historii prawa proklamowała wolność budowlaną (*die Baufreiheit*), nadając jej status publicznego prawa podmiotowego⁴⁷. Ustawodawca pruski ogłosił zasadę wolności budowlanej w § 65 ALR, w myśl którego każdy właściciel nieruchomości miał prawo do swobodnego wznoszenia i przebudowy znajdujących się na niej budowli⁴⁸. Nie była to jednak wolność absolutna, ponieważ ustanowiono też jej ograniczenia podyktowane ochroną interesów publicznych⁴⁹. Należał do nich w szczególności zakaz dokonywania robót budowlanych niebezpiecznych lub szkodliwych dla społeczeństwa albo ujemnie oddziałujących na estetykę miasta⁵⁰. Akt ten stwarzał podstawę do ustanowienia szczegółowych przepisów w poszczególnych miastach, na podstawie których możliwe było ustalenie niezbędnych obostrzeń wolności obywatelskich, w tym własności, dla utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego⁵¹. Na mocy tej ustawy organy władzy publicznej uzyskały kompetencję do wyznaczania w przepisach policyjnych linii zabudowy, wytyczania ulic, miejsc publicznych⁵². Udzielone uprawnienia prawotwórcze dały asumpt do powstania policji budowlanej (*Baupolizei*)⁵³. Pomimo przyznania prawa własności szczególnego statusu, władza publiczna według prawa pruskiego nie ponosiła odpowiedzialności odszkodowawczej za ustalenie prawnych obostrzeń wolności budowlanej.

We Francji, w której na sztandarach rewolucji francuskiej wyniesiono koncepcję własności jako prawa absolutnego, wyłącznego i nieograniczonego w czasie⁵⁴, liberalna postawa władzy publicznej wobec właścicielskiej swobody korzystania z nieruchomości zmanifestowała się w większym stopniu niż w prawie pruskim. Uchwalony w 1804 r. Kodeks Napoleona

⁴⁶ A. Ostojki, *Rola norm prawnych...*, s. 13.

⁴⁷ M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach...*, s. 60

⁴⁸ E. Pahl-Weber, D. Henckel, *The Planning System and Planning Terms in Germany, A Glossary*, s. 33; J. M. Diefendorf, *The Reconstruction...*, s. 152; P. Sosnowski, *Przepisy prawne w dziedzinie...*, s. 47.

⁴⁹ A. Brünneck, *Planowanie lokalne na szczeblu gminy a własność*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer, R. Hendler, P. M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, s. 285; S. Zwolak, *Policja budowlana w ujęciu historycznym*, [w:] *PPE 2013/2*, s. 24-25

⁵⁰ M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach...*, s. 62-63.

⁵¹ S. Zwolak, *Policja budowlana...*, s. 22-24.

⁵² E. Pahl-Weber, D. Henckel, *The Planning System...*, s. 33.

⁵³ S. Zwolak, *Policja budowlana...*, s. 24.

⁵⁴ M.-H. Renaut, *Histoire du droit de la propriété*, s. 97, [za:] M. Kurlej, *Prawo własności nieruchomości na gruncie prawa francuskiego*, [w:] *RAP 2011/11*, s. 106.

definiował własność jako prawo używania i rozrządzania rzeczami w sposób najszerszy, które nie zostało zabronione prawem (art. 544 KN)⁵⁵. Osobom fizycznym przyznano także wolność zarządzania należącymi do nich dobrami nieruchomymi i ruchomymi, z zachowaniem jednak ograniczeń prawem ustanowionych (art. 537 KN). Przeciwnie niż w prawie pruskim, na poziomie kodeksu nie uregulowano wprost przypadków ingerencji we własność ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego w zabudowie i planowaniu przestrzeni. W art. 653-685 KN przewidziano kazuistyczną regulację prawa sąsiedzkiego wzbogaconą o elementy prawa budowlanego. W przepisach tych przeważały normy rozstrzygające o prawie do części wspólnych budynków lub części składowych nieruchomości, jak też o rozliczeniach między właścicielami. Przepisy dotyczące spraw budowlanych były nieliczne, a ponadto sprowadzały się tylko do normowania reguł wznoszenia budowli i urządzeń lub innych prac budowlanych mogących oddziaływać na nieruchomości sąsiednie. KN wprowadzał ograniczenia wolności budowlanej wyłącznie w relacjach sąsiedzkich i to w precyzyjnie określonych przypadkach. Nie ustalono w nim natomiast żadnych reguł odnoszących się do planowania przestrzeni. Pomimo szeroko zakreślonej treści prawa własności, w art. 544 KN dopuszczono możliwość ustanowienia jej ograniczeń w przepisach szczególnych. Korzystając z tego upoważnienia, wydano na przykład w 1808 r. ustawę określającą zasady zabudowy otoczenia cmentarzy⁵⁶. Aktywność ustawodawcy w zakresie tworzenia prawnych ograniczeń własności i planowania i zagospodarowania przestrzeni wciąż była skromna. Nie pojawiła się potrzeba konstruowania regulacji prawnej wyrównywania szkód wyrządzonych w związku z wykonywaniem władzy publicznej w tym obszarze.

Władze Anglii, podążając za trendami panującymi wówczas w innych krajach europejskich, także wyznawały i w praktyce konsekwentnie realizowały doktrynę *laissez faire*, koncentrując się na ochronie własności prywatnej i zapewnieniu wolności gospodarczej⁵⁷. Zabudowa miast angielskich rozwijała się w sposób niekontrolowany przez władzę publiczną, podlegając tylko wpływom czynników ekonomicznych i zamierzeń prywatnych właścicieli. Rozbudowa miasta była podporządkowana opłacalności wynajmu mieszkań i zyskom z produkcji w fabrykach⁵⁸. Jakkolwiek liberalna wizja uprawnień właścicielskich nie została odzwierciedlona w żadnym

⁵⁵ R. Longchamps de Berier, Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce. Część III. Prawo cywilne. Prawo cywilne b. Królestwa Kongresowego, red. A. Peretiatkiewicz, s. 24.

⁵⁶ Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne..., s. 12.

⁵⁷ K. Polak, Początek formalno-prawnych działań na rzecz publicznej ochrony zdrowia w dziewiętnastowiecznej Anglii, [w:] ZNUJ Prace Historyczne, 2008, z. 135, s. 95.

⁵⁸ W. Ashworth, *The Genesis of Modern British Town Planning: A Study in Economic and Social History of the Nineteenth and Twentieth Centuries*, s. 11-21.

angielskim akcie prawa stanowionego, sytuacja właścicieli nie odbiegała istotnie od tej, która panowała na obszarach pod rządami pruskiego i francuskiego porządku prawnego.

W XIX wieku społeczeństwa zaczęły odczuwać jednak ujemne konsekwencje pozostawienia właścicielom niemal całkowitej swobody w korzystaniu z nieruchomości. Skalę negatywnych skutków potęgował gwałtowny skok demograficzny⁵⁹. Procesy industrializacji i urbanizacji, wzmożone przez wolnorynkowy obrót nieruchomościami⁶⁰, coraz intensywniej kształtowały przestrzeń, wywołując nowe problemy społeczne⁶¹. W Anglii niekontrolowana przez władzę publiczną, dynamiczna ekspansja miast stała się zarzewiem epidemii zagrażających zdrowiu publicznemu⁶². W przestrzeni angielskich miast unaocznily się także negatywne skutki braku aktywności władz publicznych w zakresie planowania przestrzeni i kontroli budowlanej, m.in. przeludnienie, nieracjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi, chaotyczna zabudowa oraz jej rozpraszanie, powodujące niekończące się powiększanie się powierzchni miast⁶³. Podobnie sytuacja przedstawiała się w innych państwach europejskich. Pomimo najbardziej rozwiniętego wówczas prawa regulującego kwestie budowlane i przestrzenne, problemy te nie ominęły także ziem pruskich⁶⁴.

Władze państwowe powoli dojrzewały do podjęcia działań w kierunku zwalczania nowych problemów społecznych. Od połowy XIX wieku zaczęto uchylać nowe akty prawne, mające na celu wyposażenie władzy publicznej w narzędzia pozwalające na uporządkowanie procesu urbanizacji, kontrolę powstawania zabudowy i planowanie przestrzeni w szerszym zakresie niż w dotychczasowych przepisach. W prawie niemieckim przełomowych dla rozwoju prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni było kilka pionierskich ustaw. W dniu 3.01.1845 r. uchwalono pruską ustawę osiedleńczą (*Ansiedlungsgesetz*), zgodnie z którą wzniesienie

⁵⁹ Od 1800 do 1900 r. populacja Zjednoczonego Królestwa zwiększyła się niemal czterokrotnie, począwszy od 10 i pół mln w 1801 r. skończywszy na 37 mln ludzi w 1901 r. Zob. W. Ashworth, *The Genesis of Modern...*, s. 7. Liczebność mieszkańców Cesarstwa Niemieckiego zwiększyła się zaś na przełomie stuleci z 41 mln w 1871 r. do 65 mln w 1910 r. Zob. B. Ladd, *Urban Planning and Civic Order in Germany 1860-1914*, s. 13.

⁶⁰ M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach...*, s. 64-65.

⁶¹ Z. Kamiński, *Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym*, [w:] ZNPS 2002/4, s. 23.

⁶² W pierwszej połowie XIX wieku bakteria cholery doprowadziła do śmierci ponad 100 tys. mieszkańców Europy i Ameryki Północnej. Epidemie cholery w Londynie wybuchały średnio co dziesięć lat. Pierwsza fala zarazy uderzyła w latach 1831-1832, kolejne w latach 1848-1849, 1853-1854 i 1866-1867, zbierając łącznie odpowiednio ok. 32 tys., 62 tys., 20 tys. i 14 tys. zgonów mieszkańców. Zakażenie bakterią następowało w wyniku spożycia skażonej wody lub pożywienia. Bakteria rozprzestrzeniała się przez zanieczyszczoną ściekami komunalnymi wodę pitną. Ludzkość zmagala się też z epidemiami tyfusu plamistego (duru plamistego). W Londynie epidemia tyfusu przeszła w latach 1837-1838. Zob. A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide...*, s. 45; K. Polak, *Początek formalno-prawnych działań...*, s. 95-101.

⁶³ W. Ashworth, *The Genesis of Modern...*, s. 11-21.

⁶⁴ M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach...*, s. 64.

budowli na gruncie znajdującym się poza terenem zabudowanym wymagało uzyskania uznaniowej zgody władz na osiedlenie się⁶⁵. Na mocy badeńskiej ustawy z 20.02.1868 r. o drogach lokalnych (*Badisches Ortsstrassengesetz*) gminy nabyły uprawnienie do wyznaczania dróg i linii zabudowy na terenie większym niż dla jednej nieruchomości⁶⁶. Kolejna zaś pruska ustawa z 2.07.1875 r. o wytyczaniu i dokonywaniu zmian przebiegu ulic i placów w miastach i miejscowościach wiejskich (*Fluchtliniengesetz*) przyznała władzom miejscowym szerokie uprawnienia w zakresie planowania przestrzeni. Na podstawie tej ustawy organom władz lokalnych przyznano kompetencję do ustalania przeznaczenia terenów, sprawowania kontroli budowlanej oraz uchwalania szczegółowych przepisów określających linie przebiegu dróg, zasady, zakazy i nakazy zabudowy, w tym parametry kształtujące zabudowę⁶⁷. Przepisy wydawane przez pruską administrację lokalną na mocy upoważnienia ustawowego miały służyć temu, aby zapewnić odpowiednie warunki sanitarne, ochronę przeciwpożarową oraz bezpieczeństwo. Na ziemiach pruskich samorząd dzięki tej ustawie korzystał ze szerokiej autonomii w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzeni⁶⁸.

Na przełomie wieków zostały uchwalone kolejne akty prawne normujące sprawy budowlane i przestrzenne. Rozwój ustawodawstwa polegał na stopniowym rozszerzaniu uprawnień władz miejscowych, dając im coraz większe możliwości planowania przestrzeni. Saksońska ustawa budowlana z 1.07.1900 r. przyznała władzom lokalnym nowe narzędzia planistyczne, w szczególności uzależniła podział nieruchomości od ich zgody, wydawanej po weryfikacji zgodności projektu podziału z planem, jak też umożliwiła przejmowanie gruntów pod drogi bez rekompensaty⁶⁹. Podobne rozwiązania, choć dające prawo do żądania odszkodowania w wysokości 35% wartości odebranej pod drogę nieruchomości, przewidziano w frankfurckiej ustawie z 1902 r. (*Umlegungsgesetz*), przyjętej w niektórych krajach związkowych⁷⁰. Pomimo ciągłego rozszerzania kompetencji administracji w zakresie planowania i zabudowy miast, w prawie niemieckim nadal nie powstały przepisy o odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez ograniczenie właścicielowi możliwości korzystania z nieruchomości.

W tym samym kierunku zmierzał rozwój ustawodawstwa angielskiego. Od połowy XIX wieku w Anglii uchwalano różne akty prawne, w których podejmowano próbę zwalczania

⁶⁵ M. Szewczyk, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, 42.

⁶⁶ M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach...*, s. 65.

⁶⁷ E. Pahl-Weber, D. Henckel, *The Planning System...*, s. 33.

⁶⁸ J. M. Diefendorf, *The Reconstruction...*, s. 152, 154.

⁶⁹ P. Sosnowski, *Przepisy prawne w dziedzinie...*, s. 48; M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach...*, s. 66.

⁷⁰ J. M. Diefendorf, *The Reconstruction...*, s. 222.

skutków liberalnej polityki w obszarze planowania przestrzeni. W *the Public Health Act* z 31.08.1848 roku obok przepisów przeciwdziałających chorobom zakaźnym wprowadzono zakaz wznoszenia i przebudowy budynków niewyposażonych w infrastrukturę kanalizacyjną oraz sanitarną⁷¹. Organy władz lokalnych zostały upoważnione do żądania pod karą grzywny od właścicieli lub posiadaczy budynków wybudowania w rozsądnym czasie instalacji wodnej, kanalizacyjnej i innych urządzeń sanitarnych. Ustawą zobowiązano organy władzy publicznej do naprawienia w całości szkód powstałych na skutek wykonywania przez nie uprawnień⁷². Pomijając kilka kolejnych ustaw odnoszących się do immisji, budownictwa i mieszkalnictwa, w których uregulowano też wybrane kwestie planistyczne⁷³, dopiero z wejściem w życie *the Public Health Act* z 11.08.1875 r. władze lokalne uzyskały narzędzia oddziaływania na przestrzeń. Na mocy tego aktu lokalnym organom urbanistycznym przyznano kompetencję do wyznaczenia linii zabudowy. Przy okazji wznoszenia i przebudowy budynku organ ten mógł nakazać ustawienie budynku w wytyczonej przez niego linii zabudowy za odszkodowaniem. W ustawie zakazano samodzielnego decydowania o miejscu usytuowania budynku bez zgody właściwego organu⁷⁴. Władze lokalne uprawniono do tworzenia przepisów wykonawczych ustalających szerokość nowych ulic, przebieg miejskiej infrastruktury sanitarnej, konstrukcję ścian nośnych i kominów nowych budynków, minimalną przestrzeń między budynkami, jak też wymogi sanitarne i wentylacyjne budynków⁷⁵. Przyznanie organom władz lokalnych tych uprawnień przyczyniło się do wypracowania pierwszych szkiców, map i planów⁷⁶.

We Francji od połowy XIX wieku także nastąpił rozrost prawnej regulacji przestrzeni, lecz w dużej mierze był on domeną władzy wykonawczej. W 1852 r. został wydany paryski dekret o linii zabudowy i wznoszeniu budowli. Zapoczątkował on dynamiczny wzrost legislacji w tym zakresie. Na przestrzeni od 1884 do 1919 r. na mocy dekretów zobowiązano władze miast do stworzenia planów sieci wodociągowej i komunikacyjnej. Całokształt regulacji przestrzennej uzupełniały ustawy normujące zagospodarowanie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, ochronę zabytków i stwarzające podstawę prawną do wydawania szczegółowych przepisów sanitarnych obowiązujących w miastach⁷⁷. Do najważniejszych z nich należały: ustawa z 3.01.1845 r. o podziale działek i zakładaniu nowych osiedli, ustawa z 2.07.1875 r., regulująca

⁷¹ Zob. pkt XLIX i LXXVI *Public Health Act* z 31.08.1848, 11^o & 12^o *Victoriae Cap.* LXIII, s. 744-745; 756.

⁷² Zob. pkt CXLIV *Public Health Act* z 31.08.1848, 11^o & 12^o *Victoriae Cap.* LXIII, s. 781.

⁷³ J. Hamlett, *At Home in the Institution. Material Life in Asylums, Lodging Houses and Schools in Victorian and Edwardian England*, s. 112.

⁷⁴ Zob. pkt 155 i 156 *Public Health Act* z 1975, 1875 *Chapter* 55.

⁷⁵ Zob. pkt 157 *Public Health Act* z 1975, 1875 *Chapter* 55.

⁷⁶ W. Ashworth, *The Genesis of Modern...*, s. 73-76.

⁷⁷ K. Makowska, *Decentralizacja planowania przestrzennego we Francji*, [w:] ST 1993/7-8, s. 124.

wyznaczanie i dokonywanie zmian w przebiegu ulic i placów w miastach i miejscowościach wiejskich oraz ustawa z 1887 r. o ochronie zabytków architektury⁷⁸. Zgodnie z tzw. ustawą *Cornudet* z 14.03.1919 r. gminy liczące więcej niż 10 tysięcy mieszkańców miały obowiązek uchwalenia planu zabudowy w ciągu trzech lat od dnia jej uchwalenia. W planach tych był obowiązkowo projektowany przebieg dróg publicznych. Ponadto, obligatoryjnie wskazywano tereny przeznaczone na cele publiczne. Przyjęcie planu miejscowego wiązało się z ustaleniem zakazu zabudowy na obszarach przeznaczonych na cele publiczne⁷⁹.

W XX wieku dostrzeżono potrzebę dalszego rozbudowania regulacji planowania przestrzeni, uznając, dotychczasowe prawodawstwo za niewystarczające⁸⁰. W okresie międzywojennym sporządzanie planów przestrzennych (za wyjątkiem większych miast angielskich, francuskich i holenderskich) pozostawało jednak nadal nieobowiązkowe⁸¹. Tendencje do zwiększania zakresu unormowania przestrzeni wzmogły się po zakończeniu II wojny światowej. Złożyło się na ten trend szereg różnych czynników. Sprawna odbudowa zniszczonych podczas wojny miast wymagała systemowego podejścia do planowania przestrzeni. Zjawiska urbanizacyjne oraz demograficzne zapoczątkowane w ubiegłym stuleciu napędzały także postęp w dziedzinie budownictwa i dostępność większego kapitału dla inwestorów. Przedwojenny stan rozwoju instytucji prawnych, fragmentarycznie ujmujących wybrane tylko problemy przestrzenne, nie pozwalał na kontrolę skomplikowanych i masowych procesów inwestycyjno-budowlanych. Konsekwencją zaś ekspansji prawnej regulacji przestrzeni było ciągłe poszerzanie się stopnia ingerencji władzy publicznej w sferę praw właścicieli nieruchomości. Niespotykane dotąd oddziaływanie prawodawstwa na prawo do korzystania z gruntów zrodziło pytanie o sposób przeciwdziałania negatywnym skutkom działalności planistycznej władzy publicznej.

W prawie angielskim przełomowym aktem prawnym okazał się uchwalony w 1909 r. *Housing, Town Planning, ect. Act*⁸². Na mocy tej ustawy władze lokalne zostały umocowane do przygotowywania fakultatywnych planów dla terenów, które miały być przeznaczone pod

⁷⁸ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 12; P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego...*, s. 69.

⁷⁹ M. Szewczyk, [w:] *Prawo zagospodarowania...*, s. 43-44.

⁸⁰ M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach...*, s. 68.

⁸¹ M. Kurlej, *Prawo własności nieruchomości na gruncie prawa francuskiego...*, s. 119; T. Toeplitz, *Polityka gruntowa na 3-im Międzynarodowym Zjeździe Miast*, [w:] SM luty 1926, s. 82-83; *Odczyt inż. Puissant* wygłoszony na Zjeździe Miast Belgijskich w 1928 roku, [w:] SM marzec 1929, s. 108.

⁸² A. Sutcliffe, *Britain's first town planning act: a review of the 1909 achievement*, [w:] TPR, Jul. 1, 1988, 59/3, s. 289; W. Ashworth, *The Genesis of Modern...*, s. 167.

zabudowę, albo były już w ten sposób wykorzystywane⁸³. Plany wraz z wydawanymi przez władze lokalne aktami wykonawczymi ustalały wiążący obywateli oraz organy państwowe dopuszczalny sposób korzystania z gruntów⁸⁴. W ustawie został unormowany nowatorski mechanizm minimalizowania skutków ekonomicznych uchwalania miejscowych przepisów planistycznych. Jeżeli w związku z ustanowieniem regulacji planistycznej nastąpił spadek wartości nieruchomości, właściciele mogli domagać się pełnego odszkodowania. Jeśli natomiast nastąpił wzrost wartości nieruchomości, właściciele byli zobowiązani do zwrócenia jego równowartości⁸⁵. Wczesny etap rozwoju nowoczesnego ustawodawstwa planistycznego w Wielkiej Brytanii zakończył się wraz z uchwaleniem w 1947 r. *Town and Country Planning Act*⁸⁶. Powojenne warunki zmusiły ustawodawcę angielskiego do przemyślenia na nowo reguł wyrównywania szkód powstałych wskutek planowania i zagospodarowania przestrzeni. Na mocy tej ustawy abstrakcyjnie rozdzielono własność od uprawnienia do zagospodarowania nieruchomości. Jednocześnie stworzono metodę obliczania wartości prawa do niej według jej aktualnego przeznaczenia i sposobu wykorzystywania (*freehold value*) i potencjalnego stanu, w jakim znajdowałyby się, gdyby właściciel skorzystał w przyszłości z uprawnienia do jej zagospodarowania w dopuszczalny sposób (*development value*)⁸⁷. Na mocy tej ustawy prawo do zagospodarowania zostało przeniesione na państwo. Jakkolwiek w ustawie odmówiono właścicielom prawa do żądania odszkodowania, na potrzeby wypłaty rekompensat z tytułu - jak to określono - trudności wynikających z odjęcia właścicielom prawa do zagospodarowania nieruchomości w budżecie państwowym zarezerwowano kwotę 300 mln funtów⁸⁸. Żądania zapłaty można było zgłaszać do 30.06.1949 r. Wyłączenie prawa do żądania odszkodowania uzasadniano działaniem w interesie publicznym i brakiem zagwarantowanego w konstrukcji prawa własności uprawnienia do swobodnego korzystania z nieruchomości bez stosownego pozwolenia właściwego organu. Naprawienia szkody można było żądać tylko wtedy, gdy ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości były tak dotkliwe, że można byłoby je porównać

⁸³ R. E. Megarry, *Town and Country...*, s. 621; P. Booth, *Planning by Consent...*, s. 61; R. Dylewski, System planowania przestrzennego w Polsce – potrzeba zmian. Przykład Wielkiej Brytanii, [w:] ZL 2002, nr 3-4 (5-6), s. 5; W. Ashworth, *The Genesis of Modern...*, s. 188.

⁸⁴ R. E. Megarry, *Town and Country...*, s. 620.

⁸⁵ M. Purdue, *The Law on Compensation Rights for Reduction in Property Values Due to Planning decisions in the United Kingdom*, [w:] WSLR, Vol. 5, Issue 3, s. 493-494.

⁸⁶ P. Booth, *Planning by Consent...*, s. 21; R. E. Megarry, *Town and Country...*, s. 620.

⁸⁷ D. Monson, A. Monson, *Development and Practice of Compensation and Betterment in Present English Planning Law*, [w:] LE 1949, vol. 25, nr 2, s. 178; G. Bartlett, *Compensation – fair and full and neither less nor more*, *The Boydell lecture* 2013, s. 6.

⁸⁸ W. Ashworth, *The Genesis of Modern...*, s. 233; D. Monson, A. Monson, *Development...*, s. 788; W. A. Leach, *Planning & Compensation Law. An exposition of the Town & Country Planning Acts, 1947 to 1954*, s. v-viii, 1-5.

z wyłączeniem prawa⁸⁹. Aktualnie kwestie zasad ponoszenia odpowiedzialności za szkodę polegającą na wprowadzeniu ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości na podstawie decyzji organów planistycznych w prawie angielskim są rozstrzygane w *Town and Country Planning Act* (TCPA) z 1990 r.

W prawie francuskim kwestię odpowiedzialności za szkodę planistyczną poruszono po raz pierwszy w związku z pracami nad planowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni regionu paryskiego w czasie dwudziestolecia międzywojennego. Przyjęto wówczas zasadę, że poza wyjątkowymi przypadkami prawo do domagania się odszkodowania z tytułu ograniczenia lub odjęcia praw do zagospodarowania nieruchomości jest wyłączone. Pierwotnie reguła ta miała znaleźć zastosowanie wyłącznie na obszarze stolicy na podstawie dekretu prefekta regionu paryskiego z 25.07.1935 r. wydanego ze względu na przygotowywanie pierwszego planu przestrzennego Paryża (Plan Prosta z 1939 r.), niemniej ostatecznie rozciągnięto jej zasięg na terytorium całego kraju ustawą z 15.06.1943 r.⁹⁰. Zasada ta została skodyfikowana w art. 64 *Code de l'urbanisme et de l'habitat* z 1954 r., a następnie przeniesiona bez istotnych zmian do *Code de l'urbanisme* (CU) z 1973 r.

W prawie niemieckim problem unormowania reguł odpowiedzialności za szkodę planistyczną został podjęty dopiero w 1960 r. w § 40-44 BBauG. Pierwotna regulacja uznawała prawo właściciela do domagania się wyrównania szkody w ściśle określonych sytuacjach. W 1976 r. wprowadzono ograniczenie temporalne dochodzenia roszczeń z tytułu szkód planistycznych, znosząc tym samym regułę, iż mogą być realizowane w dowolnym czasie⁹¹. Następnie BBauG został ujednolicony z ustawą o popieraniu (aktywizacji) budownictwa w miastach, nazywaną *Städtebauförderungsgesetz*. Kodyfikacja została przeprowadzona przez uchwalenie nowej ustawy z 7.12.1986 r. *Baugesetzbuch* (BauGB)⁹². W nowym kodeksie budowlanym została zasadniczo zachowana w dotychczasowym kształcie regulacja odpowiedzialności za szkodę wyrządzone w związku z prowadzeniem polityki przestrzennej⁹³.

⁸⁹ D. Monson, A. Monson, *Development...*, s. 788-789.

⁹⁰ V. A. Renard, *Compensation Rights for Reduction in Property Values Due to Planning Decisions: the Case of France*, [w:] WSLR 2006/1, Vol. 5, Issue 3, s. 524.

⁹¹ G. Schmidt-Eichstaedt, *The Law on Liability For Reduced Property Values Caused by Planning Decisions in the Federal Republic of Germany*, [w:] WSLR 2007/6, s. 75.

⁹² E. Pahl-Weber, D. Henckel, *The Planning System...*, s. 37.

⁹³ G. Schmidt-Eichstaedt, *The Law on Liability...*, s. 75, 101.

Narodziny odpowiedzialności za szkodę planistyczną były wypadkową splotu kilku różnych okoliczności. Po pierwsze, potrzeba tworzenia reguł wyrównywania ujemnych konsekwencji ekonomicznych wykonywania władzy publicznej w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzeni nie ujawniła się, dopóki w porządkach prawnych nie doszło do wykształcenia się rozbudowanego systemu prawnej regulacji przestrzeni. W czasach, gdy decyzje o tym, w jaki sposób korzystać z należącego do nich gruntu, podejmowali wyłącznie jej właściciele, prawo własności było przywilejem wybranych grup społecznych, a aktywność władzy publicznej lub ustawodawcy była marginalna i rozproszona, nie istniał w stopniu dotkliwym dla właścicieli problem publicznoprawnej ingerencji w przysługujące im uprawnienia. Prawodawstwo na tym stadium rozwoju znajdowało się właściwie do końca XIX wieku. Do tego czasu przepisy, które stanowiły źródło ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, miały charakter bliższy normom prawa budowlanego. Przepisy te najczęściej służyły ochronie interesu publicznego przez zapobieganie pożarom, katastrofom budowlanym i rozwiązywanie sporów sąsiedzkich. Po drugie, odpowiedzialność za szkodę planistyczną nie powstałaby, gdyby feudalna koncepcja własności nie zdołała przekształcić się we współczesną. Oprócz ujednoczenia treści prawa własności, także wdrożenie mechanizmów jego ochrony stworzyło fundamenty pod regulację odpowiedzialności za szkodę planistyczną.

Podsumowując, uregulowanie odpowiedzialności władzy publicznej za skutki uchwalania prawodawstwa regulującego zasady zagospodarowania przestrzeni było wypadkową rozrostu regulacji planowania i zagospodarowania przestrzeni, nasilającego się pod wpływem postępu technologicznego, czynników ekonomicznych, politycznych, demograficznych i społecznych, a nade wszystko - ujednoczenia treści prawa własności i tworzenia systemu prawnego jego ochrony. Ustawodawstwo europejskie przeszło ewolucję od stadium, w którym zasadą był brak tej odpowiedzialności, do etapu, w którym stworzono całościową regulację statuującą jej warunki, zakres i okoliczności zwalniające.

2. Historia regulacji odpowiedzialności za szkodę planistyczną w prawie polskim

2.1. Etapy rozwoju prawodawstwa polskiego

Ewolucja regulacji odpowiedzialności za władcze akty administracji publicznej w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzeni w prawie polskim przebiegała w podobny sposób jak w innych państwach europejskich. Zmiany społeczno-gospodarcze dokonujące się na

przeźreni wieków w skali europejskiej ujawniały się także na ziemiach polskich, odciskając piętno na polskim porządku prawnym. Etap rozwoju współczesnego prawodawstwa polskiego rozpoczął się w XX wieku. W procesie kształtowania się polskiego ustawodawstwa z zakresu odpowiedzialności za szkodę planistyczną można wyróżnić cztery etapy. Pierwszy obejmuje okres od czasów najdawniejszych do proklamacji II Rzeczypospolitej (966-1918). Drugi nastąpił w dwudziestoleciu międzywojennym (1918-1939). Postęp w tworzeniu polskiego prawa zagospodarowania przestrzennego i odpowiedzialności za stanowanie aktów planistycznych na pięć lat zahamowała II wojna światowa (1939-1945). Kolejne stadium rozwoju polskiego ustawodawstwa przypadło na czas powojenny aż do przekształcenia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1946-1989) w III Rzeczypospolitą Polską. Najnowszy etap rozpoczął się wraz z transformacją ustrojową w 1989 r. i trwa do tej chwili.

2.2. Od czasów kształtowania się struktur państwa do czasów rozbiorów

W okresie bezpośrednio poprzedzającym powstanie państwa polskiego od VIII do połowy IX wieku nieruchomości były własnością rodzinno-indywidualną. Decyzję o przeznaczeniu oraz sposobie wykorzystywania gruntów podejmowała rodzina lub indywidualny właściciel⁹⁴. Od czasu powstania struktur państwowych w połowie IX do końca XV wieku ustrój społeczno-gospodarczy nie odbiegał od panującego w średniowieczu w innych krajach europejskich⁹⁵. Monarcha określał sposób korzystania z ziem objętych jego własnością zwierzchnią⁹⁶. Obok porządku prawnego stanowionego wprost przez władcę w średniowieczu przepisy budowlane i przestrzenne powstawały w miastach, które na podstawie przywileju, mogły przyjmować prawo obowiązujące w ich granicach⁹⁷. W przestrzeni miast królewskich funkcjonowała - inaczej niż poza ich obszarem - własność mieszczańska, dająca mieszkańcom miast prawo do korzystania i rozporządzania budynkami, które zostały przez nich wzniesione⁹⁸. W miastach prywatnych mieszczanom mogła natomiast przysługiwać tylko własność podzielona, tak jak pozostałym stanom społecznym⁹⁹. Niektóre miasta polskie na mocy przywileju lokacyjnego

⁹⁴ J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski*. Tom I. Do połowy XV wieku, s. 78-79.

⁹⁵ Tamże, s. 20, 84, 92, 122, 150, 167.

⁹⁶ J. Bardach, *Historia państwa i prawa...*, s. 100-101, 293-294; P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, s. 16; K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, s. 24.

⁹⁷ J. Bardach, *Historia państwa i prawa...*, s. 213-214, 407; M. Zajęcki, *O badaniach nad regulacjami administracyjnymi w prawie miejskim*. Analiza przepisów przeciwpożarowych w dawnych miastach polskich, [w:] CPH, tom LVI, 2004/2, s. 126.

⁹⁸ J. Bardach, *Historia państwa i prawa...*, s. 294.

⁹⁹ Z. Kaczmarczyk, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*. Tom II od połowy XV wieku do r. 1795, red. J. Bardach, s. 209. B. Leśnodorski, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*. Tom II od połowy XV wieku do r. 1795, red. J. Bardach, s. 566.

podlegały prawu niemieckiemu miasta macierzystego, przejmując wprost albo z niewielkimi adaptacjami obowiązujące w nim prawo stanowione¹⁰⁰. Zbiory przepisów w miastach, które były lokowane na prawie niemieckim, nazywano wilkierzami¹⁰¹. Miasta lokacyjne budowano na podstawie powielanego wzorca planu przestrzennego. Planowanie przestrzeni odbywało się głównie w oparciu o reguły prawa zwyczajowego i stan wiedzy inżynierskiej. W dużych miastach na prawie magdeburskim przepisy określały jednak ich kształt przestrzenny, obszary funkcjonalne i sposób zabudowy¹⁰². W prawie magdeburskim przyjmowano także co do zasady wolność budowlaną, która doznawała ograniczeń, przybierających postać nakazów lub zakazów budowlanych, ustanowionych dla ochrony interesu publicznego lub uregulowania stosunków sąsiedzkich¹⁰³. Podobne reguły przyjmowano w miastach na prawie chełmińskim, średzkim lub lubeckim. W większych miastach ze względów obronnych niekiedy poddawano unormowaniu zabudowanie i utrzymanie ulicy przebiegającej przy murach granicznych. Na gruncie stanowionego prawa miejskiego ustalano także, podobnie jak w innych europejskich krajach w celu ochrony przeciwpożarowej, pewne szcążkowe oraz kazuistyczne przepisy odnoszące się do planowania przestrzeni. W wielu polskich miastach właściciele nie mogli sprzeciwić się zarządzeniu władzy miejskiej o wyburzeniu domu, jeśli miało to zapobiegać pożarom. Właścicielowi zburzonego domu wypłacano odszkodowanie albo na koszt miasta wznoszono dla niego nowy budynek w innym miejscu¹⁰⁴. Do chwili utraty suwerenności w wyniku rozbiorów sposób regulacji zagadnień przestrzennych nie uległ zasadniczo zmianie, pomimo zwiększenia się liczby aktów prawnych w XVI i XVII wieku¹⁰⁵.

Po rozbiorach II Rzeczypospolitej na terenach każdego z zaborów okupanci wydawali odrębne ustawy budowlane wraz z odnoszącymi się do wybranych kwestii przepisami przestrzennymi. W zaborze austriackim uchwalono pięć ustaw budowlanych, w których poruszano też pewne zagadnienia planistyczne. Wśród nich można wymienić ustawę budowlaną z 18.07.1883 r.¹⁰⁶, uchodzącą za pierwszy napisany w języku polskim akt normujący prawo budowlane¹⁰⁷ oraz ustawę budowniczą dla wsi i pomniejszych miast i miasteczek z 13.10.1899 r., w której ustalono m.in. rodzaje prac budowlanych wymagających zezwolenia, treść planu budowy oraz

¹⁰⁰ J. Bardach, *Historia państwa i prawa...*, s. 163-164, 206-210; K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, s. 76.

¹⁰¹ K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, s. 56.

¹⁰² L. Królikowski, *Historia i współczesność planowania rozwoju Warszawy*, [w:] KHNT 1997/42/2, s. 129-130.

¹⁰³ C. Krawczak, *Prawo budowlane na ziemiach polskich od połowy XVIII wieku do 1939 roku*, s. 13-15.

¹⁰⁴ M. Zajęcki, *O badaniach nad regulacjami administracyjnymi w prawie miejskim...*, s. 132, 134-136.

¹⁰⁵ Tamże, s. 140-142, 146-147, 152-153.

¹⁰⁶ S. Zwolak, *Policja budowlana...*, s. 27.

¹⁰⁷ T. Biliński, *Prawo budowlane wczoraj i dziś*, [w:] PB 2009/2, s. 25.

odległości między budynkami¹⁰⁸. W dzielnicy pruskiej obowiązywała ustawa z 2.07.1875 r. w przedmiocie zakładania i zmiany ulic i placów w miastach i miejscowościach wiejskich wraz z ordynacjami budowlanymi¹⁰⁹. Na ziemiach znajdujących się pod pruską administracją był także stosowany ALR, a od 1900 r. BGB¹¹⁰. W najslabiej rozwiniętym zaborze rosyjskim obowiązywała zaledwie jedna ustawa budowlana, a kontrolna procesów budowlanych przez władze była znikoma¹¹¹. W byłym Królestwie Kongresowym obok KN funkcjonowała także ustawa ogólna policji budowlanej dla miast w Królestwie Polskim z 1820 r. wraz z przepisami wykonawczymi¹¹². W porządkach prawnych ustanowionych przez władze zaborców znalazły więc częściowo odzwierciedlenie nowoczesne wówczas koncepcje i przepisy budowlane oraz przestrzenne.

Obszary znajdujące się pod zaborami były zróżnicowane pod kątem stopnia zaawansowania prac nad tworzeniem planów zagospodarowania przestrzeni. Władze pruskie w największym stopniu wykonywały ustawowe uprawnienia planistyczne, co zaowocowało największą liczbą planów¹¹³. W żadnym jednak z porządków prawnych obowiązujących w zaborach właściciel nie mógł domagać się odszkodowania w razie ustanowienia zakazu zabudowy należącego do niego gruntu¹¹⁴.

W okresie najdawniejszym w polskim porządku prawnym nie obowiązywały przepisy, które obciążałyby władzę publiczną obowiązkiem wyrównania szkody wynikłej z planowania oraz zagospodarowania przestrzeni. Do końca XVIII wieku planowanie i zagospodarowania przestrzeni nie zdołało się wyodrębnić w prawie polskim, a w czasie przemian stosunków własnościowych, gospodarczych, społecznych oraz upadku feudalizmu zachodzących w wielu państwach europejskich normy prawne na ziemiach polskich ustanawiali zaborcy.

¹⁰⁸ L. Piotrowska, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ewolucja systemu, s. 7, 11-12.

¹⁰⁹ T. Toeplitz, Wywłaszczenie dla celów użyteczności publicznej, [w:] SM marzec 1929, s. 131.

¹¹⁰ F. Zoll, Prawo cywilne w zarysie opracowane przy współdziałaniu dra Adama Szpunara docenta Uniwersytetu Jagiellońskiego. Tom I. Część ogólna, s. 27.

¹¹¹ L. Bar, Kodeks budowlany. Przepisy i objaśnienia, s. 6; W. Sz wajdler, Zagospodarowanie przestrzenne, s. 5.

¹¹² A. Bratkowski, Związki prawa z techniką i sztuką budowlaną (na tle polskiego prawa budowlanego i zabudowania osiedli z 1928 roku), [w:] PB 2013/6, s. 19; T. Toeplitz, Polityka gruntowa..., s. 102; F. Zoll, Prawo cywilne b. dzielnicy pruskiej (w zarysie), s. 3, 7.

¹¹³ T. Toeplitz, Polityka gruntowa..., s. 102-103.

¹¹⁴ T. Toeplitz, Wywłaszczenie dla celów..., s. 144.

2.3. Od czasu odzyskania niepodległości do wybuchu II wojny światowej

W początkowym okresie dwudziestolecia międzywojennego priorytetowym zadaniem było stworzenie jednolitego prawodawstwa, w tym także z zakresu zagospodarowania przestrzeni, oraz wspólnej administracji państwowej w całym kraju. Do czasu uchwalenia pierwszych aktów prawnych obowiązujących na terytorium całego państwa nadal stosowano przepisy narzucone przez okupantów. Po odzyskaniu niepodległości funkcjonowało w istocie kilka porządków prawnych różnie rozstrzygających problemy budowlane i przestrzenne, których zasięg zastosowania pokrywał się z granicami dawnych państw zaborców¹¹⁵.

Prace nad kodyfikacją prawa budowlanego i przestrzennego skończyły się dziesięć lat po odzyskaniu niepodległości. Pierwszym aktem prawnym regulującym zagadnienia planowania przestrzeni, obowiązującym na obszarze całego kraju poza województwem śląskim, było rozporządzenie Prezydenta z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, mające moc ustawy¹¹⁶. W tym akcie prawnym na wzór prawa pruskiego i austriackiego¹¹⁷ zostały unormowane zarówno odpowiadające materii współczesnego prawa budowlanego przepisy policyjno-budowlane, jak też - zaliczane wówczas do prawa budowlanego - przepisy o tworzeniu oraz zabudowaniu miast i osiedli.

Rozporządzenie upoważniało odpowiednie organy władzy publicznej do wydawania dalszych rozporządzeń i przepisów miejscowych, w tym również miejscowych przepisów policyjno-budowlanych, mających na celu dostosowanie wprowadzonych na jego podstawie rozwiązań do warunków lokalnych. Jednym ze środków służących do zrealizowania tego zamierzenia były ogólne lub szczegółowe plany zabudowania. W zależności od położenia i przeznaczenia obszaru objętego regulacją uchwalenie planów zabudowania należało do właściwości rady miejskiej, wydziałów powiatowych albo komisji uzdrowiskowej. Ogólne plany zabudowania były sporządzane dla obszaru o dużej powierzchni, obejmującej przynajmniej znaczną część

¹¹⁵ Tytułem przykładu, z dekretu z 7.02.1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów budowlanych na obszarze byłego zaboru rosyjskiego (Dz.U. z 1919, nr 14, poz.176) można odczytać intencję ustawodawcy, żeby na terenie byłego zaboru rosyjskiego obowiązywały jednolite przepisy do czasu uchwalenia nowego, polskiego aktu prawnego dla całego terytorium kraju. Dekret rozszerzał zastosowanie przepisów z zakresu budownictwa, jakie zostały wydane przed odzyskaniem niepodległości w byłym Gubernatorstwie Warszawskim, (ww. dekrete wymieniono dwa rozporządzenia z 1917 r. i 1916 r.) na obszar całego byłego zaboru rosyjskiego.

¹¹⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U.1928.23.202). Rozporządzenie to zostało zmienione na mocy dekretu Prezydenta z 25.08.1939 r. (Dz.U. z 1939 r., nr 77, poz. 514), a obowiązywało do 13.08.1961 r.

¹¹⁷ W. Brzeziński, Polskie prawo budowlane, s. 5, 32.

osiedla, natomiast szczegółowe plany zabudowania mogły być przygotowane dla małego obszaru, nie większego niż całe osiedle lub jego część. Przepisy przewidywały możliwość tworzenia ogólnych planów zabudowania dla kilku sąsiednich osiedli, regionu, województwa lub ich części (regionalnych lub wspólnych planów zabudowania). Regionalne i wspólne plany uchwalala komisja powołana przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Szczegółowe plany mogły powstawać tylko po przyjęciu planu ogólnego, chyba że zachodziła jedna z sytuacji enumeratywnie wyliczonych. W rozporządzeniu zostały wymienione obligatoryjne elementy, które powinny być uwzględnione w poszczególnych rodzajach planów. Wymagana treść ogólnych planów zabudowania obejmowała: linie regulacyjne odgraniczające tereny mające różne przeznaczenie, podział miejscowości na strefy według sposobu zabudowania i profile istniejących i projektowanych arterii komunikacyjnych. W szczegółowych planach natomiast obowiązkowo należało zamieścić: linie regulacyjne odgraniczające obszary przeznaczone do celów komunikacyjnych, frontowe linie zabudowy, poziomy ulic i placów, jak też parametry oraz wskaźniki zabudowy.

Na obszarze gmin miejskich (miast i miasteczek) i niektórych uzdrowisk sporządzenie planu przestrzennego było obowiązkowe. Dla osiedli, które były położone poza tymi obszarami, przygotowanie planu zagospodarowania przestrzeni mogło być obligatoryjne tylko w ściśle określonych przypadkach, np. gdy wymagało tego zamierzenie inwestycyjne o znaczeniu państwowym, zakładano nowe osiedle lub zachodziła potrzeba jego odbudowania, itp., zaś poza tymi sytuacjami miały być one opracowywane fakultatywnie, w miarę potrzeby. Dla innych obszarów plany zabudowania nie były tworzone.

Informację o przystąpieniu do sporządzenia planu zabudowania ogłaszano publicznie, a po jego uchwaleniu wykładano go do publicznego wglądu na co najmniej dwa tygodnie. W ciągu następnych dwóch tygodni, licząc od dnia upływu terminu wyłożenia, można było zgłaszać zarzuty do planu. Zarzuty w pierwszej kolejności były rozpoznawane przez organ, który plan uchwalił. Zarzuty nieuwzględnione były natomiast ponownie rozpatrywane przez Ministra Spraw Wewnętrznych albo wojewodę. W razie uwzględnienia zarzutów organ nadzorczy zwracał się do organu sporządzającego plan z żądaniem wprowadzenia w nim zmian. Jeżeli natomiast zgłoszone zarzuty zostały uznane za bezzasadne, organ nadzorczy zatwierdzał plan zabudowania. Jeśli nie zgłoszono żadnych zarzutów lub wszystkie zostały uwzględnione przez organ, który go stworzył, plan zabudowania stawał się prawomocny bez zatwierdzenia. Procedurę wprowadzania planu zabudowania do porządku prawnego kończyło ogłoszenie

o jego uprawomocnieniu lub zatwierdzeniu, co odbywało się w takim samym trybie, jak w przypadku obwieszczenia o przystąpieniu do prac nad nim. Przyjęte plany ogłaszano we właściwym dzienniku wojewódzkim i w co najmniej jednym piśmie miejscowym, jak też w sposób przyjęty w danej miejscowości. W miejscowościach wiejskich ponadto podawano informację o uchwaleniu planu do publicznej wiadomości przez wywieszenie obwieszczenia na okres co najmniej jednego tygodnia w zarządzie gminy. Ogłoszenie uważano za dokonane z dniem podjęcia tej z powyższych czynności, która została dokonana najpóźniej, względnie z dniem, w którym upłynął termin wywieszenia obwieszczenia.

Ogłoszenie o zatwierdzeniu lub uprawomocnieniu się planu zabudowania wywoływało szereg skutków. Na podstawie art. 43 p.b.z.o. Skarbowi Państwa lub gminie przysługiwało z dniem ogłoszenia prawo nabycia w drodze wywłaszczenia terenów przeznaczonych na wskazane w treści planu cele publiczne oraz nienadających się do zabudowania w myśl obowiązujących przepisów lub planu, które zostały utworzone przez ustalenie w planie linii zabudowy. W art. 46 p.b.z.o. zostały uregulowane dalsze skutki wynikające z uchwalenia planu zabudowania. Od chwili ogłoszenia planu zabudowania zabronione było wznoszenie nowych budynków, jak również powiększanie lub gruntowna przebudowa istniejących budynków usytuowanych na terenach przeznaczonych w planach na niektóre wyczerpująco wskazane cele publiczne albo poza liniami zabudowy. Na terenach przeznaczonych na cele budowlane nie wolno było wznosić nowych, ani powiększać istniejących budynków niezgodnie z planem. Zabroniona była też zmiana użytkowania gruntu w sposób sprzeczny z planem.

Ustalenia obowiązującego planu zabudowania wiązały nie tylko właścicieli i użytkowników nieruchomości, ale także organy władzy publicznej¹¹⁸.

Rozporządzenie hołdowało niewyrażonej wprost, lecz wynikającej z całokształtu regulacji zasadzie, że prawo własności było wystarczające do realizowania mającej w nim źródło wolności budowlanej¹¹⁹. Przyjęto założenie, że z istoty własności wynika prawo do podziału, zabudowania i ukształtowania gruntu¹²⁰. Prawo wolności budowlanej obejmowało swobodę

¹¹⁸ P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie..., s. 22; K. Małyś-Sulińska, Normy kształtujące..., s. 31; I. Zachariasz, Planowanie zabudowy miast w latach 1928-1939. Aspekty prawne, [w:] CPH, tom LXII 2010/1, s. 327.

¹¹⁹ M. Błażewski, Ograniczenie wolności budowlanej w ujęciu rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, [w:] AUW, Prawo CCCXXIV, 2017/3799, s. 202; W. Brzeziński, Polskie prawo..., s. 32; M. Szewczyk, Prawo zabudowy w systemach..., s. 67.

¹²⁰ I. Zachariasz, Planowanie zabudowy miast..., s. 324.

decydowania o rozpoczęciu i organizacji procesu budowlanego. Nie było co do zasady konieczne uzyskanie pozwolenia władz na budowę, zmiany budowlane, remonty oraz użytkowanie budynków lub urządzeń związanych z budynkami, ani nawet zawiadamianie o planowanych inwestycjach, chyba że przepisy stanowiły inaczej¹²¹. Enumeratywnie zostały wyliczone w rozporządzeniu przypadki wymagające uzyskania pozwolenia na budowę i na użytkowanie. Ustawodawca wprowadził pewne ograniczenia w wolności budowlanej ze względu na ochronę interesu publicznego i prywatnego osób trzecich. Wykonywanie prawa własności, mimo proklamacji wolności budowlanej, podlegało jednak kontroli, gdy dotyczyło wznoszenia budowli innych niż państwowe, zwłaszcza położonych w miasteczkach lub miastach, m.in. konieczne było uzyskanie na ten cel pozwolenia na budowę. Prawo do zabudowy mogło być realizowane w odniesieniu do precyzyjnie oznaczonych nieruchomości. Obok istniejących działek budowlanych, mogło być ono wykonywane na nowo utworzonych w myśl art. 3 p.b.z.o. w zatwierdzonym planie parcelacji terenów, w drodze scalania działek niezabudowanych i niezdatnych do zabudowania albo też odpowiedniego łączenia działek wadliwie zabudowanych i niezdatnych do zabudowania (przekształcenia). Tereny budowlane mogły być wyznaczane w prawomocnym planie zabudowania, dopuszczającym zabudowę, albo w innym akcie prawnym wydanym przez gminę. Wyjątkowo na obszarach, które nie wymagały budowy ani też przebudowy drogi publicznej, dopuszczano wznoszenie budynków mieszkalnych bez obowiązującego planu zabudowania¹²².

Powstałe wskutek uchwalenia planu, a wyliczone w art. 46 p.b.z.o. zakazy i ograniczenia, mogły oddziaływać na sferę majątkową uprawnionych do nieruchomości. W art. 47 p.b.z.o. przewidziano reguły wyrównywania tych uszczerbków. Roszczenie o naprawienie szkody od gminy przysługiwało tylko temu właścicielowi nieruchomości, którego prawo - naruszone przez ustanowienie w planie zabudowania zakazu budowy - istniało w dniu ogłoszenia o jego zatwierdzeniu lub uprawomocnieniu się. Poszkodowany mógł domagać się odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę powstałą w wyniku ustalenia zakazu budowy. Ustawodawca poczynił odesłanie do art. 46 p.b.z.o., a następnie do art. 10 i 11 p.b.z.o. w celu dookreślenia treści zakazu budowy. Polegał on na wyłączeniu możliwości wznoszenia nowych budynków oraz powiększania i przebudowy budynków istniejących na terenach przeznaczonych w planie zabudowania na cele publiczne (m.in. na arterie komunikacyjne, budynki użyteczności publicznej, place publiczne). Prawo do żądania naprawienia szkody wygasło, jeśli nie

¹²¹ P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie..., s. 20. Zob. też: art. 2 p.b.z.o. i art. 332 i n. p.b.z.o.

¹²² I. Zachariasz, Planowanie zabudowy miast..., s. 324, 336.

zostało zgłoszone przed upływem trzech lat od dnia ogłoszenia o zatwierdzeniu lub uprawomocnieniu się planu.

Roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę było dochodzone w trzech następujących po sobie etapach: koncyliacyjnym, administracyjnym i sądowym. W terminie roku od dnia zgłoszenia żądania poszkodowany właściciel i odpowiedzialna za szkodę gmina mogli zawrzeć ugodę. Jeśli do ugody nie doszło, na wniosek osób mających interes prawny organ upoważniony do zatwierdzania planów zabudowania orzekał w przedmiocie przyznania odszkodowania i jego wysokości. Na organie rozstrzygającym spór spoczywał obowiązek uprzedniego wysłuchania opinii komisji szacunkowej. Orzeczenie organu uprawnionego do zatwierdzania planów było niezaskarżalne. Jeśli organ odmówił przyznania odszkodowania albo ustalił je w wysokości niezadawalającej, osoby mające interes prawny mogły skierować sprawę o ustalenie wymiaru odszkodowania na drogę postępowania sądowego¹²³.

2.4. Od zakończenia II wojny światowej do transformacji ustrojowej

Przedstawione reguły naprawiania szkód powstałych wskutek ustalenia zakazu zabudowy w niezmienionym kształcie przetrwały aż do zakończenia II wojny światowej. Art. 43-50 p.b.z.o., normujące skutki uchwalenia planu zabudowania, w tym także prawo do żądania odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę wynikłą z ustanowienia zakazu zabudowy, zostały uchylone z dniem 21 maja 1946 r. na mocy art. 47 dekretu z 2.04.1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju¹²⁴. Zgodnie zaś art. 42 p.z.p.k. plany zabudowania, które uprawomocniły się przed wejściem w życie tego dekretu, mogły być w ciągu dwóch lat zmienione bez prawa do żądania odszkodowania. Nie został przewidziany w dekrete żaden alternatywny mechanizm kompensacji szkód wynikłych z uchwalania lub zmiany planów zabudowania przyjętych w okresie obowiązywania przedwojennych przepisów.

Powojenny dekret wprowadził nową, hierarchiczną, trójszczeblową organizację administracji planistycznej. Na poziomie centralnym przygotowywane były plany krajowe, dla obszarów województw tworzone plany regionalne, natomiast gminy sporządzały plany miejscowe¹²⁵.

¹²³ Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne..., s. 16.

¹²⁴ Zob. art. 47 dekretu z 2.04.1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. z 1946 r., nr 16, poz. 109). Dekret ten obowiązywał od 21.05.1946 r. do 13.08.1961 r.

¹²⁵ P. Kwaśniak, Ewolucja instytucji zagospodarowania przestrzennego po II wojnie światowej do 1989 r., [w:] SIL 2006/8, s. 116.

Wszystkie służyły do ustalania przeznaczenia nieruchomości. Dalej idące zmiany ujawniały się jednak w sferze oddziaływania planów na prawo własności oraz proces inwestycyjno-budowlany. Art. 1 p.z.p.k. wprowadził regułę, według której wszystkie poczynania publiczne i prywatne w zakresie użycia terenu i rozmieszczenia ludności powinny być dostosowane do postanowień planów zagospodarowania przestrzennego. W art. 38 p.z.p.k. zabroniono zaś: dokonywania niezgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego zmiany przeznaczenia terenów, podejmowania inwestycji, budowy, odbudowy, przebudowy, powiększania i zmiany przeznaczenia budynków lub innych urządzeń. Naruszenie zakazu było zagrożone karą aresztu do 1 roku i grzywny lub jednej z tych kar. Z powołanych przepisów wyprowadzono zasadę zabudowy planowej¹²⁶, w myśl tej reguły cele budowlane można było realizować tylko na nieruchomościach przeznaczonych pod zabudowę w przyjętych planach zagospodarowania przestrzennego. Inwestycje mogły być dopuszczalne tylko wtedy, gdy plan zezwalał na ich podjęcie na danym obszarze. Jeśli nieruchomość nie podlegała obowiązującemu planowi, nie można było na niej przedsięwziąć żadnej inwestycji¹²⁷. Postanowienia planu miejscowego stanowiły podstawę prawną do wydawania decyzji lokalizacji inwestycji budowlanej i decyzji w sprawie wyrażenia zgody na zmianę sposobu wykorzystywania terenu bez przeprowadzenia inwestycji¹²⁸. Zakres dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości był wyczerpująco określany w planach zagospodarowania przestrzeni.

Przyjęte w dekrete reguły dowodzą, że prawo do zabudowy przestało być nieodłącznym elementem prawa własności, a jego istnienie zależało tylko od działań władzy publicznej¹²⁹. Uchwalenie albo zmiana planów zagospodarowania przestrzeni na podstawie przepisów dekretu z 1946 r. nie stwarzały podstaw do żądania odszkodowania z powodu negatywnych skutków zawartych w nich postanowień. Zmiany wprowadzone wkrótce po zakończeniu II wojny światowej doprowadziły więc do całkowitego zniesienia odpowiedzialności władzy publicznej za działalność w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Organy władzy publicznej zastrzegły na swoją rzecz prawo do prowadzenia polityki przestrzennej państwa, nieskrępowanej obowiązkiem uwzględniania w niej skutków ujawniających się w sferze praw majątkowych podmiotów mających tytuł do nieruchomości.

¹²⁶ M. Szewczyk, Realizacja inwestycji na obszarach bez planów miejscowych, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. I. Zachariasz, s. 91.

¹²⁷ W. Ramus, Wywłaszczenie nieruchomości, s. 8-9; M. Szewczyk, [w:] Prawo zagospodarowania..., s. 50, 215-217; I. Zachariasz, Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce, [w:] ZP 2013/1, s. 7-8.

¹²⁸ P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie..., s. 29.

¹²⁹ M. Szewczyk, Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej, [w:] PB 2013/6, s. 23-25.

Stan prawny w tym zakresie nie zmienił się po wejściu w życie kolejnych dwóch aktów prawnych, tj.: ustawy z 31.01.1961 r. i 12.07.1984 r. o planowaniu przestrzennym¹³⁰. Ustawy te zmodyfikowały nade wszystko reguły organizacji, kompetencje i struktury administracji planistycznej¹³¹, jak również zmieniły rodzaje i treść planów zagospodarowania przestrzeni, ich powiązania z narodowymi planami gospodarczymi¹³² oraz wybrane aspekty proceduralne, utrzymując konsekwentnie brak regulacji w zakresie reguł naprawienia szkód wyrządzonych w związku z wykonywaniem władczej działalności planistycznej¹³³.

2.5. Od transformacji do teraźniejszości

W ustroju państwa demokratycznego brak ochrony prawa własności nie mógł się ostać. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzeni wymagało gruntownej reformy. Aktem prawnym, regulującym tę materię jako pierwszy po upadku ustroju socjalistycznego, była ustawa z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹³⁴. Na jej podstawie organy władzy publicznej zostały zobowiązane do uwzględniania podczas zagospodarowania przestrzeni jej walorów ekonomicznych i prawa własności. W art. 3 u.z.p. ustawodawca potwierdził zaś, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny i do ochrony własnego interesu przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Obok planów przestrzennych ustawa stworzyła nowy instrument prawny, który nie uzyskał statusu prawa powszechnie obowiązującego, i miał służyć do ustalania polityki przestrzennej gminy. Było nim studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹³⁵, którego obowiązek przygotowania obejmował cały obszar gminy. Przeznaczenie terenu mogło być określone jednak tylko w uchwalanym przez gminę miejscowym planie zagospodarowania

¹³⁰ Zob. ustawę z 31.01.1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1975 r., nr 11, poz. 67), obowiązującą od 14.08.1961 r. do 31.12.1984 r. i ustawę z 12.07.1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1984 r., nr 35, poz. 185 ze zm.), obowiązującą od 1.01.1985 r. do 1.01.1995 r.

¹³¹ W. Brzeziński, *Rozwój planów zagospodarowania przestrzennego jako formy prawnej zarządzania gospodarką narodową*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. A. Jaroszyński, s. 225, 229; U. Wich, *Rozwój planowania przestrzennego w Polsce*, [w:] *AUSC 1976/10*, s. 66-71.

¹³² W. Brzeziński, *Rozwój planów zagospodarowania...*, s. 227, 230-232; Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 19, 21; Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje...*, s. 23.

¹³³ M. Szewczyk, *Realizacja inwestycji na obszarach bez planów miejscowych...*, s. 90.

¹³⁴ Zob. ustawę z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r., nr 15, poz. 139 ze zm.), która obowiązywała od 1.01.1995 r. do 1.01.2004 r.

¹³⁵ M. Górski, *Nowe instrumenty prawne w gospodarowaniu przestrzenią – studia kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *SPE 1996*, t. LIII, s. 67, 72.

przestrzennego¹³⁶. Plan ten był przepisem gminnym o mocy powszechnie obowiązującej (art. 7 u.z.p.). Zgodnie z art. 33 u.z.p. ustalenia tego planu kształtowały wraz z innymi przepisami prawa sposób wykonywania prawa własności nieruchomości na terenie gminy. Przeciwnie niż w poprzednio obowiązujących ustawach przestrzennych pochodzących z czasów ustroju socjalistycznego, uchwalenie planu miejscowego co do zasady nie było obowiązkowe¹³⁷. Na obszarze, na którym plan miejscowy nie obowiązywał, decyzje administracyjne w toku procesu inwestycyjno-budowlanego były wydawane w oparciu o przepisy ustaw regulujących sferę uprawnień właściciela i sprawy przestrzenne¹³⁸.

W ustawie tej poświęcono wiele uwagi uregulowaniu odpowiedzialności gminy za negatywne następstwa uchwalenia albo zmiany przepisów przestrzennych. Art. 36 ust. 1 u.z.p. stanowił, że jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel lub użytkownik wieczysty mógł żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, wykupienia nieruchomości lub jej części albo też zamiany nieruchomości na inną. Inny mechanizm naprawienia szkody ustawodawca przewidział na wypadek zbycia prawa do nieruchomości. Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.z.p. jeżeli wartość nieruchomości uległa obniżeniu w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a właściciel zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 u.z.p., może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Wysokość odszkodowania przysługującego w razie zbycia nieruchomości ustalano na dzień jej zbycia. Sposób oszacowania wysokości obniżenia wartości nieruchomości był precyzyjnie opisany jako różnica między jej wartością obliczoną z uwzględnieniem przeznaczenia terenu po uchwaleniu lub zmianie miejscowego planu a jej wartością określoną z uwzględnieniem przeznaczenia terenu przed zmianą planu lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Dla roszczenia z art. 36 ust. 2 u.z.p. ustanowiono skrócony w stosunku do przepisów ogólnych, termin. Roszczenia te mogły być wnoszone w terminie pięciu lat od dnia, w którym uchwalony albo zmieniony plan stał się obowiązujący. Podmiotem, jaki ponosił odpowiedzialność z tytułu obu powyższych roszczeń, mogła być

¹³⁶ Z. Niewiadomski, Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego, red. Z. Niewiadomski, T. Kachniarz, s. 26-30, 38.

¹³⁷ T. Kachniarz, Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego, red. Z. Niewiadomski, T. Kachniarz, s. 12-14, 17; Z. Niewiadomski, Zagospodarowanie przestrzenne. Tekst ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. z omówieniem oraz teksty ustaw towarzyszących, Z. Niewiadomski, D. Strembicka, s. 8-12, 16.

¹³⁸ T. Kachniarz, Nowe podstawy prawne..., s. 19-20; P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie..., s. 45.

tylko gmina. Nie mogła ona powoływać się na okoliczności wyłączające albo ograniczające jej obowiązek odszkodowawczy. Wykonanie obowiązków wynikających z art. 36 ust. 1 lub 2 u.z.p. przez gminę powinno było w braku odmiennej woli stron nastąpić w ciągu sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku. Poszkodowanemu należały się odsetki ustawowe w razie opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub wykupie nieruchomości. Dla rozstrzygnięcia spraw wynikłych na tle roszczeń z art. 36 ust. 1 i 2 u.z.p. ustawodawca zastrzegł kognicję sądów powszechnych. Jednocześnie, została wyłączona odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez uchwalenie albo zmianę planów zagospodarowania przestrzeni wydanych na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy¹³⁹. Odpowiedzialność ta mogła więc powstać wyłącznie na tle tych planów miejscowych, które uzyskały moc prawną nie wcześniej niż z dniem 1.01.1995 r. Brak przepisów przewidujących środki prawne, które pozwalałyby naprawić szkodę powstałą w wyniku utraty mocy obowiązującej miejscowych planów uchwalonych przed tą datą, poddano w nauce prawa krytyce jako naruszający zasady demokratycznego państwa prawa, sprawiedliwości społecznej i ochrony praw nabytych¹⁴⁰.

Reforma systemu planowania i zagospodarowania przestrzeni była dogłębną i postępową w porównaniu do prawodawstwa socjalistycznego. Płynna transformacja w tych okolicznościach wymagała opracowania efektywnych przepisów przejściowych. Według pierwotnych założeń ustawodawcy obowiązujące wciąż plany zagospodarowania przestrzeni przyjęte najpóźniej w dniu 31.12.1994 r. miały utracić moc po upływie pięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy. Termin ten został dwukrotnie przedłużony przez ustawodawcę i ostatecznie upłynął w dniu 31.12.2003 r.¹⁴¹. W tym czasie gminy powinny były sporządzić własne akty planistyczne, które miały zastąpić plany przestrzenne uchwalone w ustroju socjalistycznym i na początku lat dziewięćdziesiątych¹⁴². Ustawodawca pozostawił gminom wybór jednego spośród dwóch rozwiązań. Jeśli gmina nie zamierzała przyjąć planu miejscowego w trybie przewidzianym w nowej ustawie, była zobowiązana do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków

¹³⁹ D. Strembicka, Zagospodarowanie przestrzenne. Tekst ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. z omówieniem oraz teksty ustaw towarzyszących, Z. Niewiadomski, D. Strembicka, s. 43. Zob. wyrok SN z 27.03.2014 r., III CSK 161/13, lex nr 1489248.

¹⁴⁰ Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, s. 344.

¹⁴¹ Pierwsze przedłużenie terminu o dwa lata nastąpiło na podstawie art. 1 ustawy z 22.12.1999 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r., nr 111, poz. 1279), drugie o kolejny rok - na mocy art. 1 ustawy z 21.12.2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2001 r., nr 154, poz. 1804). Ostateczny termin utraty mocy obowiązującej planów zagospodarowania przestrzeni uchwalonych na mocy poprzednio obowiązujących przepisów został podany także w art. 87 ust. 3 u.p.z.p.

¹⁴² B. Kolipiński, B. Szulczewska, Zmiany w systemie planowania przestrzennego w Polsce w latach 1994-2004, [w:] Planowanie przestrzenne. Stan i problemy ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko, red. J. Radziejowski, ZN 2010/2, s. 18.

zagospodarowania przestrzennego gminy, zanim upłynąłby termin wyznaczony jako chwila utraty mocy prawnej planów sporządzonych na mocy poprzednio obowiązujących przepisów. Jeśli gmina zakładała jednak, że przygotuje własny miejscowy plan i w terminie pięciu (ostatecznie ośmiu) lat, licząc od wejścia w życie ustawy, przystąpiła do jego uchwalenia albo zmiany, plany przyjęte na podstawie wcześniejszych przepisów mogły zachować moc prawną w granicach objętych uchwałą gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego według nowych reguł. Przedłużenie mocy obowiązującej planów w takich okolicznościach nie mogło trwać dłużej niż dziewięć lat od dnia wejścia w życie nowej ustawy. Tylko w razie uchwalenia miejscowych planów albo zmiany planów obowiązujących w dniu jej wejścia w życie w trybie w niej przewidzianym dotychczasowe plany przestrzenne mogły zachować moc prawną. Ustawodawca warunkował więc utrzymanie w mocy ustaleń zawartych w planach sporządzonych na podstawie wcześniejszych regulacji od weryfikacji ich zgodności z wymogami ochrony własności i od uwzględnienia w planowaniu interesów podmiotów sektora prywatnego w trakcie procedury planistycznej przeprowadzonej według nowych reguł. Nie budziło przy tym nigdy wątpliwości, że plany miejscowe uchwalone po 1.01.1995 r., czyli po wejściu w życie nowej ustawy, mają moc prawną do czasu ich zmiany albo uchylenia przez gminę.

W praktyce gminy podejmowały różne próby uniknięcia ryzyka ponoszenia konsekwencji finansowych uchwalenia nowych albo zmienionych miejscowych planów. Przede wszystkim, gremialnie odstąpiły od uchwalania albo zmiany miejscowych planów w trybie określonym w nowej ustawie. Niektóre z gmin przyjmowały plany miejscowe jeszcze w okresie jej *vacatio legis*, licząc na uniknięcie odpowiedzialności¹⁴³. Środowiska samorządowe lobbowały także konsekwentnie na rzecz przedłużania terminów utraty mocy przez plany zagospodarowania przestrzeni przyjęte na podstawie wcześniej obowiązujących ustaw, co do pewnego stopnia się powiodło¹⁴⁴. Kwestionowano prawną dopuszczalność uchylenia planów przestrzennych obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy. Chwytnym się tego sposobu, Rada Miejska w Łodzi wystosowała wniosek o zbadanie konstytucyjności art. 87 ust. 3 u.p.z.p., określającego ostateczny termin wygaśnięcia tych planów. W wyroku z 12.03.2007 r., K 54/05, TK orzekł,

¹⁴³ M. Szewczyk, Realizacja inwestycji na obszarach bez planów miejscowych..., s. 89-91.

¹⁴⁴ Krytycznie na temat przedłużenia terminu obowiązywania miejscowych planów uchwalonych na mocy przepisów poprzednich ustaw przestrzennych ocenia R. Sawuła, podnosząc, że zmiany te naruszyły zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zob. R. Sawuła, Prawa jednostki w procesie zagospodarowania przestrzennego a standardy demokratycznego państwa prawnego (wybrane uwagi), [w:] Jednostka w demokratycznym państwie prawa, red. J. Filipek, s. 567-568.

że przepis ten jest zgodny z szeregiem norm prawa konstytucyjnego¹⁴⁵. W uzasadnieniu TK wyjaśnił, że nie ma podstaw, ażeby przyjąć, iż utrata mocy planów wydanych na mocy poprzednio obowiązujących ustaw spowodowała uchylenie skutków prawnych, jakie wywołały one w przeszłości. Utrata mocy planów opracowanych na mocy poprzednich ustaw działa wyłącznie na przyszłość, wyłączając gminom możliwość powoływania się na zawarte w nich ustalenia po 31.12.2003 r. Utrata mocy prawnej planów zagospodarowania przestrzeni, które weszły w życie najpóźniej w dniu 31.12.1994 r., była zaś w ocenie TK konsekwencją uchylenia aktów normatywnych stanowiących podstawę prawną ich wydania. W rezultacie, większość gmin w Polsce uchyliła się od opracowania własnych miejscowych planów po wejściu w życie nowej ustawy przestrzennej¹⁴⁶. Powstały w ten sposób okres bezplanowy, trwający od dnia 1.04.2004 r. do czasu uchwalenia w danej gminie miejscowego planu, który zaistniał w przeważającej części kraju, określa się mianem luki planistycznej¹⁴⁷.

Praktyka szybko obnażyła niedoskonałość rozwiązań pierwszej ustawy planistycznej przyjętej po transformacji ustrojowej. Problemy sprawiały nie tylko przepisy przejściowe, ale przede wszystkim brak rozbudowanych reguł prawa materialnego uszczegóławiających pojęcie dobra wspólnego i zasady jego realizacji w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na wzór prawa niemieckiego, materialnoprawnych zasad planowania i zagospodarowania przestrzeni, jak również instrumentów ograniczających zjawisko rozpraszania się czy też sprzyjających koncentracji zabudowy¹⁴⁸. Niedostatki te przy jednoczesnym zniesieniu planowania na

¹⁴⁵ Zob. wyrok TK z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25.

¹⁴⁶ Według Informacji o wynikach kontroli z 28.12.2012 r. przeprowadzonej przez NIK po wygaśnięciu w dniu 31.12.2003 r. planów miejscowych przygotowanych jeszcze pod rządami norm prawnych poprzedniego ustroju, pokrywających 100% powierzchni gmin, na koniec 2005 r. terytorium kraju było zagospodarowane za pomocą nowych planów miejscowych zaledwie w 19,7%. W 2006 r. procent formalnego uregulowania przestrzeni przez akty planistyczne wzrósł jedynie do 22%, żeby dwa lata później osiągnąć poziom tylko 25,6%. Pod koniec 2008 r. miejscowe plany obowiązywały jedynie na powierzchni 26% całego kraju. Stosunkowo duży procent stanowią plany miejscowe sporządzane dla niewielkiego obszaru. Na 2009 r. plany miejscowe dla terenów o powierzchni mniejszej niż 10 ha miało ok. 19,6% gmin, a ok. 8% spośród badanych planów zostało wydanych dla obszaru mniejszego niż 0,5 ha. Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK z 28.12.2012 r. w zakresie opłat planistycznych i roszczeń odszkodowawczych związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych, nr ew. 188/2012/P/12/147/LLUW. Zob. także: W. Korbel, Trzy podstawowe problemy współczesnego polskiego prawodawstwa planowania przestrzennego w kontekście możliwości realizacji inwestycji na obszarach pozbawionych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. I. Zachariasz, s. 112; J. Szuma, Rozdrobnienie planów miejscowych a prawo do ich zaskarżenia, [w:] Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, red. M. Stahl, Z. Duniewska, s. 646.

¹⁴⁷ W. Jakimowicz, Zasada ciągłości planowania przestrzennego jako dyrektywa wykładni w procesach stosowania prawa administracyjnego, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, s. 57.

¹⁴⁸ A. Jędraszko, Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych, s. 360 i n.; I. Zachariasz, Zagospodarowanie przestrzeni jako proces stosowania prawa – odczyt wygłoszony podczas

poziomie centralnym, uwolnieniu rynku, wzroście roli kapitału prywatnego, możliwości jego pozyskania i kumulacji, a także niewystarczającej aktywności gmin i pozostałych władz publicznych w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzeni doprowadziły do stanu, który w literaturze prawa i w gospodarce przestrzennej określa się jako chaos planistyczny (urbanistyczny)¹⁴⁹. Początki negatywnych zjawisk zostały dostrzeżone wkrótce po wejściu w życie ustawy. Od razu spotkały się ze zdecydowaną krytyką ze strony przedstawicieli nauki prawa i specjalistów gospodarki przestrzennej i nauk pokrewnych¹⁵⁰.

Postulaty reformy doprowadziły do uchwalenia nowej ustawy z 23.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵¹. Nie przyniosła ona jednakże rewolucyjnych zmian ani w zakresie systemu planowania i zagospodarowania przestrzeni, ani również w będącej jego częścią odpowiedzialności za szkodę planistyczną.

Na koniec warto odnotować, że problemy, jakie pojawiły się po transformacji ustrojowej na gruncie planowania i zagospodarowania przestrzeni, nie zostały przewyżczone za pomocą najnowszej ustawy przestrzennej¹⁵². Od czasu jej wejścia w życie były podejmowane kolejne próby stworzenia nowej regulacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni lub nowelizacji obecnie obowiązujących przepisów¹⁵³. Jednym z najbardziej zaawansowanych jak dotąd projektów był kodeks urbanistyczno-budowlany¹⁵⁴. Prace nad nim zostały jednak

konferencji pod tytułem „Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju” z 5.12.2013 r.

¹⁴⁹ M. Krawczyk, W poszukiwaniu ładu przestrzennego, [w:] Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy, red. T. Bąkowski, s. 37-38.

¹⁵⁰ L. Bar, Ład przestrzenny w zagospodarowaniu przestrzennym (Nowa regulacja prawna), [w:] PiP 1995, z. 10-11, s. 16, 18, 21-22, T. Bąkowski, [w:] Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne, red. W. Szwajdler, T. Bąkowski, s. 22-25; K. Kafka, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w świetle nowych przepisów, s. 71-72; B. Kolipiński, Planowanie przestrzenne w Polsce w minionym 25-leciu, [w:] MSR 2014/15, s. 113-114; Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne..., s. 25; M. Nowakowski, Sto lat planowania przestrzeni polskich miast (1910-2010), s. 265-268; P. Sosnowski, Ochrona ładu przestrzennego..., s. 98-99; W. Szwajdler, Zagospodarowanie..., s. 69-80.

¹⁵¹ Zob. ustawę z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717), która weszła w życie w dniu 11.07.2003 r.

¹⁵² T. Bąkowski, Rozpraszanie i koncentracja zabudowy jako problem prawny (tytułem wprowadzenia do szczegółowych rozważań), [w:] Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy, red. T. Bąkowski, s. 21-22; A. Jędraszko, Europeizacja gospodarki przestrzennej w Polsce - zarys propozycji założeń nowej ustawy, [w:] PRM 2007/1-2, s. 69-73, 76; A. Jędraszko, Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich, s. 7-11; Z. Niewiadomski, Gmina wobec zjawisk rozpraszania i koncentracji zabudowy (odpowiedzialność prawodawcy miejscowego za stan patologicznej zabudowy), [w:] Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy, red. T. Bąkowski, s. 24-32; Z. Niewiadomski, System planowania i zagospodarowania przestrzennego a ustawy specjalne. Dezintegracja systemu? – tezy wystąpienia, [w:] Specustawy inwestycyjno-budowlane, red. T. Bąkowski, s. 19-24.

¹⁵³ L. Piotrowska, Planowanie i zagospodarowanie..., s. 137.

¹⁵⁴ Projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego został zaakceptowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego w dniu 27.10.2015 r. Prace nad kodeksem urbanistyczno-budowlanym były prowadzone przez

zarzucone, a w ostatnim czasie zlecono powołanej w tym celu komisji opracowanie projektu nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni. Podczas podejmowanych od wielu lat prób zreformowania systemu prawnego planowania i zagospodarowania przestrzeni ciągle wracają postulaty zniesienia albo istotnego ograniczenia zakresu odpowiedzialności gmin za skutki uchwalenia albo zmiany planów miejscowych, a nawet - oddzielenia uprawnienia do zabudowy od prawa własności¹⁵⁵. Niektórzy upatrują w nich przyczyn prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego zbyt liberalnej polityki przestrzennej, która uniemożliwia optymalne gospodarowanie przestrzenią. Propozycje te wywołały słuszny opór w doktrynie¹⁵⁶ i ostatecznie zostały pominięte. Od czasu przeobrażeń ustrojowych odpowiedzialność za szkodę planistyczną - mimo pewnych istotnych nowelizacji, o czym będzie mowa w dalszej części pracy, - wciąż zawiera więc wiele pierwotnych rozwiązań. Brak rewolucyjnych zmian w zakresie regulacji odpowiedzialności za szkodę planistyczną od czasu transformacji ustrojowej stwarza szansę zrekonstruowania względnie jednolitego oraz spójnego obrazu tej instytucji. W dalszej pracy badania koncentrują się na analizie aktualnie obowiązujących przepisów, niemniej ze względu na niewielką liczbę zmian w obrębie odpowiedzialności za szkodę planistyczną przydatność co do zasady zachowują wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa i orzecznictwa formułowane na gruncie poprzedniej ustawy.

3. Odpowiedzialność za szkodę planistyczną w obcych porządkach prawnych

3.1. Wprowadzenie

Analiza regulacji odpowiedzialności za szkodę planistyczną nie byłaby kompletna, gdyby nie obejmowała wniosków sformułowanych dzięki zastosowaniu metody prawnoporównawczej. Badania komparatystyczne mają na celu zweryfikowanie, czy w zagranicznych porządkach prawnych można dostrzec powtarzalne lub podobne rozwiązania problemu usuwania skutków ingerencji w prawo własności powstałych w związku z planowaniem i zagospodarowaniem

Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego działającą przy Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju w latach 2012-2016 r. Zob. P. Korzeniowski, Próby kodyfikacji prawa urbanistyczno-budowlanego, [w:] [w:] Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, s. 52 i n.

¹⁵⁵ I. Zachariasz, Założenia małej i pilnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Sprawne państwo. Czy konieczne są systemowe zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego?, red. M. Frączek, s. 69-71.

¹⁵⁶ T. Bąkowski, Przyczyny nieporozumień powstałych wokół pojęcia wolności zabudowy w obowiązującym porządku prawnym, [w:] Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość, red. T. Bąkowski, s. 50-51; M. Szewczyk, Prawo zabudowy w systemach..., s. 70; M. Wierzbowski, Ograniczenia prawa zabudowy a sytuacja właścicieli, [w:] Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość, red. T. Bąkowski, s. 109-111, 113.

przeestrzennym. W dalszej perspektywie w oparciu o przedstawione konkluzje można będzie rozstrzygnąć, czy prawo polskie wpisuje się w któreś z unormowań zaimplementowanych na gruncie obcych porządków prawnych, czy zawiera zupełnie albo tylko do pewnego stopnia oryginalne rozwiązania.

Wybierając obce porządki prawne na potrzeby porównania, przyjęto za punkt wyjścia znaną od wielu lat w nauce planowania i zagospodarowania przestrzennego klasyfikację czterech europejskich tradycji: planowania zintegrowanego (niemiecką i skandynawską), regionalnego planowania gospodarczego (francuską), zarządzania wykorzystaniem gruntu (brytyjską) oraz reglamentacji budownictwa uwzględniającej aspekty estetyczne (śródziemnomorską)¹⁵⁷. Dla celów rozważań komparatystycznych zbędne byłoby wszechstronne opisywanie europejskich systemów przestrzennych. Wystarczy poprzestać na stwierdzeniu, że każdemu z nich można przypisać wyróżniające cechy. Dla systemu niemieckiego charakterystyczna jest stabilność, pewność dyspozycji planów przestrzennych, angielskiego - elastyczność, francuskiego - jego zorientowanie na osiągnięcie celów społeczno-gospodarczych, natomiast śródziemnomorskiego (włoskiego, greckiego, hiszpańskiego) - przywiązywanie szczególnie dużej uwagi estetyce¹⁵⁸. Spośród zwyczajowo wyodrębnianych systemów planowania i zagospodarowania przestrzeni należało następnie wybrać te, które funkcjonują w ustawodawstwach mających największy wpływ na prawo polskie. Na podstawie tego kryterium odrzucono porządki prawne, których systemy planistyczne reprezentują tradycję śródziemnomorską, i jednocześnie pozostawiono w obszarze badawczym prawo niemieckie i francuskie. Jako że oba wybrane porządki prawne należą do systemów kontynentalnych, przyjęto, że dla szerszego ujęcia problematyki warto porównać ukształtowane w nich rozwiązania z wypracowanymi w prawie angielskim, które urzeczywistnia założenia systemu precedensowego.

3.2. Prawo niemieckie

Republika Federalna Niemiec nie jest państwem unitarnym, składa się z szesnastu krajów związkowych (*Länder*), z których trzy: Berlin, Hamburg i Brema są miastami. W landach administracja została zorganizowana na trzech szczeblach: krajowym, okręgowym (*Bezirk*), powiatowym (*Kreis, Landkreis*) i gminnym (*Kommune, Gemeinde*). Administracja publiczna

¹⁵⁷ H. Izdebski, *Ideologia...*, s. 122.

¹⁵⁸ H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, s. 19; *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, s. 33-37.

krajów związkowych funkcjonuje odmiennie, bo zachowują one częściowo autonomię co do ustalania zasad jej powoływania i organizacji, a także mogą w granicach zakreślonych przez władze federalne regulować ustrój we własnych konstytucjach. Na podstawie obowiązującej na szczeblu federalnym ustawy o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*) w krajach związkowych są podejmowane ustawy, w których dookreśla się zasady i cele porządku przestrzennego na ich obszarze (*Landesplanungsgesetz*)¹⁵⁹.

W krajach związkowych można wyróżnić trzy szczeble administracji planistycznej. Najwyżej w hierarchii znajdują się władze wykonawcze (*Landtag*) i ustawodawcze (*Landesparlament*) landów, na których spoczywa obowiązek zaprowadzenia ładu przestrzennego. Władze kraju związkowego obligatoryjnie przygotowują dokument, którego celem jest skoordynowanie polityki planistycznej. Wykonanie tego obowiązku odbywa się przez sporządzenie planu (*Landesentwicklungsplane*), zawierającego ogólne cele i zasady porządku przestrzennego, lub precyzyjnego programu rozwoju przestrzeni (*Landesentwicklungsprogramme*), obejmującego część tekstową i graficzną. W przekroju administracji planistycznej krajów związkowych na środkowym poziomie działają instytucje regionalne. Aktem planistycznym opracowywanym na tym szczeblu jest plan regionalny (*Regionalplan*, *Gebietsentwicklungsplan* lub *Regionales Raumordnungsprogramm*). Zadaniem organów regionalnych i pochodzących od nich aktów planistycznych jest zestrojenie polityki przestrzennej władz federalnych z działalnością władz lokalnych. Na najniższej warstwie administracji planistycznej znajdują się gminy uchwalające dwa rodzaje planów zagospodarowania przestrzennego. Kolejność przygotowania gminnych planów jest ściśle określona. W pierwszej kolejności gmina obligatoryjnie sporządza plan użytkowania dla całego jej terytorium (*Flächennutzungsplan*), zawierający wstępne, ogólne założenia polityki przestrzennej. Dopiero w drugiej kolejności gmina może przystąpić do opracowania fakultatywnego planu zabudowy, mającego na celu wdrożenie i doprecyzowanie wytycznych planu użytkowania, w szczególności przez przeznaczenie terenów na konkretne cele zagospodarowania i nałożenie ograniczeń w korzystaniu z nich (*Bebauungsplan*)¹⁶⁰.

¹⁵⁹ E. Pahl-Weber, D. Henckel, *The Planning System...*, s. 13; J. Hernik, G. Olejniczak, Planowanie przestrzenne w RFN, s. 13; M. Pięta-Kanurska, Planowanie przestrzenne w Niemczech, [w:] Planowanie przestrzenne w Europie, red. A. Zakrzewska-Półtorak, s. 103; A. Lipska-Sondecka, Niemcy, [w:] AUPC 2010/4, s. 157-158.

¹⁶⁰ E. Pahl-Weber, D. Henckel, *The Planning System...*, s. 44; J. Hernik, G. Olejniczak, System planowania przestrzennego RFN w aspekcie rozwoju regionalnego, [w:] ASPAL 2013/12 (2), s. 62; J. Hernik, G. Olejniczak, Planowanie przestrzenne..., s. 25-26, 31-33, 62; M. Pięta-Kanurska, Planowanie przestrzenne..., s. 101-108; G. Larsson, Systemy planowania przestrzennego w Europie Zachodniej, s. 192-194; Z. Dembowska, Systemy planowania przestrzennego wybranych krajów Unii Europejskiej, s. 79-88.

Podstawowymi aktami planistycznymi w niemieckim systemie zagospodarowania przestrzeni są F-Plan i B-Plan. Przepisy przyznają obu tym planom moc wiążącą, ale jedynie B-Plan jest aktem normatywnym. F-Plan zobowiązuje organy administracji tylko do uwzględniania jego postanowień podczas przygotowywania innych dokumentów planistycznych i decyzji, zatem nie wywiera bezpośrednich skutków w sferze prawnej podmiotów zewnętrznych. B-Plan jest natomiast aktem prawa miejscowego¹⁶¹, więc jego postanowienia wprost oddziałują na prawo własności¹⁶². Odpowiedzialność cywilna za działania władzy publicznej z zakresu planowania przestrzeni może powstać zatem tylko w razie uchwalenia, zmiany lub uchylecia B-Planu. Jakkolwiek w prawie niemieckim rozróżnia się wolność budowlaną (*Baufreiheit*) i prawo do zabudowy (*Bebaungsbefugnis*), w niemieckiej nauce prawa dominuje prywatnoprawna teoria, według której prawo zabudowy stanowi element własności. Według jej zwolenników art. 14 GG i § 903 BGB, zawierający cywilnoprawną definicję prawa własności, stanowią podstawę nabycia prawa do zabudowy. Do czasu uzyskania pozwolenia na budowę jest ono jednak objęte prewencyjnym zakazem jego wykonywania¹⁶³. Jako że prawo do zabudowy stanowi element prawa własności, jego ograniczenia ustalane na podstawie wiążących, miejscowych aktów normatywnych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, których rolę pełnią w prawie niemieckim B-Plany, powodują szkodę planistyczną (*Planungsschäden*)¹⁶⁴.

W prawie niemieckim odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez postanowienia zawarte w B-Planie (*Planungsschadensrecht*) została unormowana w rozdziale obejmującym § 39-44 BauGB (*Zweiter Abschnitt. Entschädigung*). Regulację tę otwiera § 39 BauGB, który statuuje ogólną klauzulę odpowiedzialności za nadużycie zaufania (*Vertrauensschaden*). Na podstawie § 42 BauGB wprowadzono zaś ogólną klauzulę odpowiedzialności za zmianę lub uchYLENIE dozwolonego użytkowania wynikającego z B-Planu. W § 40-41 BauGB opisano szczególne sytuacje, gdy w B-Planie nieruchomość została przeznaczona na jeden ze ściśle określonych w ustawie celów publicznych (§ 40 BauGB) albo zostały nałożone na nią pewne obowiązki lub inne obciążenia (§ 41 BauGB). W końcowych przepisach rozdziału (§ 43-44 BauGB)

¹⁶¹ J. Hernik, G. Olejniczak, *Planowanie przestrzenne...*, s. 32, 36; H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 15; M. Pięta-Kanurska, *Planowanie przestrzenne...*, s. 108-112.

¹⁶² Z. Dembowska, *Systemy planowania przestrzennego...*, s. 89-90; G. Larsson, *Systemy planowania przestrzennego...*, s. 198.

¹⁶³ M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach...*, s. 69-70; W. Sz wajdler, *Zniesienie instytucji pozwolenia na budowę a prawo zabudowy nieruchomości gruntowych*, s. 76, 80-81; J. Wahlhäuser, *Drohende Planungsschäden als Hindernis einer modernen städtebaulichen Planung?*, [w:] *BauR* 2003/10, s. 1489-1493.

¹⁶⁴ *Rechtswörterbuch*, red. C. Creifelds, s. 1105; H-J. Birk, *Die Rechtsgrundlagen und der Stand der Rechtsprechung zum Planungsschadensrecht*, [w:] *Planungsschaden – Keine Bebauungsplanänderung wegen Entschädigungsansprüchen?*, s. 7-10.

przewidziano procedury i terminy dochodzenia roszczeń. Powyższe normy pozostają wobec siebie w określonej relacji. Ogólna klauzula odpowiedzialności za nadużycie zaufania z § 39 BauGB może być powoływana jako podstawa dochodzenia odszkodowania kumulatywnie z każdym z dalszych przepisów statuujących środki ochrony prawnej w wypadku ujawnienia się ujemnych skutków zmiany, uzupełnienia lub uchylecia B-Planu¹⁶⁵. Jeśli zaś spełnione są przesłanki roszczeń z § 40 lub § 41 BauGB, wyłączają one zastosowanie § 42 BauGB, a więc przepisy te są wobec siebie konkurencyjne¹⁶⁶. Powołane przepisy współtworzą trzon regulacji odpowiedzialności za szkody spowodowane ustaleniem przez gminę statusu prawnego danej nieruchomości w ważnym i wywołującym skutki prawne B-Planie.

W prawie niemieckim podstawowym przepisem w odpowiedzialności za szkodę planistyczną jest § 42 BauGB, który reguluje roszczenie o odpowiednie odszkodowanie w pieniądzu albo wykupienie nieruchomości w razie uchylecia albo zmiany dozwolonego dotychczas sposobu korzystania z nieruchomości. Przepis ten różnicuje sytuację prawną właściciela od zakresu ingerencji w jego prawo. Roszczenie o odszkodowanie w pieniądzu zależy od spełnienia czterech przesłanek: [1] uregulowania dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości za pomocą odpowiednich środków prawnych, [2] uchylecia albo zmiany dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości, [3] obniżenia wartości nieruchomości, które nie jest nieznaczące i nastąpiło na skutek uchylecia albo zmiany w dopuszczalnym dotychczasowym sposobie korzystania z nieruchomości, [4] dochowania terminu siedmiu lat od uzyskania potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości. Trzy pierwsze przesłanki determinują powstanie roszczenia o odszkodowanie, a ostatnia wyznacza zakres szkody podlegającej naprawieniu¹⁶⁷. Roszczenie o wykupienie nieruchomości powstaje zaś, jeżeli dopuszczalny dotychczas sposób korzystania z nieruchomości został uchylony i zaszły okoliczności opisane w § 40 ust. 2 zd. 1 pkt 1 BauGB. Oznacza to, że roszczenie o wykupienie nieruchomości przysługuje, jeśli: [1] uregulowano dopuszczalny sposób korzystania z nieruchomości za pomocą odpowiednich środków prawnych, [2] uchylono dopuszczalny dotychczas sposób korzystania z nieruchomości, a [3] utrzymanie nieruchomości lub korzystanie z niej w sposób dotychczasowy lub inny dozwolony prawem przestało być ekonomicznie uzasadnione¹⁶⁸.

¹⁶⁵ G. Schmidt-Eichstaedt, *The Law on Liability...*, s. 82; H. D. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch. Beck'scher Kompakt-Kommentar zum BauGB*, s. 412-413.

¹⁶⁶ U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch. Kommentar*, red. W. Ernst, W. Zinkahn, W. Bielenberg, M. Krautzberger, s. 809, 842; H. D. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch...*, s. 434-435.

¹⁶⁷ U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 834-836; H. D. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch...*, s. 425-429; J. Wahlhäuser, *Drohende Planungsschäden...*, s. 1493-1494.

¹⁶⁸ U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 839.

Utrata ekonomicznego uzasadnienia dalszego wykorzystywania nieruchomości, jako że jest także przesłanką roszczenia z § 40 BauGB, zostanie szerzej omówiona podczas analizy tej instytucji. W tym miejscu uwagę wypada poświęcić przesłankom wspólnym dla obu roszczeń o odszkodowanie i wykupienie nieruchomości uregulowanych w § 42 BauGB.

Na potrzeby roszczeń z § 42 BauGB konieczne jest ustalenie, że właściciel miał dotychczas prawnie zagwarantowaną możliwość korzystania z nieruchomości w określony sposób. Kryteria oceny dopuszczalności tej możliwości zostały uregulowane w § 30 i § 33-35 BauGB. Prawo do zagospodarowania nieruchomości powinno wynikać z obowiązujących aktów planistycznych, przede wszystkim z B-Planu lub decyzji administracyjnych. Roszczenia z § 42 BauGB mogą powstać, jeżeli ustalony w świetle powyższych aktów prawnych lub decyzji dotychczasowy dozwolony sposób korzystania został zniesiony lub zmieniony, co następuje zwykle na mocy B-Planu. Zmiana sposobu korzystania może polegać, w szczególności na modyfikacji reguł wykonywania uprawnień, zmianie przeznaczenia gruntu pociągającej za sobą ograniczenie możliwości jego zagospodarowania lub na obciążeniu własności nieruchomości obowiązkami. Zniesienie możliwości korzystania z nieruchomości w określony sposób przybiera natomiast postać całkowitego odjęcia uprawnienia. Relewantne może być tylko postanowienie B-Planu bezpośrednio odnoszące się do nieruchomości właściciela. Nie podlegają więc naprawieniu szkody pośrednie, wynikające ze zmiany lub uchylecia sposobu wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do innej nieruchomości. Właściciel nieruchomości nie może skutecznie żądać odszkodowania tylko na tej podstawie, że wprowadzona regulacja prowadzi do zmiany dopuszczalnego sposobu korzystania z innego obszaru, co niekorzystnie oddziałuje na jego nieruchomość. Rezultatem zmiany albo uchylecia dozwolonego sposobu korzystania powinno być obniżenie wartości nieruchomości, które nie może być nieznaczne, lub utrata ekonomicznego uzasadnienia dla dalszego jej wykorzystywania. Okoliczność, czy obniżenie wartości nieruchomości, nie jest nieznaczne, podlega weryfikacji na tle konkretnych stanów faktycznych. Szkodę oblicza się jako różnicę w wartościach nieruchomości sprzed dokonania zmian w dotychczasowym sposobie korzystania z niej i po ich dokonaniu. Pewne wskazówki ułatwiające ocenę, czy obniżenie wartości nie jest nieznaczne, wypracowano w orzecznictwie. Przyjmuje się, że uszczerbki nieprzekraczające 3,6% wartości nieruchomości mieszczą się w granicach akceptowalnego poświęcenia jednostki na rzecz dobra wspólnego, więc należy uznać je za nieistotne. Utrata ponad 10% wartości nieruchomości ma już jednak charakter istotny¹⁶⁹.

¹⁶⁹ H. D. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch...*, s. 431; W-R. Schenke, *Gewerbliche Wirtschaft und Bauplanungsrecht (verfassungsrechtliche Schranken, Plangewährleistung)*, [w:] WiVerw 1990/4, s. 256, 259.

Między zmianą lub uchyleniem dotychczasowego dozwolonego prawem sposobu korzystania z nieruchomości na skutek przyjęcia B-Planu a szkodą (obniżeniem wartości nieruchomości albo utratą ekonomicznego uzasadnienia dla utrzymania nieruchomości) powinien zachodzić związek przyczynowy. Odpowiedzialność odszkodowawcza jest więc wykluczona wtedy, gdy powyższe skutki nie wynikają ze zmiany stanu prawnego, lecz z innych okoliczności, np. wpływu czynników ekonomicznych¹⁷⁰.

Jak zasygnalizowano wyżej, zakres odszkodowania pieniężnego przysługującego w ramach roszczenia z § 42 BauGB zależy od dotrzymania przez właściciela siedmioletniego terminu. Jeśli zmiana albo uchylenie dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości następuje przed upływem siedmioletniego terminu od dnia, w którym korzystanie z niego w określony sposób stało się możliwe, obniżenie oblicza się jako różnicę między wartością nieruchomości uwzględniającą dotychczasowy dopuszczalny sposób korzystania z niej a wartością, jaką ona uzyskuje wskutek uchylenia albo zmiany tego sposobu. Rekompensata obejmuje więc także wyłączenie i ograniczenie dopuszczalnej potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości. Odszkodowanie przysługuje wówczas właścicielowi nawet wtedy, gdy nie podjął żadnych starań ukierunkowanych na urzeczywistnienie dozwolonego dotychczas sposobu korzystania z nieruchomości przed zmianą regulacji przestrzennej. Po upływie siedmioletniego terminu ochronie prawnej podlega co do zasady wyłącznie faktycznie wykonywany, urzeczywistniony sposób korzystania z nieruchomości. Szkodę wyznacza wówczas różnica między wartością nieruchomości obliczoną z uwzględnieniem urzeczywistnionego sposobu korzystania z niej a wartością, którą osiągnęła ona wskutek uchylenia albo zmiany dotychczasowego sposobu korzystania. Poza zakresem odpowiedzialności pozostaje w takiej sytuacji obniżenie wartości wynikające z utraty potencjalnej i niewykonywanej możliwości korzystania z nieruchomości. Pomimo jednak upływu terminu siedmiu lat od dnia uzyskania prawa do korzystania z gruntu w określony sposób odszkodowanie należne na podstawie § 42 BauGB może być obliczone na takich zasadach, jakby termin ten nie minął. Prawo żądania wyrównania szkody w pełnym zakresie, pokrywającym też utratę czysto potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości przysługuje najogólniej wtedy, gdy właścicielowi nie można przypisać winy, że nie udało mu się rozpocząć wykonywania swojego uprawnienia przed upływem siedmioletniego terminu¹⁷¹.

¹⁷⁰ U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 834-835; H. D. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch...*, s. 426-247; H. Bröll, *Das Planungsschadenrecht des Bundesbaugesetzes*, [w:] BayVB 1984/14, s. 426.

¹⁷¹ U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 836-838; H. Bröll, *Das Planungsschadenrecht...*, s. 424; W. Megele, *Planungsschäden innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile*, [w:] BauR 1995/2, s. 194-195; H. D. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch...*, s. 428-431.

Norma prawna wynikająca z § 42 BauGB ma charakter klauzuli generalnej, której stosowanie może być wyłączone, jeżeli w okolicznościach danej sprawy spełnione są przesłanki roszczeń z § 40 albo z § 41 BauGB.

W § 40 BauGB unormowano odpowiedzialność za szkody powstałe wskutek lokalizacji w B-Planie enumeratywnie wymienionych rodzajów inwestycji publicznych. Przepis ten znajduje zastosowanie w razie przeznaczenia danej nieruchomości w B-Planie m.in. na: tereny zielone, wolne od zabudowy, ochrony przyrody lub krajobrazu, pod budowę obiektów publicznych, publicznych parkingów lub garaży, systemów przeciwpowodziowych, jak również na obszary komunikacji i zaopatrzenia.

Ustawodawca niemiecki zdecydował się na przyznanie poszkodowanemu środków ochrony prawnej przewidzianych w § 40 BauGB, kierując się racjonalnymi pobudkami. Z założenia przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny w B-Planie prowadzi w dalszej perspektywie czasu do jej wywłaszczenia. Organy władzy publicznej nie są jednak ograniczone terminem, w którym powinny zrealizować planowaną inwestycję publiczną. Dla właścicieli oczekiwanie na wywłaszczenie nieruchomości zarezerwowanych na cele publiczne bardzo często okazuje się problematyczne. Dozwolony prawem sposób korzystania z nieruchomości przeznaczonej na cel publiczny może być istotnie ograniczony z uwagi na obostrzenia wynikające z ustawy, a jej wartość zmniejsza się już ze względu na samą dyspozycję planu, podobnie jak szanse na jej zbycie. Zważywszy, że nieruchomość znajdująca się na terenie przeznaczonym na cele publiczne i tak najpewniej zostanie przymusowo odebrana, właściciel ma prawo domagać się jej wykupienia¹⁷².

Roszczenie o wykupienie nieruchomości na podstawie § 40 BauGB przysługuje, jeśli dalsze utrzymanie nieruchomości lub korzystanie z niej w dotychczasowy lub inny dopuszczalny sposób nie jest już ekonomicznie uzasadnione z powodu przeznaczenia jej na jeden z celów publicznych w B-Planie lub przystąpienie do jego realizacji [1] lub nie można zrealizować zamiarów ze względu na § 32 BauGB, wskutek czego niemożliwe lub znacznie utrudnione jest dotychczasowe korzystanie z obiektu [2].

¹⁷² U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 818-819; H. D. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch...*, s. 416-420.

Ocena, czy spełniona jest pierwsza z przesłanek, powinna być dokonywana indywidualnie na tle ogólnej sytuacji majątkowej poszkodowanego. Poniesione straty nie muszą być poważne, wystarczające są już odczuwalne, aby można było przyjąć, że zachowanie nieruchomości lub dalsze korzystanie z niej nie ma ekonomicznego uzasadnienia. Jeśli realizacja zastrzeżonego w B-Planie celu publicznego nie wymaga przeniesienia własności nieruchomości, zamiast jej wykupienia można domagać się ustanowienia współwłasności lub odpowiedniego prawa, np. służebności. Zakres zastosowania drugiej przesłanki roszczenia został natomiast ograniczony tylko do niektórych rodzajów inwestycji publicznych wyliczonych w § 40 BauGB i tylko do nieruchomości zabudowanych. Przyczyną wyłączenia lub znacznego utrudnienia możliwości dotychczasowego korzystania z nieruchomości powinny być ograniczenia określone w § 32 BauGB. W przepisie tym nałożono na nieruchomość przeznaczoną na cele publiczne, a zatem najprawdopodobniej będącą w przyszłości przedmiotem postępowania wywłaszczeniowego, pewne ograniczenia w sposobie korzystania, mające na celu zapobieganie dokonywaniu na niej zmian podnoszących jej wartość. Restrykcje te nie obejmują zmian, które nie powodują wzrostu wartości nieruchomości. Zamierzenia inwestycyjne, które służą jedynie konserwacji budynku nie są zwykle objęte zakazami. Dla potrzeb roszczenia o wykupienie nieruchomości nie jest wystarczające, żeby ograniczenia przewidziane w § 32 BauGB, jedynie zmniejszyły opłacalność korzystania z niej. Ustawodawca wymaga wykazania, że nastąpił uszczerbek w przyznanej sferze możliwości korzystania z nieruchomości. Jeśli dotychczasowe korzystanie z nieruchomości, zważywszy na skutki wynikające z ustanowienia B-Planu i § 32 BauGB, jest jedynie utrudnione ze względów ekonomicznych, poszkodowany może żądać odpowiedniego odszkodowania w pieniądzu. Jeżeli jednak spełnione są przesłanki roszczenia o wykupienie nieruchomości, tylko ono może być dochodzone. Pierwszeństwo środków niepieniężnych uzasadnia się tym, że wypłata odszkodowania bez przeniesienia własności nieruchomości jest z punktu widzenia interesów gminy niekorzystna¹⁷³.

Drugą z instytucji wyłączających zastosowanie § 42 BauGB jest roszczenie z § 41 BauGB o naprawienie szkody powstałej w przypadku ustalenia w B-Planie, że nieruchomość zostanie obciążona prawem przechodu i przejazdu, służebnością przesyłu na korzyść innych osób albo innymi, szczególnymi obowiązkami (tj. utrzymania lub zasadzenia drzew, krzewów lub innej roślinności albo utrzymania akwenów wodnych). Jeżeli nieruchomość według B-Planu ma zostać obciążona prawem przechodu i przejazdu lub służebnością przesyłu, a nie można

¹⁷³ U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 822-824; H. D. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch...*, s. 418-419; J. Wahlhäuser, *Drohende Planungsschäden...*, s. 1495-1503.

oczekiwać, że ciężar tych ograniczeń zostanie poniesiony bez odpowiedniej rekompensaty, można żądać ustanowienia za wynagrodzeniem ograniczonego prawa rzeczowego. W razie nałożenia pozostałych obowiązków, zastrzeżono prawo do odszkodowania, jeśli niezbędne są specjalne wydatki przewyższające te, które są konieczne do sprawowania zarządu, [1] lub zachodzi istotne obniżenie wartości nieruchomości [2]¹⁷⁴.

Poza roszczeniami z § 40-42 BauGB, które służą wyrównaniu uszczerbku w uprawnieniu do korzystania z nieruchomości, niemiecki ustawodawca przewidział również w § 39 BauGB uzupełniające roszczenie, mające na celu usunięcie innych szkód poniesionych przez podmiot działający w zaufaniu do treści B-Planu. Na mocy tego przepisu zwrotowi podlegają wydatki, które straciły swoje gospodarcze uzasadnienie wskutek zmiany, uzupełnienia albo uchylecia wiążącego B-Planu. Roszczenie uregulowane w § 39 BauGB powstaje, jeśli zostały spełnione łącznie cztery przesłanki: [1] osoba mająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości podjęła przygotowania do wykonywania swojego uprawnienia w sposób dozwolony w świetle obowiązującego B-Planu, z czym wiązało się poniesienie wydatków lub opłat [2] osoba ta działała w uzasadnionym zaufaniu do postanowień wiążącego B-Planu, [3] doszło do zmiany, uzupełnienia albo uchylecia B-Planu, [4] wskutek tej zmiany, uzupełnienia albo uchylecia poniesione wydatki lub opłaty utraciły swoją wartość. Podnosząc roszczenie z § 39 BauGB, uprawniony może żądać spełnienia świadczenia pieniężnego, które stanowi równowartość wydatków lub uiszczonych opłat poniesionych bezpośrednio w celu przygotowania do korzystania z nieruchomości w sposób dopuszczalny w świetle B-Planu. Prawo niemieckie chroni tylko takie rozporządzenia, które znajdowały uzasadnienie w postanowieniach B-Planu obowiązujących bezpośrednio przed ich zmianą, uzupełnieniem albo uchyleciem. Roszczeń nie można też wywodzić z działania w zaufaniu do postanowień B-Planu, który na dzień poczynienia wydatków i opłat nie uzyskał mocy obowiązującej albo już ją utracił. Roszczenie uprawnia do domagania się, w szczególności: zwrotu wynagrodzeń specjalistów, kosztów wykonanych pomiarów, badań, podziału nieruchomości, opłat administracyjnych, pokrytych kosztów budowy i finansowania inwestycji. Nie podlegają zaś naprawieniu wydatki i opłaty, które, pomimo zmiany, uzupełnienia albo uchylecia B-Planu, mogą być wykorzystane w celu korzystania z nieruchomości w inny dozwolony sposób¹⁷⁵.

¹⁷⁴ U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 826-830; H. D. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch...*, s. 421-423.

¹⁷⁵ H.-J. Birk, *Die Rechtsgrundlagen...*, s. 10; W.-R. Schenke, *Gewerbliche Wirtschaft...*, s. 246; H. D. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch...*, s. 410-414; U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 813.

Przesłanką roszczenia z § 39 BauGB jest dokonanie rozporządzeń w uzasadnionym zaufaniu do treści obowiązującego B-Planu. Uzasadnione zaufanie podlega weryfikacji na płaszczyźnie obiektywnej i subiektywnej. Nie można powołać się na działanie w zaufaniu do postanowień B-Planu, jeśli podmiot mający tytuł do nieruchomości wiedział lub przy dołożeniu należytej staranności powinien był wiedzieć o ich zmianie, uzupełnieniu lub uchyleniu, których gmina zamierza dokonać w dającej się przewidzieć przyszłości. Pozytywna informacja wyłączająca uzasadnione zaufanie może wynikać z różnych źródeł, np. z treści postanowień o zawieszeniu postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę, publicznych ogłoszeń o przystąpieniu do uchwalenia, uzupełnienia albo zmiany B-Planu, wyłożeniu jego projektu do publicznych konsultacji czy też z wprowadzenia zakazu zmiany istniejącego sposobu zagospodarowania. Podczas oceny, czy podmiot mający tytuł prawny do nieruchomości powinien był wiedzieć o prawdopodobnej zmianie stanu prawnego, należy brać pod uwagę treść ogłoszonych aktów oraz dokumentów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni¹⁷⁶.

Przedstawione przepisy zawarte w § 39-42 BauGB normują problematykę odpowiedzialności za szkody wywołane przez zmianę, uzupełnienie lub uchylenie B-Planu dość kazuistycznie. Spoglądając na całokształt regulacji, można jednak dostrzec, że objęto nią większość sytuacji, w których może dochodzić do naruszenia praw i interesów właściciela nieruchomości przez zmianę jej statusu prawnego w miejscowych aktach planistycznych. Jakkolwiek niemiecki ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzanie do kodeksu budowlanego normy, która wyrażałaby bezpośrednio zasadę odpowiedzialności władzy publicznej za szkody wyrządzone przez przyjęcie B-Planu, zakres indemnizacji wynikający pośrednio z przesłanek roszczeń przysługujących poszkodowanemu jest szeroki¹⁷⁷. W ramach odpowiedzialności za szkodę planistyczną w prawie niemieckim uprawniony może żądać nie tylko usunięcia uszczerbku, który ujawnił się w faktycznie wykonywanym prawie, ale ponadto w niektórych sytuacjach może domagać się zrekompensowania uszczuplenia potencjalnej tylko możliwości korzystania z niej¹⁷⁸. Uprawniony dysponuje także kilkoma różnymi środkami ochrony prawnej, spośród których może wybierać w jego ocenie najdogodniejszy w zaistniałych okolicznościach.

¹⁷⁶ U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 815-816; H. D. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch...*, s. 412-413; W-R. Schenke, *Gewerbliche Wirtschaft...*, s. 246-247.

¹⁷⁷ R. Alterman, *Takings International. A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*, s. 47-48.

¹⁷⁸ U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 809.

Ustalenie, że zasada odpowiedzialności za negatywne skutki prawne wynikłe z postanowień B-Planu została pośrednio wyrażona w prawie niemieckim, stwarza przestrzeń dla dalszych rozważań poświęconych podmiotom uprawnionym i zobowiązany, jak i regułom realizacji środków ochrony prawnej.

Podmiotem uprawnionym z tytułu roszczeń określonych w § 39-42 BauGB jest właściciel nieruchomości, który poniósł szkodę wynikłą z wprowadzenia zmian w jej statusie prawnym na podstawie B-Planu. Roszczenia te nie są związane z prawem własności nieruchomości, ani akcesoryjne w stosunku do tego prawa, choć przysługują zasadniczo osobie, która miała tytuł prawny do nieruchomości w chwili uzyskania przez B-Plan mocy obowiązującej. Wyjątkowo w roli wierzyciela może wystąpić nabywca roszczenia w drodze sukcesji uniwersalnej albo cesji. Oprócz właściciela nieruchomości wierzycielem roszczenia z § 39 BauGB może być także każda inna osoba mająca tytuł uprawniający do korzystania z niej. Z roszczeniem tym może wystąpić zatem również, np. najemca, dzierżyciel, uprawniony z tytułu dziedzicznego prawa zabudowy lub służebności gruntowej¹⁷⁹.

Sytuacja podmiotów zobowiązanych do zaspokojenia roszczeń z § 39-42 BauGB jest bardziej skomplikowana. W § 44 BauGB wyróżnia się podmioty pierwotnie i wtórnie zobowiązane do naprawienia szkód wynikłych z ograniczenia sfery uprawnień do nieruchomości na podstawie B-Planu. Podmiotem wtórnie odpowiedzialnym może być tylko gmina, która uchwaliła plan wywołujący negatywne skutki prawne dla uprawnionego. Ustawodawca wyszczególnia trzy możliwe warianty, przy czym w dwóch z nich gmina występuje jako dłużnik subsydiarny. Po pierwsze, zobowiązany może być beneficjent (*Begünstigter*) postanowienia B-Planu, które jest przyczyną szkody, jeśli wyraził na nie zgodę dla własnej korzyści. Zgoda może być także udzielona w sposób dorozumiany¹⁸⁰. W tym przypadku obowiązek naprawienia szkody może spoczywać na podmiocie mającym inny tytuł prawny do nieruchomości niż prawo własności, ponieważ kryterium decydującym jest czerpanie korzyści z konkretnej dyspozycji B-Planu. Często zdarza się, że podmiotem, na korzyść którego dokonano ustalenia będącego źródłem szkody dla właściciela nieruchomości, jest inwestor realizujący przedsięwzięcie na obszarze podlegającym unormowaniu (§ 44 ust. 1 BauGB). Po drugie, odpowiedzialnym z tytułu szkód opisanych w § 39-42 BauGB może być właściciel nieruchomości (*Eigentümer*), który wyraził

¹⁷⁹ U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 812, 845; J. Wahlhäuser, *Drohende Planungsschäden...*, s. 1496-1497; W-R. Schenke, *Gewerbliche Wirtschaft...*, s. 246.

¹⁸⁰ U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 845.

zgodę na postanowienie B-Planu, mające na celu zmniejszenie lub wyeliminowanie negatywnego oddziaływania wynikającego z korzystania z należącej do niego nieruchomości (§ 44 ust. 2 BauGB). Właściciel może ponosić odpowiedzialność nawet wtedy, gdy nie wyraził zgody na to postanowienie, ale jest zobowiązany do redukcji lub usunięcia skutków oddziaływania nieruchomości na podstawie odrębnych przepisów. W obu wypadkach wtórna odpowiedzialność za powstałą szkodę spoczywa na gminie. Jeżeli zatem podmiot pierwotnie zobowiązany jest zidentyfikowany, ale uchyła się od cięższej na nim odpowiedzialności, gmina staje się subsydiarnie odpowiedzialna z tytułu naprawienia szkody. W razie usunięcia szkody gmina nabywa roszczenie regresowe przeciwko pierwotnie zobowiązanemu o zwrot zapłaconego odszkodowania w pełnej wysokości. Po trzecie, jeśli nie można zidentyfikować podmiotu, w którego interesie postanowienie zostało wprowadzone do B-Planu, albo jeśli beneficjent nie wyraził na nie zgody, wyłącznie odpowiedzialnym za szkodę, o której mowa w § 39-42 BauGB, jest gmina. Najczęściej przypadek ten ma miejsce, gdy postanowienie B-Planu, będące źródłem szkody, jest dokonywane w interesie publicznym¹⁸¹.

Wspólny dla roszczeń przewidzianych w § 39-42 BauGB jest również tryb ich dochodzenia, który został unormowany w § 44 ust. 3 i 4 BauGB. Roszczenia te powstają z chwilą wejścia w życie B-Planu, niezależnie od tego, czy i kiedy poszkodowany rzeczywiście zorientował się, że nastąpiło ograniczenie prawa do korzystania z nieruchomości, a stają się wymagalne, gdy uprawniony wystąpi do zobowiązanego na piśmie z żądaniem spełnienia świadczenia. Wniosek ten powinien być skierowany do właściwego dłużnika, żeby mógł wywołać skutki prawne. Roszczenia z § 39-42 BauGB wygasają z mocy samego prawa, jeśli w ciągu trzech lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstały, uprawniony nie skieruje do zobowiązanego wniosku o naprawienie szkody. Termin prekluzyjny nie rozpocznie biegu, jeśli gmina nie zamieści odpowiedniego pouczenia o sposobie i czasie dochodzenia roszczeń w ogłoszeniu o uchwaleniu B-Planu. Wymagalne roszczenia przedawniają się na zasadach ogólnych w terminie trzech lat od końca roku kalendarzowego, w którym został złożony wniosek z żądaniem spełnienia świadczenia (§ 195 w zw. z § 199 BGB). Względem podmiotu pierwotnie i wtórnie odpowiedzialnego bieg terminu prekluzyjnego do wystosowania wniosku z żądaniem naprawienia szkody i bieg terminu przedawnienia wymagalnego już roszczenia oblicza się oddzielnie. Bieg terminu zawitego do wystąpienia z wnioskiem wobec gminy jako

¹⁸¹ U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 845-846; H. D. Jarass, M. Kment, *Baugesetzbuch...*, s. 437-438.

wtórnie odpowiedzialnej rozpoczyna się z końcem roku kalendarzowego, w którym można było stwierdzić niewykonanie zobowiązania przez podmiot pierwotnie zobowiązany¹⁸².

Jeśli strony nie mogą osiągnąć porozumienia co do warunków wykupienia nieruchomości lub ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego, uprawniony może wystąpić z odpowiednim wnioskiem do organu właściwego do spraw wywłaszczenia. Postępowanie administracyjne toczy się według przepisów o wywłaszczeniu na podstawie decyzji administracyjnej (przy czym nieraz określa się tę sytuację jako odwrócone wywłaszczenie albo wywłaszczenie w przeciwnym kierunku). Jeśli strony nie potrafią natomiast uzgodnić polubownie wysokości odszkodowania, gdy roszczenie nie dotyczy przeniesienia prawa własności nieruchomości lub ustanowienia na niej ograniczonego prawa rzeczowego, lecz tylko świadczenia pieniężnego, rozstrzygnięcie sporu między nimi następuje na mocy decyzji wydanej przez wyższy organ administracyjny. Uprawnionemu przysługuje w obu tych przypadkach prawo do wniesienia za pośrednictwem organu administracyjnego odwołania do sądu cywilnego od rozstrzygnięcia zapadłego w postępowaniu administracyjnym¹⁸³.

3.3. Prawo francuskie

W funkcjonowanie francuskiego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego są zaangażowane organy państwowe i samorządowe wszystkich szczebli. Jednak, pomimo kilku reform zmierzających do zwiększenia roli gmin, system planowania i zagospodarowania przestrzeni pozostaje nadal dość scentralizowany. Na wszystkich jego szczeblach powstają dokumenty planistyczne, które różnią się od siebie funkcją i statusem prawnym. Główną rolę wśród nich odgrywa lokalny plan urbanistyczny (*plan local d'urbanisme*) przygotowywany przez organ wykonawczy gminy (mera) albo jego odpowiednik działający na rzecz związków gmin¹⁸⁴. PLU jest aktem prawa miejscowego, którego część tekstowa oraz graficzna wiąże nie

¹⁸² U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 846-847.

¹⁸³ U. Battis, [w:] *Baugesetzbuch...*, s. 841; G. Schmidt-Eichstaedt, *The Law on Liability...*, s. 99-100.

¹⁸⁴ Poprzednikiem *plan local d'urbanisme* był plan użytkowania *plan d'occupation des sols*, który sporządzano w okresie od 1967 r. do 2000 r. PLU zostały wprowadzone na podstawie *Loi solidarité et renouvellement urbains* (ustawy o solidarności i odnowie miast) z 13.12.2000 r. Zob. I. B. Wilson, *French Land Use Planning in the Fifth Republic. Real or Imagined Decentralisation?*, s. 45-48; S. Cognat, J-M. Roux, *Legislation, Regulation and Urban Form in France*, s. 15-18; K. Wojciechowski, *Prokrajobrazowe instrumenty planistyczne we Francji, Belgii, Hiszpanii i Portugalii*, [w:] CT 2008, z. 1, s. 172; Z. Wysocka, *Kształtowanie ładu przestrzennego – doświadczenia francuskie*, [w:] MSR 2011/6, s. 181-182, 184-185. Por. OECD, *The Governance of Land Use in France: Case Studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire*, s. 30, 36-38, 58-63.

tylko organy publiczne, ale wszystkie inne podmioty¹⁸⁵. Akt ten może obowiązywać na terytorium więcej niż jednej gminy, lecz najczęściej powstaje dla obszaru tylko jednej z nich. W PLU ustanawia się przeznaczenie terenów, parametry i współczynniki urbanistyczne na potrzeby zarówno inwestycji publicznych, jak też prywatnych. Uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla nieruchomości położonej poza granicami jego regulacji jest co do zasady niemożliwe. Uchwalenie PLU jest fakultatywne, toteż niektóre gminy nie przyjęły planów miejscowych. Innym ważnym aktem planistycznym, przygotowywanym na szczeblu gminnym, który w części kierunkowej zachowuje moc wiążącą, nie będąc jednak prawem miejscowym, jest schemat spójności terytorialnej (*schéma de cohérence territoriale*)¹⁸⁶.

W prawie francuskim tradycyjnie prawo do zabudowy ujmuje się jako emanację własności¹⁸⁷. Pomimo przyjęcia takiej konstrukcji, we wspomnianych dokumentach przestrzennych gmina może ustanawiać ograniczenia prawa własności nieruchomości określane jako służebności urbanistyczne (*servitudes d'urbanisme*)¹⁸⁸. W prawie francuskim służebności są prawami na rzeczy cudzej pod względem konstrukcji podobnymi do ograniczonego prawa rzeczowego w prawie polskim¹⁸⁹. Zgodnie z art. 637 CC, są one ciężarem nakładanym na nieruchomość w celu korzystania i zwiększenia użyteczności nieruchomości należącej do innego właściciela. Ze względu na sposób powstania wyróżnia się: służebności ustawowe (ustalane w interesie publicznym albo prywatnym), naturalne i powstałe z woli człowieka, jak również służebności cywilne i administracyjne¹⁹⁰. Problematyka pracy wymaga skupienia uwagi na służebnościach ustanawianych w interesie publicznym, które należą do regulacji prawa administracyjnego, a nazywane są służebnościami administracyjnymi (*servitudes administratives*) lub publicznymi (*servitudes publiques*). Do tej grupy są zaliczane właśnie służebności urbanistyczne, czyli ograniczenia ustanawiane na nieruchomości w celu realizacji interesu ogólnego z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego¹⁹¹. Służebności urbanistyczne są uregulowane w CU. Od razu trzeba jednak wyjaśnić, że chociaż nazwa *servitude* - służebność - mogłaby

¹⁸⁵ Z. Dembowska, *Systemy planowania przestrzennego...*, s. 37-55; A. Geppert, *Planowanie przestrzenne we Francji – od ekonomiki regionalnej do modelu zintegrowanego*, [w:] *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, red. P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, s. 29-30, 35.

¹⁸⁶ I. Cieślak, *Analiza systemu planowania przestrzennego we Francji w nawiązaniu do systemu polskiego*, [w:] *ASPAL 2010/9 (2)*, s. 8, 11; Z. Wysocka, *Kształtowanie ładu...*, s. 185; A. Zakrzewska-Półtorak, *Planowanie przestrzenne...*, s. 66-71, 73-75, 77-78; G. Larsson, *Systemy planowania przestrzennego...*, s. 146-152.

¹⁸⁷ F. Bouyssou, P. Galan, *La non indemnisation des servitudes d'urbanisme*, [w:] *DV 1999/48*, s. 115-116.

¹⁸⁸ W. Coulet, *L'institution des servitudes d'intérêt public*, [w:] *DV 1990/30*, s. 97-98.

¹⁸⁹ A. Józefiak, *Ograniczone prawa rzeczowe w prawie francuskim*, [w:] *SPPr 2008/4 (11)*, s. 23.

¹⁹⁰ W. Coulet, *L'institution des servitudes...*, s. 95-96.

¹⁹¹ M. Dagot, *Servitudes et publicité foncière*, [w:] *DV 1990/30*, s. 76, 103-104; J. Morand-Deville, *Droit de l'urbanisme*, s. 32

sugerować związek z obciążeniami nieruchomości, jakie w prawie polskim są regulowane w u.g.n.¹⁹², w prawie francuskim pojęcie to obejmuje nie tylko przypadki wykorzystywania nieruchomości w określonym zakresie do celów publicznych, ale także przypadki, które w terminologii u.p.z.p. stanowią uniemożliwienie lub ograniczenie korzystania z nieruchomości w określony sposób lub prowadzą do obniżenia jej wartości. Służebność urbanistyczna w prawie francuskim może być ustanawiana w celu zapewnienia właściwego wykorzystywania przestrzeni publicznej przez wprowadzenie ograniczeń, reguł, itp., np. zakazu zabudowy, parametrów lub wskaźników urbanistycznych.

W prawie francuskim art. L. 105-1 CU (do 1.01.2016 r. był to art. L. 160-5 CU) statuuje zasadę, że nie dają prawa do odszkodowania służebności ustanowione w wykonaniu przepisów tego kodeksu w zakresie infrastruktury drogowej, higieny i estetyki lub z innych przyczyn, zwłaszcza dotyczące korzystania z gruntu, wysokości budynków, proporcji powierzchni zabudowanych do niezabudowanych na każdej nieruchomości, zakazów budowy w określonych strefach i w pobliżu określonych dróg, jak i podziału nieruchomości¹⁹³. Zanim zostanie bliżej przedstawiony zakres zastosowania tej zasady, należy poświęcić kilka uwag jej uzasadnieniu.

W nauce prawa wyłączenie indemnizacji „szkód urbanistycznych” wynikłych z przyjęcia PLU (względnie SCOT¹⁹⁴), uzasadnia się po pierwsze względami finansowymi, a po wtóre – technicznymi. Podkreśla się, że współcześnie z punktu widzenia finansów publicznych – nie jest możliwe przyjęcie ogólnej zasady odpowiedzialności za skutki służebności publicznych. Odszkodowania ostatecznie obciążałyby wszystkich podatników. Drugi argument jest również doniosły. Wskazuje się, że szkoda związana z przyjęciem regulacji przestrzennej ma charakter wybitnie losowy, przypadkowy (*aléatoire*). Regulacja urbanistyczna jest z natury zmienna, raz może być korzystna, kiedy indziej - niekorzystna dla właścicieli. Jeśli więc ustawodawca

¹⁹² Por. art. 124-126 u.g.n. będące podstawą ustanowienia służebności publicznych różnego rodzaju.

¹⁹³ Art. L.105 CU stanowi: „*N'ouvrent droit à aucune indemnité les servitudes instituées par application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties dans chaque propriété, l'interdiction de construire dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones.*

Toutefois, une indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain. Cette indemnité, à défaut d'accord amiable, est fixée par le tribunal administratif, qui tient compte de la plus-value donnée aux immeubles par la réalisation du plan local d'urbanisme approuvé ou du document en tenant lieu.”

¹⁹⁴ W SCOT można ustanawiać służebności urbanistyczne tylko wtedy, gdy jego postanowienia są wystarczająco szczegółowe i konkretne.

nie przewidział instytucji umożliwiającej partycypację społeczeństwa w zyskach wynikłych z przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego, nie ma podstaw do nakładania na nie obowiązku rekompensowania skutków negatywnych¹⁹⁵. Ponadto, planowanie przestrzeni nie jest możliwe w taki sposób, aby każda nieruchomość mogła być zabudowana. Wykonywanie własności musi odbywać się z poszanowaniem interesu ogólnego¹⁹⁶. Co ciekawe, refleksja na temat przypadkowej natury „szkód urbanistycznych” prowadzi do wniosku, że współcześnie miejsce „nienaruszalnego i świętego” prawa własności zajmuje zasada równości wobec ciężarów publicznych¹⁹⁷.

Bliższa analiza zasady zawartej w art. L.105 CU pokazuje zniuansowanie, które wynika zarówno z określenia zakresu jej zastosowania, jak i z przewidzianych w przepisie wyjątków. Zasada braku indemnizacji znajduje zastosowanie do służebności powstałych na podstawie CU. Chodzi przy tym nie tylko o te, które ustanowiono w dokumentach planistycznych, ale także o te, które wprost wynikają z przepisów kodeksu. Katalog służebności, które mogą powstać na mocy CU jest otwarty, co z założenia oznacza szeroki zakres przepisu. Jednak, co podkreśla się w piśmiennictwie, powiązanie braku indemnizacji ze służebnościami mającymi oparcie w przepisach CU oznacza jednocześnie, że indemnizacja występuje, gdy ograniczenia własności wynikają z innych aktów prawnych. Nawet ich przykładowe wyliczenie dowodzi, że - wbrew zasadzie z art. L.105 CU - w praktyce często istnieje podstawa dochodzenia odszkodowania. Chodzi o uregulowane w innych aktach prawnych przepisy dotyczące, w szczególności: robót publicznych, ochrony stref zielonych, lasów, ochrony wybrzeża, ochrony zabytków, w których przewidziano odszkodowanie, powodując istotne zawężenie stosowania zasady¹⁹⁸. Trzeba też dodać, że – co wynika z zasad ogólnych odpowiedzialności cywilnej w prawie francuskim – przewidziane w art. L.105-1 CU wyłączenie indemnizacji dotyczy tylko uszczerbków, które są skutkiem działania władzy w pełni legalnego, nienaruszającego reguł proceduralnych, kompetencyjnych i formalnych. Niezgodność z prawem działania leżącego u podstaw ograniczeń własności rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą organów¹⁹⁹.

¹⁹⁵ R. Hostiou, *La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme; Droit de l'urbanisme, bilan et perspectives*, [w:] AJDA mai 1993, s. 27

¹⁹⁶ J-B. Auby, *Le principe de non-indemnisation des servitudes instituées par application du code de l'urbanisme (article L. 160-5 du Code de l'Urbanisme)*, [w:] DV 1980/10, s. 184-186.

¹⁹⁷ Tamże, s. 184-187.

¹⁹⁸ J-B. Auby, *Le principe...*, s. 179, T. Bouyssou, P. Galan, *La non indemnisation...*, s. 123.

¹⁹⁹ F. Bouyssou, P. Galan, *La non indemnisation...*, s. 116-117, 119-123; B. Lamorlette, D. Moreno, *Code de l'urbanisme*, s. 62, 65; J-B. Auby, *Le principe...*, s. 172-173, 181; C. Vigouroux, *Considérations sur la responsabilité des communes en matière d'urbanisme*, [w:] DV 1989/28, s. 156-167. Trzeba pamiętać, że w prawie francuskim niezgodność z prawem działania władzy publicznej jest równoznaczna z winą.

Wyrażona w art. L. 105-1 CU zasada braku indemnizacji doznaje trzech wyjątków. Dwa odstępstwa od niej zostały przewidziane wprost w przepisie. Pierwszy przypadek, w którym właścicielowi przyznano prawo do odszkodowania, ma miejsce, gdy obciążenia naruszają jego prawa nabyte. Drugi zachodzi, gdy skutkiem służebności jest zmiana poprzedniego stanu nieruchomości. Właściciel powinien przy tym wykazać, że naruszenie praw nabytych albo zmiana poprzedniego stanu nieruchomości spowodowała szkodę bezpośrednią, materialną oraz pewną. Wymóg ten wynika z ogólnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej we Francji. Trzeci wyjątek, o którym mowa poniżej, został wypracowany w orzecznictwie. Należy zaznaczyć, że wszystkie odstępstwa od zasady braku odszkodowania są interpretowane zawężająco²⁰⁰.

Możliwość żądania odszkodowania najczęściej powstaje wtedy, gdy ustanowione służebności naruszają prawa nabyte²⁰¹. Powołanie się na tę przesłankę może być skuteczne tylko wtedy, gdy właściciel uzyskał indywidualną decyzję przyznającą prawo do korzystania w określony sposób z nieruchomości (np. decyzję o pozwoleniu na budowę lub zezwalającą na podział nieruchomości). W praktyce oznacza to, że – przykładowo – odszkodowanie za wyłączenie możliwości zabudowy nieruchomości przysługuje tylko takiemu właścicielowi, który uzyskał przed przyjęciem planu ważnym i skutecznym pozwoleniem na budowę. Nie uzasadnia roszczenia o odszkodowanie jedynie potencjalna możliwość zabudowy nieruchomości, która wynikała z planu przestrzennego. Orzecznictwo zawiera przykłady rozstrzygnięć sytuacji szczególnych. Prawo do żądania odszkodowania może jednak przysługiwać, jeśli doszło do zawieszenia postępowania w przedmiocie wydania decyzji ze względu na przystąpienie do opracowywania PLU, a po jego przyjęciu zapadła decyzja o odmowie pozwolenia na budowę. Podobnie jak plany przestrzenne, obowiązujące przepisy ustaw nie stwarzają wystarczającej podstawy, żeby z ich treści wywodzić prawa nabyte, które miałyby zostać ograniczone przez ustanowienie służebności. Za niedostateczną podstawę roszczenia uznaje się też odwoływanie się do praw wynikających z umowy inwestycyjnej, urbanistycznej lub podobnej zawartej między właścicielem a organem wykonawczym gminy²⁰². Praw nabytych nie tworzy też stan

²⁰⁰ F. Bouyssou, J. Hugot, *Code de l'urbanisme. Commenté et annoté*, s. 143-146; B. Lamorlette, D. Moreno, *Code de l'urbanisme...*, s. 63; R. Alterman, *Takings International...*, s. 40; C. Vigouroux, *Considérations...*, s. 156, 176.

²⁰¹ Wyjątek ten został wprowadzony do porządku prawnego ustawą *loi d'orientation foncière* z 30.12.1967 r.

²⁰² J-B. Auby, *Le principe...*, s. 175; F. Bouyssou, J. Hugot, *Code de l'urbanisme...*, s. 144; B. Lamorlette, D. Moreno, *Code de l'urbanisme...*, s. 63-64.

faktyczny polegający na wzniesieniu, bez pozwolenia, na nieruchomości budowli lub innych urządzeń, tym bardziej – ustawienie na dłuższy czas przyczep campingowych²⁰³.

Drugi wyjątek od zasady braku odszkodowania zachodzi w razie zmiany stanu poprzedniego nieruchomości. Wyjątek ten jest niezwykle restrykcyjnie interpretowany w praktyce sądowej. W rezultacie, jest uznawany za niemalże czysto teoretyczny, czy wręcz pozorny²⁰⁴. Przypadek ten może bowiem zaistnieć, gdy służebność modyfikująca stan poprzedni nieruchomości jest wyłączną przyczyną tej zmiany. Jeśli choćby nawet w niewielkim stopniu zmiana ta wyniknęła z innych okoliczności, prawo do odszkodowania jest wyłączone²⁰⁵. Przesłanki tego wyjątku ziszczą się zatem w sytuacjach, w których nałożone ciężary są nieuzasadnione, arbitralnie godzące w prawo i interes właściciela.

Jeszcze raz warto przypomnieć, że ustawodawca wymaga odnośnie do obu tych wyjątków, żeby właściciel udowodnił, iż wskutek ustalenia służebności poniósł szkodę bezpośrednią, materialną i pewną²⁰⁶. Przesłanka ta stanowi transpozycję ogólnych reguł odpowiedzialności odszkodowawczej administracji. Bezpośredniość szkody oznacza, że nie stwarzają podstaw do odszkodowania uszczerbki jedynie pośrednio związane z ustaleniem służebności. Związek przyczynowy powinien być jednoogniowy, więc dalsze następstwa ustanowienia ograniczeń nie podlegają naprawieniu. Szkodą bezpośrednią nie jest więc pozbawienie właściciela możliwości wykonania decyzji administracyjnej, która została wydana zbyt dawno albo której wykonywanie zostało przerwane na nadmiernie długi czas. Nie ma także bezpośredniego związku między ustanowieniem służebności a szkodą powstałą wskutek odmowy udzielenia pozwolenia na budowę z powodu tego ograniczenia, jeśli przed wejściem w życie PLU, kiedy jego pozyskanie było jeszcze obiektywnie możliwe, zapadła niezgodna z prawem decyzja odmowna²⁰⁷. Wymaganie materialnego charakteru szkody wyklucza natomiast domaganie się

²⁰³ B. Lamorlette, D. Moreno, *Code de l'urbanisme...*, s. 64.

²⁰⁴ F. Bouyssou, J. Hugot, *Code de l'urbanisme...*, s. 143-146; B. Lamorlette, D. Moreno, *Code de l'urbanisme...*, s. 63; C. Vigouroux, *Considérations...*, s. 156, 176.

²⁰⁵ J-B. Auby, *Le principe...*, s. 175-176; F. Bouyssou, J. Hugot, *Code de l'urbanisme...*, s. 143; B. Lamorlette, D. Moreno, *Code de l'urbanisme...*, s. 63. W orzecznictwie podaje się przykłady, gdy przyczyną ustanowienia służebności jest wojna lub potrzeba przeprowadzenia robót publicznych, co wyłącza roszczenie o naprawienie szkody na podstawie art. L. 105-1 CU.

²⁰⁶ Por. J-F. Lachaume, *Droit administratif*, s. 808-812; C. Guillard, *Les préjudices réparés par l'autorité publique en droit français* [w:] *La responsabilité des autorités publiques en Europe*, red. P. Baleyraud, Ch. Guillard, W. Robaczyński, s. 51.

²⁰⁷ J-B. Auby, *Le principe...*, s. 175-176; F. Bouyssou, J. Hugot, *Code de l'urbanisme...*, s. 144-146; B. Lamorlette, D. Moreno, *Code de l'urbanisme...*, s. 65-68.

naprawienia szkody „moralnej”, a zatem – wyłącza zadośćuczynienie. Wymaganie pewności szkody eliminuje zaś szkody przyszłe (ewentualne) z zakresu podlegających rekompensacie.

Rozpatrywanie spraw o naprawienie szkody będącej skutkiem ograniczenia praw właściciela przez służebności, jak wszystkie dotyczące odpowiedzialności władzy publicznej w prawie francuskim, należą do właściwości sądów administracyjnych²⁰⁸. Odpowiedzialność spoczywa na gminie, która ustanowiła służebność w PLU lub SCOT. Trzeba jednak zaznaczyć, że ustawodawca preferuje pozasądowy sposób rozwiązywania sporu między właścicielem a gminą, sugerując w pierwszej kolejności możliwość zawarcia porozumienia. Dopiero, gdy strony nie mogą uzgodnić wysokości odszkodowania, jest ono ustalane przez sąd administracyjny. Przy ustalaniu wysokości odszkodowania z tytułu obciążenia służebnością uwzględnia się wzrost wartości budynków wynikający z PLU lub SCOT.

Niezwykle wąskie zakreślenie podstaw odpowiedzialności z tytułu ograniczeń wynikających z planowania i zagospodarowania przestrzeni w art. L. 105-1 CU budzi w piśmiennictwie wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną ochroną własności i z art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPC²⁰⁹. Na kanwie ożywionej w doktrynie dyskusji w orzecznictwie został wypracowany trzeci wyjątek od zasady braku indemnizacji szkód z tytułu ustanowienia służebności²¹⁰. *Conseil d'Etat*²¹¹ w wyroku z 3.07.1998 r. zapadłym w sprawie *Ministère de l'Équipement c. Bitouzet* orzekła, że odszkodowanie w wypadku ustanowienia służebności może być jednak przyznane w wyjątkowych sytuacjach, jeśli służebność nakłada na właściciela nieruchomości ciężar szczególny, nadmierny i nieproporcjonalny do interesu ogólnego²¹². Powołane rozstrzygnięcie jest przykładem stosowania w praktyce zasady równości w rozłożeniu ciężarów publicznych; do naruszenia tej zasady dochodzi, gdy szkoda,

²⁰⁸ Odstępstwo dotyczy jednak odszkodowania z tytułu wywłaszczenia. Orzeka o nim sąd powszechny. Można skonstatować, że zasada działa odwrotnie niż w prawie polskim. Zob. F. Bouyssou, *L'indemnisation des servitudes d'intérêt public*, [w:] DV mai 1990/30, s. 123-125; J. Dąbrowa, *Zasady odpowiedzialności państwa we Francji*, [w:] SC 1974, t. 24, s. 153.

²⁰⁹ J.-G. Sorbara, *La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme n'est pas inconstitutionnelle*, [w:] JCP N 2010/6, s. 460; J. Trémeau, *La question prioritaire de constitutionnalité et le droit de l'urbanisme*, [w:] DAUH 2010, s. 43.

²¹⁰ F. Bouyssou, P. Galan, *La non indemnisation...*, s. 118-122; F. Bouyssou, J. Hugot, *Code de l'urbanisme...*, s. 145-146; B. Lamorlette, D. Moreno, *Code de l'urbanisme...*, s. 62, 65-67; V. A. Renard, *Compensation Rights...*, s. 534.

²¹¹ *Conseil d'Etat* to Rada Stanu pełniąca m. in. funkcję sądu administracyjnego ostatniej instancji.

²¹² Rada Stanu stwierdziła, że przepis ten nie zakazuje odszkodowania "*dans des cas exceptionnels, lorsque la charge imposée à la propriété privée est spéciale et exorbitante et hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi*". Zob. *Conseil d'Etat, Section du 3 juillet 1998, 158592, publié au recueil Lebon*.

jakiej doznał konkretny właściciel, charakteryzuje się cechami wskazanymi przez *Conseil d'Etat*²¹³.

Conseil d'Etat nie dopatrzyła się jednak niezgodności krajowego przepisu statuującego zasadę braku indemnizacji szkód wynikłych z ustanowienia służebności z art. 1 EKPC. Ponadto, odmówiła skierowania do *Conseil Constitutionnel* pytania dotyczącego zbadania zgodności art. L. 105-1 CU z konstytucją (tzw. *question prioritaire de constitutionnalité* - QPC). Skoro bowiem przepis wyłączający - co do zasady - odpowiedzialność z tytułu ustanowienia służebności jest zgodny z EKPC, nie może naruszać ustawy zasadniczej²¹⁴.

Oprócz opisanych wyżej nielicznych przypadków, w których na podstawie art. L. 105-1 CU lub trzeciego wyjątku orzeczniczego właściciel może żądać naprawienia szkody powstałej na skutek ustanowienia służebności za pomocą odszkodowania (*l'indemnisation directe*), prawo francuskie przewiduje także kilka instytucji mających na celu rekompensatę tego uszczerbku w inny sposób (*l'indemnisation indirecte*). Odpowiedzialność pośrednia z tytułu ustanowienia służebności nie jest uznawana za odszkodowawczą *sensu stricto*, ponieważ nie polega na naprawieniu szkody przez spełnienie świadczenia pieniężnego lub świadczenia w naturze. Instytucje klasyfikowane w ramach odpowiedzialności pośredniej pozwalają właścicielowi odzyskać w całości lub części prawo, które zostało mu odebrane przez ustalenie służebności, zrekompensować zmniejszenie wartości nieruchomości za pomocą innych korzyści lub uzyskać - podobne do odszkodowania bezpośredniego - naprawienie poniesionej szkody²¹⁵. W prawie francuskim jednym z środków zaliczanych do odpowiedzialności pośredniej jest prawo zastrzeżone na rzecz właściciela do domagania się wykupienia przez organ władzy lokalnej lub państwowej jego nieruchomości, jeżeli skutek ustanowienia niektórych rodzajów służebności jej użyteczność stała się istotnie ograniczona (*délaissement*)²¹⁶. Skorzystanie z tego prawa uprzedza przyszłe wywłaszczenie, będąc przy tym niekiedy

²¹³ Por. Jean-Francois Lachaume, *Droit ...*, s. 803; C. Guillard, *La responsabilité du fait de l'activité législative en droit français* [w:] *La responsabilité des autorités publiques en Europe*, red. P. Baleyraud, C. Guillard, W. Robaczyński, s. 122-126.

²¹⁴ B. Lamorlette, D. Moreno, *Code de l'urbanisme...*, s. 67. Stanowisko to *Conseil d'Etat* potwierdziła w orzeczeniu z 16 lipca 2010 r.: "*Position confirmée par le CE qui rejette également la question prioritaire de constitutionnalité tirée de l'atteinte au droit de propriété énoncé aux art. 2 et 17 DDHC et au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques. Cet art. ne pose pas un principe général de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme puisqu'il l'assortit de deux exceptions et, par conséquent, n'a pas pour effet de priver le propriétaire de la propriété de son bien ni de porter à cette propriété une atteinte d'une gravité excessive*".

²¹⁵ Y. Jégouzo, *L'indemnisation indirecte des servitudes d'urbanisme en Europe*, [w:] DV 2000/49, s. 95.

²¹⁶ Przesłanki skorzystania z *droit de délaissement* zostały uregulowane w art. L. 152-2, 311-2, 424-1 CU, a wspólna w tych przypadkach procedura – w art. L. 230-1 CU.

jedynym środkiem odzyskania kapitału, który został zainwestowany w nieruchomości, gdyż jej zbycie na wolnym rynku mogłoby być praktycznie niemożliwe ze względu na ustanowione obciążenia. Inny sposób pośredniego naprawienia szkód powstałych z tytułu służebności także realizuje się przez wywłaszczenie, lecz dokonywane z inicjatywy organu władzy publicznej. Art. L. 13-15 CE nakazuje co do zasady uwzględniać podczas obliczania wysokości ceny wywłaszczanej nieruchomości ciężące na niej służebności, chyba że zostały ustanowione z intencją szkodzącą (*intention dolosive*). Jeśli więc gmina, nosząca się z zamiarem wywłaszczenia nieruchomości, nakłada na nią ograniczenia w tym celu, żeby zmniejszyć własne przyszłe świadczenie przysługujące właścicielowi z tytułu odjęcia prawa, należy je pominąć podczas obliczania odszkodowania należnego za wywłaszczenie. W prawie francuskim znane są także inne jeszcze sposoby pośredniego naprawienia szkód powstałych przez ustanowienie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Wydaje się jednakże, że mają one marginalne znaczenie ze względu na zbyt wąsko zakreślone przesłanki, w których mogą znaleźć zastosowanie, oraz z uwagi na trudności techniczne lub organizacyjne pojawiające się w praktyce ich wykorzystywania²¹⁷.

3.4. Prawo angielskie

Angielski system planowania i zagospodarowania przestrzennego na tle przedstawionych powyżej uchodzi za specyficzny, noszący oryginalne cechy. Ze względu na daleko idące odmienności w jego funkcjonowaniu w porównaniu z jego kontynentalnymi odpowiednikami dla wyjaśnienia, jakie przyczyny stały za przyjęciem określonych rozwiązań na gruncie odpowiedzialności za szkody związane z prowadzeniem polityki przestrzennej, konieczne jest chociaż skrótowe nakreślenie podstawowych o nim informacji. W porównaniu z przyjętymi w systemach kontynentalnych rozwiązaniami różnice ujawniają się między innymi w strukturze administracji planistycznej, odmiennych zasadach, kompetencjach i formach jej działania, jak i w zróżnicowaniu rodzajów i statusu instrumentów planistycznych. Na poziomie centralnym realizacja zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego została powierzona odpowiedniemu ministrowi. Administracja planistyczna działa w przeważającej mierze na szczeblu hrabstw (*counties*), kontrolujących realizację strategicznych zadań i celów, oraz nade wszystko - dystryktów (*districts*), odpowiedzialnych za prowadzenie bieżącej polityki przestrzennej. Od czasu, gdy weszły w życie nowelizacje zmierzające do decentralizacji

²¹⁷ F. Bouyssou, P. Galan, *La non indemnisation...*, s. 128-132; Y. Jégouzo, *L'indemnisation indirecte...*, s. 99-100, 104-115; V. A. Renard, *Compensation Rights...*, s. 530-534.

systemu, dystrykty zaczęły pełnić w nim główną rolę, występując jako lokalne władze planistyczne (*local planning authorities*). Należy jednak mieć na uwadze, że ze względu na brak konstytucyjnej i ustawowej gwarancji autonomii jednostek samorządu terytorialnego, władze centralne mogą bezpośrednio sprawować nie tylko procesową, ale też merytoryczną (materialną) kontrolę polityki przestrzennej władz lokalnych²¹⁸.

Angielski system planistyczny został zbudowany na fundamencie planów (*development plan*), określających sposób zagospodarowania przestrzeni na danym obszarze (*plan-led system*)²¹⁹. Organy planistyczne przygotowują trzy rodzaje planów zagospodarowania przestrzennego: miejscowe (*local development plan*), sąsiedzkie (*neighbourhood development plan*) i krajowe (*national development plan*). Nie działa reguła bezwzględnego związania organów niższego stopnia dokumentami pochodzącymi od organu wyższego stopnia, niemniej plany miejscowe powinny zasadniczo dookreślać dyspozycje planów krajowych i dążyć do urzeczywistnienia ich założeń²²⁰. System został ukierunkowany na osiągnięcie konwergencji wszystkich planów, ale nie kosztem elastyczności w prowadzeniu polityki planistycznej. Dla lokalnych organów planistycznych opracowanie miejscowych planów jest obowiązkowe, a planów sąsiedzkich - fakultatywne²²¹. Plany przestrzenne powstają na podstawie i w granicach prawa, aczkolwiek nie są źródłami prawa, toteż nie statuują norm generalnych i abstrakcyjnych, kształtujących sytuację prawną obywateli, którzy mają tytuł prawny do nieruchomości na obszarze objętym planem, ani osób trzecich. W konsekwencji, ustalenie przeznaczenia nieruchomości w planie przestrzennym nie daje gwarancji, że zostanie uwzględniony wniosek o wydanie pozwolenia lub decyzji o treści odpowiadającej planowi. Organy planistyczne według swojego uznania, mając na uwadze istotne względy (np. natury ekonomicznej, politycznej lub geograficznej), mogą wyrazić zgodę zarówno na sprzeczne z planem zagospodarowanie, jak również oddalić wniosek zmierzający do wykonania postanowień planu²²². Instrumentem prawnym, który daje

²¹⁸ D. Rynio, Planowanie przestrzenne w Wielkiej Brytanii, [w:] Planowanie przestrzenne w Europie, red. A. Zakrzewska-Półtorak, s. 161-167; P. Stookes, P. Thomas, *Planning and the Localism Act 2011, A Guide to the New Law*, s. 7-8; A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide to Planning Law...*, s. 15.

²¹⁹ *Comparison of the planning systems in the four UK countries, National Assembly for Wales, Research paper*, s. 1; A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide to Planning Law...*, s. 55.

²²⁰ *The Encyclopaedia of Forms and Precedents. Town and Country Planning. Commentary*, ed. P.C.Millett, Vol. 41 (3), s. 19; G. Larsson, *Systemy planowania przestrzennego...*, s. 238.

²²¹ M. Grant, *Planning law...*, s. 3; R. E. Megarry, *Town and Country Planning in England...*, s. 636; A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide to Planning Law...*, s. 66, 77; *Comparison of the planning systems...*, s. 1; *The Encyclopaedia...*, s. 13-14.

²²² Z. Dembowska, *Systemy planowania przestrzennego...*, s. 101-117; M. Grant, *Planning law...*, s. 3-4; P. Booth, *Planning by Consent...*, s. 3; R. E. Megarry, *Town and Country Planning in England...*, s. 636; A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide to Planning Law...*, s. 67; *Comparison of the planning systems...*, s. 4.

właścicielowi prawo do określonego zagospodarowania nieruchomości, jest tylko pozwolenie planistyczne (*planning permission*). Może być ono wydane przez organy planistyczne w celu zabudowy nieruchomości lub zmiany sposobu jej użytkowania. Należy odnotować, że pojęcie zagospodarowania w systemie angielskim rozumie się bardzo szeroko: nie tylko jako wszelkie działania trwale oddziałujące na strukturę nieruchomości (*operational development*), ale także jako wszystkie istotne zmiany w sposobie korzystania z gruntu lub budowli, nawet jeśli nie pociągają za sobą fizycznej ingerencji w ich strukturę lub konstrukcję (*material change of use*)²²³. Pomijając wyjątki, każda zmiana sposobu korzystania z nieruchomości mieszcząca się w szerokim pojęciu zagospodarowania wymaga indywidualnego pozwolenia planistycznego wydawanego przez organy administracji publicznej (zwykle dystrykty) w ramach przyznanej im dyskrecjonalnej władzy²²⁴. Brak wymaganego pozwolenia planistycznego na dokonane wcześniej zagospodarowanie nieruchomości naraża osoby mające tytuł do nieruchomości na zastosowanie przez lokalne władze środków przymusu zmierzających do przywrócenia stanu poprzedniego (*enforcement*). Poza pozwoleniem planistycznym i sytuacjami, w jakich uznaje się je za wydane, prawo do korzystania w określony sposób z nieruchomości może pośrednio wynikać również z przepisów wykonawczych, mających ogólnokrajowy albo lokalny zasięg (*orders*)²²⁵.

Charakterystyczne dla angielskiego systemu uznaniowe i indywidualne podejście do realizacji zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego wyrosło z ewolucji porządku prawnego. Po pierwsze, w systemach anglosaskich własność jest prawem o innej konstrukcji niż w systemach prawa stanowionego. Pojęcie *ownership* obejmuje nie tylko odpowiednik własności w ujęciu pojawiającym się w kontynentalnych porządkach prawnych (*freehold*), wzbogacony o cechy właściwe dla dzierżawy lub użytkowania wieczystego (*leasehold* oraz *commonhold*), ale także - posiadanie rzeczy²²⁶. Co więcej, w prawie angielskim własność nie korzysta z ochrony konstytucyjnej, ponieważ nie obowiązuje w nim ustawa zasadnicza ani równoważny dla niej akt prawny²²⁷. Prawo do zabudowy nie jest uważane za nieodłączny

²²³ A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide to Planning Law...*, s. 84; *The Encyclopaedia...*, s. 27.

²²⁴ J. Corkindale, *Fifty Years of the Town and Country Planning Acts. Time to Privatise Land Development Rights?*, s. 5; D. Rynio, *Planowanie przestrzenne...*, s. 167-170; H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 16-18; M. Purdue, *The Law on Compensation...*, s. 493; A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide to Planning Law...*, s. 23-24, 33, 55; M. Grant, *Planning law...*, s. 9-10.

²²⁵ A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide to Planning Law...*, s. 102, 167-181.

²²⁶ A. Wąsiewicz, *Współwłasność w prawie angielskim*, [w:] RuP 1971, z. II, s. 113.

²²⁷ M. Grant, *Planning law...*, s. 4; B. Cullingworth, V. Nadin, *Town & Country Planning in the UK*, s. 8-9.

element własności. Po drugie, brytyjski ustawodawca stworzył podwaliny obecnego systemu planistycznego, pozbawiając właścicieli prawa do zagospodarowania nieruchomości i znosząc co do zasady prawo do domagania się naprawienia szkody wynikłej z wykonywania przez administrację publiczną zadań z zakresu planowania przestrzeni na podstawie TCPA z 1947 r. (Rozdział I pkt 1)²²⁸. Z punktu widzenia systemów kontynentalnych z własności w prawie angielskim wyodrążono uprawnienie do zagospodarowania (jak również mieszczące się w nim uprawnienie do zabudowania) nieruchomości, które znalazło się w rękach władzy publicznej.

Skoro właściciel nie może samodzielnie decydować o sposobie korzystania z nieruchomości, a o zakresie jego uprawnień rozstrzyga każdorazowo organ planistyczny, wydając uznaniowe oraz indywidualno-konkretne pozwolenie, w prawie angielskim nie ma co do zasady żadnego uzasadnienia dla odpowiedzialności z tytułu ograniczenia praw właścicielskich. Jeśli nie ma po stronie właściciela prawa do zagospodarowania (zabudowania) jego nieruchomości, które wynikałoby z samej konstrukcji prawa własności, odmowa udzielenia zgody na określony sposób korzystania z niej albo wydanie decyzji pozwalającej na inny niż oczekiwany sposób korzystania z niej zasadniczo nie może naruszać sfery jego uprawnień. Szkody nie może też spowodować ustalenie zakazów lub innych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości albo określonego jej przeznaczenia w planie przestrzennym, skoro nie ma on mocy wiążącej nawet dla organów władzy publicznej.

Prawo do odszkodowania powstające w związku z prowadzeniem polityki przestrzennej przez lokalne organy planistyczne przysługuje właścicielowi tylko w wyjątkowych przypadkach²²⁹. W TCPA z 1990 r. zostały one uregulowane w § 107-118 (*Part IV Compensation for Effects of Certain Orders, Notices, etc.*). Pierwszy z nich zachodzi w wypadku uchylecia albo zmiany wydanego wcześniej pozwolenia planistycznego, oddalenia wniosku o wydanie pozwolenia planistycznego, którego uzyskanie było wcześniej niewątpliwe w świetle obowiązujących przepisów wykonawczych, albo udzielenia pozwolenia planistycznego na innych warunkach

²²⁸ R. E. Megarry, *Town and Country Planning in England...*, s. 623-624, 629; D. Monson, A. Monson, *Development...*, s. 178-181; D. Monson, A. Monson, *Development and Practice of British Planning Law*, [w:] ILR 1950, Vol. 44, s. 779; M. Grant, *Planning law...*, s. 4; *The Encyclopaedia...*, s. 13; D. R. Mandelker, *Notes from the English: Compensation in Town and Country Planning*, [w:] CLR 1961, Vol. 49, s. 708-712; D. L. Munby, *Development Charges and the Compensation-Betterment Problem*, [w:] EJ 1954 March, Vol. 64 (253), s. 88; V. Nadin, *Town & Country Planning...*, s. 161; E. H. Scamell, *The Development of Land under the Planning Acts*, [w:] CLP 1953 December, Vol. 6, Issue 1, s. 136-137.

²²⁹ J. Corkindale, *Fifty Years...*, s. 5-6; M. Purdue, *The Law on Compensation...*, s. 493-495; M. Grant, *Planning law...*, s. 5; R. Smith, J. Storr, *The purchase notice: compensation for planning restrictions*, [w:] PM 1995, tom 13 (2), s. 7; R. Alterman, *Takings International...*, s. 39-40.

niż uprzednio określone w przepisach wykonawczych (§ 107-108). Drugi zaś przypadek ma miejsce w razie wydania decyzji, których przedmiotem jest nakaz zaprzestania korzystania w dotychczasowy sposób z gruntu lub ustalenie warunków kontynuacji dotychczasowego sposobu korzystania lub nakaz zmiany albo wyburzenia budynków i innych naniesień (§ 115). Wyjątki te mają wspólną podstawę. Prawo do odszkodowania wynika bowiem z uszczuplenia uprawnienia do zagospodarowania lub korzystania z danej nieruchomości w sposób określony w wiążącej decyzji lub przepisie prawa zobowiązującym do jej wydania. Różnica między nimi tkwi tylko w tym, że w przypadkach mieszczących się w pierwszej grupie wyjątków uprawnienia do korzystania z nieruchomości nie zostały jeszcze wykonane, podczas gdy należące do drugiej grupy zostały skonsumowane przed wydaniem decyzji zmieniającej stan prawny. W praktyce zmiana lub uchylenie pozwolenia planistycznego albo modyfikacja dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości na mocy decyzji lokalnego organu planistycznego nie zdarza się często²³⁰.

W pierwszej sytuacji osoba zainteresowana może żądać odszkodowania z tytułu wydatków poniesionych w związku z podjęciem prac na nieruchomości, które zostały przerwane lub wymagały modyfikacji ze względu na uchylenie lub zmianę pozwolenia planistycznego, albo z tytułu innej poniesionej straty lub szkody, która jest bezpośrednio związana ze zmianą lub modyfikacją pozwolenia. Odszkodowanie może pokrywać także poczynione wydatki, które miały na celu przygotowanie do rozpoczęcia prac na nieruchomości. Poza zakresem szkód podlegających rekompensacie pozostają natomiast wszelkie prace podjęte przed wydaniem pozwolenia planistycznego oraz straty lub szkody, które wynikają z tego, co zostało dokonane albo nie zostało dokonane przed uzyskaniem pozwolenia planistycznego. Szkodą podlegającą naprawieniu może być w szczególności spadek wartości nieruchomości. Dopuszcza się także możliwość domagania się naprawienia utraconych korzyści, jeśli wyniknęły one bezpośrednio ze zmiany lub uchylenia pozwolenia planistycznego²³¹.

W angielskim orzecznictwie kontrowersje wzbudziła możliwość zwolnienia lokalnego organu planistycznego z odpowiedzialności z tytułu uchylenia wydanego pozwolenia planistycznego w razie sądowego stwierdzenia jego nieważności. Wątpliwości wywołała obawa nadużywania przez zobowiązanego tego środka i pozorowania podstaw nieważności w celu przerzucania ciężaru poniesienia szkody na jednostkę. Niemniej, uznano, że jeśli pozwolenie planistyczne

²³⁰ V. Nadin, *Town & Country Planning*, s. 142.

²³¹ M. Purdue, *The Law on Compensation...*, s. 498.

jest nieważne, w ogóle nie doszło do nabycia prawa, które miałyby być utracone wskutek jej uchylecia. W rezultacie, sądy dopuszczają możliwość stwierdzenia nieważności decyzji, którą lokalny organ planistyczny chciałby uchylić, o ile istnieją ku temu podstawy²³².

W drugiej sytuacji każdy, kto poniósł szkodę powstałą wskutek wydania decyzji, polegającą na spadku wartości nieruchomości lub przeszkodzeniu w korzystaniu z niej może żądać z tego tytułu odszkodowania. Ponadto, żądanie naprawienia szkody obejmuje też uzasadnione koszty wykonania decyzji, która do niej doprowadziła, np. koszty wyburzenia budynku albo zmiany planów architektonicznych.

Odpowiedzialność odszkodowawcza w obu przypadkach spoczywa na lokalnym organie planistycznym, który wydał decyzję powodującą ograniczenie praw poszkodowanego. Jeśli odpowiedzialność wynika ze zmiany przepisów wykonawczych umożliwiających wcześniej uzyskanie pozwolenia planistycznego określonej treści, ponosi ją lokalny organ planistyczny, który uchwalił nowelizację. Jeśli zaś zmianę przepisów wykonawczych wprowadziły organy centralne, zobowiązaniem do naprawienia szkody jest lokalny organ planistyczny, który wydał uchylone albo zmodyfikowane pozwolenie planistyczne.

Oprócz instrumentów służących do naprawienia szkody przez wypłatę środków pieniężnych w prawie angielskim została także przewidziana możliwość złożenia wniosku o wykupienie nieruchomości²³³. Prawo do żądania wykupu zostało unormowane w § 137-171 TCPA (*Part VI Rights of Owners etc. to Require Purchase of Interests*). Ustawodawca zastrzegł to prawo w dwóch przypadkach²³⁴. Pierwszy ma miejsce, jeśli decyzje lub dokumenty pochodzące od lokalnego organu planistycznego doprowadziły do niemal całkowitego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości. Chodzi o te sytuacje, w których oddalono wniosek o pozwolenie planistyczne lub wprawdzie je wydano, ale pod pewnymi warunkami [1] albo uchylono lub zmodyfikowano poprzez nałożenie pewnych wymagań co do sposobu korzystania udzielone wcześniej pozwolenie planistyczne [2] albo wydano akt wykonawczy na podstawie ściśle określonych przepisów szczególnych [3]. Poza powyższymi przesłankami wymaga się także, żeby możliwość wykorzystania nieruchomości w rozsądnie (racjonalnie) korzystny sposób

²³² Tamże, s. 500-501.

²³³ Tamże, s. 502-514.

²³⁴ Uzupełniająco można dodać, że prawo wykupu zostało przewidziane także w przepisach ustaw szczególnych (§ 23-26 LBCA 1990), gdy lokalny organ planistyczny uchyla lub zmienia wydaną zgodę na przeprowadzenie robót, które polegają na wyburzeniu, rozbudowie albo zmianie budynków chronionych ze względu na walory architektoniczne lub historyczne. Zob. R. Smith, J. Storr, *The purchase notice...*, s. 7.

(*reasonably beneficial use*) była wykluczona nie tylko w istniejącym, obecnym stanie, ale też w żadnym potencjalnym stanie, określonym w już wydanym albo możliwym do uzyskania pozwoleniu planistycznym. Zwalczenie negatywnego wpływu decyzji lub aktu normatywnego powinno być nieopłacalne. Za niewystarczające uznaje się wykazanie, że właściciel nie może zrealizować w pełni potencjału nieruchomości i uzyskać maksymalnej jej wartości rynkowej. Podczas oceny, czy kryterium to jest spełnione, należy brać pod uwagę, w szczególności: stan nieruchomości, jej powierzchnię, kształt, otoczenie oraz sposób korzystania z nieruchomości znajdujących się w tym rejonie²³⁵. Złagodzenie przesłanek nastąpiło na płaszczyźnie związku przyczynowego. Nie wymaga się bowiem przeprowadzenia dowodu bezpośredniej zależności pomiędzy wydaniem decyzji a pozbawieniem możliwości korzystania z nieruchomości w jakikolwiek rozsądnie korzystny sposób²³⁶. Jeśli powyższe przesłanki są spełnione, właściciel lub inna osoba mająca tytuł prawny do nieruchomości może skierować do dystryktu żądanie nabycia jego prawa (*purchase notice*). Jeśli żądanie zostało skutecznie zgłoszone, organ jest zobowiązany zapłacić odszkodowanie, pokrywając różnicę w wartości nieruchomości między jej stanem w dniu wydania decyzji lub aktu normatywnego a jej wartością sprzed tego zdarzenia. Jeśli nie jest możliwe korzystanie z nieruchomości właściwie w żaden sposób zgodny z regułami racjonalnej gospodarki, ustanowione na niej ograniczenia prowadzą tak naprawdę do wyzucia uprawnionego z jego prawa bez przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego. Środek ten ma na celu ochronić uprawnionych przed wywłaszczeniem dokonany bez zapłaty należnego odszkodowania. Wymóg udowodnienia, że niemożliwe jest racjonalne korzystanie z nieruchomości w żaden sposób czyni jednakże tę instytucję niezwykle rzadko skuteczną²³⁷.

Drugi przypadek, w którym jest uzasadnione żądanie wykupu, ma natomiast miejsce, gdy przeznaczenie nieruchomości znajdujących się w okolicy na cele publiczne pociągnęło za sobą ten skutek, że sprzedaż nieruchomości w ogóle nie jest możliwa albo wprawdzie jest możliwa, ale za cenę istotnie niższą niż ta, którą, rozsądnie oceniając, można byłoby otrzymać, gdyby nie doszło do przeznaczenia okolicznych nieruchomości na cele publiczne (*planning blight*). Prawo żądania wykupu przysługuje nawet wtedy, gdy nie ograniczono możliwości korzystania z nieruchomości w określony sposób. Z tego powodu przypadki te nie muszą pokrywać się ze stanami faktycznymi, w których jest możliwe skorzystanie z *purchase*

²³⁵ V. Nadin, *Town & Country Planning...*, s. 149.

²³⁶ N. Collar, *Planning*, s. 168; M. Purdue, *The Law on Compensation...*, s. 504-505.

²³⁷ M. Purdue, *The Law on Compensation...*, s. 503; R. Smith, J. Storr, *The purchase notice...*, s. 8, 10-11.

notice. Prawo złożenia wniosku z żądaniem wykupu nieruchomości (*blight notice*) zostało jednak istotnie ograniczone podmiotowo i przedmiotowo, co również umniejsza praktyczne znaczenie tej instytucji²³⁸. Spadek wartości nieruchomości powinien wynikać z przeznaczenia nieruchomości właściciela albo innej, znajdującej się w pobliżu na określone w ustawie cele publiczne (np. na drogę publiczną, szkołę, itp.). *Blight notice* przysługuje tylko właścicielom zamieszkującym ściśle określone kategorie nieruchomości, którzy podjęli nieudane próby jej sprzedaży. Odszkodowanie uzyskiwane z tytułu wykupu nieruchomości rekompensuje spadek jej wartości spowodowany zmianą jej przeznaczenia²³⁹.

3.5. Wnioski

Na tle porównania wybranych obcych porządków prawnych wyłaniają się trzy różne wzorce regulacji odpowiedzialności za szkody powstałe na skutek wykonywania władzy publicznej w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W modelu niemieckim ograniczenia uprawnienia do korzystania z nieruchomości wynikające z uchwalenia, uzupełnienia, zmiany albo uchylecia planu zagospodarowania przestrzennego, są zasadniczo wyrównywane. Prawo niemieckie zapewnia prawo do żądania rekompensaty wyrządzonej szkody za pomocą różnych środków. Powstałe uszczerbki są naprawiane na podstawie roszczeń o odszkodowanie lub wykupienie nieruchomości. W prawie niemieckim zaznacza się preferencja na rzecz roszczenia o wykupienie nieruchomości, jeśli ograniczenie zostało dokonane dla realizacji celu publicznego. Jednakże, odpowiedzialność zwykle nie spoczywa wyłącznie na gminie. W pierwszej kolejności obowiązek odszkodowawczy obciąża podmiot, w którego interesie zostało umieszczone w planie przestrzennym postanowienie będące źródłem szkody. Rozstrzyganie sporów, mimo zaangażowania na początkowym etapie organów administracyjnych, należy do kognicji sądu cywilnego.

W modelu francuskim co do zasady nie przewiduje się żądania naprawienia szkód, które są następstwem uchwalenia albo zmiany wiążącego planu zagospodarowania przestrzennego. Środki ochrony prawnej mają charakter wyjątkowy i są stosowane w nielicznych sytuacjach. Prawo do domagania się zapłaty odszkodowania jest ograniczone. Roszczenie o wykupienie nieruchomości ma charakter subsydiarny. Podmiotem odpowiedzialnym za szkodę jest gmina.

²³⁸ M. Purdue, *The Law on Compensation...*, s. 507-508.

²³⁹ V. Nadin, *Town & Country Planning...*, s. 149-150.

Postępowania w sprawach o naprawienie szkody wynikłej z uchwalenia albo zmiany planu przestrzennego należą do właściwości sądów administracyjnych.

W modelu angielskim odpowiedzialność za skutki prawne uchwalenia albo zmiany planu zagospodarowania przestrzeni została całkowicie wyłączona. Poszkodowany może wywodzić roszczenia odszkodowawcze tylko z pozbawienia go możliwości wykonywania uprawnienia do korzystania z nieruchomości, które zostało wyraźnie przyznane w decyzji administracyjnej albo przepisie powszechnie obowiązującego aktu prawnego. Przysługujące na wypadek takich uszczerbków środki prawne są podobne do funkcjonujących w systemach kontynentalnych. Niemniej, ich przesłanki są wąsko zakreślone, co istotnie zmniejsza ich praktyczne znaczenie.

Zróznicowanie w obcych porządkach prawnych regulacji odpowiedzialności z tytułu szkód powstałych przy wykonywaniu władzy publicznej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego wynika z odmienności w funkcjonowaniu i założeniach systemu administracji publicznej, a także - w pojmowaniu własności.

Rozdział II. Szkoda planistyczna jako skutek prawotwórczych kompetencji gminy

1. Prawo właściciela a interes publiczny

1.1. Wprowadzenie

W miarę rozwoju społeczno-gospodarczego i cywilizacyjnego, a także pogłębiania się stopnia zawichości stosunków społecznych, zaznaczyła się tendencja do odchodzenia od liberalnego ujęcia własności jako źródła nieskrępowanej wolności na rzecz akcentowania jej społecznego wymiaru²⁴⁰. Myśl filozoficzna wskazała kierunek ustawodawstwu europejskiemu, tworząc oparcie dla konstrukcji prawnych.

We współczesnych porządkach prawnych odrzucono w całości, mającą podwaliny w prawie rzymskim²⁴¹ i rozwijaną w ustawodawstwach europejskich w XVIII i XIX wieku, romańską koncepcję prawa własności jako prawa absolutnego, nienaruszalnego i nieograniczonego w swojej treści (*ius infinitum*)²⁴². W anachronicznym ujęciu romańskim, hołdującym teorii zewnętrznej, każdy przepis prawa ograniczający treść prawa własności jest ingerencją w jego istotę, powodującą uszczuplenie zakresu uprawnień właścicielskich²⁴³. W opozycji do tego nurtu obecnie powszechnie akceptuje się germański model własności, który jest zbudowany na przekonaniu, że ustawa ustala granice prawa własności określające sferę dopuszczalnego zachowania. Nie należy jednakże granic prawa utożsamiać z jego ograniczeniami. W myśl zgłaszanej w doktrynie niemieckiej tzw. niewłaściwej teorii wewnętrznej (*Immanenztheorie*), ustanowienie granic prawa własności nie stanowi ograniczenia jego treści, lecz służy jego ukształtowaniu²⁴⁴. Aktualnie w nauce prawa dostrzega się także aspekt społecznego związania własności, które wpływa na ustalenie zarówno treści, jak też granic własności²⁴⁵.

²⁴⁰ W. Jakimowicz, Wolność zabudowy w prawie administracyjnym, s. 29.

²⁴¹ W. Rozwadowski, Definicje prawa własności w rozwoju dziejowym, [w:] CPH 1984, t. XXXVI, z. 2, s. 11-12; A. Pikulska-Robaszkiewicz, Własność w prawie rzymskim, [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, s. 10-11.

²⁴² S. Jarosz-Żukowska, Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym, [w:] Własność w prawie i gospodarce, red. U. Kalina-Prasznic, s. 14-15, 18-19, 24.

²⁴³ K. Zaradkiewicz, Instytucjonalizacja wolności majątkowej, s. 38-40.

²⁴⁴ K. Zaradkiewicz, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Komentarz art. 1-86, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 576.

²⁴⁵ A. Nałęcz, Zrównoważony rozwój, prawo własności i planowanie przestrzenne, [w:] Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej, red. M. J. Nowak, s. 168-171; K. Zaradkiewicz, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., s. 576; B. Sitek, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, s. 294-295.

Polski ustawodawca podążył za trendami widocznymi w obcych porządkach prawnych. Na gruncie prawa konstytucyjnego własności przyznano status wolności człowieka²⁴⁶, ujmowanej jako zewnętrzna i wewnętrzna swoboda decydowania o własnym postępowaniu²⁴⁷. Pomimo przypisania własności szerokiej treści i ochrony prawnej, ustawodawca przewidział też reguły wprowadzania jej ograniczeń. W myśl art. 31 ust. 3 K. ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być 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. Ustalone ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zgodnie z art. 64 ust. 3 K. własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Według przeważającego stanowiska orzecznictwa i nauki prawa konstytucyjnego w art. 64 ust. 3 K. potwierdzono możliwość ograniczania własności na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 K., który odgrywa w tej kwestii rolę podstawową²⁴⁸. Jakkolwiek uderzające jest w powołanych przepisach rygorystyczne określenie warunków ingerencji ustawodawczej, tym niemniej niewątpliwie dowodzą one dopuszczalności ustalania na poziomie ustawy ograniczeń własności ze względu na ochronę interesu publicznego lub konstytucyjnych wolności i praw innych osób²⁴⁹. Art. 31 ust. 3 K. i art. 64 ust. 3 K. dały asumpt do ukształtowania się spójnej linii orzeczniczej. TK wielokrotnie podkreślał, że prawo własności, mimo że jest najpełniejszym prawem majątkowym, nie ma charakteru absolutnego, mieści się w granicach określonych prawem i może podlegać ograniczeniom²⁵⁰.

Germańska koncepcja własności ujawniła się także na poziomie ustawodawstwa zwykłego w konstrukcji art. 140 k.c.²⁵¹. Przepis ten stanowi, że właściciel może w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. W nauce prawa cywilnego zauważa się, że nie sposób sformułować definicję prawa własności, ani również

²⁴⁶ L. Garlicki, M. Zubik, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, s. 540.

²⁴⁷ P. Tuleja, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, s. 114.

²⁴⁸ K. Zaradkiewicz, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Komentarz..., s. 1459.

²⁴⁹ M. Szydło, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Komentarz art. 1-86, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 789.

²⁵⁰ Zob. postanowienie TK z 15.06.2011 r., Ts 4/11, OTK-B 2012/3/288; postanowienie TK z 23.01.2001 r., Ts 101/00, OTK 2001/5/133; wyrok TK z 25.05.1999 r., SK 9/98, OTK 1999/4/78; postanowienie TK z 12.03.2007 r., Ts 165/06, OTK-B 2007/3/131; postanowienie TK z 27.06.2007 r., Ts 122/06, OTK-B 2007/5/202; postanowienie TK z 9.12.2009 r., Ts 29/08, OTK-B 2009/6/444; postanowienie TK z 2.07.2013 r., Ts 39/12, OTK-B 2013/4/369; wyrok TK z 20.07.2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004/7/66; orzeczenie TK z 20.04.1993 r., P 6/92, OTK 1993/1/8.

²⁵¹ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 44-45.

wymienić wszystkie uprawnienia, jakie przysługują właścicielowi²⁵². Prawo własności jest uznawane za najsilniejsze prawo do rzeczy²⁵³. Nie kwestionuje się także bezwzględności charakteru tego prawa, z którym wiąże się jego skuteczność *erga omnes*, i wynikającego z niego obowiązku powstrzymania się przez inne, nieuprawnione podmioty od ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich²⁵⁴. Powszechnie wyróżnia się też pozytywny, wyznaczający zakres możliwego zachowania właściciela, i negatywny, związany z możliwością skierowania środków ochrony przez właściciela przeciwko podmiotowi bezprawnie naruszającemu jego prawo podmiotowe, aspekt własności²⁵⁵. Ponadto, prawu własności przypisuje się przymiot elastyczności. Istota tej cechy polega na tym, że wygaśnięcie obciążających go ograniczonych praw rzeczowych albo zniesienie ustawowych ograniczeń powoduje odzyskanie utraconych lub uszczuplonych uprawnień, w czym można dostrzec niejako powrót prawa własności do poprzedniego kształtu²⁵⁶. Z tą cechą prawa własności wiąże się domniemanie uprawnień właściciela. Przyjmuje się bowiem, że prawo własności gwarantuje mu możliwość czynienia z rzeczą wszystkiego, co nie zostało zabronione. Należy domniemywać, że nie ma ograniczeń w treści tego prawa, jeśli nie zostały wyraźnie ustanowione, a na osobach trzecich spoczywa ciężar wykazania, że określone zachowanie właściciela wykracza poza granice jego prawa podmiotowego²⁵⁷. Pomimo szeroko zakreślonej treści prawa własności oraz przyznanej mu ochrony, w nauce prawa cywilnego jednomyślnie uważa się, że nie może być ono uznawane za nieograniczone, czy też - absolutne²⁵⁸.

²⁵² B. Sitek, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 292; A. Machnikowska, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Załucki, s. 371. Zob. też: uchwałę SN z 16.07.1980 r., III CZP 45/80, OSNC 1981/2-3/25.

²⁵³ A. Machnikowska, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 365; W. Szydło, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, s. 333; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz art. 1-449¹⁰, red. K. Pietrzykowski, s. 516; A. Stelmachowski, [w:] SPP. Prawo rzeczowe. Tom 3, red. T. Dybowski, s. 223; B. Sitek, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 295.

²⁵⁴ M. Orlicki, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Art. 1-352, red. M. Gutowski, s. 1094; W. Szydło, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 338-339.

²⁵⁵ E. Gniewek, SPP. Prawo rzeczowe. Tom 3, red. E. Gniewek, s., 118; A. Machnikowska, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 371-374; B. Sitek, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 294.

²⁵⁶ E. Gniewek, [w:] SPP Tom. 3 Prawo rzeczowe..., s. 140; M. Habdas, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352), red. M. Frasz, M. Habdas, s. 33; A. Machnikowska, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 366.

²⁵⁷ E. Gniewek, [w:] SPP Tom. 3 Prawo rzeczowe..., s. 82-83; A. Machnikowska, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 366; M. Orlicki, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I..., s. 1093-1094; A. Stelmachowski, [w:] SPP Prawo rzeczowe. Tom 3..., s. 229.

²⁵⁸ J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, red. J. Gudowski, s. 50; A. Łabno, K. Skotnicki, Wprowadzenie do rozważań nad koncepcją własności w europejskich konstytucjach ostatniej dekady XX wieku, [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, s. 29; G. Matusik, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. KPP, red. K. Osajda, s. 7; S. Rudnicki, Własność nieruchomości, s. 17; W. Szydło, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 343.

1.2. Konflikty interesów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Płaszczyzną, na której szczególnie często ujawnia się potrzeba ingerencji w prawo własności, a w ślad za nią - także głębokie konflikty między różnymi podmiotami, jest planowanie oraz zagospodarowanie przestrzenne. Ze względu na ograniczony zasób przestrzeni nie jest możliwe zrealizowanie jednocześnie w tym samym miejscu wszystkich potencjalnych sposobów jej zagospodarowania. W praktyce rozbieżności mogą występować między oczekiwaniami co do sposobu wykorzystywania danej nieruchomości wyrażonymi przez organy państwowe, reprezentujące interes publiczny, jednostki samorządowe, działające w interesie wspólnoty lokalnej czy też regionalnej, a także - podmioty indywidualne, realizujące własne, prywatne interesy. Rozdźwięk między interesami różnych grup społecznych lub jednostek może dochodzić do głosu we wszystkich konfiguracjach²⁵⁹, niemniej najdonioślejsze znaczenie ma dychotomia na linii: interes publiczny (państwowy, regionalny, lokalny) - interes indywidualny (prywatny)²⁶⁰. Obecnie powszechnie przyjmuje się bez zastrzeżeń pogląd SN wyrażony w wyroku z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, że „w państwie prawa nie ma miejsca na mechaniczne i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym”, a ustalenia miejscowego planu powinny być efektem rozważenia interesów i wysłuchania stron konfliktu²⁶¹. W orzecznictwie TK także wielokrotnie podkreślano brak reguły nadrzędności interesu państwa, czy szerzej – interesu publicznego – nad interesem indywidualnym i konieczność ich ważenia w okolicznościach konkretnej sprawy²⁶². Kolidzja praw wspierających interes indywidualny oraz publiczny nie może doprowadzić do całkowitej eliminacji jednego z nich²⁶³.

²⁵⁹ T. Bąkowski, Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. I. Zachariasz, s. 41; M. Woźniak, Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, s. 91-95.

²⁶⁰ M. Szewczyk, Aksjologia prawa zagospodarowania przestrzeni, [w:] Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II, red. J. Zimmermann, s. 527.

²⁶¹ Zob. wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181; wyrok NSA z 25.02.2020 r., II OSK 1048/18, lex nr 3059081; wyrok WSA w Bydgoszczy z 25.03.2015 r., II SA/Bg 901/14, lex nr 1852670; wyrok NSA z 11.01.2017 r., II OSK 932/15, lex nr 2248125; wyrok NSA z 28.03.2014 r., II OSK 518/13, lex nr 1483388. Zob. M. Krawczyk, Aksjologiczne uwarunkowania władztwa planistycznego, [w:] Wartości w prawie administracyjnym, red. J. Zimmermann, s. 127.

²⁶² Zob. postanowienie TK z 6.04.1998 r., Ts 9/98, OTK-supl. 1999/1/27; wyrok TK z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

²⁶³ R. Hauser, Z. Niewiadomski, Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego, [w:] PiP 2015/6, s. 6.

Na płaszczyźnie normatywnej narzędzi służących rozwiązaniu tych problemów dostarcza ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶⁴. Wyrażony na tle prawa konstytucyjnego brak pierwszeństwa interesu publicznego względem indywidualnego, a także obowiązek ich wyważania w imię zasady równości wobec prawa, został wielokrotnie potwierdzony w wyrokach sądów administracyjnych orzekających w sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego²⁶⁵. Obowiązek ten uznano za tak istotny, że został ujęty w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., zawierającym skierowany do organów planistycznych nakaz uwzględnienia zarówno interesu publicznego, jak też prawa własności. Jednocześnie, ustawodawca doprecyzował w definicji legalnej w art. 2 pkt 4 u.p.z.p. pojęcie interesu publicznego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Według tej definicji, przez interes publiczny należy rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Interes publiczny na poziomie ustawy przestrzennej obejmuje zatem zarówno państwowe, jak i lokalne zobiektywizowane potrzeby. W nauce prawa słusznie przy tej okazji zauważa się, że interes publiczny nie może być pojmowany tylko jako suma interesów indywidualnych²⁶⁶. Interes publiczny w planowaniu przestrzennym powinien uwzględniać wartości, w szczególności wysoko cenione²⁶⁷, które wymieniono w otwartym katalogu w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Wśród nich pierwszorzędą rolę odgrywają: mająca umocowanie w normach konstytucyjnych zasada zrównoważonego rozwoju²⁶⁸ i zdefiniowany w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. ład przestrzenny²⁶⁹. Pomijając jako zbędne dla celów pracy wypowiedzi formułowane w piśmiennictwie co do wykładni pojęć interesu publicznego, celu publicznego i dobra wspólnego²⁷⁰, poprzestać należy na stwierdzeniu, że władztwo publiczne (władztwo

²⁶⁴ Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2020.293 ze zm.

²⁶⁵ Zob. wyrok NSA z 26.11.2019 r., II OSK 76/18, lex nr 2749208; wyrok NSA z 19.06.2008 r., II OSK 437/08, lex nr 490102.

²⁶⁶ Ł. Kamiński, Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości, s. 62; E. Modliński, Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym, s. 10; J. Boć, [w:] Prawo administracyjne, red. J. Boć, s. 22-23.

²⁶⁷ M. Szewczyk, [w:] Prawo zagospodarowania..., s. 200-203; M. Kotulski, Legislacja administracyjna w planowaniu przestrzennym, [w:] Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, red. M. Stahl, Z. Duniewska, s. 430.

²⁶⁸ I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Pojęcie zrównoważonego rozwoju w systemie prawa i nauce prawa administracyjnego, [w:] Jednostka w demokratycznym państwie prawa, red. J. Filipek, s. 617-618, 626.

²⁶⁹ A. Fogel, Aksjologiczny wymiar partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, [w:] Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I, red. J. Zimmermann, s. 629-630; M. Szewczyk, Aksjologia prawa..., s. 524; M. Woźniak, Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnoumianistycznej, red. M. J. Nowak, s. 26-27.

²⁷⁰ Ł. Kamiński, Administracyjnoprawne ograniczenia..., s. 60-62; M. Woźniak, Interes publiczny jako przesłanka..., s. 97-98; P. Sosnowski, Dobro wspólne jako przesłanka stanowienia prawa miejscowego, [w:] Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I, red. J. Zimmermann, s. 580-586; M. Zubik, Refleksje nad „dobrem wspólnym” jako pojęciem konstytucyjnym, [w:] Prawo a polityka, red. M. Zubik, s. 389-397.

administracyjne) może być sprawowane tylko w interesie publicznym²⁷¹, a ponadto - powinno urzeczywistniać i chronić wartości funkcjonujące w systemie prawa²⁷².

2. Władztwo planistyczne i samodzielność planistyczna

2.1. Wprowadzenie

Pochodną władzy publicznej jest władztwo planistyczne powierzone gminie pełniącej główną rolę w systemie planowania przestrzennego w celu kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej²⁷³. W doktrynie władztwo planistyczne wyjaśnia się jako mające umocowanie w ustawie upoważnienie (kompetencję) gminy do władczego ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu w formie wiążącego aktu prawnego, niezależnie od woli i żądań innych podmiotów²⁷⁴.

Gmina może wykonywać władztwo planistyczne w granicach przyznanej jej samodzielności planistycznej. Analogicznie jak w przypadku władztwa planistycznego, samodzielność planistyczna jest wycinkiem szerszego pojęcia, samodzielności *sensu largo*, umocowanej w przepisach ustrojowych²⁷⁵. Tę zaś określa się w nauce prawa za ustawodawcą jako „możność realizacji we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zadań niezastrzeżonych na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego”²⁷⁶. Wprawdzie w doktrynie niekiedy zarzuca się tej definicji brak precyzji, akcentując względność samodzielności samorządu terytorialnego oraz jej działanie w imieniu państwa²⁷⁷, niemniej formułę tę można zaakceptować ze względu na jej ujęcie w prawie powszechnie obowiązującym. Istota samodzielności polega na tym, że: „w ramach obowiązującego porządku prawnego gmina we własnym zakresie (sama), bez

²⁷¹ M. Zubik, Refleksje..., s. 400; J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 28, 34.

²⁷² M. Krawczyk, Aksjologiczne uwarunkowania..., s. 130.

²⁷³ K. Chochowski, Podmiotowość publicznoprawna gminy a jej władztwo planistyczne i jego ograniczenia, [w:] Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, s. 38; W. Jakimowicz, O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. I. Zachariasz, s. 73; Z. Czarnik, Istota i zakres władztwa planistycznego gminy, [w:] ATDP 2010/3, s. 7; S. Zwolak, Granice władztwa planistycznego przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] SPP 2019/4, s. 11.

²⁷⁴ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, [w:] Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, s. 188; Z. Leoński, M. Szewczyk, Podstawowe instytucje..., s. 32, 48; Z. Leoński, M. Szewczyk, [w:] Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego, s. 78-80; Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 21; S. Zwolak, Granice władztwa..., s. 12.

²⁷⁵ Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 21-22.

²⁷⁶ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, Leksykon..., s. 187; P. Sosnowski, Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa, s. 27-28.

²⁷⁷ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 180, 253, 260-261.

dyktatu zewnętrznego i odgórnych poleceń, decyduje o wszystkich sprawach lokalnych”²⁷⁸. Samodzielność gminy w wymiarze prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego podlega konkretyzacji ze względu na rodzaj powierzonych gminie zadań. Podstawę normy zadaniowej współtworzą dwa przepisy. Z mocy art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. zadania własnych gminy obejmują w szczególności sprawy ładu przestrzennego. Art. 3 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego, wyłącznej strefy ekonomicznej i terenów zamkniętych należy do zadań własnych gminy. Powyższe przepisy stanowią normatywne odzwierciedlenie samodzielności planistycznej²⁷⁹. Należy przez nią rozumieć możliwość wykonywania przez gminę zadań w zakresie planowania przestrzennego bez ingerencji ze strony innych organów lub podmiotów, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność²⁸⁰. W doktrynie przyjmuje się, że konstytucyjne domniemanie kompetencji w zakresie realizacji zadań publicznych i gwarancja samodzielności tworzą podstawę domniemania właściwości gminy w sprawach z zakresu planowania przestrzeni²⁸¹. Jakkolwiek na mocy art. 165 ust. 2 K. samodzielność planistyczna podlega ochronie prawnej jako element szerszego pojęcia²⁸², nie może być postrzegana jako absolutna, gdyż ma ściśle wyznaczone przepisami i zakresem zleconych zadań granice²⁸³. Ograniczenia w sferze samodzielności planistycznej gminy wynikają zwłaszcza z: przepisów przyznających innym podmiotom możliwość podejmowania bez udziału gminy, aczkolwiek w wiążący ją sposób, czynności z zakresu planowania lub zagospodarowania przestrzeni lub wyłączenia jej kompetencji planistycznych na pewnym obszarze²⁸⁴. Do redukujących tę samodzielność instytucji można zaliczyć m.in.: obowiązek uwzględnienia ustaleń innych

²⁷⁸ A. Szewc, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, s. 47.

²⁷⁹ A. Zieliński, Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych, [w:] PPR 2011/2, s. 259-260.

²⁸⁰ J. Boć, [w:] Prawo administracyjne..., s. 199; T. Bąkowski, Samodzielność planistyczna gminy w zagospodarowaniu przestrzennym (Wybrane zagadnienia), [w:] GSP 2002, tom VIII, s. 21-23. Por. A. Fogel, Ograniczanie samodzielności gminy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji, red. K. Małyś-Sulińska, M. Stec, s. 63.

²⁸¹ S. Pawłowski, Władztwo planistyczne gminy a realizacja inwestycji celu publicznego na podstawie tzw. specustaw, [w:] Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego, red. M. Szewczyk, s. 182; Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 22-23.

²⁸² A. Daniluk, Samodzielność prawotwórcza gminy, [w:] Źródła prawa w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, s. 152.

²⁸³ A. Fogel, Ograniczanie samodzielności..., s. 64; A. Fogel, Problemy stosowania definicji legalnych w aktach prawa miejscowego, [w:] Źródła prawa w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, s. 236; T. Bąkowski, Zakres swobody i władztwa planistycznego gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej, [w:] GSP 2017, tom XXXVIII, s. 62. Zob. wyrok TK z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007/3, poz. 25; wyrok TK z 20.03.2007 r., K 35/05, OTK-A 2007/3, poz. 28; wyrok TK z 23.09.2013 r., K 22/12, OTK-A 2013/7, poz. 95.

²⁸⁴ Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne..., s. 83.

aktów planistycznych, powstałych na wyższych szczeblach administracji²⁸⁵ (tj. zawartych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i planie zagospodarowania przestrzennego województwa), obowiązek uchwalenia planu miejscowego²⁸⁶, czy też obowiązek uzgodnienia projektu planu miejscowego i jego zmian z określonymi organami²⁸⁷, a także specustawy, na mocy których można realizować inwestycje publiczne na zasadach szczególnych bez udziału gminy²⁸⁸.

Władztwo planistyczne powinno być wykonywane w granicach norm kompetencyjnych oraz zadaniowych, jak też pozostawać w zgodzie z ogółem norm prawnych porządku prawnego²⁸⁹, więc nie jest ani absolutne, ani też nieograniczone²⁹⁰. Przepisy określające zakres władztwa planistycznego nie mogą być wykładane rozszerzająco. W orzecznictwie i nauce prawa, wypracowano koncepcję nadużycia władztwa planistycznego jako szczególnego przypadku nadużycia kompetencji przez organy władzy publicznej. Istotą nadużycia kompetencji jest sprzeniewierzenie się celowi, dla którego zostały one przyznane władzy publicznej²⁹¹. Nadużycie władztwa planistycznego przejawia się w naruszeniu zasady proporcjonalności lub równości podczas równoważenia interesu publicznego i prywatnego przy dokonywaniu czynności z zakresu planowania oraz zagospodarowania przestrzeni, co czyni ingerencję w prawo własności nadmierną, dowolną, nieuzasadnioną lub też opartą na wybiórczej analizie okoliczności²⁹². Nadużycie władztwa planistycznego należy uznać za działanie gminy poza granicami prawa. W rezultacie, stanowi ono podstawę stwierdzenia nieważności planu

²⁸⁵ K. Małyśa-Sulińska, Normy kształtujące..., s. 55.

²⁸⁶ H. Nowicki, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa [w:] Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. W. Sz wajdler, s. 28.

²⁸⁷ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, s. 336.

²⁸⁸ T. Bąkowski, K. Kaszubowski, Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego; A. Brzezińska-Rawa, D. Sylwestrzak, Zasady planowania przestrzennego (nie)obowiązujące w specustawie mieszkaniowej, [w:] Specustawy inwestycyjno-budowlane, red. T. Bąkowski, s. 248-252; K. Chochowski, Podmiotowość publicznoprawna gminy..., s. 45. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, s. 269; A. Fogel, Ograniczanie samodzielności..., s. 68-69.

²⁸⁹ K. Winiarski, Własność a zakres władztwa planistycznego w gminie, [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, s. 113-114.

²⁹⁰ I. Chojnacka, Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, [w:] ST 2009/1-2, s. 73; W. Jakimowicz, O normatywnych podstawach władztwa..., s. 71-72; J. Parchomiuk, Nadużycie władztwa planistycznego gminy, [w:] ST 2014/4, s. 23; S. Pawłowski, Władztwo planistyczne gminy..., s. 182; A. Zieliński, Granice władztwa planistycznego..., s. 261-262.

²⁹¹ J. Parchomiuk, Wpływ koncepcji nadużycia prawa na administracyjnoprawny status jednostki, [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, s. 194-197.

²⁹² W. Jakimowicz, Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności, [w:] ATDP 2012/1, s. 52; M. J. Nowak, Z. Tokarzewska-Żarna, Gospodarka nieruchomościami w gminie. Kluczowe problemy prawne, s. 100; J. Parchomiuk, Nadużycie władztwa..., s. 26-37; S. Zwolak, Granice władztwa..., s. 14-20. Zob. też orzecznictwo sądów administracyjnych powoływane w przytoczonych publikacjach.

miejscowego. Za postanowienia planu miejscowego godzące w istotę prawa własności, a przez to stanowiące podstawę stwierdzenia jego nieważności, w orzecznictwie uważa się przykładowo: zakaz zbywania nieruchomości, zakaz jakiegokolwiek zagospodarowania nieruchomości, zakaz pobierania pożytków lub też nakaz podziału nieruchomości w sposób uniemożliwiający racjonalne zagospodarowanie²⁹³. Jeżeli nadużycie władztwa planistycznego powoduje szkodę, podstawy prawnej żądania jej wyrównania należy szukać w reżimie odpowiedzialności za nielegalne wykonywanie władzy publicznej.

2.2. Kompetencje prawotwórcze gminy

Gmina wykonuje obowiązki z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni za pomocą różnych instrumentów planistycznych (analiz, strategii, koncepcji, planów, studium i innych dokumentów)²⁹⁴. Część z tych instrumentów przybiera postać aktu planowania ogólnego lub specjalistycznego²⁹⁵. Przygotowywane przez gminę akty planistyczne są ze sobą powiązane. Treść strategii rozwoju gminy musi być uwzględniona w studium, zaś jego postanowienia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. Oznacza to, że miejscowy planu powinien odzwierciedlać założenia studium obligatoryjnie pod rygorem nieważności. Do instrumentów planistycznych, oprócz aktów planistycznych, zalicza się także decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawaną przez gminę na obszarach nieobjętych miejscowym planem²⁹⁶. Pojęcie to jest zarezerwowane dla zbiorczego określenia dwóch rodzajów decyzji administracyjnych: decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy wydawanych jedynie dla potrzeb inwestycji prywatnych²⁹⁷. Decyzje te nie mają statusu aktów planistycznych, lecz indywidualnych rozstrzygnięć skierowanych do konkretnego, indywidualnie oznaczonego adresata. Na mocy wspomnianych decyzji zezwala się na sposób zagospodarowania oraz warunki zabudowy terenu opisane we

²⁹³ Zob. wyrok NSA z 18.09.2012 r., II OSK 1575/12, lex nr 1364250; wyrok WSA w Poznaniu z 19.12.2017 r., II SA/Po 849/17, lex nr 2425312.

²⁹⁴ K. Sieniawska, Z rozważań nad pojęciem przestrzeni i nieruchomości – od filozofii do praktyki stosowania prawa, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, s. 29;

²⁹⁵ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 79; Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje...*, s. 41-43.

²⁹⁶ K. Świdorski, *Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego przez gminę*, [w:] *C. 2006/41*, s. 22.

²⁹⁷ M. Szewczyk, *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej*, [w:] *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy*; M. J. Nowak, *Decyzja w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym*, s. 21. *Dylematy prawników i urbanistów*, red. J. H. Szlachetko, s. 41; M. Szewczyk, [w:] *Prawo zagospodarowania...*, s. 209.

wniosku o wydanie tych decyzji. W braku miejscowego planu decyzje te służą do ustalania dopuszczalnego w świetle przepisów sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy. Decyzje te nie są najdogodniejszym dla gminy instrumentem kształtowania przestrzeni, gdyż nie ma ona wpływu na treść wnioskowanego sposobu zagospodarowania nieruchomości²⁹⁸. Rola organów gminnych w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu sprowadza się jednak tylko do kontroli dopuszczalności proponowanego zagospodarowania danej nieruchomości. Wydając decyzje w tym trybie, gmina tylko opiera się na treści wniosku, nie mogąc samodzielnie określać przeznaczenia nieruchomości, ani determinować sposobu jej wykorzystywania²⁹⁹.

Najistotniejszym przejawem władztwa i samodzielności gminy w zakresie planowania oraz zagospodarowania przestrzeni jest przyznanie jej kompetencji do tworzenia norm prawnych kształtujących ład przestrzenny³⁰⁰. W ramach kompetencji prawotwórczych gmina została umocowana do sporządzania i uchwalania aktów planistycznych w postaci: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej: planem miejscowym), miejscowego planu rewitalizacji, będącego na mocy art. 37f ust. 2 u.p.z.p. szczególną formą miejscowego planu (zwanego dalej: planem rewitalizacji), jak również studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (zwanego dalej: studium)³⁰¹.

Jakkolwiek miejscowy plan i studium są sporządzane przez organy stanowiące gminy w toku podobnej procedury, a zasięg ich obowiązywania bezwzględnie zamyka się w granicach terytorium gminy je przyjmującej, zachodzą między nimi znaczące różnice. Rada gminy uchwała studium w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy miejscowy plan podejmuje się w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów zagospodarowania i zabudowy. Na podstawie art. 9 ust. 3 u.p.z.p. gmina ma obowiązek sporządzić studium dla całego obszaru w jej granicach administracyjnych. Plan

²⁹⁸ M. J. Nowak, Decyzja o warunkach zabudowy i decyzja środowiskowa, s. 1-2.

²⁹⁹ M. J. Nowak, Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią, s. 116; K. Sieniawska, Z rozważań nad pojęciem przestrzeni..., s. 29.

³⁰⁰ W zakresie wyjaśnienia pojęcia normy kształtującej ład przestrzenny zob. K. Małysa-Sulińska, Normy kształtujące..., s. 62; K. Małysa-Sulińska, Zakres obowiązywania norm kształtujących ład przestrzenny zawartych w źródłach prawa sensu largo, [w:] *Przeźren i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, s. 62-63

³⁰¹ H. Nowicki, *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 27.

miejscowy jest tymczasem zasadniczo fakultatywnym instrumentem przestrzennym gminy³⁰². Ze względu na odmienną funkcję i wymaganą przepisami skali części graficznej nie wymaga się uchwalenia jednego planu miejscowego dla całego obszaru gminy³⁰³, gdyż często nie byłoby możliwe³⁰⁴. Przede wszystkim jednak studium i miejscowy plan mają inny status prawny. Studium nie należy do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, który zobowiązuje tylko podmioty systemu administracji publicznej do uwzględnienia jego ustaleń w działalności planistycznej³⁰⁵. Postanowienia studium nie mogą więc bezpośrednio kształtować sfery prawnej właściciela lub użytkownika wieczystego³⁰⁶, zwłaszcza z jego postanowień nie można wywodzić ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Znaczenie studium wynika z jego oddziaływania na treść innych aktów planistycznych. Z mocy art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Jednakże, w miarę upływu czasu ustawodawca zmniejszył stopień związania organów gminy ustaleniami zawartymi w studium³⁰⁷. W przeciwieństwie do studium, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, należącym na mocy art. 87 ust. 2 K. do zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Plan miejscowy, mający na podstawie art. 14 ust. 8 u.p.z.p. status aktu normatywnego, bezpośrednio oddziałuje na prawa podmiotów mających tytuł prawny do nieruchomości położonej w jego granicach³⁰⁸. Oprócz bezpośredniego kształtowania sfery praw właścicieli i użytkowników wieczystych, plan miejscowy pośrednio stwarza podstawy do podjęcia późniejszych działań ingerujących

³⁰² M. J. Nowak, Procedura i skutki sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie, [w:] N. 2012/9, s. 16; M. J. Nowak, P. Mickiewicz, [w:] Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym, s. 62; J. Goździewicz-Biechońska, Skutki nieuchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] PiP 2008/2, s. 104.

³⁰³ K. Małyś-Sulińska, Normy kształtujące..., s. 237.

³⁰⁴ Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach w skali 1:500 lub 1:2000. Jeżeli plan miejscowy sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000. Zgodnie z § 5 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28.04.2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy projekt studium sporządza się w skali od 1:5000 do 1:25000.

³⁰⁵ T. Bąkowski, [w:] Proces inwestycyjno-budowlany..., s. 48; K. Kafka, Planowanie i zagospodarowanie..., s. 77; M. Kotulski, Legislacja administracyjna..., s. 422; P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie..., s. 58; K. Sieniawska, Z rozważań nad pojęciem przestrzeni..., s. 29; W. Szwałdler, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, [w:] ST 2010/5, s. 35-36.

³⁰⁶ D. Kałuża, [w:] Decyzja o warunkach zabudowy, R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, s. 71-73; M. Kotulski, Zaskarżalność studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, s. 495; M. J. Nowak, P. Mickiewicz, [w:] Plan zagospodarowania przestrzennego województwa..., s. 58; K. Właźlak, Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej, [w:] PPP 2009/6, s. 16-17.

³⁰⁷ Ł. Pośpiech, Poglądy orzecznictwa sądowoadministracyjnego i doktryny w kwestii studium gminnego i jego charakteru prawnego, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, s. 172, 178.

³⁰⁸ T. Bąkowski, [w:] Proces inwestycyjno-budowlany..., s. 60; D. Dąbek, Prawo miejscowe, s. 170; Z. Leoński, M. Szewczyk, Podstawowe instytucje..., s. 44; P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie..., s. 117-118, 232.

w prawo własności dokonywanych przez organy władzy publicznej na podstawie decyzji administracyjnej (np. przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny w miejscowym planie warunkuje wydanie decyzji o jej wywłaszczeniu)³⁰⁹. O ile studium pełni funkcję szkicu ilustrującego główne założenia polityki przestrzennej gminy i dyrektywy na przyszłość, o tyle miejscowy plan określa kierunki rozwoju przestrzennego gminy w przyszłości, przeznaczenie terenów i oczekiwany sposób ich zagospodarowania uwzględniający ochronę różnych dóbr i wartości współtworzących interes publiczny i interes prywatny przez władcze, jednostronne i wiążące dla wszystkich podmiotów unormowanie statusu prawnego objętych jego granicami nieruchomości³¹⁰.

W powyżej zakreślonych granicach władztwa i samodzielności, a także z poszanowaniem zasady praworządności, gmina może podejmować swobodną decyzję o uchwaleniu na danym terenie miejscowego planu, zmianie albo uchyleniu planu już obowiązującego, jak też o treści tego aktu normatywnego³¹¹. Nadzór administracji rządowej i sądów administracyjnych nad działalnością prawotwórczą gminy może być sprawowany tylko pod kątem jej legalności, bez możliwości oceny słuszności, racjonalności lub trafności rozwiązań merytorycznych³¹².

2.3. Plan miejscowy jako powszechnie obowiązujący akt normatywny

Jakkolwiek w nauce prawa i orzecznictwie ścierają się różne koncepcje dotyczące charakteru prawnego miejscowego planu³¹³, nie ulega wątpliwości, że jego postanowienia są skuteczne

³⁰⁹ K. Winiarski, *Własność a zakres władztwa planistycznego...*, s. 111-112.

³¹⁰ Plan miejscowy może pełnić funkcję instrumentu ochrony środowiska naturalnego, krajobrazu kulturowego, zdrowia, zabytków, itp. Zob. B. Szulczewska, M. J. Nowak, K. Solarek, *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie kształtowania środowiska przyrodniczego*, [w:] *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, red. M. J. Nowak, PAN KPZK, Studia tom 5/197, s. 29; U. Myga-Piątek, M. J. Nowak, *Funkcja kulturowa miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, red. M. J. Nowak, PAN KPZK, Studia tom 5/197, s. 70; K. Kojder, M. Kupiec, I. Baranowska-Bosiacka, M. J. Nowak, *Narzędzia polityki przestrzennej a ochrona zdrowia*, [w:] *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, red. M. J. Nowak, PAN KPZK, Studia tom 5/197, s. 89-90; J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, s. 66-67. Wymienia się także funkcję regulacyjną, informacyjną, ochronną, inspiracyjną, promocyjną i koordynującą. Zob. D. Wróblewska, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, s. 15.

³¹¹ H. Nowicki, *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 27.

³¹² D. Chaba, *Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody do oceny zgodności z prawem aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, s. 132; M. Magdziarczyk, *Nadzór nad działalnością samorządu gminnego w oparciu o kryterium legalności*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, s. 479; wyrok NSA z 25.02.2020 r., II OSK 1053/18, lex nr 3022284.

³¹³ Niektórzy przedstawiciele nauki prawa uważają, że miejscowy plan jest zbiorem indywidualnych regulacji (decyzji) określających przeznaczenie poszczególnych działek, aktem stosowania prawa, czy też aktem indywidualnym wielokrotnego zastosowania (M. Kotulski, Z. Niewiadomski, T. Brzeziński, A. Brzezińska-Rawa, M. Zdyb). Inni twierdzą, że plan miejscowy należy uznać za akt szczególnego rodzaju, usytuowany między

nie tyle wobec konkretnego podmiotu określonego z imienia i nazwiska, ile każdorazowego właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości położonej na obszarze, dla którego plan ten został sporządzony³¹⁴. Pomimo zróżnicowania poglądów dotyczących charakteru prawnego planów miejscowych, w nauce prawa nie kwestionuje się ich normatywnego statusu³¹⁵. Dodać należy, że dyspozycje planu miejscowego zachowują moc obowiązującą na terenie, który plan ten obejmuje, niezależnie od zmian w przebiegu granic nieruchomości (wynikających np. z ich podziału, scalania, rozgraniczania, itp.). Przedmiot regulacji prawnej jest zatem ukierunkowany na dany obszar, nie pozostając powiązany ani z osobą właściciela, ani też z granicami nieruchomości³¹⁶. Plan miejscowy nie musi rozciągać się na całą nieruchomość, ani nawet - na całą działkę ewidencyjną³¹⁷. Ponadto, reguluje on nie tylko status prawny nieruchomości gruntowych, ale też - budynkowych i lokalowych. Jakkolwiek plan miejscowy oddziałuje wielowymiarowo na przestrzeń, jego granice wyznacza się na płaszczyźnie wertykalnej.

aktem normatywnym a indywidualnym (P. Kwaśniak, P. Sosnowski, S. Zwolak). Według zwolenników kolejnego stanowiska miejscowy plan jest po prostu szczególnym rodzajem aktu normatywnego (K. Świdorski, J. Kaczor). Jeszcze inni uważają, że miejscowy plan nie może być uznany za akt normatywny (F. Longchamps). Wątpliwości budzi też abstrakcyjny i normatywny charakter miejscowego planu, a co za tym idzie, czy plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego tylko w znaczeniu formalnym (Z. Czarnik, J. Zimmermann), czy też materialnym. Niektórzy uważają też miejscowy plan jednocześnie za akt tworzenia jak i stosowania prawa (Z. Czarnik). Zob. Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa...*, s. 8, 17; T. Brzezicki, A. Brzezińska-Rawa, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Sz wajdler, s. 50-51; J. Kaczor, *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, [w:] ST 2014/10, s. 22-23, 34-35; M. Kotulski, *Legislacja administracyjna...*, s. 421; P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...*, s. 116; P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, [w:] SIA 2012/10, s. 216-217; P. Sosnowski, *Gminne planowanie...*, s. 52; Z. Niewiadomski, *Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Połuszny, s. 73-89; M. Szewczyk, M. Kruś, *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, [w:] ZNSA 2018/2, s. 36; K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, [w:] ST 2006/9, s. 24; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 134; M. Zdyb, [w:] SPA. *Prawo administracyjne materialne. Tom 7*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 616; S. Zwolak, *Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] ST 2020/5, s. 45. W judykaturze ocena prawna miejscowego planu także nie jest jednolita. W orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych powszechnie akceptuje się normatywny charakter planu miejscowego. Według poglądu wyrażonego zaś przez TK w postanowieniu z 6.10.2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97, miejscowe plany nie są ani aktami normatywnymi, ani indywidualnymi.

³¹⁴ T. Brzezicki, A. Brzezińska-Rawa, [w:] *Aspekty prawne planowania...*, s. 50; I. Zachariasz, *Funkcje planu miejscowego*, [w:] *Biuletyn KPZK PAN*, 2015/257-258, s. 29.

³¹⁵ Z. Niewiadomski, [w:] SPA. *Podmioty administrujące. Tom 6*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 149.

³¹⁶ M. Szewczyk, *Obszar obowiązywania aktów prawa miejscowego*, [w:] SL 2006/2, s. 27-28.

³¹⁷ Zob. wyrok NSA z 21.03.2017 r., II OSK 1656/15, lex nr 2271758. M. J. Nowak, *Sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, s. 80-82.

Ze względu na przyznany miejscowemu planowi status źródła prawa, struktura, treść oraz tryb uchwalenia tego aktu zostały precyzyjnie uregulowane³¹⁸, a wykładnia jego postanowień powinna odbywać się z zastosowaniem reguł właściwych dla aktów prawnych³¹⁹. Miejscowy plan ustanawia szczególny rodzaj norm prawnych (imperatywnych norm planowych)³²⁰, przez co uznaje się go za rodzaj aktów planowania, determinujących okoliczności i zakres podjęcia zamierzonego zachowania przez administrację publiczną w przyszłości³²¹. Ze względu na postulatyczny i perspektywiczny charakter norm prawnych, jakie są w nim umieszczone, plan miejscowy wywiera największy wpływ na niezagospodarowane nieruchomości. Właściciel ma obowiązek dostosować się do uwarunkowań określonych w miejscowym planie dopiero na etapie uruchomienia procesu inwestycyjnego. Miejscowy plan jako taki nie zawiera jednak dyspozycji stwarzających podstawy do domagania się przez organy gminy doprowadzenia stanu faktycznego do zgodności ze stanem prawnym, jaki został w nim ukształtowany³²². Miejscowy plan jest uchwalany albo zmieniany przez radę gminy po wyczerpaniu procedury opisanej w art. 14-20 u.p.z.p.

W tym miejscu wspomnieć można o miejscowym planie rewitalizacji, który jest szczególną formą planu miejscowego, zachowującą status aktu prawa miejscowego, ukierunkowaną na zwalczanie sprecyzowanych w ustawie negatywnych zjawisk społecznych ujawniających się na pewnym obszarze, jak również współistniejących z nimi ujemnych zjawisk gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych. Funkcja planu rewitalizacji jest zatem częściowo odmienna od funkcji miejscowego planu, co znajduje odzwierciedlenie w treści przyjmowanych w nim postanowień³²³. Niemniej, status prawny planu miejscowego

³¹⁸ W uchwale rady gminy o przyjęciu planu miejscowego znajduje się tylko jego część tekstowa (opisowa). Załącznikami do tej uchwały zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. są natomiast: część graficzna ilustrująca granice obszaru objętego projektem planu, rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu oraz sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, należących do zadań własnych gminy i zasadach ich finansowania zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Pomimo rozdzielenia części opisowej zawartej w uchwale od graficznej znajdującej się w załączniku do niej, w nauce prawa zgodnie przyjmuje się, że plan miejscowy obligatoryjnie składa się z obu tych części, gdyż załącznik graficzny stanowi jego integralny element. Zob. T. Brzezicki, A. Brzezicka-Rawa, [w:] *Aspekty prawne planowania...*, s. 51-52. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...*, s. 361-362.

³¹⁹ T. Brzezicki, A. Brzezińska-Rawa, [w:] *Aspekty prawne planowania...*, s. 50; P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...*, s. 117; S. Zwolak, *Wykładnia miejscowego...*, s. 47.

³²⁰ M. Górski, J. Kierzkowska, [w:] *SPA. Prawo administracyjne materialne. Tom 7*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 184.

³²¹ K. Właźlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, s. 26, 31; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 133; M. Szewczyk, [w:] *Prawo zagospodarowania...*, s. 208.

³²² M. J. Nowak, P. Mickiewicz, [w:] *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa...*, s. 62; wyrok NSA z 28.06.2017 r., II OSK 1964/16, lex nr 2320906.

³²³ E. Serafin, *Skutki uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *AUCS 2018, Vol. LXV*, s. 226.

oraz planu rewitalizacji jest jednakowy. W art. 37n ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca nakazuje bowiem stosować regulację poświęconą planowi miejscowemu wprost do planu rewitalizacji. W dalszej części pracy rozważania są skoncentrowane wokół planu miejscowego. Ze względu na zrównanie mocy prawnej obu tych planów poniższe uwagi dotyczące miejscowego planu znajdują także bezpośrednie zastosowanie do uchwalenia albo zmiany planu rewitalizacji.

2.4. Przeznaczenie terenu jako obligatoryjny element planu miejscowego

W myśl art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w miejscowym planie ustala się przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, jak również sposób zagospodarowania oraz warunki zabudowy terenu. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zostały określone obligatoryjne elementy planu miejscowego. W art. 15 ust. 3 u.p.z.p. wyliczono natomiast jego elementy fakultatywne, zamieszczane w nim w zależności od potrzeb. Z punktu widzenia podmiotów mających tytuł prawny do nieruchomości położonych w zasięgu regulacji planu miejscowego najważniejsze są postanowienia określające: przeznaczenie terenów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, zdefiniowane w art. 2 pkt 16 u.p.z.p. parametry i wskaźniki urbanistyczne³²⁴, zasady, warunki scalania i podziału nieruchomości, szczegółowe warunki zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenie, użytkowanie terenów³²⁵. Ustawodawca nie określa, jakie konkretnie ograniczenia można ustanawiać w planie miejscowym dla danego terenu, ani też nie precyzuje stopnia szczegółowości jego postanowień. Ustalenia miejscowego planu, zarówno obligatoryjne, jak również fakultatywne, nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Dokonując wykładni postanowień miejscowego planu należy stosować więc dyrektywę *in dubio pro libertate*³²⁶.

³²⁴ Do parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu zalicza się: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc parkingowych, odległość linii zabudowy od granicy działki lub osi drogi, gabaryty budynku.

³²⁵ W odniesieniu do planów miejscowych sporządzanych wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy (tzw. uproszczonych miejscowych planów), nie wymaga się zamieszczenia w nich elementów określonych w art. 15 ust. 2-4 u.p.z.p. Plany rewitalizacji mogą zaś w zależności od potrzeb regulować, oprócz elementów określonych w art. 15 u.p.z.p., także te, które zostały określone w art. 37g ust. 2 u.p.z.p.

³²⁶ T. Bąkowski, [w:] *Proces inwestycyjno-budowlany...*, s. 63; M. Kulesza, *Gminne planowanie przestrzenne a inwestycje prywatne*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer, R. Hendler, P. M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, s. 268; K. Buczyński, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Buczyńska, J. Jaworski, s. 54. Zob. wyrok TK z 27.06.2008 r., K 52/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 88; wyrok WSA w Krakowie z 31.07.2017 r., II SA/Kr 609/17, lex nr 2353923.

Większość obligatoryjnych elementów planu miejscowego nie wymaga omówienia. Pewne trudności może jednak wzbudzać pojęcie przeznaczenia terenu. Ustawodawca odnosi pojęcie „przeznaczenia” do różnych desygnatów. W licznych przepisach ustawy przestrzennej jest mowa o „przeznaczeniu terenu” (art. 1 ust. 3, art. 4 ust. 1 i 1a, art. 10 ust. 2 pkt 1a, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i ust. 4, art. 35, art. 37 ust. 1, art. 87 ust. 3a u.p.z.p.). O przeznaczeniu terenów została również poczyniona wzmianka w załączniku nr 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym akcie prawnym zostały ujednoczone oznaczenia rysunku planu miejscowego dla poszczególnych rodzajów przeznaczenia terenu, jakie może być ustalone w planie miejscowym. W tej kategorii zostały wymienione: tereny zabudowy mieszkaniowej, tereny zabudowy usługowej, tereny użytkowane rolniczo, tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej, tereny zieleni i wód, tereny komunikacji oraz tereny infrastruktury technicznej. W art. 14 ust. 3, art. 16 ust. 1, art. 17 pkt 6 c i art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. ustawodawca czyni zaś wzmiankę o „przeznaczeniu gruntów” (najczęściej rolnych i leśnych). W art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest natomiast mowa o „przeznaczeniu nieruchomości”. Zwroty te - jak się wydaje - mają wspólny rdzeń, bo w każdym przypadku chodzi o część powierzchni ziemskiej, a różnica między nimi polega na tym, że teren rozciąga się zwykle na więcej niż jedną nieruchomość. W art. 36 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca używa pojęcia „przeznaczenia nieruchomości” zamiast „przeznaczenia terenu”, ponieważ przepis ten został skonstruowany z perspektywy potrzeb ochrony prawa podmiotowego uprawnionego, któremu przysługuje tytuł prawny do zindywidualizowanej i wyodrębnionej prawnie powierzchni terenu. Mając tę uwagę w pamięci, można przyjąć, że rozważania dotyczące pojęcia przeznaczenia terenu odnoszą się także do pojęcia przeznaczenia nieruchomości.

W doktrynie pojęcie przeznaczenia terenu wyjaśnia się w dwojaki sposób. Reprezentatywny dla pierwszego nurtu jest pogląd M. J. Nowaka, według którego przeznaczenie terenu jest celem, któremu dany teren ma służyć³²⁷. Podobne definicje są formułowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z 15.05.2014 r., II GSK 391/13, NSA stwierdził, że przeznaczenie terenu należy rozumieć jako określenie na przyszłość celu, któremu dany teren ma służyć, co nie może być jednak utożsamiane tylko z inwestycjami budowlanymi³²⁸. Także K. Buczyński zdaje się postrzegać pojęcie przeznaczenia terenu w kategoriach celu, chociaż

³²⁷ M. J. Nowak, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych, s. 29-30.

³²⁸ Zob. wyrok NSA z 15.05.2014 r., II GSK 391/13, lex nr 1481803.

jego stanowisko jest niejednoznaczne³²⁹. Podobny pogląd wyrażają: A. Plucińska-Filipowicz i T. Filipowicz, dodając, że chodzi o cele wynikające z woli gminy³³⁰. Pozostający w drugim nurcie J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski i P. Sosnowski, za przeznaczenie terenu uznają „sposób, w jaki dany teren (czyli wyznaczony obszar) będzie mógł być użytkowany przez właścicieli bądź użytkowników wieczystych”³³¹. M. Szewczyk także uważa, że przeznaczenie terenu określa sposób, w jaki z danego terenu wolno korzystać, dodając, iż z tych względów określa ono sferę powinności. Autor krytykuje praktykę sądów administracyjnych polegającą na używaniu zamiennie pojęć funkcji i przeznaczenia terenu. W jego ocenie funkcja może odnosić się do faktów zarówno obecnych i przyszłych, dotyczących sposobu zabudowy lub innego zagospodarowania terenu. Postawienie znaku równości pomiędzy funkcją, odnoszącą się do faktów, a przeznaczeniem, regulującym powinność, jest obarczone błędem przesunięcia kategoryjnego³³².

W mojej ocenie, zachodzi istotna różnica między ujęciem przeznaczenia jako celu a jako sposobu dozwolonego korzystania z nieruchomości. Należy odpowiedzieć się za pierwszym z przedstawionych nurtów wykładni tego pojęcia. Pamiętać trzeba, że określenie przez gminę przeznaczenia terenu nie zmierza do ustalenia albo wizualizacji aktualnego stanu prawnego lub faktycznego, ani legalizacji istniejącego stanu rzeczy³³³. Nade wszystko jednak gmina nie jest uprawniona do nakładania na nikogo obowiązku zrealizowania zaplanowanego przez nią przeznaczenia nieruchomości³³⁴. Przeznaczenie nieruchomości określa projektowany przez gminę potencjalny stan, który może, choć nie musi, zrealizować się w przyszłości. Zgodnie z art. 35 u.p.z.p., nawet jeśli plan miejscowy zmienia przeznaczenie danej nieruchomości, może być ona wykorzystywana do czasu jej zagospodarowania zgodnie z planem w dotychczasowy sposób, o ile nie zostało w nim przewidziane inne tymczasowe zagospodarowanie terenu. Tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy w planie miejscowym ustalono okres, przez który

³²⁹ K. Buczyński, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz..., s. 47-49.

³³⁰ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, s. 94-95.

³³¹ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, [w:] Leksykon..., s. 174.

³³² M. Szewczyk, Realizacja inwestycji na obszarach bez planów miejscowych..., s. 100-101.

³³³ M. Szewczyk, [w:] Prawo zagospodarowania..., s. 233-234.

³³⁴ K. Buczyński, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz..., s. 48-49; B. Dolnicki, Zakres dopuszczalnych ingerencji w prawo zabudowy, [w:] Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak, red. J. Korczak, K. Sobieralski, s. 113; M. J. Nowak, Procedura i skutki..., s. 20; L. Kupiec, [w:] Gospodarka przestrzenna. Tom V Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, red. L. Kupiec, s. 38; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, s. 449. Zob. też: wyrok NSA z 10.08.2011 r., II OSK 1121/11, lex nr 1151817; wyrok WSA w Warszawie z 23.01.2020 r., I SA/Wa 825/19, lex nr 3085702; Z. Czarnik, Istota i zakres władztwa..., s. 7.

można korzystać z nieruchomości w sposób dotychczasowy do czasu jej zagospodarowania zgodnie z planem, po upływie zastrzeżonego czasu gmina niejako wymusza na właścicielu dostosowanie sposobu wykorzystywania nieruchomości do miejscowego planu. Abstrahując od ekstraordynaryjnych wypadków, właściciel albo użytkownik wieczysty może korzystać z nieruchomości niezgodnie z jej przeznaczeniem, ale przy tym jednocześnie w pełni legalnie. Można wyobrazić sobie na przykład, że nieruchomość przeznaczona na cele budowlane leży odłogiem jako nieużytek albo jest wykorzystywana jako parking (camping, itp.). Ilustracją tego twierdzenia może być też przykład nieruchomości przeznaczonej w planie miejscowym na cele przemysłowe, a w rzeczywistości wykorzystywanej jednak na potrzeby zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub wielorodzinnej³³⁵. Przeznaczenie nieruchomości nie może być utożsamiane z określeniem całego zakresu dozwolonego prawem sposobu korzystania z nieruchomości. Plan miejscowy nie może być uznany jako ustalający od strony pozytywnej całokształt dozwolonej prawem możliwości korzystania z danej nieruchomości. Oznaczałoby to w istocie powrót do zasady zabudowy planowej. Plan miejscowy nie może być także postrzegany jako podstawa nabycia prawa do korzystania z nieruchomości w określony w nim sposób. Technika legislacyjna, którą z woli ustawodawcy stosuje gmina w miejscowym planie, jest dzięki temu spójna z konstrukcją zawartą w definicji prawa własności w art. 140 k.c. W myśl tego przepisu właściciel jest uprawniony do korzystania z rzeczy zasadniczo w każdy sposób, jaki nie został wyłączony na mocy przepisów odrębnych i nie jest sprzeczny z zasadami współżycia społecznego, ani ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa. Nie można zatem podzielić poglądu, w myśl którego gmina, ustalając dla nieruchomości określone przeznaczenie, określa w sposób wyczerpujący sferę możliwości korzystania z niej. Uprawnienia właściciela wynikają przede wszystkim z przepisów ogólnych prawa cywilnego (rzecowego) i szczegółowych w stosunku do nich przepisów prawa administracyjnego, a uchwalenie miejscowego planu na obszarze dotąd nieobjętym regulacją planistyczną może je co najwyżej ograniczyć lub wyłączyć. Określenie celu, jakiemu ma służyć nieruchomość, może pociągać za sobą ograniczenia w korzystaniu z niej przez właściciela i w tym sensie - wyznaczać zakres możliwości realizowania przez niego uprawnień. Niemniej, nie można z tego faktu wywodzić, że jest to wyczerpujące wyliczenie wszystkich uprawnień, przysługujących uprawnionemu w stosunku do danej nieruchomości. Jak zauważono na początku rozważań w Rozdziale II, z prawem własności wiąże się domniemanie uprawnień właściciela, w myśl

³³⁵ Por. J. 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, [w:] ST 2011/4, s. 54.

którego może on czynić z rzeczą wszystko, co nie zostało mu zakazane przez ustawę i nie sprzeciwia się zasadom współżycia społecznego lub społeczno-gospodarczemu przeznaczeniu prawa. Właścicielowi przysługuje prawo do korzystania z nieruchomości w inny sposób niż określony w planie miejscowym, byleby nie naruszał ustanowionych w nim zakazów. Z tego punktu widzenia określenie przeznaczenia jako sposobu, w jaki nieruchomość może być wykorzystywana, wydaje się zbytnim uproszczeniem. Uzupełniająco wypada też zauważyć, że przeznaczenie i zagospodarowanie nieruchomości, będące pewną postacią korzystania z nieruchomości, są osobnymi pojęciami także z woli ustawodawcy. Jak wynika z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. i art. 14 ust. 1 u.p.z.p., plan miejscowy określa nie tylko przeznaczenie, ale też sposób zagospodarowania i warunki zabudowy nieruchomości. W obu tych przepisach pojęcia te zostały wyraźnie oddzielone za pomocą spójników albo znaków interpunkcyjnych. Różnicę, która zachodzi pomiędzy pojęciem przeznaczenia i potencjalnego sposobu zagospodarowania i korzystania z terenu zaakcentowano także w art. 1 ust. 3 u.p.z.p. Ustalenie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu są dwoma osobnymi rodzajami dyspozycji miejscowego planu, co można zaobserwować również w konstrukcji art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Prawo do zagospodarowania nieruchomości, będąc w istocie elementem uprawnienia do korzystania z niej, powinno być odróżnione od jej przeznaczenia. Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że przeznaczenie nieruchomości określa cel, jakiemu zgodnie z wolą gminy, ma ona służyć.

Poczynione uwagi wymagają uzupełnienia o pewne spostrzeżenie. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się wagę dokładnego uregulowania przeznaczenia terenu, ażeby można było bez wątpliwości sprawdzić, której nieruchomości dotyczą poszczególne normy prawne, i ustalić, jaka jest ich treść. Dla danego terenu można jednak określić więcej niż jedno przeznaczenie, pod tym wszakże warunkiem, że wskazane cele nie pozostają względem siebie w sprzeczności. W praktyce w miejscowym planie można danemu terenowi przypisać przeznaczenie podstawowe i uzupełniające (dodatkowe). Dodatkowe przeznaczenie nie może jednak kolidować z podstawowym, ani zmieniać generalnego charakteru zagospodarowania, warunków środowiska przyrodniczego i kulturowego³³⁶. Niedopuszczalne jest wyznaczenie przeznaczenia terenu pod warunkiem³³⁷. Nieprecyzyjne naniesienie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych sposobach zagospodarowania stanowi podstawę

³³⁶ Zob. wyrok NSA z 9.11.2011 r., II OSK 1962/11, lex nr 1152115; wyrok WSA w Poznaniu z 25.10.2012 r., IV SA/Po 835/12, lex nr 1242241; wyrok WSA w Poznaniu z 22.03.2018 r., II SA/Po 1184/17, lex nr 2495302. M. J. Nowak, Sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu..., s. 82-84.

³³⁷ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 4.06.2014 r., II SA/Gd 119/14, lex nr 1485666.

stwierdzenia nieważności planu miejscowego³³⁸. Nie jest też możliwe wprowadzenie zmiany przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie w inny sposób niż przez zmianę planu miejscowego³³⁹.

2.5. Skutki uchwalenia albo zmiany planu miejscowego

Gmina powinna dążyć uregulowania w miejscowym planie stanu prawnego nieruchomości położonych na jej obszarze w taki sposób, żeby nie powodować zmian w sferze prawnej podmiotu mającego do niej tytuł prawny. Obowiązek umieszczenia w treści miejscowego planu powyższych elementów - na czele z przeznaczeniem terenu - pociąga jednak za sobą ten skutek, że jego uchwalenie albo zmiana może oddziaływać na sferę prawną podmiotów mających tytuł prawny do nieruchomości. Uchwalenie albo zmiana miejscowego planu może spowodować zarówno zwiększenie (przez zniesienie ograniczeń ustalonych w poprzednim miejscowym planie), jak też zmniejszenie zakresu prawnej możliwości korzystania z danej nieruchomości (przez ustanowienie nowych ograniczeń albo zmianę na niekorzyść już istniejących). Skutkiem regulacji przestrzennej może być wzrost lub spadek wartości prawa do nieruchomości objętej zasięgiem planu miejscowego³⁴⁰. Ponadto, z ograniczeniem sfery możliwości korzystania z nieruchomości może wiązać się szkoda ujawniająca się w innych składnikach majątku właściciela.

Przykładowo, miejscowy plan może wprowadzić ograniczenia w zabudowie nieruchomości wynikające ze zmiany jej przeznaczenia albo ustanowienia innych reguł sposobu korzystania z niej. Pierwszy przypadek ma miejsce, gdy dla nieruchomości w miejscowym planie zostanie ustalone przeznaczenie mniej korzystne, np. nastąpi zmiana przeznaczenia z celów zabudowy mieszkaniowej na tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej lub infrastruktury technicznej, czy też tereny zieleni i wód. W drugiej sytuacji zmiana może dotyczyć tylko modyfikacji wskaźników i parametrów określających dopuszczalny sposób zabudowy nieruchomości, nie ingerując w postanowienia dotyczące jej przeznaczenia. Dla zilustrowania tej sytuacji można przytoczyć przykład, w którym w miejscowym planie zmiana dotyczy wyłącznie wskaźnika regulującego minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, wyznaczającej

³³⁸ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 22.03.2018 r., II SA/Po 1184/17, lex nr 2495302; wyrok NSA z 8.08.2012 r., II OSK 1334/12, niepubl.; wyrok NSA z 20.01.2011 r., II OSK 2235/10, lex nr 953038.

³³⁹ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 13.10.2010 r., SA/Wr 397/10, lex nr 726575.

³⁴⁰ K. Gabrel, Skutki finansowe uchwalenia lub zmiany planów zagospodarowania przestrzennego, [w:] N. 2007/5, s. 34; M. J. Nowak, P. Mickiewicz, [w:] Plan zagospodarowania przestrzennego województwa..., s. 67; M. J. Nowak, Procedura i skutki..., s. 20.

powierzchnię nieruchomości, która nie może być zabudowana, czy też, na której nie można wzniesić żadnych trwałych urządzeń lub naniesień. Podobnie, przesunięcie linii zabudowy lub postanowienia zmniejszające maksymalną wysokość budynku mogą także wpływać na sposób wykonywania prawa do zabudowy nieruchomości. W tych sytuacjach zmiany w miejscowym planie mogą mieć też odwrotny kierunek, powodujący zmniejszenie uprzednio ustanowionych ograniczeń.

Ustawodawca przewidział mechanizmy korygujące zarówno negatywne, jak też pozytywne dla właściciela skutki uchwalenia albo zmiany planu miejscowego. W razie wzrostu wartości nieruchomości i zbycia jej w terminie pięciu lat od dnia wejścia w życie planu, organ wykonawczy gminy na mocy art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wydaje decyzję o ustaleniu jednorazowej opłaty planistycznej (zwaną również mylącó rentą planistyczną) obciążającej właściciela³⁴¹. Wysokość opłaty określa się za pomocą stawki procentowej ustalonej w planie miejscowym, która nie może przekraczać 30% wzrostu wartości nieruchomości. Opłata planistyczna ma charakter niebędącej podatkiem daniny publicznej ściąganej przez organ wykonawczy gminy³⁴². Ten aspekt oddziaływania planu miejscowego i regulacji należy pozostawić bez dalszej analizy, ponieważ wykracza poza zakres problematyki badawczej. Przedmiot pracy został bowiem zawężony wyłącznie do negatywnych następstw uchwalenia albo zmiany planu. W takiej sytuacji właściciel nieruchomości nabywa *ex lege* na mocy art. 36 ust. 1 u.p.z.p. roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części. Jeżeli nieruchomość, której wartość obniżyła się w związku z uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego zostanie zbyta, właściciel uzyska na mocy art. 36 ust. 3 u.p.z.p. roszczenie o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości.

³⁴¹ Instytucje z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. oraz z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. zostały skonstruowane symetrycznie, a według założeń mają się równoważyć. Zob. I. Czaja-Hliniak, Opłata planistyczna jako dochód własny gminy, [w:] C. 2007/45, s. 15; M. Berdysz (red.), [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w praktyce. Fachowy poradnik dla urbanistów, architektów i inżynierów budownictwa, Część 9, Rozdział 1, Podrozdział 1, s. 3; K. Sulczewska, Opłata planistyczna oraz opłata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza, [w:] SPE, t. XCII, 2014, s. 139; Ł. Walo, Postępowanie w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej a stosowanie przepisów ordynacji podatkowej oraz ustawy o finansach publicznych w zakresie terminów, odsetek oraz ulg w jej zapłacie, [w:] C. 2015/76, s. 41; M. Wolanin, Opłata planistyczna w planowaniu przestrzennym, cz. I, [w:] N. 2005/4, s. 12. Na gruncie ustawy z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym pojęcie renty planistycznej było używane dla określenia zarówno roszczeń uprawnionego o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości, jak i obowiązku zapłaty opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Zob. E. Janeczko, Renta planistyczna na tle art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Rej. 2001/1, s. 61-62; R. Kosior, M. Wepa, Wpływ planowania przestrzennego na wartość nieruchomości – renta planistyczna (cz. I), [w:] Rej. 2005/10, s. 95.

³⁴² I. Czaja-Hliniak, Opłata planistyczna..., s. 18; Ł. Walo, Postępowanie w przedmiocie..., s. 42; G. Zalas, Publicznoprawne niepodatkowe należności związane z prawem rzeczowym do nieruchomości, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, s. 215. Odmiennie: M. Gdesz, Procesowe problemy renty planistycznej, [w:] N. 2004/6, s. 1.

Ustawowe konstrukcje mające na celu neutralizować negatywne i pozytywne oddziaływanie miejscowego planu na nieruchomości, dotyczą także użytkowników wieczystych. Uwagi, jakie zostały w dalszej części pracy poczynione co do sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości, znajdują odpowiednie zastosowanie do użytkowników wieczystych.

Przedstawione przepisy tworzą trzon regulacji odpowiedzialności gminy za skutki uchwalenia albo zmiany miejscowego planu. Poza przypadkami, które zostały uregulowane w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., ustawodawca przewidział kilka przepisów normujących sytuacje szczególne, na temat których wzmianki zostaną poczynione na dalszym etapie rozważań. Poza tymi uwagami szczegółowa analiza sytuacji szczególnych nie jest możliwa ze względu na ograniczone ramy pracy.

3. Wpływ planu miejscowego na prawo własności nieruchomości

3.1. Wprowadzenie

Powyższa prezentacja dowodzi, że wpływ planu miejscowego uwidacznia się nie tylko na płaszczyźnie prawa administracyjnego, lecz także - prywatnego. Z punktu widzenia pracy kluczowe jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czym jest plan miejscowy z perspektywy prawa cywilnego i w jaki sposób oddziałuje on na prawo własności nieruchomości. Przy zakreśleniu w ten sposób pola badawczego punktem wyjścia do dalszych rozważań powinna być treść art. 140 k.c. Zgodnie z tym przepisem właściciel może z wyłączeniem innych osób w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Jak zauważono wcześniej, przedmiotem analizy są wyłącznie przypadki uszczuplenia prawa własności nieruchomości i użytkownika wieczystego. Ustaliwszy, że jedynie postanowienia miejscowego planu - spośród aktów i dokumentów planistycznych - mogą stanowić źródło ograniczeń własności, można przeprowadzić dalszą ich analizę, spoglądając na problem przez pryzmat konstrukcji i instytucji wypracowanych w prawie cywilnym. Na tle art. 140 k.c. wyjaśnienia wymagają następujące zagadnienia: po pierwsze, czy ustalenia miejscowego planu należy uznać za wyznaczające ustawowe ograniczenia prawa własności, czy też jego

społeczno-gospodarcze przeznaczenie (pkt 3.2); po drugie, czy postanowienia miejscowego planu ograniczają treść prawa (uprawnienia składające się na podmiotowe prawo własności), czy też jedynie - sposób jego wykonywania (pkt 3.3.); po trzecie, jakie uprawnienia właściciela, współtworzące jego prawo podmiotowe, mogą być ograniczone postanowieniami planu (pkt 3.4.).

3.2. Charakter prawny ograniczeń prawa własności w planie miejscowym

Art. 140 k.c. stanowi, że granice prawa własności wynikają z trzech źródeł: ustaw, zasad współżycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. W nauce prawa te granice uważa się za wyznaczające treść prawa właściciela³⁴³. Prawo własności postrzegane od strony pozytywnej umożliwia właścicielowi czynienie z rzeczą wszystkiego, co nie zostało zabronione w ustawie i nie narusza zasad współżycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa³⁴⁴. Ustawodawca statuuje w tym przepisie domniemanie kompetencji właściciela, które wynika z istoty prawa własności. Dostrzegając trzy rodzaje granic prawa własności, należy więc rozważyć, czy ingerujące w nie postanowienia miejscowego planu stanowią rodzaj ograniczenia wynikającego z ustawy, czy jednak ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa.

W nauce prawa ścierają się odmienne stanowiska co do źródła ograniczeń dokonywanych na podstawie miejscowych planów. Według części przedstawicieli doktryny ograniczenia prawa własności wynikające z ustawy mogą być ustanowione nie tylko wprost w akcie prawnym rangi ustawowej, ale też w rozporządzeniu, jeżeli zostało wydane na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego³⁴⁵. W doktrynie w powyższym nurcie interpretacyjnym zgłoszono także stanowisko dalej idące, w myśl którego postanowienia miejscowego planu ingerujące w

³⁴³ T. Dybowski, *Zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa a prawo własności*, [w:] Tomasz Dybowski *Dzieła zebrane*, s. 235; J. Ignatowicz, P. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, s. 68; T. Filipiak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, red. A. Kidyba, s. 21-23; E. Gniewek, [w:] *SPP. Tom. 3 Prawo rzeczowe...*, s. 137-138; Z. Radwański, *Czy klauzula generalna społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa powinna określać treść prawa własności*, [w:] *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, s. 228; G. Matusik, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II...*, s. 5-8; A. Stelmachowski, [w:] *SPP. Prawo rzeczowe. Tom 3...*, s. 228, 239; J. Wasilkowski, *Pojęcie własności w świetle kodeksu cywilnego*, [w:] *PiP 1965/12*, s. 826. Zob. także: wyrok SN z 13.01.2011 r., III CSK 85/10, lex nr 686143, uchwałę SN z 16.07.1980 r., III CZP 45/80, OSNC 1981/2-3/25.

³⁴⁴ Zob. uchwałę SN z 28.08.1997 r., III CZP 36/97, OSNC 1998/1/4.

³⁴⁵ E. Gniewek, [w:] *SPP Tom. 3 Prawo rzeczowe...*, s. 142; A. Machnikowska, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, s. 375; M. Orlicki, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I...*, s. 1099-1100; Z. Radwański, *Systemowe pojęcie własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21 i art. 64 Konstytucji)*, [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Budziło, s. 49.

prawo własności są również ograniczeniem ustawowym³⁴⁶. Na przeciwległym biegunie sporu można umieścić pogląd, zgodnie z którym ograniczenia własności mogą wynikać tylko z ustawy w wąskim, formalnym znaczeniu³⁴⁷, co eliminuje z tej kategorii plan miejscowy. Jakkolwiek nie zawsze przy okazji obrony tej koncepcji wyciągane są dalej idące wnioski, wykluczenie, że postanowienia planu miejscowego są rodzajem ustawowego ograniczenia prawa własności, wymusza uznanie ich za rodzaj restrykcji mieszczących się w klauzuli generalnej społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa³⁴⁸. Zasady współzycia społecznego nie przystają bowiem do charakteru regulacji podejmowanej w miejscowym planie, ponieważ są wprowadzane z pozaprawnego zbioru reguł moralnych i obyczajowych.

W nauce prawa klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności wzbudza kontrowersje. W czasach ustroju socjalistycznego była ona ściśle związana ze różnicowaniem formy, przedmiotu i zakresu ochrony prawa własności³⁴⁹. Aktualnie postuluje się odejście od klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa jako instytucji wyznaczającej granicę prawa własności³⁵⁰, a niekiedy podnosi się, że w tym zakresie regulacja ta jest martwa³⁵¹. Niemniej jednak część przedstawicieli nauki słusznie stara się nadać jej nowe znaczenie w zmienionych warunkach społeczno-gospodarczych. Obecnie treść tej klauzuli wyjaśnia się w kontekście ekonomicznej i społecznej funkcji prawa oraz celu, jakiemu ma ono służyć³⁵²,

³⁴⁶ M. Habdas, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność..., s. 34; E. Gniewek, [w:] SPP Tom. 3 Prawo rzeczowe..., s. 141-142; B. Dolnicki, Zakres dopuszczalnych ingerencji w prawo zabudowy..., s. 113; A. Klein, Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego, s. 33-34; Z. Leoński, M. Szewczyk, Podstawowe instytucje..., s. 81-82; Z. Leoński, M. Szewczyk, Zasady prawa budowlanego..., s. 142-143; S. Słotwiński, Ograniczenie prawa własności przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2018 roku, [w:] Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, t. XII, 2019 nr 1, s. 277.

³⁴⁷ Z. Czarnik, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości, [w:] ZNSA 2006/2, s. 44-46; G. Matusik, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II..., s. 10; M. Wyrzykowski, Granice praw i wolności – granice władzy, [w:] Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowywanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 48-49.

³⁴⁸ M. Orlicki, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I..., s. 1100-1101; E. Gniewek, [w:] SPP Tom. 3 Prawo rzeczowe..., s. 107-108, 173.

³⁴⁹ T. Dybowski, Przemiany stosunków własnościowych w PRL, [w:] Prace cywilistyczne. Księga pamiątkowa Profesora Jana J. Winiarza, red. S. Wójcik, s. 41; G. Matusik, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II..., s. 12; J. Wasilkowski, [w:] System Prawa Cywilnego. Tom II. Prawo własności i inne prawa rzeczowe, red. J. Ignatowicz, s. 50; J. Wasilkowski, Pojęcie własności..., s. 827.

³⁵⁰ E. Gniewek, [w:] SPP Tom. 3 Prawo rzeczowe..., s. 148.

³⁵¹ J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki, [w:] Kodeks cywilny..., s. 50; Z. Radwański, Czy klauzula generalna społeczno-gospodarczego..., s. 238; Z. Radwański, M. Zieliński, Uwagi *de lege ferenda* o klauzulach generalnych w prawie prywatnym, [w:] PL 2001/2, s. 29; S. Rudnicki, Własność, [w:] Nieruchomości. Problematyka prawna, red. G. Bieniek, S. Rudnicki, s. 1033; M. Safjan, Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji), [w:] PiP 1990/11, s. 57-58; T. Zieliński, Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym, [w:] PiP 1997/11-12, s. 144-145.

³⁵² G. Matusik, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. KPP..., s. 13; B. Sitek, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 294.

jak też potrzeby konwergencji interesu publicznego i prywatnego³⁵³. W zależności od przedmiotu i podmiotu prawa jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie przybiera różną treść, więc nie można nadawać mu jednolitego znaczenia adekwatnego do każdej sytuacji, a rekonstrukcja treści tej klauzuli powinna być dokonywana w odniesieniu do konkretnego prawa własności, nie zaś pewnej kategorii prawa podmiotowego jako takiego³⁵⁴. Oprócz problematycznej kwestii znaczenia klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, wątpliwości budzi także, czy może ona ograniczać treść własności. Obok nurtu dominującego w nauce prawa zgłaszany jest także pogląd, w myśl którego klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa określa jedynie sposób wykonywania prawa własności, nie będąc ograniczeniem jego treści³⁵⁵.

Problem powiązania rodzaju ingerencji w uprawnienia właścicielskie na mocy miejscowego planu z regulacją ustawową lub klauzulą generalną społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa można rozpatrywać na płaszczyźnie prawa konstytucyjnego. W myśl art. 64 ust. 3 K. własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim to ograniczenie nie narusza istoty prawa. Na tym tle powstają wątpliwości, czy miejscowy plan spełnia wymóg ustawowej formy stanowienia ograniczeń prawa własności. Na rozwiązanie problemu rzutuje także spór o charakter prawny miejscowego planu, który był sygnalizowany wyżej. W nauce prawa został również zasygnalizowany problem konstytucyjności ograniczeń prawa własności na mocy klauzul generalnych zasad współżycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, ponieważ ograniczenia te nie są wprowadzane na mocy ustawy³⁵⁶.

Zwolennicy koncepcji uznania miejscowego planu za rodzaj ustawowego ograniczenia prawa własności twierdzą, że ustawą w rozumieniu art. 140 k.c. jest całościowy obowiązuje ustawy³⁵⁷. W ocenie adherentów tego poglądu zachowane są standardy konstytucyjne ingerencji w prawo własności. Zgodność z wymogami ustawy zasadniczej jest zapewniona

³⁵³ E. Gniewek, [w:] SPP Tom. 3 Prawo rzeczowe..., s. 147; B. Sitek, Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 294.

³⁵⁴ J. Ignatowicz, Prawo rzeczowe, s. 71; E. Gniewek, [w:] SPP Tom. 3 Prawo rzeczowe..., s. 147; G. Matusik, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II..., s. 13.

³⁵⁵ J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki, [w:] Kodeks cywilny..., s. 49; S. Rudnicki, Własność, [w:] Nieruchomości. Problematyka prawna..., s. 1032.

³⁵⁶ Za konstytucyjnością takiego rozwiązania opowiada się J. Ignatowicz, Prawo rzeczowe, s. 70. Odmienne: Z. Radwański, Czy klauzula generalna społeczno-gospodarczego..., s. 233.

³⁵⁷ J. Ignatowicz, Prawo rzeczowe, s. 68; A. Machnikowska, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., 375-376; W. Szydło, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 344; Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 61; Ł. Pośpiech, Poglądy orzecznictwa..., s. 158; J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki, [w:] Kodeks cywilny..., s. 61-64.

przez to, że wydanie miejscowego planu następuje na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. W istocie źródło uszczuplenia prawa własności stanowią przepisy ustawy, które upoważniają organy władzy publicznej do wydania aktu prawnego, natomiast wszelkie akty normatywne (w tym plan miejscowy) stanowione przez organy administrujące mają charakter wykonawczy w stosunku do ustawy³⁵⁸. Plany miejscowe służą więc jedynie konkretyzacji ustanowionych na poziomie ustawy przestrzennej ograniczeń prawa własności³⁵⁹. Wymóg zachowania ustawowej formy norm ingerujących w prawo własności w ustawie należy rozumieć więc w ten sposób, że przepisy ograniczające nie mogą mieć samoistnej podstawy w innym niż ustawa akcie normatywnym³⁶⁰.

Przeciwnicy powyższej koncepcji przyjmują celowo albo mimowolnie, że z punktu widzenia art. 140 k.c. ograniczenia wynikające z planu miejscowego powinno się traktować jako efekt stosowania klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Na rzecz tego poglądu można przedstawić dwutorową argumentację. Podkreśla się, że ograniczenia ustawowe prawa własności nie mogą być ustanowione w akcie niższego rzędu niż ustawa. Miejscowy plan nie jest aktem prawnym rangi ustawowej. Ustawodawca przesądził o wykluczeniu innych aktów normatywnych niż ustawy z ustawowych ograniczeń prawa własności przez uchylenie art. XVI Przepisów wprowadzających Kodeks cywilny³⁶¹. Artykuł ten stanowił, że ustawą w rozumieniu kodeksu cywilnego jest każdy obowiązujący przepis prawa. Ustawa określa jedynie tryb, w jakim plan miejscowy powinien być uchwalony, nie stanowi zaś o treści ingerencji. W rezultacie należy przyjąć, że ograniczenia ustanawiane w miejscowym planie nie spełniają wymogów norm wyznaczających standard konstytucyjnej ochrony własności³⁶².

³⁵⁸ J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 90; M. Kotulski, *Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, s. 43; B. Dolnicki, *Prawo zabudowy a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] *SIA 2017/15*, s. 15; P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...*, s. 238; J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, s. 138; S. Jarosz-Żukowska, *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności w praktyce orzeczniczej polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnicki, s. 214.

³⁵⁹ Z. Niewiadomski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 69; K. Ważny, *Wolność zabudowy (wolność zagospodarowania terenu) w świetle art. 140 kodeksu cywilnego oraz art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, red. T. Bąkowski, s. 120; M. Zdyb, [w:] *SPA. Prawo administracyjne...*, s. 618.

³⁶⁰ E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz art. 1-449¹⁰...*, s. 516; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, s. 110-112.

³⁶¹ Zob. art. 2 ustawy z 28.07.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. 1990 nr 55, poz. 321). Zob. E. Gniewek, [w:] *SPP Tom. 3 Prawo rzeczowe...*, s. 141.

³⁶² Z. Czarnik, *Prawo własności nieruchomości osoby fizycznej a granice prawotwórczej samodzielności gminy*, [w:] *C. 1999/11*, s. 17; K. Świdorski, *Uwagi na temat prawnych instrumentów...*, s. 24-25; S. Zwolak, *Ochrona prawa własności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *PPE 2014/1*, s. 114-115.

Przy okazji podnosi się również, że wskutek regulacji miejscowego planu ingerującej w różnym zakresie i w różny sposób w prawa podmiotowe dochodzi do niedopuszczalnego zróżnicowania statusu prawnego właścicieli nieruchomości. Niekiedy podważa się także, że miejscowy plan jest aktem normatywnym w znaczeniu materialnym, stawiając znak zapytania nad generalnym charakterem zwartych w nich norm³⁶³. Niejako obok podawania w wątpliwość skuteczności oraz dopuszczalności ustanawiania ograniczeń prawa własności w miejscowych planach jest prezentowana argumentacja w oparciu o przepisy prawa cywilnego. W nauce prawa zauważa się niekiedy, że plany miejscowe kształtują społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości, które pokrywa się w istocie z treścią klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności³⁶⁴.

W orzecznictwie można zauważyć przychylność wobec koncepcji uznania planu miejscowego za ograniczający prawo własności ze względu na określenie jego społeczno-gospodarczego przeznaczenia. W jednym z orzeczeń TK uznał, że „plany zagospodarowania przestrzennego stanowią jeden z wyznaczników społeczno-gospodarczego przeznaczenia praw własności nieruchomości położonych na terenie objętym planem”³⁶⁵. Problematyka granic prawa własności i klauzuli generalnej społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa była także przedmiotem wyroku SN z 21.08.2019 r., I CSK 352/18³⁶⁶. Z uzasadnienia tegoż orzeczenia można wywnioskować, że SN wywodzi treść społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności nieruchomości z postanowień aktów planistycznych. SN uznaje przy tym, że jest ono kształtowane zarówno przez obowiązujący, jak też uchylony plan miejscowy i studium. Nie sposób jednak przyjąć, że te wypowiedzi świadczą o ukształtowaniu się stałej linii orzeczniczej.

Podejmując próbę rozstrzygnięcia dostrzeżonego problemu, należy wziąć pod uwagę kilka jego aspektów.

Po pierwsze, w pewnym zakresie problem konstytucyjności ingerencji we własność na mocy miejscowego planu był już podejmowany w judykaturze. Odnośnie do wymogu zachowania formy ustawowej ograniczeń praw i wolności TK zajmuje rygorystyczne stanowisko. Pogląd bardziej radykalny opiera się na literalnej wykładni art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 K. Obowiązek

³⁶³ Z. Czarnik, *Prawo własności nieruchomości...*, s. 17-18.

³⁶⁴ E. Gniewek, [w:] SPP. Tom. 3 *Prawo rzeczowe...*, s. 106-108.

³⁶⁵ Zob. postanowienie TK z 18.04.2000 r., SK 23/98, OTK 2000/3/93.

³⁶⁶ Zob. wyrok SN z 21.08.2019 r., I CSK 352/18, lex nr 2730221.

ustanowienia ograniczeń własności w drodze ustawy dla zachowania zgodności regulacji z normami konstytucyjnymi jest przez jego zwolenników rozumiany dosłownie³⁶⁷. Zgodnie zaś z poglądem bardziej permissywnym dokonywanie ograniczeń wolności i praw w akcie rangi niższej niż ustawa jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy ustawa zawiera reguły umożliwiające odtworzenie zarysu ingerencji. Zakazane jest tworzenie blankietowych norm prawnych, na mocy których organy władzy wykonawczej i samorząd terytorialny swobodnie decydowałyby o kształcie ingerencji w prawa i wolności. Dochowanie formy ustawowej ograniczeń powinno być bezwzględnie wymagane tylko w odniesieniu do praw osobistych i politycznych. Prawa i wolności ekonomiczne, socjalne, a także kulturalne mogą być zaś pod pewnymi warunkami ograniczane na podstawie regulacji wykonawczych do ustawy, gdyż ich znaczenie jest mniejsze niż praw i wolności osobistych i politycznych³⁶⁸.

Mogłoby się z pozoru wydawać, że postawienie surowych wymogów formalnych pociąganie za sobą niechybnie konieczność stwierdzenia niekonstytucyjności ustalania ograniczeń prawa własności w miejscowym planie. Pomimo wyrażonych poglądów na temat konieczności zachowania ustawowej formy ingerencji w wolności i prawa, TK nie zgłosił jednak takich wątpliwości³⁶⁹. W postanowieniu z 18.04.2000 r., SK 23/98, TK zauważył, że: „Jakkolwiek instytucja planowania przestrzennego nie jest wprost przewidziana w konstytucji, to jej ustawowe powołanie i ukształtowanie odpowiada standardom demokratycznego państwa prawa. Przewidziana była zarówno w ustawodawstwie okresu międzywojennego, jak i okresu powojennego, zarówno w Polsce, jak i w innych państwach europejskich.”³⁷⁰. W wyroku z 7.02.2001 r., K 27/00, TK nie przychylił się zaś do podnoszonego przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 13.07.2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadzającego w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.z.p. możliwość ustalenia ograniczeń w planie miejscowym w lokalizowaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych z art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 K. W powołanej skardze podnoszono zarzut uchybienia wymogowi zachowania formy ustawy dla wprowadzenia ograniczeń własności. W ramach nowelizacji, na kanwie której skarga została wywiedziona, został dodany art. 31a u.z.p. Przepis ten wyposażał gminy w kompetencję do ustalenia w

³⁶⁷ Zob. wyrok TK z 19.05.1998 r., U 5/97, OTK 1998/4/46; wyrok TK z 11.05.1999 r., P 9/98, OTK 1999/4/75.

³⁶⁸ Zob. wyrok TK z 10.04.2001 r., U 7/00, OTK 2001, nr 3, poz. 56; wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000/1/3; wyrok TK z 10.07.2014 r., P 19/13, OTK-A 2014/7/71. L. Garlicki, Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), [w:] PiP 2001/10, s. 12.

³⁶⁹ Zob. postanowienie TK z 18.04.2000 r., SK 23/98, OTK 2000/3/93; wyrok TK z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001/2/29; wyrok TK z 16.04.2002 r., SK 23/01, OTK-A 2002/3/26.

³⁷⁰ Zob. postanowienie TK z 18.04.2000 r., SK 23/98, OTK 2000/3/93.

miejscowym planie zakazu budowy na danym terenie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, jeżeli uzasadniony byłby on dążeniem do przeciwdziałania negatywnym skutkom określonych działań dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokajania potrzeb i interesów konsumentów. Dodany w tej nowelizacji art. 31a u.z.p. został uznany przez TK za zgodny z art. 2 K. Badając zgodność z normami konstytucyjnymi wspomnianych przepisów TK stwierdził, że ustalenie w opisanych okolicznościach w planie miejscowym (a zatem w akcie normatywnym niebędącym ustawą) zakazu zabudowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych mieści się w wymienionym w art. 31 ust. 3 K. katalogu wartości uzasadniających ograniczenie praw oraz wolności. Ponadto, TK nie podzielił zarzutu, że powyższe przepisy naruszają zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa³⁷¹. W wyroku z 16.04.2002 r., SK 23/01, TK uznał, zaś że: „Pamiętać należy, że nie uważa się za stanowiące niedopuszczalne konstytucyjne ograniczenia prawa własności inne obowiązki o charakterze publicznoprawnym, np. wynikające z (...) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wielu innych, chociaż prowadzą do ograniczenia jego podstawowych atrybutów. Przyjęcie sugerowanej przez skarżącą abstrakcyjnej i jednocześnie bezwzględnej konstrukcji prawa własności oraz wynikających z niego uprawnień prowadzić musiałoby do zakwestionowania sensu istnienia prawa publicznego jako systemu norm prawnych mających na celu zapewnienie ładu publicznego w państwie.”³⁷². Powyższe twierdzenia świadczą o tym, że TK aprobuje w pełni dopuszczalność kształtowania uprawnień właścicielskich w planie miejscowym na marginesie rozważań odnośnie do zasady proporcjonalności ograniczeń tego prawa. Powołane wyroki zachowały aktualność na gruncie nowej ustawy przestrzennej.

Przytoczone wypowiedzi orzecznicze co do warunków ingerencji w prawo własności w akcie normatywnym innego rodzaju niż ustawa i jednoczesnej dopuszczalności ustanawiania ich w miejscowym planie mogą sprawiać wrażenie niekonsekwentnych. Wrażenie to ustępuje, gdy uświadomimy sobie, że – o czym była mowa wcześniej (Rozdział II, pkt 2.3.) – miejscowe plany są z mocy art. 87 ust. 2 K. aktami powszechnie obowiązującymi, tak jak ustawy, aczkolwiek moc każdego z nich jest ograniczona do obszaru gminy, która plan ustanowiła. Trudno wyobrazić sobie, aby możliwe było prowadzenie polityki przestrzennej bez udzielenia gminie kompetencji w tej dziedzinie. Z poziomu centralnego nie można wszakże tworzyć regulacji, które uwzględniają należycie lokalne potrzeby, zasoby i uwarunkowania. Jednostki

³⁷¹ Zob. wyrok TK z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001/2/29.

³⁷² Zob. wyrok TK z 16.04.2002 r., SK 23/01, OTK-A 2002/3/26.

samorządu terytorialnego zostały uprawnione do stanowienia powszechnie obowiązujących norm prawnych tylko w akcie prawa miejscowego, więc miejscowy plan nie może przybrać formy ustawy ani rozporządzenia. W obowiązującym stanie prawnym nie ma żadnego innego alternatywnego środka prawnego, za pomocą którego możliwe byłoby wykonywanie przez gminę powierzonych jej zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni w taki sposób, jaki umożliwia miejscowy plan. Nie należy także tracić z pola widzenia, że tworzenie w planie miejscowym norm prawnych ingerujących w prawa własności obywateli służy urzeczywistnianiu innych wartości podlegających ochronie w świetle ustawy zasadniczej, na czele z porządkiem publicznym, bezpieczeństwem państwa, ochroną środowiska naturalnego, dziedzictwa kulturowego, jak i zasadą zrównoważonego rozwoju. Podczas wykładni art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 K. należy stosować nie tylko wykładnię językową, która zdawałaby się wymagać w każdym przypadku wprowadzenia ograniczeń własności formy ustawy, ale także – systemową oraz funkcjonalną.

Po drugie, niesłuszne byłoby dążenie do zrównania treści klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa i (społeczno-gospodarczego) przeznaczenia nieruchomości, jakie jest ustalane w miejscowym planie³⁷³. Klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa reguluje granice każdego prawa własności, niezależnie od tego, czy jego przedmiotem jest nieruchomość, czy też ruchomość. Plan miejscowy może regulować natomiast wyłącznie stan prawny nieruchomości. Nie każda nieruchomość jest objęta zasięgiem planu miejscowego, a jednak każde prawo do nieruchomości ma swoje społeczno-gospodarcze przeznaczenie. Treść tej klauzuli generalnej nie może być więc wypełniona wyłącznie ustaleniami planu miejscowego dotyczącymi przeznaczenia nieruchomości. Jednakowoż, nie oznacza to, że plan miejscowy nie może wpływać na jej treść w pewnym zakresie³⁷⁴.

Po trzecie, pojawia się wątpliwość, czy rozróżnienie na granice prawa własności wyznaczone przez ustawę, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa byłoby w pełni konsekwentne, gdyby uznać, że ustalenia miejscowego planu stanowią rodzaj ingerencji pozaustawowej. W założeniu ustawodawcy każdy z rodzajów ograniczenia prawa własności odsyła do innego zbioru reguł. Ingerencje ustawowe mają źródło w zbiorze norm prawnych, natomiast wynikające z klauzul generalnych – w zbiorze pozanormatywnych reguł

³⁷³ W nauce prawa także podkreśla się konieczność odróżnienia społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa od przeznaczenia rzeczy. Zob. Z. Radwański, Czy klauzula generalna społeczno-gospodarczego..., s. 231; A. Stelmachowski, [w:] SPP Prawo rzeczowe. Tom 3..., s. 244.

³⁷⁴ T. Dybowski, Zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze..., s. 248.

etycznych lub społeczno-gospodarczych. W nauce prawa nie budzi wątpliwości, że przez stworzenie klauzuli odsyłającej do pozaprawnego zbioru reguł postępowania czy wartości nie dochodzi do przekształcenia tych norm w *stricte* prawne, mimo że sama klauzula generalna (odsyłająca) jest konstrukcją normatywną³⁷⁵. Trudności z przypisaniem normy do kategorii ograniczeń ustawowych albo pozaprawnych mogą natomiast ujawnić się, gdy dochodzi do normatywizacji reguły pozaprawnej polegającej na ujęciu jej treści w osobnym przepisie prawa. Jeżeli reguła pozaprawna niesie ze sobą tę samą treść, jak skonstruowany na jej podstawie przepis prawa pozytywnego, może pojawić się wątpliwość, czy wprowadzone ograniczenie prawa podmiotowego ma charakter normatywny, pozanormatywny, czy też mieszany³⁷⁶. Wydaje się, że w tej sytuacji wypada dać pierwszeństwo reżimowi prawnemu, a w konsekwencji przyjąć, że ograniczenia, które są ustanowione w przepisie ustawy, ale mają treść tożsamą lub podobną do pozaprawnych reguł etycznych albo społeczno-gospodarczych, są rodzajem ingerencji ustawowej. Jeśli reguła etyczna zostaje wcielona w całości lub części do porządku prawnego, przyjmując postać powszechnie obowiązującego przepisu prawa, jej naruszenie jest uznawane przede wszystkim za bezprawne. Bez znaczenia dla klasyfikacji prawnej pozostaje wówczas, że sankcjonowane zachowanie jest jednocześnie nieetyczne. Podobnie należałoby rozstrzygnąć sytuację, gdy norma prawna kształtuje regułę pozaprawną. W systemach legalistycznych, a zwłaszcza w systemie prawa kontynentalnego, normy prawne zyskują pierwszeństwo przed pozanormatywnymi. Nie do pomyslenia byłoby podważanie mocy obowiązującej lub zakresu normy ustawowej za pomocą reguły przynależącej do zbioru pozaprawnego. Ponadto, uznanie ograniczeń prawa własności ustanawianych w miejscowym planie za przejaw zastosowania przewidzianej w art. 140 k.c. klauzuli generalnej społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa byłoby sprzeczne z jej konstrukcją. Klauzule generalne (odsyłające) służą rozszerzeniu luzu decyzyjnego, odformalizowaniu, uelastycznieniu procesu stosowania prawa, które jest już ukształtowane przez obowiązujące normy prawne³⁷⁷, nie zaś – wywodzeniu z nich przy okazji stanowienia prawa kolejnych, sztywnych reguł normatywnych w postaci zakazów lub nakazów.

Po czwarte, przyjęcie poglądu, że ograniczenia prawa własności w planie miejscowym i we wszystkich innych aktach wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego wynikają ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, prowadziłyby nie tylko do zatarcia

³⁷⁵ L. Leszczyński, Tworzenie generalnych klauzul odsyłających, s. 10, 164.

³⁷⁶ Podobne rozważania były podejmowane przez teoretyków i filozofów prawa odnośnie do zasad współzycia społecznego. Zob. L. Leszczyński, Tworzenie generalnych..., s. 95.

³⁷⁷ Tamże, s. 45-48, 147-150, 167-169.

normatywnych i pozanormatywnych granic prawa własności, ale ponadto do rozbicia koherentności w obrębie samej klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Wówczas wśród ograniczeń wynikających ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa należałoby konsekwentnie umieścić szereg innych, bardzo zróżnicowanych norm prawnych ustanawianych na poziomie rozporządzeń, z których wywodzi się uszczuplenie uprawnień właściciela. Przy czym, charakter tych norm częstokroć miałby niewiele wspólnego z funkcją społecznej lub ekonomicznej prawa.

Po piąte, gdyby przepisy ingerujące w prawo własności przyjmowane w planie miejscowym były uznane za ustanawiające jego granice przez dookreślenie treści społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, należałoby stwierdzić, że wszelkie inne sposoby wykonywania prawa własności niż sprecyzowane w planie miejscowym są sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa i wobec tego pozostają poza treścią prawa podmiotowego. Właściciel wykonujący swoje prawo w sposób inny niż opisany w postanowieniach miejscowego planu działałby poza granicami uprawnień. Miejscowy plan musiałby przy takim założeniu na celu wyznaczyć całe potencjalne spektrum możliwości postępowania właściciela w stosunku do nieruchomości, określając wszystkie uprawnienia właścicielskie. Każde inne zachowanie niż wskazane w miejscowym planie pozostawałoby w sprzeczności ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności, a zatem nie miałoby podstawy prawnej. Z punktu widzenia tej klauzuli nie są wszakże możliwe sytuacje, o których można powiedzieć, że są tylko trochę zgodne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa, a tylko trochę pozostają z nimi w sprzeczności. W odniesieniu do pozanormatywnych ograniczeń prawa własności należy przyjąć zero-jedynkowy system weryfikacji, czy dane zachowanie uprawnionego jest z nimi zgodne, czy też nie. Przyjmując kwestionowany pogląd, jeśli miejscowy plan przewidywałby dla nieruchomości przeznaczenie na cele mieszkaniowe, każdy inny sposób wykorzystania jej niż polegający na wzniesieniu budynku mieszkalnego musiałby być uznany za sprzeczny ze społeczno-gospodarczym jej przeznaczeniem i wobec tego niedopuszczalny. Tymczasem, jak wskazano wyżej, właściciel nie ma obowiązku realizować przeznaczenia, przewidzianego w planie miejscowym dla nieruchomości. Właściciel może również korzystać z nieruchomości, o czym była mowa wcześniej, także w inny sposób niż został w nim określony. Pogląd ten, upatrujący w miejscowym planie ustaleń określających społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa, pozostaje więc w sprzeczności z praktyką. Przy założeniu, że ustalenia miejscowego planu stanowią ustawowe ograniczenie prawa własności problem ten nie powstaje. Wówczas postanowienia planu miejscowego powinny być postrzegane jako jedne z wielu norm

prawnych obowiązujących w systemie oraz wykładane z uwzględnieniem także treści innych przepisów zawartych w aktach prawnych wyższego rzędu. Miejscowy plan może bowiem tylko ograniczać zakres uprawnień właściciela wynikający z powszechnie obowiązującego porządku prawnego. Prawo administracyjne służy ustalaniu ograniczeń prawa własności ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego. Nie można postrzegać miejscowego planu jako środka dookreślającego całokształt dopuszczalnej w świetle prawa sfery możliwości postępowania właściciela. Uznanie tego poglądu za prawidłowy odwracałoby systematykę porządku prawnego. W prawie cywilnym, a nie - publicznym - została zakreślona sfera możliwości postępowania właściciela, w której prawo administracyjne może czynić odstępstwa. Z ogólnego porządku prawnego wynika więc domniemanie, że właściciel może czynić z rzeczą wszystko, co nie zostało zabronione według ustawy, zasad współżycia społecznego lub społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Postanowienia miejscowego planu stanowią zawsze ograniczenia tej sfery możliwości, nie zaś - podstawę nabycia określonych uprawnień do rzeczy³⁷⁸. Dalszą konsekwencją tego poglądu jest twierdzenie, że także i zniesienie ograniczeń ustanowionych uprzednio w miejscowym planie nie powoduje nabycia uprawnień przez właściciela, ale odzyskanie wyłączonej uprzednio sfery możliwości postępowania. Plan miejscowy w żadnej zatem konfiguracji nie stanowi podstawy prawnej nabycia uprawnień składających się na prawo podmiotowe właściciela. Przyjmując ten punkt widzenia, normy zakazujące określonego postępowania jawią się wówczas jako wyjątek od przepisów prawa pozytywnego, zawartych w ustawach, z których wynika całokształt dozwolonego zachowania właściciela. W takim wypadku uprawnienie do korzystania z nieruchomości w inny sposób niż wynikający z planu miejscowego, miałoby bezpośrednie umocowanie w zakreślonej w ustawie sferze możliwości postępowania właściciela, określonej w art. 140 k.c.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że ograniczenia prawa własności ustanawiane w planie miejscowym należy uznać za wynikające z obowiązującego porządku prawnego. Nie można tracić z pola widzenia normatywnego charakteru miejscowego planu. Ustawodawca przesądził w art. 87 ust. 2 K., że akty prawa miejscowego są źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, natomiast w art. 14 ust. 8 u.p.z.p. nadał planowi miejscowemu status aktu prawa miejscowego. Ograniczenia, jakie są w nim ustalane, mają więc charakter normatywny. Przychylić należy się do twierdzenia, zgodnie

³⁷⁸ Tak też: M. Szewczyk, Granice ingerencji administracyjnej w prawo własności nieruchomości na gruncie prawa zagospodarowania przestrzennego, [w:] Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki, red. Z. Leońskiego, s. 124-125.

z którym ustawowe ograniczenia prawa własności obejmują wszelkie normy stanowione w porządku prawnym, w tym też w aktach normatywnych wydanych na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Jednakowoż, ze względu na władcze określenie przeznaczenia nieruchomości miejscowy plan, oprócz nakreślenia granic ustawowych prawa własności, kształtuje jednocześnie jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie. Nie powoduje to jednakże zmiany w zakresie ustawowego (normatywnego) charakteru ustanowionych w miejscowym planie ograniczeń, lecz może mieć co najwyżej znaczenie w innych stanach faktycznych, w których jest ona rozstrzygająca dla ustalenia zakresu prawa własności (wtedy, gdy byłaby ona samoistną podstawą ograniczenia treści tego prawa) w procesie stosowania prawa.

3.3. Sposób ingerencji w prawo własności przez plan miejscowy

Kolejny problem wiąże się z pytaniem, czy wynikające z planu miejscowego ograniczenie prawa własności przybiera postać uszczuplenia treści prawa podmiotowego, czy też jedynie dopuszczalnego sposobu jego wykonywania. Zmiana treści prawa podmiotowego manifestowałaby się w odjęciu pewnej wiązki uprawnień, podczas gdy zmiana jedynie w zakresie sposobu jego wykonywania wywierałaby skutek tylko w sferze możliwości czynienia użytku z prawa własności bez naruszenia jego ukształtowanej ustawą treści. Prawo własności nieruchomości pozostawałoby wówczas w niezmienionym kształcie, aczkolwiek nie mogłoby być wykonywane w zakresie określonym w miejscowym planie.

Na rozstrzygnięcie zasygnalizowanego problemu ma wpływ art. 6 ust. 1 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Przytoczoną normę prawną można rozumieć w ten sposób, że plan miejscowy oddziałuje wyłącznie na sposób wykonywania prawa podmiotowego, nie dotykając jego treści. Przepis ten nie wyklucza jednak interpretacji, w świetle której ograniczenie sposobu wykonywania prawa własności jest efektem ingerencji w treść prawa, ani też takiej, zgodnie z którą określenie sposobu wykonywania prawa pociąga za sobą ograniczenie jego treści. Wobec tego, że możliwe jest wyprowadzanie z powyższego przepisu sprzecznych ze sobą interpretacji, rozstrzygnięcie tej kwestii wymaga szerszego spojrzenia³⁷⁹.

³⁷⁹ Zauważyć należy na marginesie, że w art. 37h ust. 1 u.p.z.p. została poczyniona wzmianka o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ustanowieniem w planie rewitalizacji przewidzianych w art. 37g ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. zakazów i ograniczeń dotyczących działalności handlowej i usługowej. Jakkolwiek na

W doktrynie zgłasza się co do zasady trzy odmienne stanowiska. Część przedstawicieli piśmiennictwa przyjmuje w ślad za literalnym brzmieniem art. 6 u.p.z.p., że ograniczenia wprowadzane w miejscowym planie dotyczą sposobu wykonywania prawa własności³⁸⁰. Według opozycyjnego poglądu postanowienia miejscowego planu godzą w treść prawa podmiotowego³⁸¹. Pierwsze z zapatrywań przeważa wśród administratywistów, natomiast drugie – wśród cywilistów. W literaturze można jednak także znaleźć wypowiedzi świadczące o utożsamianiu ingerencji w sposób wykonywania i w treść prawa własności w miejscowym planie³⁸².

W orzecznictwie natomiast, zarówno sądów administracyjnych³⁸³, jak również cywilnych³⁸⁴, dominuje przekonanie, że miejscowy plan reguluje sposób wykonywania prawa własności.

gruncie art. 6 ust. 1 u.p.z.p. jest mowa tylko o kształtowaniu sposobu wykonywania prawa, tak w art. 37h ust. 1 u.p.z.p. wprost zostało użyte sformułowanie traktujące o jego ograniczeniach.

³⁸⁰ B. Dolnicki, Zakres dopuszczalnych ingerencji w prawo zabudowy..., s. 113; K. Kafka, Planowanie i zagospodarowanie..., s. 97; M. Kotulski, Legislacja administracyjna..., s. 486; Z. Czarnik, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego..., s. 43; J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki, [w:] Kodeks cywilny..., s. 61; S. Rudnicki, Własność, [w:] Nieruchomości. Problematyka prawna..., s. 1037, 1039; K. Sieniawska, Z rozważań nad pojęciem przestrzeni..., s. 33; Z. Leoński, M. Szewczyk, Podstawowe instytucje..., s. 81; A. Wasilewski, Planowanie miejscowe w gminie w polskim prawie planowania przestrzennego i w prawie ochrony środowiska, [w:] Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego, red. H. Bauer, R. Hendler, P. M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, s. 349; S. Zwolak, Ochrona prawa własności..., s. 113.

³⁸¹ L. Bosek, [w:] Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. SPA. Tom 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 589; T. Dybowski, Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, s. 122; A. Fogel, Ograniczanie samodzielności..., s. 65; A. Klein, Elementy stosunku prawnego prawa..., s. 33-35; P. Popardowski, Odpowiedzialność gminy..., s. 212-213; R. Mikosz, [w:] SPP. Prawo rzeczowe. Tom 3, red. E. Gniewek, s. 109; M. Zdyb, [w:] Prawo administracyjne..., s. 608; J. J. Zięty, Roszczenia właściciela..., s. 48.

³⁸² T. Bąkowski, [w:] Proces inwestycyjno-budowlany..., s. 62; A. Chorążewska, J. Jagoda, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne, [w:] SIA Tom X, red. S. Prutis, s. 46, 54; E. Gniewek, [w:] SPP. Prawo rzeczowe. Tom 3..., s. 109; Ł. Pośpiech, Poglądy orzecznictwa..., s. 158; Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 60; K. Heliniak, E. Ura, Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym, [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej, red. E. Ura, s. 450; 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, s. 93; Ł. Strzępek, Ograniczenie praw rzeczowych w drodze wyłączenia, s. 32; W. Sz wajdler, Wpływ planu zagospodarowania przestrzennego na treść i wykonywanie prawa własności nieruchomości gruntowych, [w:] Prace cywilistyczne. Księga pamiątkowa Profesora Jana J. Winiarza, red. S. Wójcik, s. 321; W. Sz wajdler, Zniesienie..., s. 82-83; K. Ważny, Wolność zabudowy..., s. 119; K. Winiarski, Własność a zakres władztwa planistycznego..., s. 110; A. Stelmachowski, [w:] SPP. Prawo rzeczowe. Tom 3..., s. 293.

³⁸³ Zob. wyrok NSA z 23.01.2020 r., II OSK 582/18, lex nr 2798959; wyrok WSA w Krakowie z 19.12.2019 r., II SA/Kr 1245/19, lex nr 2768283; wyrok WSA w Krakowie z 24.06.2019 r., II SA/Kr 532/19, lex nr 2693030; wyrok NSA z 5.06.2019 r., II OSK 1918/17, lex nr 2697813; wyrok NSA z 23.04.2020 r., II OSK 2037/19, lex nr 3041339; wyrok NSA z 27.04.2018 r., II OSK 2869/17, lex nr 2490173; wyrok NSA z 25.02.2020 r., II OSK 1049/18, lex nr 3019848; wyrok NSA z 11.01.2017 r., II OSK 932/15, lex nr 2248125; wyrok NSA z 15.05.2014 r., II GSK 391/13, lex nr 1481803.

³⁸⁴ Zob. wyrok SN z 13.06.2013 r., IV CSK 680/12, lex nr 1365729; wyrok SN z 11.05.2018 r., II CSK 461/17, lex nr 2486819; wyrok SN z 13.05.2016 r., III CSK 271/15, lex nr 2067078; wyrok SA w Warszawie

Rozwinięcie tej myśli można znaleźć w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 25.03.2015 r., II SA/Bd 901/14, w którym sąd ten stwierdza, że: „Ocena natomiast zarzutu naruszenia art. 140 i 144 kodeksu cywilnego oraz art. 6 u.p.z.p. wymaga zaznaczenia, iż uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako aktu kształtującego wraz z innymi przepisami prawa sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, może pociągać za sobą konsekwencje w sferze własnościowej i w sferze uciążliwości życia na danym terenie. Każda regulacja zawarta w planie miejscowym, wprowadzająca zakaz określonego wykorzystywania nieruchomości lub prowadząca w inny sposób do ograniczenia możliwości korzystania z niej, której właściciel musi się wbrew własnej woli podporządkować, koliduje z uprawnieniami właścicielskimi, chronionymi art. 140 kodeksu cywilnego. Naruszenie postanowieniami planu prawa własności nie polega na tym, że uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego <<dokonyuje zaboru czegokolwiek z nieruchomości właściciela>>, lecz na tym, że sprzecznie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego <<wpływa na ukształtowanie sposobu wykonywania prawa własności>>, w tym w zakresie znoszenia działań zakłócających ponad przeciętną miarę korzystanie z prawa własności. Naruszenie interesu prawnego nie polega więc na odjęciu jakiegś dotychczasowej wartości prawnej (uprawnienia, możliwości prawnej), ale również na spowodowaniu, że w przyszłości jakaś wartość prawna nie będzie mogła być realizowana”³⁸⁵. W orzecznictwie sądów administracyjnych zgłoszono też jeszcze dalej idący pogląd. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku NSA z 28.03.2014 r., II OSK 518/13, nie można przychylić się do twierdzenia, że miejscowy plan ogranicza wykonywanie prawa własności, ponieważ jego funkcja polega właśnie na doprecyzowaniu granic, w których można je wykonywać³⁸⁶. W ślad za taką interpretacją podążyły niektóre sądy administracyjne niższych instancji³⁸⁷.

Przyjęcie koncepcji, w myśl której miejscowy plan oddziałuje na sposób wykonywania prawa własności, miałyby niewątpliwie tę zaletę, że łatwiej można byłoby wykazać różnice między wywłaszczeniem w rozumieniu prawa administracyjnego a szkodą planistyczną. Zważywszy, że restrykcje dotyczące wyłącznie sposobu wykonywania prawa są z natury mniej dotkliwe,

z 27.02.2020 r., V ACa 621/19, lex nr 2978514; wyrok SA w Rzeszowie z 18.06.2019 r., I ACa 504/18, lex nr 2784370.

³⁸⁵ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 25.03.2015 r., II SA/Bg 901/14, lex nr 1852670 wraz z powołanym w nim orzecznictwem. Odmienne: wyrok NSA w Warszawie z 7.06.1999 r., IV SA 926/97, lex nr 47786.

³⁸⁶ Zob. wyrok NSA z 28.03.2014 r., II OSK 518/13, lex nr 1483388. Zob. też: wyrok NSA z 28.03.2014 r., II OSK 2618/12, lex nr 1488207.

³⁸⁷ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 19.12.2017 r., II SA/Po 849/17, lex nr 2425312; wyrok WSA w Krakowie z 23.09.2016 r., II SA/Kr 1476/15, lex nr 2151111; wyrok WSA w Gdańsku z 22.03.2017 r., II SA/Gd 27/17, lex nr 2276509.

dogłębne i łatwiej odwracalne, bo nie przejawiają się w ubytku w treści prawa, złagodzenie formy ingerencji w prawo własności uzasadniałoby odstępstwo od obowiązku naprawienia szkody planistycznej w całości. Pogląd ten rozwiewałby również wątpliwości dotyczące konstytucyjności przepisów zezwalających na zróżnicowanie za pomocą planu miejscowego treści prawa własności w zależności od miejsca położenia nieruchomości.

Koncepcja, według której miejscowy plan kształtuje tylko sposób, w jaki prawo własności może być wykonywane, bez dokonywania ingerencji w jego ukształtowaną treść, mogłaby być spójna z art. 140 k.c. tylko wtedy, gdyby przyjąć dwa założenia. Po pierwsze, należałoby zaakceptować mniejszościowy pogląd, w myśl którego społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa nie wyznacza granic prawa własności, lecz określa tylko sposób jego wykonywania. Po drugie, zawarte w planie miejscowym normy ingerujące w prawo własności trzeba byłoby uznać za mieszczące się w treści klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa jako wyznaczającej sposób jego wykonywania. Przyjęcie każdego innego wariantu – zakładając, że normy miejscowego planu oddziałują wyłącznie na płaszczyznę sposobu wykonywania tego prawa – pociągałoby za sobą sprzeczności pomiędzy art. 6 u.p.z.p. w jego dosłownym brzmieniu a art. 140 k.c. Nie do obrony byłby pogląd, według którego normy miejscowego planu z jednej strony są rodzajem ustawowego ograniczenia treści prawa własności albo też ograniczenia treści wynikającego z jego społeczno-gospodarczego przeznaczenia, a z drugiej strony wyznaczają jedynie sposób jego wykonywania. W świetle rozważań poświęconych określeniu rodzaju ingerencji w prawo własności, które doprowadziły do konkluzji, że mają one charakter ustawowy, konsekwentnie należy więc odrzucić pogląd, iż uchwalenie albo zmiana miejscowego planu może prowadzić jedynie do zmiany w sposobie wykonywania prawa własności.

Pogląd, według którego normy miejscowego planu miałyby oddziaływać jedynie na sposób, w jaki wykonywane jest prawo własności nieruchomości, pozostawałby jednak – nawet przy spełnieniu powyższych założeń co do istoty społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa oraz charakteru norm ograniczających prawo własności – w sprzeczności z przyjętą przez ustawodawcę wewnętrzną teorią nadużycia prawa podmiotowego. W myśl art. 5 k.c. nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony. Jeśli postanowienia miejscowego planu miałyby kształtować wyłącznie sposób wykonywania

prawa własności ze względu na dookreślenie za ich pomocą jego społeczno-gospodarczego przeznaczenia, niewątpliwie musiałyby współtworzyć też opisaną w art. 5 k.c. treść klauzuli nadużycia prawa podmiotowego. W konsekwencji, skoro wykonywanie prawa podmiotowego w sposób sprzeczny z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nie mieści się w treści tego prawa, właściciel postępujący wbrew planowi miejscowemu stawiałby się w pozycji osoby działającej poza treścią służącego mu prawa własności. Przyjęcie koncepcji, według której miejscowy plan może być jedynie środkiem ograniczenia sposobu wykonywania prawa własności, jest więc obarczone błędem. Z pola widzenia zwolenników tego twierdzenia uchodzi, że zachowanie właściciela sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa pozostaje poza jego treścią. Ograniczenie sposobu wykonywania prawa podmiotowego jest zatem jednocześnie ograniczeniem jego treści.

Odrzucenie poglądu, zgodnie z którym plan miejscowy kształtuje tylko sposób wykonywania prawa własności prowadzi do wniosku, że dokonywana na jego podstawie ingerencja wiąże się ze zmianą w jego treści. Naturalnym zaś skutkiem ingerencji w treść prawa własności jest oddziaływanie też na zakres i sposób, w jakim może być ono wykonywane. Jeśli bowiem właściciel nie dysponuje w jakimś zakresie prawem własności, nie może go w tym zakresie wykonywać. Podobnie, gdy wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu dochodzi do zwiększenia uprawnień właścicielskich, skutek ten także materializuje się w treści prawa własności, nie zaś – wyłącznie w sposobie jego wykonywania. Art. 6 u.p.z.p. należy zatem rozumieć jako określający następstwa ingerencji w treść prawa własności, ale postrzegane z perspektywy możliwości jego wykonywania. Wydaje się zatem, że najtrafniejszy jest pogląd utożsamiający ingerencję w treść i - pośrednio - w sposób wykonywania prawa własności na podstawie postanowień miejscowego planu.

3.4. Zakres ingerencji w prawo własności przez plan miejscowy

Ostatnie z postawionych wyżej pytań (pkt 3.1.) dotyczy uprawnień właściciela, które mogą zostać ograniczone wskutek uchwalenia albo zmiany planu miejscowego.

W doktrynie przyjmuje się, że w art. 140 k.c. ustawodawca nawiązał do rzymskiej triady uprawnień: *ius possidendi* (prawo do posiadania), *ius utendi et fruendi* (prawo do używania

i pobierania pożytków), jak również *ius disponendi* (prawo do rozporządzania)³⁸⁸. Jednakże, nie ma w nauce prawa i orzecznictwie zgody co do treści i wzajemnej zależności tych uprawnień. Wyróżnić można dwa poglądy na temat zakresu charakterystyki i klasyfikacji uprawnień właściciela. W tradycyjnym ujęciu w prawie własności można wyróżnić dwa główne uprawnienia: do korzystania z rzeczy, obejmujące prawo do jej posiadania, i prawo rozporządzania nią³⁸⁹. Według zwolenników opozycyjnego stanowiska w treści tego prawa można wyróżnić obok tychże praw dodatkowo także uprawnienie do posiadania rzeczy³⁹⁰. Niezależnie jednak od tej spornej kwestii, nie ulega w nauce wątpliwości, że uprawnienie do posiadania rzeczy współtworzy prawo własności.

J. Ignatowicz uważa, że w pozytywnym aspekcie prawa własności można wskazać dwa podstawowe atrybuty, które nie wyczerpują całej treści prawa własności, tj. uprawnienie do korzystania i rozporządzania rzeczą. Uprawnienie do korzystania z rzeczy obejmuje prawo do: posiadania, używania rzeczy, pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy oraz do dyspozycji faktycznych. Uprawnienie do rozporządzania rzeczą polega zaś na możliwości dokonywania czynności prawnych zmierzających do wyzbycia się własności rzeczy albo jej obciążania przez ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych lub dokonywanie czynności prawnych o skutku obligacyjnym³⁹¹. Podobne stanowisko, oparte na wyróżnieniu dwóch zasadniczych uprawnień właściciela zajmują: S. Rudnicki, G. Rudnicki oraz J. Rudnicka³⁹². S. Rudnicki wyjaśnia przy tym, że korzystanie z nieruchomości „polega, najogólniej biorąc, na gospodarowaniu nią w sposób najpełniej zaspokajający interes właściciela”, natomiast rozporządzenie (dysponowanie) nią: „nie ogranicza się tylko do czynności prawnych o skutku rzeczowym, jak obciążenie, przeniesienie, zrzeczenie się własności, zniesienie współwłasności oraz rozrządzenie na wypadek śmierci, ale obejmuje wszelkie czynności prawne o skutku obligacyjnym, których przedmiotem jest nieruchomość (w tym przede

³⁸⁸ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, s. 66; B. Sitek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, s. 295. Odmienne: E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz art. 1-449*¹⁰..., s. 515-516. Według autorów definicja prawa własności jest dowodem na rezygnację z tradycyjnej rzymskiej triady uprawnień jako wyczerpującej treść własności, gdyż wyliczenie w art. 140 k.c. ma charakter przykładowy.

³⁸⁹ Zob. uchwałę SN z 16.07.1980 r., III CZP 45/80, OSNC 1981/2-3/25, lex nr 2549; uchwałę SN z 14.07.1994 r., III CZP 86/94, OSNC 1/95, poz. 4; J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, s. 71; A. Machnikowska, *Kodeks cywilny. Komentarz...*, s. 371.

³⁹⁰ Zob. uchwałę SN z 28.08.1997 r., III CZP 36/97, lex nr 31296. T. Dybowski, *Ochrona własności...*, s. 79; E. Gniewek, [w:] *SPP Prawo rzeczowe. Tom 3...*, s. 121; M. Orlicki, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I...*, s. 1095-1099; B. Sitek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, 293; A. Stelmachowski, [w:] *SPP. Prawo rzeczowe. Tom 3...*, s. 232.

³⁹¹ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, s. 66-67; 71.

³⁹² J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki [w:] *Kodeks cywilny...*, s. 54.

wszystkim chodzi o najem i dzierżawę)³⁹³. Według T. Filipiak w korzystaniu z rzeczy można wyróżnić konglomerat różnych uprawnień, obejmujących prawo do: posiadania i używania jej, pobierania pożytków naturalnych, cywilnych i innych przychodów, jak i do dokonywania dyspozycji faktycznych, obejmujących przetworzenie, zużycie lub zniszczenie rzeczy³⁹⁴. Do adherentów dwupodziału uprawnień właścicielskich należy także G. Matusik³⁹⁵.

Zwolennicy przeciwnego stanowiska broną poglądów, w których za punkt wyjścia przyjmuje trójpodział uprawnień prawa własności. B. Sitek, opierając się na tradycyjnym rzymskim podziale, uznaje prawo do używania, korzystania z rzeczy i pobierania pożytków za jedno uprawnienie³⁹⁶. Podobnej klasyfikacji, również opierającej się na utożsamieniu korzystania i używania rzeczy, dokonuje M. Habdas. Autorka wyraźnie stwierdza jednak, że w prawie do korzystania z rzeczy i pobierania pożytków mieści się uprawnienie do jej zużycia, zniszczenia lub przetworzenia (*ius abutendi*)³⁹⁷. M. Orlicki w ramach uprawnienia do korzystania z rzeczy wymienia prawo do używania rzeczy, pobierania pożytków naturalnych i cywilnych oraz dochodów z rzeczy niebędących pożytkami, prawo do wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z rzeczy oraz prawo jej przetworzenia, połączenia, pomieszczenia i zniszczenia³⁹⁸. Najbardziej rozbudowaną klasyfikację uprawnień przedstawili W. Szydło i E. Gniewek³⁹⁹. Według W. Szydło w prawie do korzystania z rzeczy mieści się szereg dalszych uprawnień, wśród których można przykładowo wymienić uprawnienie do: używania rzeczy, pobierania pożytków i innych dochodów (*ius fruendi*), przyrostu (*accessio*), zużycia (*ius abutendi*) oraz przetworzenia rzeczy⁴⁰⁰. Używanie rzeczy jest takim sposobem korzystaniem z niej, który nie polega na czerpaniu pożytków i innych dochodów, stwarzając możliwość korzystania z jej substancji⁴⁰¹. Uprawnienia do przyrostu, zużycia rzeczy oraz przetworzenia natomiast jej są szczególnymi przypadkami korzystania z rzeczy, jak też pośrednio – ze względu na fakt, że nie polegają na pobieraniu pożytków lub innych dochodów – także używania rzeczy⁴⁰². Pojęcie korzystania z rzeczy jest zatem szersze niż pojęcie używania rzeczy. Każde używanie

³⁹³ S. Rudnicki, Własność, [w:] Nieruchomości. Problematyka prawna..., s. 1034; S. Rudnicki, Własność nieruchomości, s. 242, 261.

³⁹⁴ T. Filipiak, Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe..., s. 20.

³⁹⁵ G. Matusik, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II..., s. 8-9.

³⁹⁶ B. Sitek, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 293.

³⁹⁷ M. Habdas, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność..., s. 30.

³⁹⁸ M. Orlicki, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I..., s. 1095-1097.

³⁹⁹ E. Gniewek, [w:] SPP Tom. 3 Prawo rzeczowe..., s. 123-128, 137.

⁴⁰⁰ W. Szydło, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 340.

⁴⁰¹ E. Gniewek, [w:] SPP Tom. 3 Prawo rzeczowe..., s. 125; W. Szydło, Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami, s. 176-177.

⁴⁰² W. Szydło, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 340-341.

rzeczy jest korzystaniem z niej, ale nie każdy przypadek korzystania może być uznany za jej używanie. Pobieranie pożytków i innych dochodów mieści się bowiem w pojęciu korzystania z rzeczy, ale jednocześnie nie jest jej używaniem. A. Stelmachowski także przychylił się do poglądu, według którego posiadanie jest osobnym uprawnieniem obok korzystania z rzeczy oraz rozporządzania nią. Inaczej jednak niż W. Szydło wyjaśnia treść prawa do korzystania z rzeczy. Autor poprzestaje na wyliczeniu w ramach tegoż uprawnienia jedynie prawa do pobierania pożytków i innych przychodów i używania rzeczy⁴⁰³.

Uprawnienie do korzystania z rzeczy kształtuje się w różny sposób w zależności od tego, czy odnosi się do ruchomości czy nieruchomości. W tym kontekście warto przytoczyć trafną uwagę W. Szydło. Autor zauważył, że charakter, położenie i przeznaczenie nieruchomości determinują sposób korzystania z niej, zaś generalnie korzystanie z nieruchomości „polega na gospodarowaniu nią w sposób najpełniej zaspokajający interes właściciela”⁴⁰⁴. Korzystanie z nieruchomości obejmuje również – inaczej niż w przypadku ruchomości – uprawnienie do jej zagospodarowania. Należy przez nie rozumieć możliwość dokonania trwałych zmian w substancji nieruchomości, które mają na celu jej dostosowanie do pewnego określonego, powtarzalnego sposobu używania. O niektórych sposobach zagospodarowania nieruchomości poczyniono wzmianki w przepisach prawa cywilnego. Zgodnie z art. 47 § 1 k.c. część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych. Z art. 48 k.c. wynika natomiast, że do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Ustawodawca potwierdził istnienie uprawnienia do zagospodarowania nieruchomości w pozakodeksowych normach prawnych. W myśl art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. każdy ma prawo do zagospodarowania nieruchomości zgodnie z postanowieniami miejscowego planu albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego i osób trzecich. Jednym z elementów uprawnienia do zagospodarowania nieruchomości jest prawo do jej zabudowy (art. 4 p.b.)⁴⁰⁵. Nie ulega wątpliwości, że prawo do zagospodarowania nieruchomości, jak również prawo do jej zabudowy, są immanentną częścią prawa własności,

⁴⁰³ A. Stelmachowski, [w:] SPP. Prawo rzeczowe. Tom 3..., s. 235.

⁴⁰⁴ W. Szydło, Reprezentacja Skarbu Państwa..., s. 177.

⁴⁰⁵ W. Jakimowicz, Jeszcze raz o wolności zabudowy, [w:] Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość, red. T. Bąkowski, s. 32; B. Dolnicki, Prawo zabudowy..., s. 12-13.

współtworzącą razem z innymi prawami uprawnienie do korzystania z niej⁴⁰⁶. W doktrynie prawo do zabudowy określa się czasami jako wolność zabudowy lub wolnościowe prawo zabudowy⁴⁰⁷, podkreślając jego strukturalny związek z prawem własności, także wpisującym się w kategorię wolności człowieka. Biorąc pod uwagę fizyczne właściwości nieruchomości, z pojęcia korzystania z niej wyeliminować należy prawo do jej zużycia, przetworzenia lub pomieszczenia. Prawo do zniszczenia rzeczy w przypadku nieruchomości mogłoby natomiast polegać tylko na wyburzeniu nieruchomości budynkowej lub lokalowej.

Po dokonaniu powyższej eliminacji uprawnień z uwagi na właściwości nieruchomości można uznać, że w prawie do korzystania z nieruchomości mieści się, w szczególności uprawnienie do: posiadania, używania, zagospodarowania (w tym także zabudowy), podziału, połączenia, pobierania pożytków cywilnych, naturalnych i innych dochodów, jak również - w zakresie ograniczonym do nieruchomości lokalowych i budynkowych - prawo do jej zniszczenia.

Na tle powyższych ustaleń można podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, jakie uprawnienia właściciela albo użytkownika wieczystego mogą zostać ograniczone wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu. W nauce prawa można wskazać wypowiedzi, w myśl których uszczuplenie może dotyczyć każdego z uprawnień do nieruchomości. M. Szewczyk uważa, że postanowienia miejscowego planu mogą ograniczać zarówno uprawnienie do korzystania

⁴⁰⁶ T. Bąkowski, O wolności budowlanej *de lege lata* i *de lege ferenda*, [w:] GSP 2015, tom XXXIII, s. 64-65, 67; M. Habdas, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność..., s. 33-34; B. Dolnicki, Zakres dopuszczalnych ingerencji w prawo zabudowy..., s. 110-111; W. Jakimowicz, Przestrzeń prawna wolności zabudowy, [w:] Przestrzeń w prawie administracyjnym, red. J. Zimmermann, s. 64; K. Kaszubowski, Procesowe aspekty wolności zabudowy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zagadnienia wybrane), [w:] Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość, red. T. Bąkowski, s. 73; M. Kotulski, Problemy w kształtowaniu przestrzeni..., s. 43; A. Ostrowska, Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy – głos w dyskusji, [w:] AUSC 2017, Vol. LXIV/1, s. 167; Ł. Pośpiech, Poglądy orzecznictwa..., s. 158; Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 64; W. Sz wajdler, Zniesienie..., s. 13; K. Ważny, Wolność zabudowy..., s. 116; S. Zwolak, Ochrona prawa własności..., s. 112; S. Zwolak, O wolności budowlanej w orzeczeniu polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zniesienia pozwolenia na budowę (Kp 7/09), [w:] IA 2014/2, s. 72. Zob. też: wyrok TK z 20.04.2011 r., Kp 7/09, OTK-A ZU 2011, nr 3, poz. 26. Odmienne: H. Izdebski, Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. I. Zachariasz, s. 21, 32-36; K. Świderski, Uwagi o prawie zabudowy i zagospodarowania nieruchomości, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, s. 475; H. Nowicki, Planowanie i zagospodarowanie..., s. 35; I. Zachariasz, Planowanie przestrzenne *versus* zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, s. 107-110.

⁴⁰⁷ T. Bąkowski, Przyczyny nieporozumień..., s. 41; Z. Leoński, Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia, [w:] Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego, red. H. Bauer, R. Hendler, P. M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, s. 357-358; W. Jakimowicz, Jeszcze raz o wolności zabudowy..., s. 13, 15, 23.

z nieruchomości, jak też posiadania jej i rozporządzania nią⁴⁰⁸. W ocenie Autora uprawnienie do rozporządzania może być ograniczone przez ustalenie określonego przeznaczenia terenów, zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, które służą do określania intensywności zabudowy. Z tymi ustaleniami wiąże się prawo do arbitralnego określania wielkości działek budowlanych, zasad i warunków ich scalania i podziału. Zdaniem Autora, ustanowienie tego rodzaju postanowień istotnie wpływa na możliwość rozporządzenia nieruchomością. Innym przejawem potencjalnego ograniczenia uprawnienia do rozporządzania nią jest kompetencja organów gminy do wymierzenia opłaty planistycznej od wzrostu wartości nieruchomości. Uprawnienie do posiadania nieruchomości, chociaż nie może być bezpośrednio naruszone, pośrednio może podlegać restrykcjom przez przeznaczenie określonego terenu na cele publiczne, co stanowi przesłankę wyłączenia nieruchomości⁴⁰⁹. Za Autorem zaprezentowany pogląd przyjął TK w wyroku z 7.02.2001 r., K 27/00, w którym przytoczono tę argumentację⁴¹⁰. B. Dolnicki także dostrzega możliwość ustanawiania w miejscowym planie ograniczeń w rozporządzeniu nieruchomością z powodu wyznaczenia dopuszczalnej wielkości działek ewidencyjnych lub określenia zasad podziału oraz scaleń⁴¹¹. Podobny pogląd prezentuje także M. Zdyb, przy czym, będąc zwolennikiem wyróżnienia w prawie własności tylko uprawnienia do korzystania z rzeczy i rozporządzania nią, wskazuje tylko na potencjalne ograniczenia ujawniające się w tych dwóch sferach, uznając najprawdopodobniej ograniczenia w uprawnieniu do posiadania nieruchomości za mieszczące się w prawie do korzystania z niej⁴¹². Stanowisko przeciwne, zgodnie z którym ograniczenia prawa rzeczowego wprowadzane na mocy miejscowego planu obejmują tylko uprawnienie do korzystania z nieruchomości, wyraził natomiast T. Bąkowski⁴¹³ i T. Sobel⁴¹⁴.

Wydaje się, że uchwalenie albo zmiana miejscowego planu przejawiają się co do zasady tylko w ingerencji w uprawnienie do korzystania z nieruchomości. Wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu nie następuje samoistne wyłączenie ani ograniczenie uprawnienia do rozporządzania nią. Ukształtowanie w planie miejscowym zasad podziału czy też scalania

⁴⁰⁸ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje...*, s. 81.

⁴⁰⁹ M. Szewczyk, [w:] *Prawo zagospodarowania...* [Warszawa 2012], s. 170.

⁴¹⁰ Zob. wyrok TK z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001/2/29.

⁴¹¹ B. Dolnicki, *Zakres dopuszczalnych ingerencji w prawo zabudowy...*, s. 113.

⁴¹² M. Zdyb, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 609.

⁴¹³ T. Bąkowski, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, s. 140. Odmienne zdanie Autor wyraził jednak w artykule napisanym wspólnie z K. Kaszubowskim. Zob. T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw...*, s. 265.

⁴¹⁴ T. Sobel, *Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cz. I)*, [w:] RPr 2010/3, s. 53.

nieruchomości, wskaźników, parametrów planistycznych, w tym także warunków zabudowy, lub też określenie przeznaczenia nieruchomości nie uszczuplają wprost prawnej możliwości zbycia albo obciążenia prawa własności lub użytkowania wieczystego. Postanowienia tego rodzaju mogą wprawdzie sprawić, że wskutek ich uchwalenia nieruchomość staje się mniej atrakcyjna i trudniej będzie ją zbyć. Niemniej, okoliczności te należą do sfery faktów, a nie – prawa. Pomimo uchwalenia postanowień ograniczających uprawnienie do korzystania z danej nieruchomości, właściciel i użytkownik wieczysty zachowują prawną możliwość jej zbycia lub obciążenia. Nie można podzielić też argumentu, w myśl którego ograniczenie rozporządzania prawem do nieruchomości może polegać na możliwości ustalenia przez gminę opłaty planistycznej. Postanowienia planu miejscowego, w związku z którymi dochodzi do wzrostu wartości nieruchomości, nie pociągają za sobą ograniczeń w prawie do rozporządzania nią. Przeciwnie, naliczenie opłaty planistycznej jest możliwe tylko w razie zbycia nieruchomości. Formalnie nie dochodzi zatem do żadnego bezpośredniego ograniczenia uprawnienia do rozporządzania nieruchomością. Można zgodzić się z twierdzeniem, że ryzyko naliczenia opłaty planistycznej zniechęca uprawnionych do jej zbywania. Jednakże nie następuje żadne uszczuplenie w sferze uprawnień do dokonywania czynności rozporządzających, gdyż zbycie nieruchomości w tym okresie jest dopuszczalne, ważne i skuteczne, a wręcz oczekiwane przez gminę, która jest zainteresowana pobraniem opłaty planistycznej od wzrostu wartości nieruchomości. Nie może być także poczytane jako ograniczenie w rozporządzeniu prawem do nieruchomości postanowienie planu przewidujące zasady i warunki jej podziału lub scalania, np. takie, które przewidują minimalną powierzchnię działki ewidencyjnej, jaka może powstać w wyniku podziału nieruchomości. Prawo własności nieruchomości może być zbyte bez dokonania zmian ewidencyjnych. Wówczas uprawnienie właściciela nie dozna żadnych ograniczeń. W razie przeprowadzenia natomiast tych postępowań na zasadach opisanych w miejscowym planie uprawnienie do rozporządzania nadal przysługuje osobie mającej tytuł prawny do powstałych w ten sposób nieruchomości. Prawo do dokonania podziału i scalania nieruchomości jest przejawem wykonywania prawa do korzystania z rzeczy, podobnie jak prawo do podziału, połączenia i pomieszczenia rzeczy ruchomej. Wprowadzenie w tym zakresie zmian na mocy ustaleń aktu przestrzennego stanowi więc ograniczenie lub wyłączenie prawa do korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób.

Wydaje się, że broniony przeze mnie pogląd o możliwości ograniczenia wyłącznie uprawnienia do korzystania z nieruchomości przez miejscowy plan znajduje wsparcie także w literalnym brzmieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p., ponieważ roszczenia odszkodowawcze, jakie zostały w nim

przewidziane, nie dotyczą szkód powstałych w uprawnieniu do rozporządzania nią. Jeśli ustawodawca uznałby, że uchwalenie albo zmiana planu może wywołać także uszczerbki w zakresie uprawnienia do rozporządzania nieruchomością, przewidziałby z tego tytułu osobne roszczenie o naprawienie szkody, mając na uwadze konstytucyjne wymogi ochrony prawa własności albo odmiennie ukształtował przesłanki roszczeń. W powołanym przepisie jest tymczasem mowa wyłącznie o ograniczeniu korzystania z nieruchomości. W razie wyłączenia lub ograniczenia prawa do rozporządzania nieruchomością nie można byłoby zastosować art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., art. 36 ust. 2 u.p.z.p. i art. 36 ust. 3 u.p.z.p., aby usunąć negatywne skutki uchwalenia albo zmiany miejscowego planu. W konstrukcję przesłanek wymienionych przepisów jest bowiem wpisane rozporządzenie prawem do nieruchomości, na którą plan miejscowy negatywnie oddziałuje. W przypadku roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. potrzebne jest zbycie nieruchomości. Na gruncie art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. lub art. 36 ust. 2 u.p.z.p. rozporządzenie polega natomiast na zawarciu umowy przeniesienia prawa do nieruchomości albo żądania jej przymusowego wykupienia. Spośród roszczeń wierzyciela, mających na celu naprawienie szkody, pozostawałoby wówczas tylko jedno, wymienione w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., tj. roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę. Nawet jednak i to roszczenie w mojej ocenie nie mogłoby być skutecznie podniesione przez wierzyciela w razie powstania jakichś ewentualnych, bliżej nieokreślonych ograniczeń w prawie do rozporządzania nieruchomością zważywszy na zasygnalizowaną konstrukcję jego przesłanek. Nieuzasadnione byłoby tak daleko idące zróżnicowanie sytuacji prawnej właścicieli w zależności od rodzaju uszczuplonego uprawnienia.

Szczególna sytuacja powstaje w odniesieniu do nieruchomości rolnych. Ustalenie w planie miejscowym dla danego obszaru przeznaczenia na cele rolnicze sprawia, że obrót prawem do nieruchomości, która w myśl art. 46¹ k.c. jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej podlega ograniczeniom określonym w art. 2a i n. u.k.u.r. W mojej ocenie ograniczenia w rozporządzaniu prawem do nieruchomości wynikają wówczas jednak nie z postanowienia miejscowego planu, ale wprost z przepisu ustawy. Plan miejscowy nie wprowadza żadnych ograniczeń w zakresie zbywania nieruchomości rolnych, lecz jedynie wskazuje, na których obszarach mogą obowiązywać ograniczenia obrotu ustanowione w odrębnych przepisach ustawy. W konsekwencji, opisany przypadek nie może spowodować zmiany sposobu rozstrzygnięcia postawionego problemu.

4. Pojęcie szkody planistycznej

4.1. Wprowadzenie – ogólne ujęcie szkody

Przedstawione wyżej ustalenia dotyczące sposobów ograniczenia prawa własności dowodzą jednoznacznie, że postanowienia planów miejscowych oddziałują na uprawnienia właścicieli nieruchomości, a wpływ ten może być zarówno pozytywny, jak i negatywny. Na wstępie tego fragmentu rozważań można więc sformułować intuicyjne określenie „szkody planistycznej” jako ogółu negatywnych skutków, które wywiera uchwalenie albo zmiana miejscowego planu w sytuacji prawnej i – w konsekwencji – majątkowej właścicieli nieruchomości położonych na obszarze jego regulacji. Zważywszy jednak na to, że naprawienie szkody planistycznej stanowi jądro problematyki niniejszej pracy, takie określenie szkody nie jest wystarczające. Trzeba podjąć próbę zrekonstruowania znaczenia prawnego tego kluczowego pojęcia.

Pojęcie szkody planistycznej nie występuje w języku prawnym, a w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. jest mowa jedynie o odszkodowaniu za poniesioną rzeczywistą szkodę i odszkodowaniu równym obniżeniu wartości nieruchomości. Przedstawiciele nauki prawa najczęściej używają opisowych sformułowań dla określenia tego rodzaju uszczerbku, na czele ze sformułowaniem o szkodzie czy też obniżeniu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu⁴¹⁵. W zasadzie pojęcie szkody planistycznej nie funkcjonuje w doktrynie. Szkada planistyczna nie figuruje nawet w spisach leksykonów z zakresu tematyki planowania i zagospodarowania przestrzeni⁴¹⁶. Zauważalna w literaturze rezerwa wobec pojęcia szkody planistycznej jest wyraźnie dostrzegalna na tle dość rozbudowanej nomenklatury z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni, a zwłaszcza pojęć takich jak: luka planistyczna, ciągłość planistyczna, dokument (akt) planistyczny, procedura planistyczna, opłata (renta) planistyczna, władztwo planistyczne, samodzielność planistyczna, itp. Wydaje się, że jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy może być zrozumiałe zainteresowanie administratywistów, którzy są autorami przeważającej liczby publikacji poświęconym roszczeniom z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., w większym stopniu zagadnieniami prawa administracyjnego niż cywilnego.

⁴¹⁵ M. J. Nowak, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 184-186; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu..., s. 449, 454-455; Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 334; I. Zachariasz, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, s. 229-230; P. Sosnowski, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, s. 274-275.

⁴¹⁶ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, Leksykon..., s. 295-299.

Pojęcie szkody planistycznej pojawia się także, choć sporadycznie, w orzecznictwie sądów cywilnych dla oznaczenia uszczerbku, o którym mowa w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., powstałego w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu⁴¹⁷. Należy przy tym odnotować, że w niektórych orzeczeniach sądów cywilnych utrata lub ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem bądź w dotychczasowy sposób jest określana jako wywłaszczenie faktyczne⁴¹⁸.

Chociaż w ustawie nie ma wprost mowy o szkodzie planistycznej, ustawodawca w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. przyznaje właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę. W przepisie tym *explicite* potwierdzono, że w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu może powstać szkoda, a zatem posługiwanie się tym terminem ma swoje normatywne uzasadnienie. Natomiast dookreślenie, że chodzi o szkodę „planistyczną” uwidacznia jej związek z działalnością planistyczną gminy, w ramach której nastąpiło uchwalenie albo zmiana planu miejscowego.

Zrekonstruowanie pojęcia szkody planistycznej niewątpliwie wymaga sięgnięcia do prawa cywilnego, ponieważ szkoda i jej naprawienie są jednymi z elementarnych instytucji prawa zobowiązań. Szkoda, mimo podstawowego znaczenia dla prawa cywilnego, nie ma definicji ustawowej. W nauce prawa przyjmuje się na ogół, że szkoda polega na uszczerbku w dobrach (i interesach) prawnie chronionych, powstałym wbrew woli poszkodowanego⁴¹⁹. Klasyczna, dominująca w doktrynie, definicja szkody budzi pewne zastrzeżenia. Dawniej zaznaczały się w jurysprudencji istotne rozbieżności w zakresie konieczności nadawania szkodzie wymiaru normatywnego⁴²⁰. Niektórzy przedstawiciele piśmiennictwa stali na stanowisku, że szkodę należy rozumieć tak jak w języku potocznym. Ostatecznie jednak przeważał pogląd, w myśl którego szkoda jest terminem techniczno-prawnym, któremu należy przypisać swoiste znaczenie w prawie cywilnym⁴²¹. Obecnie spór w nauce prawa przesunął się na płaszczyznę

⁴¹⁷ Zob. wyrok SA w Krakowie z 19.04.2018 r., I ACa 1592/16, lex nr 2514927; wyrok SN z 14.03.2018 r., II CSK 271/17, lex nr 2486130; wyrok SO w Poznaniu z 2.03.2018 r., I C 1895/17, lex nr 2507001; wyrok SN z 7.07.2016 r., III CSK 317/15, lex nr 2135809; wyrok SN z 9.03.2016 r., II CSK 411/15, lex nr 2005373.

⁴¹⁸ Zob. wyrok SN z 13.06.2013 r., IV CSK 680/12, lex nr 1365729; wyrok SN z 11.05.2018 r., II CSK 461/17, lex nr 2486819. Por. K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 30.

⁴¹⁹ G. Karaszewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, s. 641; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – Część ogólna*, s. 91; A. Szpunar, *Odszkodowanie...*, s. 23; A. Szpunar, *Zakres obowiązku naprawienia szkody*, [w:] *PIP 1960/1*, rok XV, s. 30. Inna definicja uznaje szkodę po prostu za uszczerbek w dobrach lub interesach prawnie chronionych poszkodowanego, którego obowiązek naprawienia wynika z normy prawnej. Zob. Z. Banaszczyk, [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449*¹⁰, red. K. Pietrzykowski, s. 1206, 1208; K. Zagrobelny, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, s. 577.

⁴²⁰ G. Karaszewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, s. 641; A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie*, s. 23.

⁴²¹ M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, s. 169.

konstrukcji definicji szkody. Aktualnie w doktrynie rozbieżności dotyczą kwestii, czy element braku zgody poszkodowanego jest niezbędny, aby powstały uszczerbek można było uznać za szkodę⁴²². W nauce prawa podnosi się przy tej okazji, że szkoda może powstać także, mimo zgody poszkodowanego na zdarzenie szkodzące⁴²³. Wydaje się, że dominuje jednak pogląd przeciwny. Gdy właściciel niszczy swoją rzecz, albo czyni to osoba trzecia na jego żądanie, można mówić o „szkodzie” jako o pewnym fakcie (uszczerbku w majątku), ale nie o szkodzie w sensie prawnym (normatywnym), która stanowi punkt wyjścia dla ewentualnego roszczenia o odszkodowanie. W tym miejscu, wyprzedzając tok rozważań, wypada zauważyć, że w wypadku szkody planistycznej brak wpływu potencjalnie poszkodowanego na jej powstanie jest oczywisty. Decyduje o tym charakter zdarzenia, które szkodę wywołuje: akt normatywny, jakim jest miejscowy plan stanowi tylko wyraz woli organu stanowiącego gminy. Nawet jeśli właściciele nieruchomości położonych na terenie gminy mają jakiś wpływ na postanowienia planu i jego uchwalenie (pkt. 4.2.), z prawnego punktu widzenia plan ten i tak nie może być traktowany jako wyraz ich woli i zgoda na uszczuplenie przysługujących im praw.

Szkodę należy odróżnić od zdarzenia, które ją wywołuje. Rozróżnienie między nimi jest zwłaszcza podkreślane w odniesieniu do szkód na osobie. Przykładowo, złamanie ręki w wypadku można potocznie określić jako szkodę (mówi się wówczas, że „ofiara poniosła szkodę”), natomiast szkodą w sensie prawnym są skutki, jakie złamanie wywołuje w prawnie chronionych dobrach poszkodowanego. Na tym przykładzie wyraźne staje się wyodrębnienie szkody majątkowej i niemajątkowej. Złamanie ręki powoduje bowiem zarówno cierpienie fizyczne i psychiczne wywołane naruszeniem integralności osoby, tj. szkodę niemajątkową (krzywdę), jak i pociąga za sobą reperkusje majątkowe w postaci, np. kosztów leczenia, rehabilitacji, utraty zarobków. Trzeba zauważyć, że także w przypadku zdarzeń szkodzących skierowanych przeciwko mieniu można przeciwstawić same te zdarzenia ich konsekwencjom, tj. szkodzie w sensie prawnym. Zdarzenia te także często rodzą dwójaki rodzaj skutki: majątkowe i niemajątkowe. Przykładowo, zniszczenie podczas wypadku (np. przy okazji złamania ręki) pamiątkowego zegarka poszkodowanego, czyli zdarzenie szkodzące, wywoła niewątpliwie szkodę majątkową (w zasadzie równą wartości zegarka), ale może wywołać także przykrość. W tym miejscu konieczne jest jednak podkreślenie, że w prawie polskim przyjęto zasadę, w myśl której szkoda niemajątkowa podlega naprawieniu tylko w wypadkach wskazanych w ustawie. W aktualnym stanie prawnym Kodeks cywilny przewiduje obowiązek

⁴²² G. Karaszewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 641.

⁴²³ M. Kaliński, Szkada na mieniu..., s. 174-175.

jej naprawienia w przypadku szkody na osobie (art. 445 k.c., 446 § 4 k.c., 446² i 448 k.c.) i to wówczas, gdy szkoda jest następstwem czynu niedozwolonego⁴²⁴. W rezultacie, ponownie wyprzedzając tok rozważań, warto zasygnalizować, że w przypadku umniejszenia lub odjęcia uprawnień właściciela nieruchomości na pewno nie można mówić o obowiązku naprawieniu szkody niemajątkowej. Nawet, gdyby pozbawienie możliwości zabudowy nieruchomości było źródłem głębokiego cierpienia właściciela, prawo polskie nie przewiduje naprawienia takiego uszczerbku.

Pojęcie szkody planistycznej należy więc zdecydowanie wiązać z uszczerbkiem majątkowym. W związku z tym trzeba przypomnieć, że – gdy chodzi o szkodę majątkową – w prawie polskim obowiązuje zasada pełnego odszkodowania. Jej podstawę normatywną stanowi art. 361 § 2 k.c., zgodnie z którym w granicach normalnych następstw działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła, naprawienie szkody obejmuje poniesione straty i utracone korzyści w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy. Na podstawie tego przepisu, powszechnie ustala się szkodę majątkową według metody dyferencyjnej jako różnicę między hipotetycznym stanem majątku poszkodowanego, który istniałby, gdyby szkoda nie powstała, a stanem zaistniałym po zajściu zdarzenia szkodzącego⁴²⁵. Na tak rozumianą szkodę składają się dwa elementy: straty, które poszkodowany poniósł (*damnum emergens*), i korzyści, które mógłby osiągnąć (*lucrum cessans*).

4.2. Szkoda wynikająca z uchwalenia albo zmiany miejscowego planu

Przekładając przedstawione zapatrywania, odpowiadające dominującemu nurtowi w nauce prawa cywilnego, na płaszczyznę omawianej regulacji, można przyjąć, że szkoda planistyczna

⁴²⁴ Z. Banaszczyk, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz..., s. 1231; A. Szpunar, Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową, s. 74-75; K. Kryla-Cudna, Zadośćuczynienie pieniężne za szkodę niemajątkową powstałą wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, s. 62-80. Od pewnego czasu pojawiają się próby rozszerzenia odpowiedzialności za szkodę niemajątkową w reżimie *ex contractu* i w następstwie szkody na mieniu. Mają one jednak nadal charakter wyjątkowy. Zob. uchwałę SN z 19.11.2010 r., III CZP 79/10, OSNC 2011/4/41. Zob. też: M. Ciemiński, Odszkodowanie za szkodę niemajątkową w ramach odpowiedzialności *ex contractu*, s. 176, 383-384, 399, 503-516; M. Safjan, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹⁰, red. K. Pietrzykowski, s. 1599; M. Safjan, Naprawienie krzywdy niemajątkowej w ramach odpowiedzialności *ex contractu*, [w:] Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara, s. 255-258; M. Nesterowicz, Zadośćuczynienie pieniężne *ex contractu* i przy zbiegu z odpowiedzialnością *ex delicto*, [w:] PiP 2007/1, s. 20-26; M. Nesterowicz, Odpowiedzialność kontraktowa i deliktowa (Uwagi *de lege ferenda* i o stosowaniu prawa), [w:] PiP 1999/1, s. 21-23.

⁴²⁵ Z. Banaszczyk, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz..., s. 1165; G. Karaszewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 604; M. Kaliński, Szkoda na mieniu..., s. 170; Z. Radwański, A. Olejniczak, Zobowiązania..., s. 94-95; K. Zagrobelny, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 581.

polega na uszczerbku w dobrach i interesach prawnie chronionych właściciela nieruchomości, powstałym na skutek uchwalenia albo zmiany planu miejscowego.

Uszczerbek w dobrach i interesach prawnie chronionych w przypadku szkody planistycznej ujawnia się we wszystkich elementach kształtujących sytuację poszkodowanego, na czele z jego prawami majątkowymi. Niewątpliwie dotyka przede wszystkim nieruchomości, z której korzystanie zostaje przynajmniej ograniczone, jeśli nie – wyłączone, co zwykle pociąga za sobą zmniejszenie jej wartości. Szkada planistyczna polega zatem w pierwszej kolejności na zmniejszeniu zakresu uprawnień właścicielskich, czyli na uszczerbku w prawie własności. Dalszą konsekwencją odjęcia pewnej sfery możliwości korzystania z nieruchomości może być zaś ograniczenie lub utrata pożytków naturalnych i cywilnych czerpanych z nieruchomości. Szkada planistyczna może również przybierać postać wydatków poniesionych w związku z planowanym w przyszłości zagospodarowaniem nieruchomości, które utraciły sens wobec uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, np. kosztów usług eksperckich zleconych w celu przeprowadzenia inwestycji, zakupu materiałów budowlanych, wynagrodzenia za wykonane na nieruchomości roboty budowlane, itp. Punktem wyjścia rozważań dotyczących ustalenia rozmiarów szkody planistycznej, jako przypadku szkody majątkowej, jest teoria dyferencyjna (różnicy)⁴²⁶. Według jej założeń szkoda planistyczna na mieniu wyrażałaby się w różnicy między hipotetycznym stanem majątku poszkodowanego, jaki zaistniałby, gdyby miejscowy plan nie został uchwalony lub zmieniony, a stanem jego majątku ukształtowanym w wyniku tego zdarzenia prawnego.

Uszczerbek powstały w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu potencjalnie może pojawić się nie tylko w majątku, ale też w jego dobrach niemajątkowych. Już pobieżna lektura art. 36 u.p.z.p. uzmysławia jednak, że zakres szkód podlegających naprawieniu został przez ustawodawcę ograniczony. Jakkolwiek szkoda planistyczna może dotyczyć także sfery dóbr i interesów niemajątkowych poszkodowanego, uszczerbek ten – jak wyżej zostało to zasygnalizowane – nie podlega wyrównaniu. Zakreślony w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. obowiązek naprawienia wyrządzonej szkody ogranicza się do szkód majątkowych (i to też nie wszystkich). Wobec braku szczegółowej normy prawnej, która stanowiłaby podstawę żądania wyrównania szkody niemajątkowej w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego

⁴²⁶ G. Koziół, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Załucki, s. 855; M. Kaliński, Szkada na mieniu..., s. 170; G. Karaszewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 648-649. Zob. wyrok SN z 9.03.2021 r., I NSNc 90/20, lex nr 3144873; wyrok SN z 24.03.2017 r., I CSK 416/16, lex nr 2288109; wyrok SN z 11.04.2014 r., I CSK 309/13, lex nr 1523389; orzeczenie SN z 11.07.1957 r., 2 CR 304/57, OSNCK 1958, nr 3, poz. 76.

planu, właściciel ani użytkownik wieczysty nie mogą skutecznie dochodzić zadośćuczynienia za krzywdę.

Jak wyżej wspomniano, uszczerbek w dobrach i interesach prawnie chronionych ujawniający się w związku z uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego należy traktować jako powstały wbrew woli poszkodowanego. Z istoty władztwa i samodzielności planistycznej wynika bowiem kompetencja gminy do władczego i wiążącego ustalania przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania terenu, bez względu na wolę i żądania innych podmiotów. W toku procedury przygotowywania planu miejscowego nie została przewidziana prawna możliwość wyrażenia zgody na projektowane w nim rozwiązania przez podmioty mające interes prawny. Podmioty zainteresowane mogą wprawdzie składać wnioski lub uwagi do projektów studium albo miejscowych planów i brać udział w publicznych konsultacjach, ale nie są one w żadnym zakresie wiążące dla gminy⁴²⁷. Właściciele zostali wyposażeni tylko w instrumenty prawne zmierzające do zwalczania uchwały w przedmiocie przyjęcia albo zmiany planu miejscowego przez jej zaskarżenie do sądu administracyjnego. Na tym jednak kończy się lista środków prawnych umożliwiających aktywną partycypację podmiotów mających tytuł prawny do nieruchomości położonych na obszarze projektowanego planu w procesie tworzenia planu i ochronę ich praw podmiotowych⁴²⁸. Trudno byłoby utrzymywać, że za ich pomocą można wyrazić zgodę na projektowane w planie rozstrzygnięcia co do przeznaczenia albo sposobu korzystania z nieruchomości, bo ich funkcja jest zupełnie inna. Nie byłoby też przekonujące twierdzenie, że nieskorzystanie z uprawnienia do wniesienia uwag albo zaskarżenia uchwały w przedmiocie planu miejscowego jest przejawem dorozumianej zgody właściciela na zawarte w nim regulacje lub też braku sprzeciwu prowadzącego do utraty roszczeń z tytułu szkody planistycznej. Nie można wywodzić negatywnych skutków prawnych z zaniechania skorzystania ze środków dochodzenia swych praw. W przeciwnym razie uprawnienie do obrony praw stawałoby się obowiązkiem.

⁴²⁷ M. Bielecki, Kluczowe decyzje i umowy w inwestycjach budowlanych, s. 166-170.

⁴²⁸ I. Białowąs, Możliwości bezpośredniego wpływania przez obywatela na treść aktów gminnego planowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [w:] PPIA 2008/LXXVII, s. 11; J. Goździewicz-Biechońska, Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] ST 2008/7-8, s. 38; J. H. Szlachetko, Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej, s. 57-60, 111-206; M. Kotulski, Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym, [w:] Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, red. M. Stec, M. Mączyński, s. 182; I. Zachariasz, A. Nelicki, Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna, [w:] ZP 2008/2 (4), s. 99.

Zgody na wprowadzenie w planie miejscowym określonych rozwiązań można upatrywać co najwyżej wtedy, gdy właściciel wnosi o jego sporządzenie, wskazując konkretne, oczekiwane postanowienia przyszłego planu, a organ gminy akceptuje je w całości bez zastrzeżeń. W praktyce sytuacje tego rodzaju mogą zdarzać się w przypadku dużych inwestycji prywatnych, gdy gmina podejmuje rozmowy co do warunków wyrażenia zgody na jej realizację. Niekiedy rezultatem tych negocjacji może być zawarcie umowy urbanistycznej, o której mowa w art. 37i u.p.z.p. Niezależnie jednak od tego, czy dochodzi do zawarcia sformalizowanego porozumienia, ukierunkowanie na ściśle określone zamierzenie wiąże się siłą rzeczy z rezygnacją z innych potencjalnych sposobów zagospodarowania nieruchomości. Jeżeli gmina uwzględniłaby wniosek o zamieszczenie w planie miejscowym postanowień zgodnie z wolą właściciela, co też pociągałoby za sobą ograniczenie potencjalnej możliwości korzystania z tej nieruchomości w inny sposób, wnioskujący o wprowadzenie tych rozwiązań do miejscowego planu nie mógłby wywodzić z nich szkody planistycznej. Podobnie, jeśli wnioskowane korzystne ustalenia miejscowego planu pociągają za sobą nieodłącznie jakieś ograniczenia, uwzględnienie w miejscowym planie sugestii wnioskodawcy wyłączałoby jego prawo do żądania naprawienia szkody wynikłej z ich ustanowienia, o ile były konieczne dla zaakceptowania wniosku.

Ze względu na uwarunkowania procesu tworzenia miejscowego planu świadomość, że gmina podjęła prace nad projektem uchwały i przewiduje w nim jakieś potencjalne postanowienia mogące wywierać skutki dla danej nieruchomości nie wyłącza odpowiedzialności za szkodą planistyczną, która może powstać w związku z przyjęciem tego planu⁴²⁹.

Trzeba wreszcie zasygnalizować, że szkoda planistyczna w myśl zaproponowanej definicji powinna stanowić efekt uchwalenia albo zmiany planu miejscowego. Nie można jako szkody planistycznej zakwalifikować uszczerbków wynikających z wydania innych niż miejscowy plan aktów planistycznych, czy też decyzji administracyjnych. Powiązanie szkody ze zmianą lub uchwaleniem planu miejscowego oznacza, że powstaje ona tylko wskutek działalności planistycznej gminy. Jedynie gminie zostały przyznane kompetencje do podejmowania tego rodzaju aktów normatywnych. Poza zakresem pojęcia szkody planistycznej pozostają zatem akty normatywne wydawane przez organy administracji, nawet jeśli regulują zagadnienia przestrzenne. Szkoda planistyczna nie może wynikać więc przykładowo z uchwalenia albo

⁴²⁹ Zob. wyrok SA w Warszawie z 5.11.2019 r., I ACa 242/19, lex nr 2752572.

zmiany planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, czy też planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ani też z wielu innych dokumentów, które powstają podczas działalności różnych organów władzy publicznej. Szczegółowe wyjaśnienie zagadnień dotyczących uchwalenia albo zmiany miejscowego planu nastąpi w dalszej części pracy (w Rozdziale V, VI).

Rozdział III. Ogólna charakterystyka odpowiedzialności za szkodę planistyczną i jej miejsce w systemie prawa

1. Wprowadzenie

W doktrynie odpowiedzialność prawną rozumie się zwykle jako „ponoszenie przez podmiot prawa ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy, które podlegają ujemnej kwalifikacji prawnej i są przypisywane określonemu podmiotowi w porządku prawnym”⁴³⁰. Na płaszczyźnie prawa cywilnego ulega ona konkretyzacji ze względu na rodzaj naruszonego dobra, udzielonej ochrony i dostępne środki prawne⁴³¹. Nie przesądzając jednakże w tym miejscu, czy odpowiedzialność za szkodę planistyczną ma charakter cywilnoprawny, czy też publicznoprawny, wydaje się uzasadnione prowadzenie dalszych rozważań z wykorzystaniem ogólnej definicji odpowiedzialności prawnej.

W obowiązującej ustawie trzon regulacji odpowiedzialności za szkodę planistyczną został przewidziany w art. 36 i 37 u.p.z.p. Artykuły te tworzą pewnego rodzaju wzorzec powielany w różnych innych przepisach ustawy przestrzennej i w innych ustawach. Należy zastanowić się, czy można obok nich w ustawie z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazać inne przepisy uzupełniające regulację odpowiedzialności za szkodę planistyczną.

Wśród pozostałych przepisów tej ustawy, przyznających roszczenia właścicielowi w razie wyrządzenia szkody planistycznej, tylko art. 37h ust. 4 u.p.z.p. nie odsyła do odpowiedniego stosowania art. 36 i 37 u.p.z.p., lecz nakazuje stosować je wprost w razie uchwalenia albo zmiany planu rewitalizacji. Obowiązek stosowania wprost art. 36 i 37 u.p.z.p. w odniesieniu do szkód wyrządzonych przez uchwalenie albo zmianę planu rewitalizacji wynika ze zrównania statusu tego aktu z planem miejscowym. Jeśli uchwalenie albo zmiana planu rewitalizacji spowoduje uszczuplenie możliwości korzystania z nieruchomości podobnie jak miejscowy plan, podstawą prawną żądania jej naprawienia jest więc art. 36 ust. 1 lub 3

⁴³⁰ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, s. 2; P. Dzień, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, s. 2; W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, [w:] ZNUMK NHS 1968, z. 31, *Prawo VIII*, s. 12; T. Dybowski, [w:] *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*. Tom III, cz. 1, s. 165-166; B. Jaworska-Dębska, *Z problematyki odpowiedzialności administracji samorządowej*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, s. 245. Odmienne: M. Kaliński, *Szkoda na mieniu...*, s. 3-4.

⁴³¹ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 5-12.

u.p.z.p. w zw. z art. 37n ust. 2 u.p.z.p. Uchwalenie albo zmiana planu rewitalizacji oprócz szkody, o której mowa w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., może jednak - ze względu na wspomniane wcześniej odmienności w funkcjach obu planów - spowodować także uszczerbek majątkowy wynikający z ustalenia na podstawie art. 37g ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. zakazów i ograniczeń dotyczących działalności handlowej lub usługowej. W takim przypadku szkoda nie ujawnia się w prawie do nieruchomości, ale dotyka wolności prowadzenia działalności gospodarczej. W art. 37h ust. 1-3 u.p.z.p zamieszczono regulację umożliwiającą żądanie naprawienia szkód wynikłych z ustanowienia tych zakazów lub ograniczeń. Ze względu na wąsko zakreślony rodzaj rekompensowanych uszczerbków i powiązanie ich tylko z planem rewitalizacji jest on jednak pozbawiony większej praktycznej doniosłości.

Nieliczne przepisy, w których zostało natomiast poczynione odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 36 i 37 u.p.z.p. (art. 37¹ ust. 2, art. 58 ust. 2 i art. 63 ust. 3 u.p.z.p.), wykazują pewne odrębności, które nie pozwalają na zakwalifikowanie ich do odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Zastosowana technika prawodawcza podkreśla więc pewną odmiennosc zachodzącą między trzonem regulacji z art. 36-37 u.p.z.p. a tymi przypadkami.

W tym miejscu wypada przedstawić główne elementy konstrukcji art. 36 i 37 u.p.z.p., gdyż, co wynika z poczynionych uwag, stanowią one punkt wyjścia dla dalszych rozważań.

Art. 36 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że: „Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 37¹ ust. 1, żądać od gminy albo od władającego terenem zamkniętym, jeżeli uchwalenie planu lub jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części.”

Do art. 36 ust. 1 u.p.z.p. odnoszą się także dwie kolejne jednostki redakcyjne tegoż przepisu. W kolejnym ustępie ustawodawca wymienił przypadki, w których roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. są wyłączone. Następnie w art. 36 ust. 2 u.p.z.p. zastrzegł, że realizacja roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi

albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej, co prowadzi do wygaśnięcia tych roszczeń z dniem zawarcia umowy zamiany.

W art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ustawodawca unormował kolejne roszczenie wierzyciela powstające w odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Przepis ten stanowi, że: „Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.”

W końcowej części art. 36 u.p.z.p. określono zasady żądania zwrotu świadczeń wypłaconych na rzecz właściciela lub użytkownika wieczystego, które okazały się nienależne w związku ze stwierdzeniem nieważności miejscowego planu.

W art. 37 u.p.z.p. ustawodawca przewidział zaś szczegółowe reguły odnoszące się do sposobu obliczenia wysokości szkody i wartości nieruchomości, trybu i terminu dochodzenia roszczeń. Przepis ten w części normuje także przesłanki ustalenia opłaty planistycznej, której analiza pozostaje poza granicami problematyki pracy.

W konstrukcji art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., jak również - przewidującego szczególny przypadek szkody planistycznej art. 37 h ust. 1-3 u.p.z.p. - można dostrzec pewne prawidłowości, umożliwiające uchwycenie dominujących cech odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Przyglądając się bliżej tym przepisom, można dostrzec determinanty tej odpowiedzialności.

Po pierwsze, wspólną cechą tych przepisów jest powiązanie obowiązku naprawienia szkody ze sprawowaniem przez gminę władztwa planistycznego i realizowanej w jego granicach samodzielności planistycznej (kryterium przedmiotowe). Odpowiedzialność ta może pojawić się tylko wtedy, gdy zaistniała szkoda wynika z działalności planistycznej gminy. Nie mogą stanowić przyczyny powstania odpowiedzialności za szkodę planistyczną podejmowane przez gminę czynności, które nie polegają na realizowaniu przez nią zadań własnych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni. Dodać można, że ograniczenie albo wyłączenie samodzielności gminy w ustalaniu treści miejscowego planu może zawężyć odpowiedzialność za szkodę planistyczną.

Po drugie, obowiązek naprawienia szkody planistycznej odnosi się do sytuacji, w których gmina uchwaliła albo zmieniła plan miejscowy (kryterium czynnościowe). Odpowiedzialność ta może być tylko efektem podjęcia aktu prawa miejscowego z zakresu planowania oraz zagospodarowania przestrzennego. Nie chodzi więc o każdy możliwy przejaw działalności planistycznej gminy, lecz o tworzenie prawa wpływającego na status prawny nieruchomości. Akt normatywny, którego uchwalenie albo zmiana może pociągać za sobą uruchomienie odpowiedzialności planistycznej, powinien zawierać normy kształtujące ład przestrzenny. Poza granicami odpowiedzialności za szkodę planistyczną należy więc usytuować szkody przejawiające się we wprowadzeniu ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, które mają swoje źródło w innych niż miejscowe plany (plany rewitalizacji) aktach prawa miejscowego.

Po trzecie, podmiotem odpowiedzialnym za szkodę planistyczną może być wyłącznie organ władzy publicznej (kryterium podmiotowe), którym jest co do zasady gmina uchwalająca albo zmieniająca obowiązujący akt prawa miejscowego. W drodze wyjątku odpowiedzialność za szkodę planistyczną może spoczywać na Skarbie Państwa reprezentowanym przez właściwą jednostkę organizacyjną (jest tak w przypadku, gdy odpowiedzialność spoczywa na jednostce władającej terenem zamkniętym). Nie współtworzą natomiast podstaw tej odpowiedzialności przepisy nakładające obowiązek naprawienia szkody na podmioty niepubliczne. Stosunek prawny powstający w granicach odpowiedzialności za szkodę planistyczną nie może więc istnieć tylko między podmiotami prywatnymi. W oparciu o kryterium podmiotowe można w szczególności wyłączyć z granic odpowiedzialności za szkodę planistyczną przepisy prawa sąsiedzkiego.

Wyodrębnić można zatem trzy kryteria, których łączne spełnienie warunkuje uznanie danej instytucji za należącą do odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Sumując wymienione kryteria i uwagi ogólne dotyczące tej odpowiedzialności, można skonstruować jej definicję. Odpowiedzialność za szkodę planistyczną jest całokształtem ujemnych skutków prawnych obciążających gminę albo Skarb Państwa w związku z uchwalaniem albo zmianą w granicach przyznanego gminie władztwa planistycznego miejscowego planu lub planu rewitalizacji.

W ustawach szczególnych także można odnaleźć podobne do art. 36 i 37 u.p.z.p. instytucje uprawniające właścicieli do domagania się wyrównania szkody wyrządzonej w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu. Struktura tych przepisów jest częstokroć odwzorowaniem art. 36 i 37 u.p.z.p., gdy chodzi o przesłanki, podmiot odpowiedzialny, czy

szkody zakres podlegającej wyrównaniu. Nie sposób przytoczyć i przeanalizować wszystkie przepisy ustaw, w których można odnaleźć bliźniaczą do art. 36 i 37 u.p.z.p. regulację, ze względu na ograniczone ramy pracy. Przykładowo, można tylko odnotować art. 5 ust. 3 o.t.h.o.z. Przepis ten umożliwia dochodzenie roszczeń z art. 36 u.p.z.p. w razie wyrządzenia szkody planistycznej w związku z wykonaniem przez gminę obowiązku uchwalenia albo zmiany miejscowego planu dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej. Czyniąc odwołanie do art. 36 u.p.z.p., ustawodawca nie zmodyfikował jego przesłanek, lecz poprzestał jedynie na zmianie podmiotu odpowiedzialnego. Za szkody powstałe w związku z przyjęciem miejscowego planu na wskazanym obszarze, które wypełniają przesłanki z art. 36 u.p.z.p., odpowiada Skarb Państwa reprezentowany przez wojewodę. Przytoczona konstrukcja mieści się zatem w granicach odpowiedzialności za szkodę planistyczną, ponieważ spełnia wszystkie trzy wymienione wyżej kryteria. Ze względu na liczne podobieństwa przepisów znajdujących się w ustawach szczególnych, w których uregulowano odpowiedzialność za szkody wynikłe wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, do art. 36 i 37 u.p.z.p., większość uwag poczynionych w niniejszej pracy może być do nich wprost odniesiona.

Jak zasygnalizowano wyżej, poza granicami odpowiedzialności za szkody planistyczne trzeba umieścić przepisy, w których ustawodawca odsyła do odpowiedniego stosowania art. 36 i 37 u.p.z.p. W ustawie z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym można wyróżnić trzy tego rodzaju przypadki.

Po pierwsze, regulację podobną do odpowiedzialności za szkodę planistyczną, ale pozostającą - w myśl wyodrębnionych kryteriów - poza jej granicami, wprowadza art. 37¹ u.p.z.p. Przepis ten nakłada na Polską Agencję Żeglugi Powietrznej obowiązek zapłaty na rzecz właściciela albo użytkownika wieczystego odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części w razie istotnego ograniczenia albo uniemożliwienia korzystania z nieruchomości w dotychczasowym sposób lub zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem w związku z ustaleniem w miejscowym planie ograniczeń w zabudowie oraz zagospodarowaniu terenu związanych z lokalizacją lotniczego urządzenia naziemnego oraz powierzchni ograniczających zabudowę, o których mowa w art. 86 ust. 7 p.l. Uszczerbki podlegające naprawieniu zostały opisane w art. 37¹ u.p.z.p. identycznie jak w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., niemniej powstają w szczególnej sytuacji, gdy ustalenie postanowienia miejscowego planu ma związek z lokalizacją lub budową infrastrukturą lotniska. Przesłanki art. 37¹ ust. 1 u.p.z.p. jedynie uszczegółwiają treść, jaka została ustalona przez ustawodawcę w art. 36 ust.

1 u.p.z.p. W nieuregulowanym w art. 37¹ u.p.z.p. zakresie art. 36 ust. 2, 3, 5 i 6 u.p.z.p. i art. 37 ust. 1, 3, 5, 9-11 u.p.z.p. stosuje się odpowiednio. Art. 37¹ u.p.z.p. należy umieścić poza granicami odpowiedzialności za szkodę planistyczną ze względu na przesunięcie obowiązku odszkodowawczego na podmiot, który nie jest organem władzy publicznej. Nie jest zatem na tle omawianego przepisu spełnione trzecie kryterium (podmiotowe), w myśl którego przepis może być uznany za kształtujący odpowiedzialność za szkodę planistyczną, gdy obowiązek naprawienia szkody spoczywa na gminie albo Skarbie Państwa.

Po drugie, instytucję podobną do odpowiedzialności za szkodę planistyczną wprowadza art. 58 ust. 2 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że jeśli decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego istotnie ogranicza albo uniemożliwia korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, art. 36 i 37 u.p.z.p. należy stosować odpowiednio. Przepis ten nie mieści się w odpowiedzialności za szkodę planistyczną, ponieważ źródłem obowiązku naprawienia szkody w tym przypadku nie jest akt normatywny, lecz decyzja administracyjna.

Po trzecie, ostatnim przepisem omawianej ustawy, który nie może być uznany za przypadek odpowiedzialności za szkodę planistyczną, ustanawiając jedynie instytucję do niej podobną, jest art. 63 ust. 3 u.p.z.p. We wskazanym przepisie ustawodawca unormował analogiczną do art. 58 ust. 2 u.p.z.p. sytuację, gdy decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki opisane w art. 36 u.p.z.p. Inaczej jednak niż w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. koszty realizacji roszczeń o naprawienie szkody polegającej na istotnym ograniczeniu albo uniemożliwieniu korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem ponosi inwestor po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Przepis ten nie spełnia nie tylko kryterium normatywnego charakteru aktu prawnego odpowiedzialności za szkodę planistyczną, ale i - podmiotowego, bo ostatecznie koszty realizacji roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. ponosi inwestor w miejsce gminy lub Skarbu Państwa.

W dalszej części pracy przedmiotem analizy będą art. 36 i 37 u.p.z.p. współtworzące trzon regulacji odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Przepisy te mają największe znaczenie w praktyce. Wnioski poczynione na tle tych przepisów zachowują w dużej mierze aktualność w odniesieniu do instytucji ustalających podobne rozwiązania normatywne, jakie funkcjonują w odpowiedzialności za szkodę planistyczną.

2. Podmioty uprawnione i przysługujące im środki ochrony prawnej

Po zdefiniowaniu odpowiedzialności za szkodę planistyczną można przyjrzeć się jej stronie podmiotowej i środkom ochrony prawnej przysługującym uprawnionym. Należy zauważyć, że skutki uchwalenia albo zmiany miejscowego planu są odczuwalne przez wszystkie podmioty mające uprawnienia do nieruchomości. Nie oznacza to jednak, że każdy z nich może zgłosić z tego tytułu roszczenia odszkodowawcze. Spoglądając na odpowiedzialność za szkodę planistyczną przez pryzmat art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p., dostrzec można, że ustawodawca przewidział łącznie cztery środki prawne mające na celu naprawieniu szkody planistycznej. Możliwość decydowania o skorzystaniu z trzech z nich zastrzeżono tylko dla uprawnionego, a jednego z nich – zarówno dla gminy, jak i właściciela albo użytkownika wieczystego.

Po pierwsze, na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. właściciel nieruchomości albo użytkownik wieczysty może żądać odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Na równi z właścicielem należy traktować też współwłaściciela. Ustawodawca nie różnicuje sytuacji prawnej właściciela i współwłaścicieli. Nie ma przy tym znaczenia dla możliwości domagania się naprawienia szkody planistycznej, jaki rodzaj współwłasności zachodzi między współuprawnionymi. Uprawnionymi do dochodzenia tych roszczeń mogą być zarówno współwłaściciele w częściach ułamkowych, jak też na zasadzie współwłasności łącznej. Podobnie, jak w przypadku prawa własności, oprócz użytkowników wieczystych, w roli poszkodowanego mogą wystąpić również współużytkownicy wieczysti. W zależności od sytuacji współużytkowanie wieczyste regulują przepisy o współwłasności w częściach ułamkowych lub współwłasności łącznej⁴³².

Zobowiązany do zaspokojenia roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest natomiast gmina albo podmiot władający terenem zamkniętym. Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 u.s.g. gminą jest zarówno utworzona z mocy prawa przez mieszkańców wspólnota samorządowa, jak i odpowiednie terytorium. W art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową, mającą osobowość prawną i będącą odrębnym od mieszkańców podmiotem. Gdy chodzi zaś o władającego terenem zamkniętym, ustawodawca dla dookreślenia tego podmiotu w art. 2 pkt 11 u.p.z.p. odsyła do definicji legalnej terenu zamkniętego w art. 2 pkt 9 u.p.g.k. W myśl tej definicji należy przez to pojęcie rozumieć teren o charakterze zastrzeżonym ze względu na

⁴³² K. Górską, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, s. 517; K. Pietrzykowski, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz art. 1-449¹⁰, red. K. Pietrzykowski, s. 674.

obronność i bezpieczeństwo państwa, określony przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Teren zamknięty powstaje pod warunkiem kumulatywnego spełnienia kryterium: formalnego (wydanie przez właściwy organ rozporządzenia względnie decyzji o zamknięciu terenu wraz z jednoczesnym określeniem jego granic) i materialnego (ustalenie jego przeznaczenia do realizacji celów obronności i bezpieczeństwa państwa)⁴³³. Wyróżnia się wojskowe, kolejowe i inne tereny zamknięte. Na podstawie rozporządzenia są ustanawiane wojskowe tereny zamknięte, a w drodze decyzji - kolejowe i pozostałe tereny zamknięte⁴³⁴. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. podmiotem odpowiedzialnym może być faktycznie władający terenem zamkniętym, czyli podmiot, który ze względu na brak *animus possidendi* nie może być uznany za posiadacza samoistnego ani zależnego w rozumieniu prawa cywilnego. Na terenie zamkniętym władztwo faktyczne, przybierające postać trwałego zarządu na zasadach określonych w przepisach odrębnych⁴³⁵, sprawuje niemająca osobowości prawnej jednostka organizacyjna Skarbu Państwa⁴³⁶. W praktyce w roli jednostki organizacyjnej występuje najczęściej właściwy minister lub kierownik urzędu centralnego albo organ administracji rządowej niższego szczebla, któremu z ich upoważnienia powierzono sprawowanie władztwa nad terenem zamkniętym⁴³⁷. Po stronie podmiotów zobowiązanych do naprawienia szkody planistycznej w ramach roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. może wystąpić zatem gmina lub Skarb Państwa, w imieniu którego działa właściwa jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej.

Wykonanie roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. sprawia, że szkoda planistyczna podlega rekompensacie bez utraty tytułu do nieruchomości. Realizacja roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. dokonuje się przez przeniesienie prawa rzeczowego na rzecz gminy lub władającego terenem zamkniętym za zapłatą ceny. Roszczenie o wykupienie nieruchomości lub jej części jest niekiedy nazywane odwróconym wywłaszczeniem. Niemniej, może być też podnoszone

⁴³³ I. Kamińska, [w:] Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz, G. Szpor, M. Durzyńska, A. Gryszczyńska, I. Kamińska, K. Mączewski, W. Radzio, s. 41, 45; M. Karpiuk, Tereny zamknięte ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa ustanawiane przez organy administracji rządowej, [w:] IUSNOVUM 2016/4, s. 196-197.

⁴³⁴ P. Sosnowski, Gminne planowanie przestrzenne..., s. 196-197.

⁴³⁵ Zob. art. 43 i n. u.g.n. regulujący trwały zarząd nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Szerzej na temat reprezentacji Skarbu Państwa przez jednostki organizacyjne i form wykonywania tej reprezentacji w odniesieniu do gospodarowania nieruchomościami – zob. W. Szydło, Reprezentacja Skarbu Państwa..., s. 161-168; 242-246.

⁴³⁶ I. Kamińska, [w:] Prawo geodezyjne ..., s. 45; W. Szydło, Reprezentacja Skarbu Państwa..., s. 347, 351-355.

⁴³⁷ I. Kamińska, Prawo geodezyjne..., s. 45; P. Zacharczuk, Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym, s. 479.

wtedy, gdy postanowienie miejscowego planu będące źródłem szkody nie służy realizacji celu publicznego⁴³⁸.

W art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przewidziano w istocie dwa roszczenia pozostające w alternatywie rozłącznej⁴³⁹. Odrębność roszczeń została podkreślona zarówno na płaszczyźnie systemowej przez ujęcie ich w dwóch osobnych jednostkach redakcyjnych, jak i w warstwie słownej przez ustalenie między nimi konkurencyjnej zależności. O samoistności roszczeń wymienionych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. świadczy również wyraźne sformułowanie w art. 36 ust. 2 u.p.z.p., w którym jest o nich mowa w liczbie mnogiej. Zobowiązanie do wyrównania szkody wygaśnie z chwilą spełnienia przez dłużnika świadczenia, które zostanie wybrane przez wierzyciela⁴⁴⁰. Wierzyciel nie może zatem w tym samym stanie faktycznym domagać się jednocześnie odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę i wykupienia nieruchomości albo jej części, jeśli oba te roszczenia zmierzałyby do wyrównania szkody w całości. Dopuszczalność jednoczesnego dochodzenia obu roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. może zaistnieć tylko wtedy, gdy wierzytelność nie została zaspokojona przez jedno z tych roszczeń w całości. W części, w jakiej spełnienie świadczenia w ramach jednego, wybranego przez wierzyciela roszczenia nie doprowadziło do naprawienia szkody, można wówczas skutecznie żądać wykonania drugiego z roszczeń. Tytułem przykładu, jeżeli ograniczenia własności ustanowione w miejscowym planie dotyczą całej nieruchomości, wierzyciel może domagać się wykupienia swojego prawa do części nieruchomości, a w pozostałym zakresie, w odniesieniu do tej części nieruchomości, którą zachowuje, żądać odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Wydaje się jednak, że sytuacje tego rodzaju są raczej wyjątkowe i mogą sprawiać pewne problemy w praktyce.

Analizowany przepis wykazuje podobieństwo do zobowiązania przemiennego z art. 365 § 1 k.c., ale nie wpisuje się całkowicie w tę konstrukcję. Wybór świadczenia został zastrzeżony w ustawie wyłącznie dla wierzyciela. W razie bezczynności wierzyciela dłużnik nie uzyska prawa do wyboru jednego ze świadczeń przemiennych. Prawo wyboru jednego ze świadczeń przez wierzyciela nie jest też prawem podmiotowym kształtującym. Nie powoduje zawiązania stosunku prawnego, ani też jego ustania lub zmiany jego treści, które są funkcją przypisywaną

⁴³⁸ Zob. wyrok SN z 5.07.2012 r., IV CSK 619/11, lex nr 1228453.

⁴³⁹ Tak też: Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 334; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu..., s. 454.

⁴⁴⁰ Ł. Dumin, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, [w:] Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz, red. D. Okolski, s. 231; Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 334. Por. wyrok SA w Lublinie z 20.11.2019 r., I ACa 687/18, lex nr 2781820.

prawom podmiotowym kształtującym⁴⁴¹. Zmiana treści stosunku prawnego w związku ze złożeniem oświadczenia woli przez wierzyciela nie następuje, bo od początku jego istnienia dłużnik jest zobowiązany do spełnienia jednego z tych świadczeń.

Alternatywa wpisana w tę konstrukcję przejawia się także w tym, że gdy nieruchomości jest obciążona użytkowaniem wieczystym, uprawnionym do dochodzenia roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. może być tylko jeden z podmiotów wymienionych w przepisie jako wierzyciele. Innymi słowy, roszczenie nie może być dochodzone zarówno przez właściciela, jak też użytkownika wieczystego w odniesieniu do tej samej nieruchomości w tym samym stanie faktycznym. W wypadku ustanowienia użytkowania wieczystego w pierwszej kolejności uprawnienia te może realizować użytkownik wieczysty przed właścicielem. Zgodnie z art. 233 k.c. użytkownik wieczysty może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób, a jego prawo, podobnie jak każde inne prawo rzeczowe, jest skuteczne *erga omnes*, nie wyłączając także samego właściciela⁴⁴². Na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste właściciel nie może zachować prawa do korzystania z nieruchomości, nawet w części⁴⁴³. Po stronie właściciela nieruchomości obciążonej prawem użytkowania wieczystego pozostaje jedynie uprawnienie do rozporządzania prawem własności nieruchomości, sprawowania kontroli sposobu wykonywania użytkowania wieczystego, jak również do żądania rozwiązania umowy i decydowania o przedłużeniu czasu, na jaki została zawarta⁴⁴⁴. Skoro – jak wywiedziono wcześniej – uchwalenie albo zmiana miejscowego planu może oddziaływać jedynie na prawo do korzystania z nieruchomości, w razie ustanowienia użytkowania wieczystego, żądanie wyrównania szkody może przysługiwać tylko użytkownikowi wieczystemu. Jeżeli natomiast użytkowanie wieczyste wygaśnie, zanim użytkownik wieczysty zdąży zrealizować swoje uprawnienia, właściciel odzyskuje możliwość domagania się odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości.

Spostrzeżenia te należy uzupełnić o pewną uwagę w odniesieniu do roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., które przypadałoby użytkownikowi wieczystemu. Użytkownik wieczysty nie jest bowiem uprawniony do rozporządzania nieruchomością gruntową oddaną w użytkowanie

⁴⁴¹ W. Szydło, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 337; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, s. 162.

⁴⁴² J. Bocianowska, J. Ciszewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, s. 409; K. Pietrzykowski, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz art. 1-449¹⁰..., s. 672; W. Szydło, Reprezentacja Skarbu Państwa..., s. 184.

⁴⁴³ E. Klat-Górska, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352), red. M. Habdas, M. Frasz, s. 449, 452.

⁴⁴⁴ Zob. wyrok SN z 2.06.2016 r., I CSK 533/15, lex 2076681.

wieczyste. Treść roszczenia o wykupienie nieruchomości lub jej części przysługującego użytkownikowi wieczystemu należy zatem rozumieć w ten sposób, że może on żądać tylko wykupienia służącego mu prawa rzeczowego do nieruchomości dotkniętej ograniczeniami wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu. W odniesieniu do użytkownika wieczystego w roszczeniu z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. nie chodzi więc o wykupienie prawa własności nieruchomości gruntowej, lecz - prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości i ewentualnie związanego z nim prawa własności nieruchomości budynkowej lub innych urządzeń. Zgodnie z art. 235 § 1 k.c. użytkownik wieczysty może być wszakże właścicielem jedynie budynków i innych urządzeń wzniesionych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste lub nabytych przez niego zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

Roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę od początku opiewa na określoną sumę pieniężną, więc niewątpliwie jego przedmiotem jest świadczenie pieniężne *sensu stricto*. Spełnienie świadczenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. polega na zapłacie określonej sumy pieniężnej. Odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę może być uiszczane częściowo bez istotnej zmiany przedmiotu lub wartości, co pozwala stwierdzić, że świadczenie to jest podzielne⁴⁴⁵. Ostateczny rozmiar świadczenia o zapłatę odszkodowania można określić bez odwoływania się do kryterium czasu, a jego wykonanie dokonuje się przez jednoczynowe zachowanie dłużnika, dlatego też można je uznać za jednorazowe⁴⁴⁶.

Roszczenie o wykupienie nieruchomości lub jej części ma natomiast charakter niepieniężny, gdyż zmierza do złożenia przez podmiot zobowiązany oświadczenia woli o przeniesieniu na jego rzecz prawa właściciela albo użytkownika wieczystego do nieruchomości za zapłatą ceny. Treść tego żądania zawiera wszystkie *essentialia negotii* umowy sprzedaży. Wykonanie roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. na drodze sądowej odbywa się na podstawie art. 1047 k.p.c. w zw. z art. 64 k.c. Prawomocny wyrok sądu zobowiązujący do złożenia oświadczenia

⁴⁴⁵ W kwestii pojęcia świadczenia podzielnego – zob. M. Safjan, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹⁰..., s. 1121; G. Koziół, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 816.

⁴⁴⁶ W odniesieniu do klasyfikacji na świadczenia jednorazowe, okresowe i ciągłe w doktrynie zaprezentowano różne kryteria w ramach definicji, jednak niezależnie od ujęcia są one spełnione w przypadku odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę – zob. T. Dybowski, A. Pyrzyńska, [w:] System prawa prywatnego. Tom 5. Prawo zobowiązań – część ogólna, red. K. Osajdy, s. 235; M. Safjan, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹⁰..., s. 1120; G. Koziół, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 816.

woli przez gminę albo władającego terenem zamkniętym, zastępuje to oświadczenie⁴⁴⁷. Po wydaniu prawomocnego wyroku sądowego skutki prawnorzeczowe nastąpią dopiero z chwilą złożenia przez właściciela jednostronnego oświadczenie woli o przeniesieniu jego prawa na podmiot odpowiedzialny za szkodę⁴⁴⁸. Ze względu na to, że przedmiotem prawa własności, które ma być przeniesione, jest nieruchomości, oświadczenie woli uprawnionego wymaga formy aktu notarialnego pod rygorem nieważności.

Po drugie, w art. 36 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca przyznał gminie uprawnienie do zwolnienia się z obowiązku realizacji roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części w drodze zaoferowania nieruchomości zamiennej. Przybiera ono postać upoważnienia przemiennej (*facultas alternativa*) zastrzeżonego tylko na rzecz gminy. Jeżeli odpowiedzialność za szkodę planistyczną spoczywa na władającym terenem zamkniętym, nie mógłby on skorzystać z dobrodziejstwa tej instytucji. Wykonanie uprawnienia z art. 36 ust. 2 u.p.z.p. odbywa się przez złożenie przez gminę właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu oferty zawarcia umowy zamiany nieruchomości. Akceptacja oferty przez właściciela albo użytkownika wieczystego prowadzi do zawarcia między nimi a gminą umowy zamiany w rozumieniu art. 603 k.c. Wierzyciel nie może skutecznie żądać złożenia przez gminę oferty dokonania tej czynności prawnej, a dłużnik nie może wymusić na wierzycielu zgodę na zawarcie umowy zamiany. W odniesieniu do konstrukcji tego środka prawnego aktualny stan prawny znacząco odbiega od tego, jaki obowiązywał na gruncie poprzedniej ustawy. Art. 36 ust. 1 pkt 3 u.z.p. stwarzał właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu prawo do kierowania pod adresem gminy roszczenia o zamianę nieruchomości na inną⁴⁴⁹. Zawarcie ważnej umowy zamiany nieruchomości powoduje wygaśnięcie roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., z uwagi na usunięcie szkody planistycznej. Zarówno w odniesieniu do oferty, jak również wykonania umowy zamiany zastosowanie znajdują wprost przepisy prawa cywilnego. W przypadku ujawnienia się wad fizycznych lub prawnych nieruchomości zamiennej poszkodowany może zgłosić roszczenia z rękojmi na podstawie art. 604 k.c. w zw. z art. 556 i n. k.c. lub domagać się odszkodowania na zasadach ogólnych określonych w art. 471 i n. k.c. Prawo do zaoferowania nieruchomości zamiennej stanowi

⁴⁴⁷ R. Majda, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, s. 743; P. Machnikowski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. E. Gniewek, s. 159-160; P. Nazaruk, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, s. 181.

⁴⁴⁸ J. Grykiel, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-352, red. M. Gutowski, s. 634-638; P. Machnikowski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 160; M. Safjan, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 1-449¹⁰..., s. 318-319; P. Sobolewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I, red. K. Osajda, s. 682-683.

⁴⁴⁹ Wylimitowanie z katalogu uprawnień właściciela możliwości domagania się zamiany nieruchomości zostało skrytykowane w nauce prawa. Zob. M. Stańko, Roszczenia właścicieli (użytkowników wieczystych)..., s. 97.

substytut roszczenia o przywrócenie stanu poprzedniego, z tą jednakże istotną różnicą, że poszkodowany nie może skutecznie domagać się spełnienia tego świadczenia, a - w wypadku wyrażenia zgody na skorzystanie przez gminę z *facultas alternativa* - nie może otrzymać tej samej nieruchomości, która przysługiwała mu przed wejściem w życie miejscowego planu.

Po trzecie, na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. właściciel nieruchomości albo użytkownik wieczysty może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości w razie zbycia nieruchomości. W przeciwieństwie do art. 36 ust. 1 u.p.z.p., podmiotem, który występuje po stronie zobowiązanej do pokrycia obniżenia wartości nieruchomości, może być tylko gmina. Roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. przysługuje poszkodowanemu tylko wtedy, gdy nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Jeżeli zatem szkoda planistyczna została naprawiona za pomocą wyżej opisanych środków, wygasają nie tylko roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę i wykupienie nieruchomości albo jej części oraz upoważnienie przemienne do zaoferowania nieruchomości zamiennej, ale także roszczenie o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości. Oznacza to, że oba przepisy pozostają w relacji alternatywy rozłącznej. Analogicznie jak w przypadku roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. alternatywa rozłączna obejmuje też stronę podmiotową uprawnionych. Świadczenie w roszczeniu z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. wykazuje cechy takie jak świadczenie z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

W konsekwencji, wszystkie trzy roszczenia przysługujące poszkodowanemu z mocy art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. są wobec siebie alternatywne, przy czym roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest alternatywne w stosunku do roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., powstających z mocy samego prawa, a roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. są alternatywne dodatkowo także wobec siebie nawzajem. Roszczenia powstające na mocy wskazanych przepisów funkcjonują w oddzielnych stosunkach prawnych.

Ukształtowanie roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. w relacji alternatywy rozłącznej, a także uzależnienie powstania roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. od zbycia nieruchomości, sprawia, że uprawniony zgłaszający żądanie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie prawa do nieruchomości lub jej części, musi zachować tytuł prawny do niej do czasu jego zaspokojenia. W nauce prawa i orzecznictwie przyjmuje się, że status wierzyciela powinien być utrzymany do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowego albo

spełnienia świadczenia przez dłużnika na etapie przedsądowym⁴⁵⁰. Pozostawiając na boku sytuacje, w których wskutek uwzględnienia skargi kasacyjnej prawomocny wyrok sądu drugiej instancji zostały uchylony, można podzielić powyższy pogląd. Art. 192 pkt 3 k.p.c. nie znajduje zastosowania w przypadku roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. Zbycie prawa przed tym, jak dłużnik uczyni zadość obowiązkowi wynikającemu z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., pociągnęłoby bowiem za sobą wygaśnięcie określonych w nim roszczeń i powstanie nowego zobowiązania o treści sprecyzowanej w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Wyjątkowo, jeśli poszkodowany wcześniej utraciłby tytuł prawny do nieruchomości w sposób, który w rozumieniu art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nie polegałby na jej zbyciu, nie mógłby już skutecznie żądać usunięcia szkody planistycznej w żaden sposób. Roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wygasłyby wraz z utratą przez właściciela prawa do nieruchomości, a ich miejsca nie mogłoby zająć roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., ponieważ nie ziściłyby się wszystkie jego przesłanki. Oprócz przesłanki zbycia nieruchomości z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. na konieczność zachowania tytułu prawnego do czasu wykonania zobowiązania przez dłużnika wskazuje treść roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. Wierzyciel nie mógłby przecież domagać się wykupienia prawa do nieruchomości, jeśli by je utracił.

W dalszej części pracy uwaga zostanie poświęcona tym ze środków służących naprawieniu szkody planistycznej, które przybierają postać roszczenia. Zastrzeżone na rzecz gminy w art. 36 ust. 2 u.p.z.p. *facultas alternativa* ma niewielkie znaczenie praktyczne ze względu choćby na skromne zasoby gminnych nieruchomości gruntowych i ich znikomą atrakcyjność.

W rezultacie, w roli wierzyciela w powstałym wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu zobowiązaniu może występować poszkodowany właściciel albo użytkownik wieczysty, zaś w roli dłużnika - gmina albo jednostka organizacyjna Skarbu Państwa władająca terenem zamkniętym. Dla całokształtu roszczeń wynikających z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. będzie odtąd w pracy używane sformułowanie „roszczenie o naprawienie szkody planistycznej”, natomiast dla określenia ogółu obowiązków ciężących na dłużniku albo stosunku obligacyjnego z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. – „zobowiązanie do naprawienia szkody planistycznej”.

⁴⁵⁰ Zob. wyrok SN z 6.10.2015 r., IV CSK 778/15, lex nr 2195664; wyrok SN z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, lex nr 1920173; wyrok SA w Krakowie z 22.02.2021 r., I ACa 1256/19, lex nr 3207417; wyrok SA w Katowicach z 20.02.2018 r., I ACa 850/17, lex nr 2460050; wyrok SA w Katowicach z 19.03.2018 r., V ACa 273/17, lex nr 2475077. Zob. też: R. Lewicka, Finansowe skutki aktów planistycznych gminy, [w:] Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, s. 164. Odmienne: wyrok SA w Warszawie z 26.04.2016 r., VI ACa 562/15, lex nr 2052554.

3. Zasada odpowiedzialności gminy za szkodę planistyczną

Podmiotami odpowiedzialnymi z tytułu roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. są organy władzy publicznej. W większości przypadków odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w związku z uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego ponosi gmina. Odnotować trzeba jednak istotną tendencję nowelizacji dokonanych na przestrzeni ostatnich lat. Początkowo ustawodawca nakładał na gminę obowiązek naprawienia szkody planistycznej we wszystkich sytuacjach dokonania ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości w miejscowych planach. W ostatnim czasie jednakże zakres odpowiedzialności gminy podlega sukcesywnemu zawężaniu, a obok niej zaczynają pojawiać się nowe podmioty występujące w roli potencjalnych dłużników.

Przejawem ograniczania zakresu odpowiedzialności gminy za szkodę planistyczną jest art. 37¹ u.p.z.p. dodany ustawą z 14.12.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw. Przepis ten reguluje odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez uchwalenie albo zmianę miejscowego planu, wynikającą z uwzględnienia w nim ograniczeń w zabudowie oraz zagospodarowaniu terenu w związku z lokalizacją urządzenia naziemnego i powierzchni ograniczających zabudowę na podstawie art. 86 ust. 7 p.l. Od czasu tej nowelizacji obowiązek naprawienia szkody powstałej w powyższych okolicznościach spoczywa na Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, która na podstawie art. 1 ust. 2 p.a.ż.p. jest państwową osobą prawną. Przed wejściem w życie tego przepisy objęte nim przypadki mieściły się w granicach art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., a podmiotem odpowiedzialnym z tego tytułu mogła być wyłącznie gmina. Ustawodawca zasygnalizował zmianę podmiotu odpowiedzialnego, czyniąc w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. stosowną wzmiankę⁴⁵¹.

Ustawą z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw gmina została natomiast zwolniona z obowiązku naprawienia szkody planistycznej, jeżeli uchwalenie albo zmiana planu miejscowego były spowodowane potrzebami obronności oraz bezpieczeństwa państwa. Od czasu nowelizacji art. 36 ust. 1 u.p.z.p. za szkody te ponosi odpowiedzialność władający terenem zamkniętym⁴⁵².

⁴⁵¹ Art. 37¹ u.p.z.p. wraz z zastrzeżeniem w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zostały dokonane na podstawie art. 3 ustawy z 14.12.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019.235). Obie zmiany weszły w życie 1.04.2019 r.

⁴⁵² Zmianę wprowadzono na podstawie art. 9 pkt 3 ustawy z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020.471).

W rezultacie wspomnianych nowelizacji, zakres podmiotowy odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez uchwalenie albo zmianę miejscowego planu został precyzyjnie zakreślony. Art. 36 ust. 1 *in fine* u.p.z.p. stanowi nadal wyjątek od reguły obciążenia gminy obowiązkiem naprawienia szkód powstałych przez ustalenie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w miejscowym planie. Przypadek odpowiedzialności podmiotu innego niż gmina wynika z ograniczenia jej samodzielności planistycznej w obrębie terenów zamkniętych⁴⁵³. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie zamkniętym nie należy do zadań własnych gminy. W myśl art. 15 ust. 3 pkt 7 u.p.z.p. w miejscowym planie w zależności od potrzeb ustala się granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych. Na podstawie art. 17 pkt 6 b *tiret* pierwsze i czwarte u.p.z.p. gmina uzgadnia projekt planu miejscowego z wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych, jak również z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa. Uzgodnienie ma moc wiążącą dla gminy. Odpowiednie regulacje zobowiązujące gminę do ustalenia granic terenu zamkniętego w studium, którego postanowienia muszą zostać przeniesione do planu miejscowego z uwagi na art. 9 ust. 4 u.p.z.p., znajdują się w art. 10 ust. 2 pkt 15 u.p.z.p. Kompetencje gminy do stanowienia wiążących norm kształtujących ład przestrzenny na tych obszarach zostało więc istotnie ograniczone. W myśl art. 4 ust. 3 u.p.z.p. w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych określa się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z tych terenów, w tym zakaz zabudowy. Na podstawie art. 4 ust. 4 u.p.z.p. reguły tej nie stosuje się jednak do terenów zamkniętych ustanawianych przez ministra właściwego do spraw transportu, czyli do kolejowych terenów zamkniętych. Obszar wojskowego terenu zamkniętego został więc całkowicie wyłączony z regulacji przestrzennej gminy, co jest niekiedy krytykowane w nauce prawa⁴⁵⁴. Nie oznacza to jednak, że wojskowy teren zamknięty nie może być objęty miejscowym planem, lecz że gmina nanosi w nim jedynie jego granice, zgodnie z treścią decyzji go ustanawiającej, nie mogąc w jego obrębie stanowić żadnych norm przestrzennych. W części graficznej planu miejscowego obszar położony w granicach wojskowego terenu zamkniętego jest wypełniany w całości kolorem białym, a w części tekstowej nie określa się przeznaczenia znajdujących

⁴⁵³ Ograniczenie samodzielności gminy w następstwie ustanowienia terenu zamkniętego dostrzega także M. Ziniewicz. Zob. M. Ziniewicz, Rozwiązania prawne służące podniesieniu sprawności działania samorządu terytorialnego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sąsiedztwie terenów zamkniętych, [w:] ST 2020/10, s. 28.

⁴⁵⁴ M. Jać, P. Jać, O potrzebie i kierunkach zmian, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. I. Zachariasz, s. 306.

się w jego granicach nieruchomości lub dopuszczalnego sposobu korzystania z nich. Gmina zachowuje natomiast możliwość samodzielnego decydowania o przebiegu granic strefy ochronnej wokół wojskowego terenu zamkniętego i obowiązujących w niej ograniczeniach w korzystaniu oraz zagospodarowaniu z nieruchomości, w tym także do wprowadzenia w tej strefie zakazu zabudowy⁴⁵⁵. W przypadku kolejowych terenów zamkniętych gmina może samodzielnie ustalać nie tylko granice stref ochronnych, ale też samych terenów zamkniętych, zachowując w obu tych obszarach kompetencję ustanawiania prawnych norm przestrzennych. Niezależnie od zakresu możliwości tworzenia aktów planistycznych może zająć konieczność, aby w planie miejscowym przygotowywanym przez gminę poczynić ustalenia ograniczające prawa do nieruchomości, które będą motywowane względami obronności i bezpieczeństwa państwa. W takich okolicznościach odpowiedzialność gminy za szkodę planistyczną będzie w całości wyłączona. Poszkodowany powinien wówczas zgłaszać roszczenia odszkodowawcze przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez władającego terenem zamkniętym.

Przedstawione nowelizacje umacniają wyrażoną wcześniej na poziomie ustawy zasadę. Na podstawie art. 21 ust. 2 u.p.z.p. gmina została wyposażona w prawo do żądania pokrycia kosztów sporządzenia planu miejscowego ze środków znajdujących się w budżecie państwa, województwa, powiatu lub inwestora realizującego inwestycję celu publicznego - w części, w jakiej ustalenia planu są bezpośrednią konsekwencją inwestycji celu publicznego realizowanej przez te podmioty. Reguła ta jednak nie zwalnia gminy z odpowiedzialności za szkodę wobec właściciela albo użytkownika wieczystego, lecz umożliwia jedynie odzyskanie w drodze roszczeń regresowych środków rozdysponowanych na zaspokojenie żądań poszkodowanych, jakie zostały zgłoszone w oparciu o art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.⁴⁵⁶.

Zmiany wprowadzone na mocy wspomnianych nowelizacji są dalej idące. Uchwalenie wspomnianych przepisów miało na celu przerzucenie ciężaru naprawienia szkody na ten podmiot, którego działalność wyłącza albo ogranicza samodzielność planistyczną gminy, a co za tym idzie – zwolnienie gminy z odpowiedzialności w tym zakresie. Idea, która przyświeca kierunkom zmian prawa, wyraża się wciąż w dążeniu do oddzielenia sytuacji, w których gmina jest zmuszona uwzględnić w planie miejscowym określone postanowienia od tych, w których zachowuje ustawowo zakreśloną swobodę podejmowania decyzji dotyczących przeznaczenia i sposobu zagospodarowania danego terenu. Pomimo tych zmian, podmiotem

⁴⁵⁵ P. Zacharczuk, *Obszary specjalne...*, s. 680-682.

⁴⁵⁶ Z. Niewiadomski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 144-145.

odpowiedzialnym za szkodę planistyczną pozostaje nadal gmina przed władającym terenem zamkniętym. Ustawodawca wprowadza zatem zasadę odpowiedzialności gminy za powstałą szkodę planistyczną, uzasadniając ją z zastrzeżoną na jej rzecz samodzielnością planistyczną, z której wynika możliwość swobodnego decydowania w granicach zakreślonych przez ustawy o ustanawianiu norm kształtujących ład przestrzenny na jej terytorium.

4. Funkcje odpowiedzialności za szkodę planistyczną

Odpowiedzialność za szkodę planistyczną pełni cztery funkcje: kompensacyjną, repartycyjną, motywacyjną (prewencyjną) i represyjną. W odpowiedzialności za szkodę planistyczną są one realizowane w różnym stopniu. Poniżej zostaną one przedstawione w kolejności od tej, która jest najważniejsza do tej, która ma znaczenie najmniejsze.

Funkcja kompensacyjna polega na dążeniu do wyrównania szkody w majątku właściciela albo użytkownika wieczystego, powstałej w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu. Potrzeba usunięcia uszczerbku majątkowego była zasadniczą przyczyną utworzenia tej odpowiedzialności. Jednakowoż, nie przesądza ona o tym, że na podmiocie odpowiedzialnym spoczywa obowiązek rekompensaty każdej szkody w pełnym zakresie.

Funkcja repartycyjna zmierza do rozłożenia ciężaru naprawienia szkody planistycznej na całą społeczność gminy. Jakkolwiek gmina ma osobowość prawną i własny majątek, przychody pozyskuje w przeważającej mierze od swoich mieszkańców. Chociaż obowiązek wyrównania szkody planistycznej jest pokrywany z budżetu gminy, w ostatecznym rozrachunku skutki jej usunięcia obciążają każdy podmiot przynależący do jej społeczności. Sytuacja przedstawia się podobnie wtedy, gdy odpowiedzialność za szkodę planistyczną ponosi Skarb Państwa reprezentowany przez jednostkę organizacyjną. Różnica tkwi jedynie w tym, że w miejsce społeczności lokalnej wstępuje krajowa. Repartycja pozostaje w silnym związku z aksjologią współtworzącą fundamenty odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Funkcja repartycyjna traci na znaczeniu w przypadkach należących do odpowiedzialności za szkodę planistyczną, w których podmiotem odpowiedzialnym jest beneficjent normy prawnej będącej źródłem ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Osłabienie tej funkcji następuje nie tylko wtedy, gdy odpowiedzialność spoczywa na nim bezpośrednio, ale także wówczas, gdy można przeciwko niemu skierować roszczenia regresowe. Instytucją wspomagającą tę funkcję jest opłata planistyczna. Teoretycznie szkoda planistyczna miała być pokrywana w istotnej części

z dochodów gminy uzyskanych z tytułu pobrania renty planistycznej. Mechanizm ustalania tej opłaty można jednak z łatwością ominąć, więc w praktyce nie spełnia on swojej roli.

Funkcja stymulacyjna (prewencyjna) ma na celu zachęcać gminę do wykonywania władztwa planistycznego w taki sposób, aby ochrona interesu publicznego odbywała się bez ingerencji w sferę praw rzeczowych podmiotów indywidualnych względnie z jak najmniejszym dla nich uszczerbkiem. Funkcja stymulacyjna oddziałuje w podobny sposób także na inne podmioty odpowiedzialne niż gmina. Wprawdzie nie sprawują one władztwa planistycznego, niemniej mogą przez wiążące dla gminy dyspozycje albo planowane inwestycje oddziaływać na treść postanowień miejscowego planu, których uchwalenie może być źródłem uszczerbku, a co za tym idzie, również odpowiedzialności. Realizacja funkcji prewencyjnej w odpowiedzialności za szkodę planistyczną świadczy o tym, że ingerencja w sferę uprawnień, mimo że mieści się w granicach prawa, jest nacechowana ujemnie. W kontekście odpowiedzialności za szkodę planistyczną nie można natomiast mówić o funkcji wychowawczej.

Funkcja represyjna odpowiedzialności za szkodę planistyczną polega na możliwości podjęcia prawnych środków dyscyplinujących podmiot odpowiedzialny w razie naruszenia interesów indywidualnych. Funkcja represyjna pozostaje w cieniu funkcji kompensacyjnej. Naprawienie szkody planistycznej stanowi element represji dla podmiotu odpowiedzialnego. Realizacja tej funkcji odbywa się zatem w takim stopniu, w jakim następuje wyrównanie szkody. Znaczenie sankcji w odpowiedzialności za szkodę planistyczną jest marginalne.

5. Aksjologiczne i konstytucyjne podstawy odpowiedzialności za szkodę planistyczną

5.1. Aksjologiczne podstawy odpowiedzialności za szkodę planistyczną

Odpowiedzialność za szkodę planistyczną ma mocną podbudowę aksjologiczną. Nauka prawa wprawdzie dostrzega przede wszystkim problem aksjologicznych podstaw odpowiedzialności za szkody legalne w ogóle, jednakże wypowiedzi formułowane w tym zakresie mogą być wprost odnoszone do odpowiedzialności za szkody planistyczne. W niektórych porządkach prawnych zdołano także wypracować dodatkowo szczegółowe teorie dotyczące wyłącznie aksjologicznego uzasadnienia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wykonywanie władzy publicznej w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzeni.

Aksjologiczne podstawy odpowiedzialności za szkodę planistyczną w prawie polskim można wyprowadzić z uniwersalnych teorii uzasadniających odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. W prawie francuskim rolę tę pełni ukształtowana w XIX wieku w orzecznictwie i doktrynie zasada równości obywateli wobec ciężarów publicznych (*l'égalité devant les charges publiques*) wraz z zasadą ochrony własności, praw nabytych i słuszności. W prawie niemieckim powstały podobne koncepcje uzasadniające odpowiedzialność władzy publicznej za szkody wyrządzone w związku z jej sprawowaniem: *Lastengleichsprinzip* i *allgemeinen Aufopferungsgedanken*. Oprócz nich, w prawie niemieckim wypracowano aksjologiczne podstawy odpowiedzialności dotyczące wprost szkód planistycznych.

W prawie francuskim korzenie zasady równości wobec ciężarów publicznych sięgają czasów Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Początkowo odnosiła się ona tylko do równomiernego rozłożenia ciężarów danin publicznych, uwzględniającej możliwości finansowe obywateli⁴⁵⁷. Jako podstawa prawna odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną jednostce przez władzę publiczną zasada równości wobec ciężarów publicznych została po raz pierwszy przyjęta w orzeczeniu Rady Stanu z dnia 30.11.1923 r. w sprawie *Couitéas*⁴⁵⁸.

Współcześnie francuska zasada równości wobec ciężarów publicznych współtworzy jeden z trzech reżimów odpowiedzialności odszkodowawczej administracji, obok opartej na winie w służbie (*faute de service*) i ryzyku. Zasada *l'égalité devant les charges publiques*, podobnie jak odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, jest niezależna od winy, mając zastosowanie do szkód powstałych wskutek zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej⁴⁵⁹. W myśl tej koncepcji, podstawą odpowiedzialności państwa jest nałożenie na obywateli ciężarów, powstałych wskutek działalności organów administracji podjętej dla dobra wspólnego,

⁴⁵⁷ *Dictionnaire de la culture juridique*, red. D. Alland, S. Rials, s. 1349; J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*. SPA. Tom 12, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 61; E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, SPA. Tom 12, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 94.

⁴⁵⁸ L. Bosek, [w:] *Konstytucyjne podstawy...*, s. 567; J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 62. W sprawie *Couitéas* spór dotyczył odmowy przymusowego wykonania wyroku, na mocy którego przyznano powodowi prawo własności nieruchomości znajdującej się w Tunezji, ale zamieszkaną od długiego czasu przez Nomadów. Groźba zamieszek, które mogłyby zachwiać porządkiem i bezpieczeństwem publicznym, była przyczyną odmowy wykonania wyroku i podstawą obowiązku naprawienia szkody powstałej w tych okolicznościach. Właściciel tej nieruchomości został zmuszony do poniesienia w interesie ogółu ofiary w postaci swojego prawa podmiotowego.

⁴⁵⁹ C. Guillard, *La responsabilité du fait de l'activité...*, s. 121; *Dictionnaire de la culture juridique...*, s. 1350; E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 94; J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 61.

w sposób nierównomierny. Jednostka nie powinna samodzielnie ponosić szkody anormalnej, niewspółmiernej w stosunku do ciężarów spoczywających na innych podmiotach. Władza publiczna powinna zrekompensować skutki zachwiania równości wobec prawa oraz ciężarów publicznych, aby przywrócić naruszoną równowagę⁴⁶⁰. Słuszne jest, aby społeczeństwo, czerpiące korzyści z działalności podejmowanej w interesie wspólnym przez administrację, partycypowało w kosztach naprawienia szkód wyrządzonych jednostkom przy tej okazji. Obowiązek naprawienia szkody na zasadzie równości wobec ciężarów publicznych nie może powstać, gdy wykonywanie władzy publicznej prowadzi do wyrządzenia jednakowej szkody w majątkach wszystkich obywateli. Nie doszłoby wówczas do nierównomiernego obciążenia jednostki lub grupy jednostek negatywnymi skutkami wykonywania władzy państwowej. Ograniczony krąg poszkodowanych, świadczący o tym, że szkoda ma charakter specjalny, warunkuje możliwość domagania się jej naprawienia⁴⁶¹. Odpowiedzialność za naruszenie zasady równości wobec ciężarów publicznych zależy dodatkowo od wykazania szczególnych cech poniesionej szkody, która musi być: rzeczywista (*réel*), pewna (*certain*), wystarczająca (*suffisant*), bezpośrednia (*direct*) oraz indywidualna (*personnel*)⁴⁶², co oznacza, że powinna dotyczyć konkretny podmiot lub niewielką grupę ludzi, a nie – ogół społeczeństwa. Jednostka poszkodowana przez legalne działanie administracji nie może być postawiona w gorszej sytuacji niż reszta społeczeństwa, w interesie którego naruszono jej sferę prawną⁴⁶³. Celem tej odpowiedzialności jest dążenie do osiągnięcia równomiernego, podobnie jak w przypadku spoczywającego na obywatelach zgodnie z zasadą równości i powszechności obowiązku uiszczania danin publicznych, rozłożenia kosztów prowadzenia działalności przez organy państwowe na obywateli⁴⁶⁴. Podbudową zasady równości wobec ciężarów publicznych są względy słuszności, przez pryzmat których ocenia się zasadność roszczeń o naprawienie szkody⁴⁶⁵. W oparciu o zasadę równości wobec ciężarów publicznych usunięciu podlegają przede wszystkim szkody majątkowe, w szczególności: uszczerbki poniesione w wyniku wyłączenia, nacjonalizacji, ustanowienia służebności administracyjnych, przeprowadzenia robót publicznych⁴⁶⁶, jak również – legalnego działania lub odmowy działania administracji

⁴⁶⁰ E. Bagińska, Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej, s. 9; *Dictionnaire de la culture juridique...*, s. 1349.

⁴⁶¹ R. Szczepaniak, Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem aktu normatywnego, [w:] KPPr 1999, z. 3, s. 516.

⁴⁶² C. Guillard, *Les préjudices réparés par l'autorité...*, s. 51.

⁴⁶³ E. Bagińska, [w:] Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji..., s. 94.

⁴⁶⁴ J. Parchomiuk, Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za tzw. szkody legalne, [w:] Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, s. 131-132.

⁴⁶⁵ B. Jaworski, *L'égalité devant les charges publiques as the basic of state liability on equity under French law*, [w:] FIUW, 2017, vol. 6, s. 12.

⁴⁶⁶ J. Parchomiuk, [w:] Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji..., s. 63-66.

w interesie publicznym⁴⁶⁷. Nie można jednakże wykluczyć, że w imię zasady równości wobec ciężarów publicznych mogą być naprawiane także szkody wynikłe z ingerencji w sferę dóbr niemajątkowych, jeśli dla ochrony interesu publicznego potrzebne jest ich poświęcenie⁴⁶⁸. Ze względu na to, że szkoda powstaje wskutek zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej, a poświęcenie dobra jednostki jest konieczne dla ochrony interesu publicznego, poszkodowany nie może żądać przywrócenia stanu poprzedniego. Jedynym środkiem, za pomocą którego powstały uszczerbek w dobrach jednostki może być zrekompensowany, jest odszkodowanie. Nie musi ono jednak za każdym razem zmierzać do wyrównania szkody w pełnej wysokości. Jednostka poświęcająca swoje dobro w interesie ogółu w pewnym stopniu jest także beneficjentem podejmowanej przez władzę publiczną działalności. Jeśli znajduje to uzasadnienie w chronionych konstytucyjnie wartościach, zasada równości wobec ciężarów publicznych może być nawet wyłączona w wyjątkowych sytuacjach, pozostawiając osobę poszkodowaną bez środków kompensacyjnych⁴⁶⁹.

W prawie niemieckim wypracowano podobną koncepcję odpowiedzialności administracji za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, jak w prawie francuskim. Według ogólnej teorii rekompensaty za poświęcenie dóbr jednostki w interesie publicznym władza publiczna jest zobowiązana do naprawienia szkody, która wynika z naruszenia sfery prawnie chronionej jednostki (*allgemeinen Aufopferungsgedanken*)⁴⁷⁰. W prawie niemieckim po raz pierwszy idee te skodyfikowano w §§ 74 i 75 przepisów wprowadzających ALR⁴⁷¹. Z tej koncepcji wyrosły dalsze instytucje dostosowane do poszczególnych przypadków ingerencji polegającej na zgodnym z prawem wykonywaniu władzy publicznej: roszczenia z tytułu naruszenia prawa własności, na czele z wywłaszczeniem (*Enteignung*) i dóbr niematerialnych, takich jak życie, zdrowie oraz wolność (*Aufopferungsanspruch*). Obecnie teoria poświęcenia dóbr służy jako podstawa do żądania naprawienia uszczerbku istniejącego w związku z wykonywaniem władzy publicznej tylko wtedy, gdy nie można domagać się usunięcia szkody na mocy szczególnego przepisu⁴⁷².

⁴⁶⁷ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie...*, s. 42.

⁴⁶⁸ J. Parchomiuk, *Zasada równości wobec ciężarów publicznych*, [w:] *Ius et fides*. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin Profesora Jana Świtki, red. T. Guz, M. Kuć, s. 360.

⁴⁶⁹ J. Parchomiuk, *Podstawy odpowiedzialności...*, s. 133-134.

⁴⁷⁰ L. Bosek, [w:] *Konstytucyjne podstawy...*, s. 567.

⁴⁷¹ J. Parchomiuk, *Zasada równości wobec ciężarów...*, s. 367.

⁴⁷² J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 67, 69-70.

Jedną ze szczegółowych koncepcji wspierających ustawowy obowiązek naprawienia szkody planistycznej w prawie niemieckim jest teoria naruszenia zaufania do działalności organów władzy publicznej odpowiedzialnych za planowanie przestrzeni (*Vertrauensschaden*). Prawo niemieckie uzasadnia od strony aksjologicznej tworzenie prawnej regulacji odpowiedzialności za szkodę planistyczną zawiedzeniem obywatelskiego zaufania w ustalenia ważnego planu przestrzennego. Właściciele nieruchomości mają prawo oczekiwać, że jeśli organy zajmujące się planowaniem przestrzeni ustanawiają przeznaczenie i szczegółowe normy odnoszące się do sposobu korzystania z nieruchomości, ustalenia te będą mieć charakter trwały. Obywatel nie powinien zatem ponosić szkody powstałej z powodu działania w zaufaniu do treści planu miejscowego, którego postanowienia uległy zmianie lub uchyleniu (Rozdział I, pkt 3.2.).

W opozycji do systemów kontynentalnych w anglosaskich porządkach prawnych naruszenie praw jednostki przez wykonywanie władzy publicznej w interesie ogółu nie stanowi podstawy powstania roszczenia, choć może zostać według uznania władz wynagrodzone *ex gratia* na mocy dobrowolnego aktu administracji na zasadach *equity*⁴⁷³.

Na gruncie polskiego porządku prawnego, mimo zakreślenia szeroko dopuszczalności żądania wyrównania szkody planistycznej, nie stworzono dotychczas oryginalnej koncepcji, która wyjaśniałaby od strony aksjologicznej potrzebę istnienia odpowiedzialności za te rodzaje uszczerbków. Polskie ustawodawstwo, orzecznictwo i nauka prawa, znajdując się w kręgu oddziaływania prawa niemieckiego i francuskiego, czerpią jednak wprost z ukształtowanych w obcych porządkach prawnych teorii uzasadniających odpowiedzialność za szkody legalne. W polskiej nauce prawa i orzecznictwie czyni się w tym celu często nawiązania do zasady równości wobec ciężarów publicznych⁴⁷⁴.

⁴⁷³ E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 95.

⁴⁷⁴ E. Bagińska, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 223; J. Boć, *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, s. 172; L. Bosek, [w:] *Konstytucyjne podstawy...*, s. 467; S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wyłączenia*, s. 153-154; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna...*, s. 236-237; B. Jaworski, *Odpowiedzialność podmiotów władzy publicznej na podstawie art. 417² Kodeksu cywilnego*, [w:] *FIUW 2017*, vol. 6, s. 147-148; J. Kosik, *Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów*, s. 52, 209-210; E. Łętowska, *W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybickiego, M. Gromadzkiej-Grzegorzewskiej, M. Wyrzykowskiego, s. 54-56; J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 149; M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, s. 134; A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, s. 93-94, 253; B. Więzowska, *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, 187; M. Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego*, s. 70. Zob. wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96; wyrok TK z 16.10.2012 r., K 4/10, OTK-A 2012, nr 9, poz. 106.

Jakkolwiek w polskiej literaturze trudno znaleźć bezpośrednie odwołania do zasady równości wobec ciężarów publicznych w kontekście odpowiedzialności za szkodę planistyczną, szlaki w tym kierunku przetrwał TK w wyroku z 18.12.2014 r., K 50/13⁴⁷⁵. W powołanym orzeczeniu TK stwierdził, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 K. w zw. z art. 31 ust. 3 K. i w zw. z wyrażoną w art. 2 K. zasadą sprawiedliwości społecznej w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowych planach, obowiązujących w dniu 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowych planach uchwalonych pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy przestrzennej. Uzasadniając rozstrzygnięcie, TK odwołał się do zasady równości wobec ciężarów publicznych. W ocenie TK wprowadzenie do porządku prawnego odpowiedzialności za szkodę planistyczną jest oczywistym przejawem realizacji tej zasady. W demokratycznym państwie prawnym, w którym hołduje się zasadzie sprawiedliwości społecznej, nie jest dopuszczalne realizowanie celów publicznych w ramach legalnych działań administracji kosztem niektórych członków wspólnoty czerpiącej z niej korzyści. Wypłacenie odszkodowań (m.in. z tytułu wywłaszczenia czy też ingerencji przewidziane w planie miejscowym) służy repartycji spoczywającego na poszczególnych jednostkach ciężaru ekonomicznego realizacji celu publicznego na całe społeczeństwo, będące beneficjentem danej inwestycji. Mechanizm ten w odniesieniu do planu miejscowego i wprowadzanych na jego podstawie ograniczeń stanowi w ocenie TK przejaw zachowania wymogów konstytucyjnego standardu ochrony własności. Z powołanego wyroku można wywnioskować, że tworzące zasadę równości wobec ciężarów publicznych wartości, takie jak: równość, sprawiedliwość i zaufanie obywatela do władzy publicznej, są filarami odpowiedzialności za szkodę planistyczną.

Aprobując w pełni twierdzenia zawarte w wyroku TK z 18.12.2014 r., K 50/13, należy więc przyjąć, że aksjologiczne podstawy odpowiedzialności za szkodę legalną, a przez to także - planistyczną - zostały tak samo uformowane w różnych europejskich porządkach prawnych. Niezależnie od przyjętych w systemach prawnych konstrukcji i szczegółowych rozwiązań tej odpowiedzialności, u jej podstaw można ostatecznie odnaleźć te same wartości uzasadniające potrzebę usunięcia szkody wyrządzonej jednostce podczas wykonywania władzy publicznej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni w interesie ogólnym.

⁴⁷⁵ Zob. wyrok TK z 18.12.2014 r., K 50/13, OTK-A 2014, nr 11, poz. 121.

5.2. Konstytucyjne podstawy odpowiedzialności za szkodę planistyczną

5.2.1. Wprowadzenie

W kontekście poczynionych wyżej wywodów pojawia się pytanie, w jaki sposób uzasadnić odpowiedzialność za szkodę planistyczną w prawie polskim i usytuować ją na tle norm prawa konstytucyjnego. Patrząc przez pryzmat przedstawionych wyżej przepisów (Rozdział II pkt 2.1.-2.4.), uchwalanie i zmiana planów miejscowych przez gminę dokonuje się w granicach powierzonych jej zadań oraz kompetencji. Aktywność prawotwórcza gminy jest przejawem legalnego działania władzy publicznej. Z tego powodu art. 77 K., w którym przewidziano podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem jej wykonywanie, nie może być jednocześnie uznany za podstawę odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Przeniesieniem na płaszczyznę ustaw zwykłych normy konstytucyjnej będącej oparciem dla odpowiedzialności za szkodę planistyczną nie może być także żaden z przepisów prawa cywilnego. W reżimie deliktowym znajdują się co do zasady przepisy regulujące tylko skutki niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej. Art. 417² k.c., który jako jedyny stanowi odstępstwo od tej prawidłowości, też nie może być powiązany z żadną konstytucyjną normą tworzącą podstawę odpowiedzialności za szkodę planistyczną, gdyż normuje wyłącznie obowiązek wyrównania szkód na osobie. Podstawę odpowiedzialności za szkodę planistyczną na gruncie ustawy zasadniczej należy spróbować wyprowadzić zatem z innych jej przepisów niż art. 77 K. oraz powiązanych z nim norm prawnych umieszczonych w ustawach zwykłych.

Wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa koncentrują się na poszukiwaniu konstytucyjnych podstaw odpowiedzialności za szkodę legalną. Przedstawienie tych rozważań - wobec braku wypracowanego w polskim piśmiennictwie stanowiska co do konstytucyjnych podstaw odpowiedzialności za szkodę planistyczną - wydaje się celowe dla potrzeb dogłębnej analizy postawionego problemu. Należy jednak brać poprawkę na to, że rozważania dotyczące konstytucyjnych podstaw odpowiedzialności za szkody wyrządzone zgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej odnoszą się także do wielu innych przypadków niż będąca przedmiotem zainteresowania szkoda planistyczna, w tym także do szkód na osobie, które powstały przez działania legalne.

W doktrynie poglądy co do podstawy prawnej odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej są bardzo zróżnicowane, ale można wśród nich dostrzec dwa główne nurty.

J. Parchomiuk zauważa, że w przeciwieństwie do szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, nie ma żadnej ogólnej normy regulującej zasady odpowiedzialności za szkody legalne. Jednakże, można wskazać na art. 21 ust. 2 K. i art. 228 ust. 4 K., które współtworzą jej podstawy konstytucyjne⁴⁷⁶. Autor twierdzi, że nie ma w polskim porządku prawnym podstaw do konstruowania publicznego prawa podmiotowego, z którego można byłoby wyprowadzić generalne prawo do domagania się naprawiania szkód legalnych. Problematyczna w świetle ustawy zasadniczej jest przede wszystkim kwestia odpowiedzialności za szkody na osobie powstałe na skutek legalnego wykonywania władzy publicznej, wymykająca się spod jej regulacji, pomimo że w ustawach zwykłych znajdują się przepisy zobowiązujące do jej naprawienia w pewnych, określonych w nich stanach faktycznych (art. 417² k.c.). Podstawy publicznego prawa podmiotowego nie można doszukać się także w art. 21 Konstytucji RP ze względu na zbyt wąsko określoną hipotezę tej normy prawnej, sprowadzającą się do indemnizacji szkód na mieniu powstałych wskutek odjęcia albo naruszenia istoty prawa majątkowego w drodze indywidualnego aktu administracyjnego albo wywłaszczenia faktycznego. Nawet jednak w odniesieniu do tych szkód nie stanowi on samodzielnej podstawy roszczenia, kreując wyłącznie kryteria oceny konstytucyjności przepisów regulujących prawo do żądania wyrównania szkód legalnych. Autor konkluduje, że tylko poszczególne przepisy ustaw zwykłych, nakładające wprost na organy władzy publicznej obowiązek naprawienia szkody w razie jej wyrządzenia przy wykonywaniu władzy publicznej, mogą stanowić podstawę praw podmiotowych. Regulacja odpowiedzialności za szkodę legalną nie tworzy spójnej całości i jest rozproszona w wielu aktach prawnych należących do prawa administracyjnego materialnego. Autor postrzega zasadę ochrony własności, zasadę równości wobec ciężarów publicznych, zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa, wyprowadzane z art. 2 K. nade wszystko jako aksjologiczny fundament odpowiedzialności za szkody legalne⁴⁷⁷. Podobne zastrzeżenia zgłasza J. Boć, który krytykuje pominięcie w art. 77 K. regulacji dotyczącej szkód legalnych,

⁴⁷⁶ J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 148.

⁴⁷⁷ J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne...*, s. 120-198.

stwierdzając, że brak zasady odpowiedzialności za te szkody jest błędem ustawodawcy⁴⁷⁸. K. Zaradkiewicz także uznaje, że art. 21 K. nie może stanowić podstawy publicznego prawa podmiotowego roszczeń z tytułu odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Przepis ten nie może być też bezpośrednio stosowany, gdyż wymaga wdrożenia przez ustawodawcę aktów prawnych odpowiadających konstytucyjnym wzorcom, chociaż zawiera istotne wskazówki interpretacyjne co do stosowania przepisów ustawowych⁴⁷⁹.

L. Bosek wyraża pogląd opozycyjny, nie zgadzając się z twierdzeniem, że nie ma w porządku prawnym zasady odpowiedzialności za szkody legalne. Autor, powołując się na art. 21 K., wskazuje, że przepis ten ustanawia obowiązek wyrównania najbardziej dotkliwych szkód majątkowych powstałych przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Z tego przepisu można wywnioskować, że obowiązuje zasada odpowiedzialności za szkody legalne. Art. 21 K. jest bezpośrednio stosowany, będąc wzorcem abstrakcyjnej i konkretnej kontroli konstytucyjności prawa, ale nie stwarza samodzielnego prawa podmiotowego. Przepis ten nie może być wystarczającą podstawą roszczeń o naprawienie szkody. Autor postrzega prawo do żądania naprawienia szkody planistycznej na podstawie art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. jako przypadek implementacji konstytucyjnej formuły odpowiedzialności za szkody legalne z art. 21 ust. 2 K.⁴⁸⁰. W tym nurcie należy umieścić także stanowisko M. Ziółkowskiego. Autor uważa, że z art. 2 K., art. 30 K. i art. 64 ust. 1 K. można wyprowadzić ogólną podstawę odpowiedzialności zarówno za szkody wyrządzone zgodnym, jak i niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej. Autor szeroko uzasadnia swoje stanowisko, odwołując się między innymi do cech wspólnych dla obu reżimów odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną⁴⁸¹.

Aby odpowiedzieć na postawione pytanie, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy art. 2 K. mógłby stanowić podstawę prawną odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Przepis ten statuuje zasadę: państwa prawnego, państwa demokratycznego i sprawiedliwości społecznej. Klauzula państwa prawnego składa się z dwóch elementów, wśród których wymienia się zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę rzetelnej

⁴⁷⁸ J. Boć, O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównywania strat legalnych, [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym, Przegląd Prawa i Administracji*, Tom XXXVIII, red. A. Błaś, s. 32.

⁴⁷⁹ K. Zaradkiewicz, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*, s. 577, 587.

⁴⁸⁰ L. Bosek, [w:] *Konstytucyjne podstawy...*, s. 568, 581, 589.

⁴⁸¹ M. Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 59-73.

legislacji. Z zasady zaufania wywodzi się natomiast szereg dalszych zasad drugiego stopnia m.in. zasadę ochrony praw słuszenie nabytych, bezpieczeństwa prawnego, ochrony interesów w toku, zakaz retroakcji⁴⁸². Prezentacja treści tych zasad byłaby o tyle niecelowa, że są one powszechnie znane. Nie ma potrzeby, aby przytaczać wypowiedzi nauki prawa i orzecznictwa w tym zakresie.

Nie ulega wątpliwości, że zasada zaufania obywatela do państwa wywodząca się z zasady państwa prawnego i zasada sprawiedliwości społecznej współtworzą konstytucyjne podstawy odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Zasady te inkorporują do porządku prawnego aksjologiczne motywy uzasadniające naprawienie szkody planistycznej. Realizacja zasady zaufania w ramach tej instytucji odbywa się przez wyposażenie jednostki w roszczenie odszkodowawcze w razie naruszenia jej bezpieczeństwa prawnego i przewidywalności jej przyszłej sytuacji prawnej. Przypomnieć należy, że miejscowy plan zachowuje status aktu normatywnego (Rozdział II pkt 2.3.). Jeśli gmina dokonuje modyfikacji w sferze możliwości korzystania z nieruchomości przez wprowadzenie nowego albo zmienionego miejscowego planu, może naruszyć podlegające ochronie prawa właściciela i niweczyć jego zamierzenia co do dalszego korzystania z nieruchomości. Środki prawne przyznane poszkodowanemu w celu umożliwienia naprawienia powstałej szkody służą także odzyskaniu bądź też wzmocnieniu nadszarpniętego zaufania do państwa. Z jednej strony obywatel ma bowiem świadomość, że przyznane mu z mocy samej ustawy roszczenia odszkodowawcze zniechęcają gminy do uchwalania takich postanowień w planach miejscowych, które mogłyby wyrządzić szkodę w jego majątku, a z drugiej - że ostatecznie w wypadku jej powstania - może domagać się jej wyrównania. Pewne elementy tej zasady są także realizowane w ramach zasady ochrony praw słuszenie nabytych. Odpowiedzialność za szkodę planistyczną niewątpliwie urzeczywistnia zasadę ochrony praw nabytych, bo zapobiega arbitralnemu odejmowaniu i ograniczaniu praw podmiotowych bez należnego ekwiwalentu. Wyłączenie roszczeń o naprawienie szkody planistycznej byłoby istotnym wylomem w systemie ochrony prawa własności. Można także w odpowiedzialności za szkodę planistyczną doszukiwać się realizacji zasady bezpieczeństwa prawnego i ochrony interesów w toku, ponieważ nałożenie na gminę obowiązku naprawienia uszczerbków wyrządzonych przez zgodne z prawem określanie przeznaczenia i korzystania z

⁴⁸² L. Bosek, M. Wild, Kontrola konstytucyjności prawa, s. 286-287; P. Tuleja, [w:] Konstytucja RP. Komentarz. Tom I art. 1-86, red. M. Safian, L. Bosek, s. 223-229, 234, 240; M. Florczak-Wątor, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, s. 29-31; M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, s. 102-113; K. Wojtyczek, Granice ingerencji..., s. 219-222.

nieruchomości na niekorzyść właściciela lub użytkownika wieczystego powoduje dotkliwość po stronie gminy. Mechanizm ten powinien zniechęcać je do dokonywania ingerencji, która powoduje pogorszenie sytuacji uprawnionych do nieruchomości, co pośrednio przyczynia się także do ochrony ich interesów w toku. Chodzi przy tym zwłaszcza o sytuacje, w których na nieruchomości zostały rozpoczęte inwestycje.

Należy dodać, że pewne elementy zasady zaufania obywatela do państwa, w tym także zasady ochrony praw słusznie nabytych, jak też sprawiedliwości społecznej wraz wiążącą się z nią zasadą równości oddają razem znaczenie zasady równości wobec ciężarów publicznych. Poczynione wyżej uwagi o *l'egalité devant les charges publiques* (pkt 5.1.) dowodzą, że mechanizm parcelacji ciężaru publicznego ponad miarę spoczywającego na jednostce lub wąskiej grupie społecznej, urzeczywistnia ideę sprawiedliwości wyrównawczej. Poświęcona w interesie ogółu ofiara jest tym wyświadczonym dobrem, za które poszkodowany otrzymuje należne wyrównanie od społeczeństwa w postaci odszkodowania, co odzwierciedla zasadę sprawiedliwości społecznej. Jednocześnie, ta sama rekompensata ma na celu ochronę słusznie nabytego prawa, bez którego nie można byłoby w ogóle wskazać dobra poświęconego w interesie publicznym. Zasada równości wobec ciężarów publicznych wiąże się także ściśle z zasadą równości obywateli *in genere*, która znajduje umocowanie nie tylko w art. 2 K., ale także w art. 32 ust. 1 K.⁴⁸³. Zgodnie z zasadą równości, wobec podmiotów mających cechę relewantną należy stosować te same reguły i nie różnicować ich sytuacji prawnej, ani na korzyść, ani też na niekorzyść. Nie wyklucza to jednak różnego traktowania podmiotów, które nie noszą cechy relewantnej. Zasada równości znajduje zastosowanie nie tylko do podziału dóbr i praw między jednostki, ale także wymusza równomierne rozłożenie na nie ciężarów i obowiązków. Patrząc przez pryzmat zasady równości, *l'egalité devant les charges publiques* sankcjonuje przypadki, w których *de facto* i *de iure* następuje naruszenie zakazu różnego traktowania obywateli. Nie będąc wprawdzie wyrażona wprost w żadnym przepisie ustawy zasadniczej, zasada równości wobec ciężarów publicznych może być więc wywiedziona z art. 2 K., co nadaje jej charakter normatywny, a nie tylko - aksjologiczny.

Wszystkie przedstawione powyżej zasady wyprowadzane z art. 2 K. tworzą konstytucyjną podstawę odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Pojawia się wątpliwość, czy przepisy te mogą być jej samodzielnią i wyłączną podstawą prawną, czy jednak pozostają w związku

⁴⁸³ Tak też: E. Łętowska, W związku z odpowiedzialnością..., s. 54; J. Parchomiuk, Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne..., s. 185.

z innymi przepisami, jedynie je uzupełniając i współtworząc razem z nimi podstawę prawną odpowiedzialności za szkodę planistyczną. W doktrynie zauważa się bowiem, że art. 2 K. co do zasady nie może być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej w zakresie, w jakim wolności i prawa zostały uregulowane w dalszych przepisach ustawy zasadniczej. Zasady wynikające z art. 2 K. odgrywają rolę subsydiarnego wzorca kontroli, powoływanego razem z innymi przepisami określającymi wolności i prawa jednostki⁴⁸⁴. Należy więc zweryfikować, czy można znaleźć w ustawie zasadniczej przepis, który wprost normowałby kwestię ochrony własności i odpowiedzialności za szkody legalne (a pośrednio także odpowiedzialności za szkody planistyczne).

Poza obszarem zainteresowań należy pozostawić art. 64 K., ponieważ przepis ten nie reguluje odpowiedzialności za ingerencje we własność i inne prawa majątkowe, lecz jedynie statuuje warunki dopuszczalności stanowienia ograniczeń tych praw i wymóg równej ich ochrony. Nie ma także potrzeby przedstawiania szczegółowych rozważań dotyczących proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Art. 31 ust. 3 K. mógłby mieć znaczenie tylko dla oceny, czy ingerencja gminy w prawo własności i użytkowania wieczystego dokonywana w ramach miejscowego planu, spełnia określone w nim kryteria, od których zależy, czy jest wciąż działaniem legalnym władzy publicznej. Wykroczenie poza ustalone w tym przepisie granice dopuszczalnej ingerencji we własność wiązałoby się nieodłącznie ze stwierdzeniem nieważności miejscowego planu i ziszczeniem się przesłanek odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Przedmiotem pracy jest tymczasem problematyka odpowiedzialności za szkody przez uchwalenie albo zmianę ważnego i skutecznego planu miejscowego. Przepisy te nie mogą więc stanowić punktu odniesienia dla odpowiedzialności za szkodę planistyczną.

Wśród innych przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej można odnaleźć dwa odnoszące się bezpośrednio do odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, tj. art. 21 K. oraz 228 K. Art. 21 K. został podzielony na dwie jednostki redakcyjne. Art. 21 ust. 1 K. stanowi, że Rzeczypospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Zgodnie z art. 21 ust. 2 K. wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

⁴⁸⁴ L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 290-291; M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego – kilka uwag*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, s. 261.

Na mocy art. 228 K. ustawodawca został upoważniony do ustanowienia w ustawie reguł odpowiedzialności za straty majątkowe poniesione wskutek ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego. Ze względu na wąsko zakreśloną hipotezę art. 228 K., regulującego tylko szczególne przypadki szkód powstałych w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego, nie może on być relewantny dla ustalenia prawnych filarów odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Znaczenie dla rozważań poświęconych znalezieniu konstytucyjnej podstawy prawnej odpowiedzialności za szkodę planistyczną może mieć zatem tylko art. 21 K. Kwestia ta wymaga głębszej analizy.

Na tle art. 21 K. w nauce prawa i orzecznictwie toczy się dyskusja nad znaczeniem pojęć własności, wywłaszczenia, celu publicznego i słusznego odszkodowania. Obecnie nie budzi już wątpliwości autonomiczność konstytucyjnych pojęć, jak też wynikająca z niej odrębność przypisywanych im znaczeń od nadawanych im odpowiednikom w ustawach zwykłych. Pomimo tego przekonania, nie przekreśla się możliwości pomocniczego odwoływania się do znaczenia przypisywanego pojęciom w ustawach zwykłych w celu interpretowania przepisów konstytucyjnych⁴⁸⁵, chociaż nie mogą one mieć znaczenia decydującego dla wykładni.

W sporze o wykładnię pojęcia własności w art. 21 ust. 1 K. zarysowały się dwa opozycyjne stanowiska. W niektórych orzeczeniach TK wyrażano pogląd, że własność w rozumieniu art. 21 ust. 1 K. odpowiada ekonomicznemu znaczeniu tego słowa, jest synonimem całokształtu praw majątkowych, pokrywającym się z zakresem pojęcia mienia. Własność w art. 21 ust. 1 K. nie może być utożsamiana z jej cywilistycznym ujęciem⁴⁸⁶. Pogląd ten koresponduje z szeroką wykładnią pojęcia własności w aktach prawa międzynarodowego⁴⁸⁷. Konsekwencją tego stanowiska jest rozbieżność powstająca między pojęciem własności w art. 21 ust. 1 K. i art. 64 ust. 3 K. W ostatnim z wymienionych przepisów własność należy rozumieć wąsko, ponieważ nie obejmuje innych praw majątkowych. W innych orzeczeniach TK był forsowany

⁴⁸⁵ L. Garlicki, M. Zubik, Komentarz do art. 21 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, s. 8; K. Zaradkiewicz, [w:] Konstytucja RP. Komentarz..., s. 574. Zob. wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3; wyrok TK z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29.

⁴⁸⁶ Zob. wyrok TK z 21.03.2000 r., K 14/99, OTK 2000, nr 2, poz. 61; wyrok TK z 30.10.2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217; wyrok TK z 11.09.2006 r., P 14/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 102; wyrok TK z 3.04.2008 r., K 6/05, OTK 2008, nr 3, poz. 41; wyrok TK z 16.07.2009 r., Kp 4/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 112; wyrok TK z 14.12.2010 r., K 20/08, OTK-A 2010, nr 10, poz. 129; wyrok TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 135; wyrok TK z 22.05.2013 r., P 46/11, OTK-A 2013, nr 4, poz. 42; wyrok TK z 25.05.2016, Kp 2/15, OTK-A 2016, poz. 23.

⁴⁸⁷ E. Łętowska, Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 roku, [w:] Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska, red. A. Lipiński, s. 155; F. Zoll, Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej, [w:] PS 1998/5, s. 30.

zaś pogląd przeciwny, zgodnie z którym pojęcie własności z art. 21 ust. 1 K. odpowiada pojęciu własności z art. 64 ust. 3 K., toteż nie mieszczą się w nim inne prawa majątkowe niż własność w ujęciu cywilnoprawnego prawa rzeczowego⁴⁸⁸. W doktrynie przeważa stanowisko uznające szeroką wykładnię własności w art. 21 ust. 1 K., której nie można zamknąć jedynie w kategoriach cywilnego prawa podmiotowego własności. Pewne rozbieżności pojawiają się jednak na poziomie szczegółowych rozważań. Część przedstawicieli piśmiennictwa, idąc w ślady pierwszego nurtu orzeczniczego, utrzymuje, że własność w art. 21 ust. 1 K. odpowiada wszelkim prawom majątkowym⁴⁸⁹. Inni opowiadają się za wykładnią węższą, twierdząc, że własności w tym przepisie nie należy utożsamiać z mieniem. W myśl tego poglądu, własność na gruncie art. 21 ust. 1 K. jest zbliżona do ujęcia cywilnoprawnego, choć wykracza poza jego granice⁴⁹⁰.

Należy przyłączyć się do stanowiska dominującego w nauce prawa, ujmującego własność w art. 21 ust. 1 K. jako synonimu ogółu praw majątkowych. Według mnie, silnie przemawia za nim argument o potrzebie zapewnienia jednakowej ochrony prawnej dla wszystkich praw majątkowych i autonomiczność pojęć prawa konstytucyjnego. Nie sposób byłoby uzasadnić zróżnicowanie na płaszczyźnie konstytucyjnej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Wynika z powyższego, że art. 21 ust. 1 K. obejmuje zakresem regulacji zarówno cywilnoprawne prawo podmiotowe własności, ujęte w art. 140 k.c., jak również użytkowanie wieczyste w kształcie określonym w art. 232 i n. k.c., a także ekspektatywy tych praw.

⁴⁸⁸ Zob. wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 24.10.2000 r., SK 7/00, OTK 2000, nr 7, poz. 256; wyrok TK z 11.05.2010 r., SK 50/08, OTK-A 2010, nr 4, poz. 34; wyrok TK z 10.01.2012 r., SK 25/09, OTK-A 2012, nr 1, poz. 1.

⁴⁸⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 210; B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, s. 29-33; L. Bosek, [w:] *Konstytucyjne podstawy...*, s. 569; M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada ochrony własności jako zasada działania państwa. Ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnickiego, s. 64-65; S. Jarosz-Żurkowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, s. 35-36, 43; M. Kaliński, A. Krzywoń, „Własność” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, [w:] *PS 2015/1*, s. 24-25; E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, [w:] *KPPr 2009/4*, s. 895-896; J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne...*, s. 126-127; D. Pokitko, *Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej*, [w:] *RPEiS 2002*, z. 2, s. 181-183; M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, s. 123-125; M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, s. 654; T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, s. 31; K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 207.

⁴⁹⁰ L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 21 Konstytucji...*, s. 8; P. Tuleja, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 89; M. Strzępek, *Konstytucyjne rozumienie pojęcia „własność” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*. Tom 3, red. J. Jaskiernia, s. 479-480.

Skoro zasada ochrony własności z art. 21 ust. 1 K. odnosi się do praw podmiotowych, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., można podjąć dalsze rozważania, aby ustalić, czy uszczerbek powstały w wyniku uchwalenia albo zmiany miejscowego planu można uznać za wywłaszczenie. Na gruncie art. 21 ust. 2 K. ścierają się dwie koncepcje dotyczące wykładni użytego w nim pojęcia wywłaszczenia. Według zwolenników jednej z teorii, należy rozumieć pod tym pojęciem odjęcie prawa własności nieruchomości lub innego prawa rzeczowego na niej ustanowionego na cel publiczny na podstawie indywidualnego aktu administracyjnego za zapłatą odszkodowania⁴⁹¹. W istocie odebranie prawa własności nieruchomości na opisanych zasadach nawiązuje do klasycznej koncepcji wywłaszczenia i odpowiada konstrukcji przyjętej w art. 112 i n. u.g.n. Według adherentów drugiego poglądu, wywłaszczenie w art. 21 ust. 2 K. dotyczy odjęcia każdego prawa podmiotowego, bez względu na to, czy przedmiotem tego prawa jest nieruchomość⁴⁹². Twierdzenia te pozostają z związku z materialną (szeroką) teorią wywłaszczenia w prawie administracyjnym. Przedstawiana argumentacja wspierająca szeroką koncepcję wywłaszczenia nawiązuje do autonomii pojęć prawa konstytucyjnego, dążenia do najpełniejszej gwarancji ochrony praw jednostki oraz spójności z dominującym poglądem o wykładni pojęcia własności w art. 21 ust. 1 K. jako synonimu mienia⁴⁹³. W nauce prawa oraz orzecznictwie w tym nurcie dochodzą do głosu dalsze podziały. Wątpliwości dotyczą między innymi kwestii, czy art. 21 ust. 2 K. reguluje wyłącznie przypadki odjęcia lub ograniczenia własności w drodze aktu indywidualnego, czy też także - mającego charakter generalny. Inny problem dotyczy zakresu ingerencji w prawo majątkowe. Przedmiot sporu

⁴⁹¹ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, s. 113; M. Wolanin, Szczegółowe formy wywłaszczenia praw rzeczowych pod budowę autostrad, [w:] PSej 1996/4, s. 3-5; Z. Radwański, Systemowe pojęcie własności..., s. 51; W. Sokolewicz, Kilka uwag o gwarancjach prawa własności w Konstytucji RP, [w:] Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, red. K. Skotnickiego, s. 313-314. Zob. orzeczenie TK z 28.05.1991 r., K 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4.

⁴⁹² B. Banaszak, Prawo..., s. 213; B. Banaszkiwicz, Konstytucyjne prawo do własności..., s. 47-48; L. Bosek, [w:] Konstytucyjne podstawy..., s. 569, 575; J. Ciemniowski, Niektóre problemy konstytucyjnej regulacji prawa własności, [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, s. 476-477; 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, s. 325-326; L. Garlicki, M. Zubik, Komentarz do art. 21 Konstytucji..., s. 13-14; S. Jarosz-Żurkowska, Konstytucyjna zasada..., s. 233; G. Kościelniak, Konstytucyjna regulacja instytucji wywłaszczenia w Polsce – konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia, [w:] StP 2020/2, s. 186; E. Łętowska, Własność i jej ochrona..., s. 913; J. Parchomiuk, Konstytucyjnoprawne pojęcie wywłaszczenia [w:] NPE KUL 2005/1, s. 80-84; D. Pokitko, Własność w Konstytucji..., s. 184; Ł. Strzępek, Ograniczenie praw rzeczowych..., s. 23-24; M. Szalewska, Wywłaszczenie..., s. 41-52; M. Szewczyk, Konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym, [w:] Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, s. 433-434; P. Tuleja, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz..., s. 91; K. Zaradkiewicz, [w:] Konstytucja RP. Komentarz..., s. 581-582; F. Zoll, Prawo własności..., s. 30-31. Zob. też: wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60; wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87; wyrok TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 135; wyrok TK z 9.12.2008 r., K 61/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 174; wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65.

⁴⁹³ J. Parchomiuk, Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne..., s. 148-150.

można sprowadzić do pytania, czy wyłączeniem może być jedynie akt naruszający istotę własności, czy też ograniczenie, które tej istoty nie dotyka, ale w pewnym zakresie pomniejsza uprawnienia jednostki. Odnośnie do kwestii zakresu ingerencji stanowiącej wyłączenie, wątpliwości budzi, czy uznanie za wyłączenie każdego jej przypadku, także nienaruszającego istoty prawa, nie zatrze granic między niewymagającym kompensacji kształtowaniem jego treści a podlegającym wyrównaniu ograniczeniem⁴⁹⁴. Podobnie jak w przypadku wykładni pojęcia własności z art. 21 ust. 1 K., zdaje się przeważać stanowisko ujmujące wyłączenie szeroko jako każdy przypadek uszczuplenia lub odjęcia prawa majątkowego, w tym również ekspropriację następującą na mocy aktu normatywnego (poza przypadkami nacjonalizacji rozumiana jako odjęcie własności dotykające wiele podmiotów jednocześnie), choć należy zauważyć, że spór ten nie wydaje się ostatecznie rozstrzygnięty. Odnotować należy jednakże wyłamujące się z dominującego nurtu stanowisko T. Wosia, który, pomimo zaaprobowania koncepcji szerokiej wykładni pojęcia własności w art. 21 ust. 1 K., uważa, że zakresem art. 21 ust. 2 K. nie mogą być objęte wszystkie prawa majątkowe mieszczące się w tym pojęciu. Według Autora niezasadne jest w szczególności rozciąganie zastosowania art. 21 ust. 2 K. na sytuacje utraty możliwości korzystania z nieruchomości w związku z uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego. Autor zauważa, że efektem szerokiej interpretacji pojęcia wyłączenia byłaby niemożność uchwycenia „jądra pojęciowego, wspólnej cechy tych najrozmaitszych form ingerencji w rozmaite prawa”, co wbrew pozorom nie przyczyniłoby się do zwiększenia ochrony praw jednostek⁴⁹⁵.

Ponownie wypada przychylić się do przeważającego stanowiska w doktrynie i orzecznictwie, aprobując w pełni racje zgłaszane przez jego stronników. Wydaje się jednak, że tym *iunctum*, którego poszukuje T. Woś, jest po prostu majątkowy charakter praw i ingerencja państwa prowadząca do ich ograniczenia albo odjęcia. Nie wydaje się przy tym uzasadniona wykładnia art. 21 ust. 2 K. dokonywana z pominięciem szerokiego znaczenia własności w art. 21 ust. 1 K., skoro oba te przepisy zostały ujęte w tej samej jednostce redakcyjnej ustawy. Uznając pogląd dominujący w orzecznictwie i doktrynie za słuszny, należy więc stwierdzić, że wyłączenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 K. może przybrać postać naruszenia prawa

⁴⁹⁴ S. Pawłowski, Wyłączenie z mocy prawa (*ex lege*) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności, [w:] RPEiS 2019/1, s. 89, 96-98. Zob. wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK ZU 2005, nr 6, poz. 65; wyrok TK z 26.05.2015 r., SK 6/13, OTK ZU 2015, nr 5a, poz. 76.

⁴⁹⁵ T. Woś, Wyłączenie..., s. 31.

własności nieruchomości albo użytkowania wieczystego w wyniku uchwalenia albo zmiany planu miejscowego.

Jeśli ograniczenia własności i użytkowania wieczystego ustanawiane w miejscowym planie są wyłączeniem w rozumieniu art. 21 ust. 2 K., należy stosować w tych sytuacjach zawarte w nim dyspozycje określające warunki ich dopuszczalności co do słusznego odszkodowania i celu publicznego. Z powyższego wynika, że przepis ten, stawiając wymóg zapłaty słusznego odszkodowania w razie ustanowienia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu, kształtuje w ten sposób podstawę prawną odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Pominięcie w art. 21 ust. 2 K. przypadku szkody na osobie, problematyczne w kontekście poszukiwania w tym przepisie generalnej podstawy prawnej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, nie stwarza trudności w odniesieniu do odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Jak wyżej wspomniano (Rozdział II, pkt 4), uszczerbki te nie zostały objęte indemnizacją w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., więc brak regulacji tychże szkód w art. 21 ust. 2 K. nie wyklucza tego przepisu jako podstawy prawnej odpowiedzialności za skutki uchwalenia albo zmiany planu miejscowego.

W świetle poczynionych uwag można postawić pytanie, czy jest konieczne wyszczególnianie art. 2 K. obok art. 21 ust. 2 K. w ramach odtworzonej na płaszczyźnie prawa konstytucyjnego podstawy prawnej odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Wydaje się, że art. 2 K. należy jednak postrzegać jako nośnik pewnych wartości i treści, których art. 21 ust. 2 K. nie zawiera. Wprawdzie wymóg zapłaty słusznego odszkodowania za wyłączenie można postrzegać jako refleksy zasady sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i ochrony praw słuszenie nabytych, niemniej trudno odnaleźć w tym przepisie nawiązanie do zasady równości wobec ciężarów publicznych. Art. 21 ust. 2 K. zdaje się nie akcentować zasady równości, ani tym bardziej będącej jej szczególną postacią - zasady równości wobec ciężarów publicznych, jako normatywnego uzasadnienia ponoszenia obowiązku naprawienia szkody powstałej wskutek wyłączenia. Zasada sprawiedliwości społecznej, nawet gdyby miała być ucieleśniona w przesłance słusznego odszkodowania, nie oddaje bowiem istoty zasady równości. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje nie tyle obowiązek jednakowego traktowania jednostek w świetle jakiejś cechy relewantnej, co stanowi treść zasady równości, lecz pozwala na dokonanie oceny prawidłowości doboru kryteriów, za pomocą których

została ona wyróżniona jako relewantna⁴⁹⁶. Powołanie zatem art. 2 K. obok art. 21 ust. 2 K. jako współtworzących razem konstytucyjną podstawę prawną odpowiedzialności za szkodę planistyczną wydaje się uzasadnione, skoro równość wobec ciężarów publicznych ma wymiar nie tylko aksjologiczny, ale też – normatywny. Podsumowując, podstawą odpowiedzialności za szkodę planistyczną jest art. 2 K. w zw. z art. 21 ust. 2 K.

5.2.2. Publiczne prawo podmiotowe do żądania naprawienia szkody planistycznej

Określiwszy podstawę tej odpowiedzialności w prawie konstytucyjnym, warto postawić pytanie, czy można z niej wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe wystarczające do skutecznego domagania się naprawienia szkody planistycznej bez potrzeby odwoływania się do przepisów szczególnych znajdujących się w ustawach zwykłych. Pytanie o możliwość wyprowadzenia publicznego prawa podmiotowego z art. 21 ust. 2 K. wiąże się z kwestią możliwości jego bezpośredniego stosowania i kształtowania tylko na jego podstawie sytuacji prawnej podmiotu. Należy rozważyć, czy w braku przepisów szczególnych mógłby on być wyłączną podstawą roszczenia o naprawienie szkody w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu.

Abstrahując od różnych koncepcji praw podmiotowych publicznych i ich uzasadnień w nauce prawa⁴⁹⁷, jego przedmiotem jest prawo uprawnionego do domagania się od państwa lub jego organów określonego zachowania przybierającego postać pozytywną (działanie) i negatywną (zaniechanie)⁴⁹⁸. Pozytywne publiczne prawo podmiotowe umożliwia uprawnionej jednostce domaganie się od państwa pojęcia określonego zachowania. Negatywne publiczne prawo podmiotowe umożliwia natomiast zgłoszenie przez uprawnionego w stosunku do państwa skutecznego roszczenia o zaniechanie ingerencji w sferę ukształtowanej wolności⁴⁹⁹. Jednak, niezależnie od pozytywnego lub negatywnego charakteru tego uprawnienia, jego istnienie oraz treść zależą od obowiązywania normy prawnej, w której zostało ono ustalone w sposób konstytutywny (według koncepcji pozytywnej) albo potwierdzone w sposób deklaratywny (według koncepcji naturalnej). Przepis, z którego wynika publiczne prawo podmiotowe, musi

⁴⁹⁶ L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 315; J. Falski, *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] PiP 2000/1, s. 57.

⁴⁹⁷ A. Wróbel, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego. SPA. Tom 1*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 340-354.

⁴⁹⁸ W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, [w:] PiP 1999, z. 1, s. 37-38, 46-47.

⁴⁹⁹ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy...*, s. 45-46; A. Wróbel, [w:] *Instytucje prawa...*, s. 376-378.

precyzować pozytywne zachowanie podmiotu zobowiązanego albo odwoływać się do sfery wolności zagwarantowanej przez porządek prawny⁵⁰⁰.

W doktrynie nie budzi wątpliwości wolnościowa natura własności i jej status publicznego prawa podmiotowego wynikający z art. 64 ust. 1 K., realizującego zawarte w art. 21 ust. 1 K. prawo jednostki do stworzenia przez państwo ochrony własności⁵⁰¹. Nie można jednak tylko na tej podstawie wnioskować, że publiczne prawo podmiotowe do żądania naprawienia szkody planistycznej może być wywiedzione w oparciu o art. 2 K. w zw. z art. 21 ust. 2 K. Stanowisko przedstawicieli nauki prawa co do niemożliwości wyprowadzenia z art. 21 ust. 2 K. publicznego prawa podmiotowego do żądania naprawienia szkody wyrządzonej przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej jest dominujące i zostało przedstawione przy okazji rozważań co do podstawy prawnej odpowiedzialności za szkody legalne⁵⁰². Należy jednak zauważyć, że w doktrynie są niekiedy zgłaszane poglądy uznające możliwość wyprowadzenia publicznego prawa podmiotowego własności z art. 21 K. Stanowisko tego rodzaju reprezentują: L. Garlicki i M. Zubik, a także B. Banaszek. Autorzy tworzą argumentację w oparciu o argumenty z wykładni historycznej. W nauce prawa przyjmowano, że art. 7 K. PRL nie tylko formułował obowiązki państwa, ale także stanowił podstawę nabycia publicznego prawa podmiotowego jednostki. Treść tego przepisu została przeniesiona na grunt obowiązującej ustawy. Z tego wynika zdaniem Autorów, że współczesny odpowiednik art. 7 K. PRL, czyli art. 21 K., nie może być postrzegany tylko jako statuujący obowiązki władzy państwowej⁵⁰³. Autorzy nie wypowiadają się jednak w kwestii możliwości wywiedzenia z art. 21 ust. 1 i 2 K. prawa podmiotowego do domagania się naprawienia

⁵⁰⁰ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, s. 246-247.

⁵⁰¹ B. Banaszek, *Konstytucyjne prawo do własności...*, s. 36; B. Dolnicki, *Zakres dopuszczalnych ingerencji w prawo zabudowy...*, s. 110; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 71, 77, 82-85; W. Jakimowicz, *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, [w:] ST 2005/6, s. 48-54; Ł. Kamiński, *Administracyjnoprawne ograniczenia...*, s. 45; R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne aspekty regulacji...*, s. 3; A. Łabno, K. Skotnicki, *Funkcje państwa a konstytucyjna regulacja prawa własności prywatnej. Rozważania na przykładzie rozwiązań polskich*, [w:] *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. K. Skotnickiego, s. 55; E. Łętowska, *Własność i jej ochrona...*, s. 894-895; Z. Radwański, *Systemowe pojęcie własności...*, s. 47; M. Szewczyk, *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego a własność*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer, R. Hendler, P. M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, s. 297, 299-300; S. Zwolak, *Istota wolności budowlanej*, [w:] PPP 2016/3, s.15.

⁵⁰² Oprócz wymienionych wyżej autorów przeciwko możliwości wyprowadzania z art. 21 ust. 1 i 2 K. prawa podmiotowego opowiadają się także: B. Banaszek, M. Grzybowski. Zob. M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada...*, s. 63; B. Banaszek, *Prawo...*, s. 210. Odmiennie: S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, s. 831.

⁵⁰³ L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 21 Konstytucji...*, s. 4-5; B. Banaszek, *Konstytucyjne prawo do własności...*, s. 28-29, 35-36. Zob. też: wyrok TK z 11.07.2012 r., K 8/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 78.

szkody planistycznej. Jeśli chodzi natomiast o art. 2 K., poglądy na temat dopuszczalności uznania go za podstawę publicznych praw podmiotowych nie są jednolite, chociaż dominuje opinia negatywna w tej mierze⁵⁰⁴.

Należy przychylić się do dominujących stanowisk zgłaszanych w doktrynie. Art. 21 ust. 2 K. został sformułowany zbyt ogólnie, aby tylko na jego podstawie właściciel albo użytkownik wieczysty mógł sformułować skuteczne roszczenie o naprawienie szkody planistycznej, czy też żądanie wyrównania innych szkód legalnych. Przepis ten nie został dookreślony od strony podmiotowej, ponieważ nie determinuje w wystarczającym stopniu zobowiązanego do naprawienia szkody. Adresatem przepisu jest ustawodawca oraz organy władzy publicznej upoważnione z mocy ustawy do dokonywania wywłaszczeń. Wątpliwa byłaby także teza, że w powołanym przepisie zostały precyzyjnie ukształtowane przesłanki odpowiedzialności państwa za szkodę wynikłą wskutek wywłaszczenia. Trudno byłoby utrzymywać, że z powołanego przepisu wynika jakieś zindywidualizowane roszczenie. Braki te eliminują skuteczne zgłoszenie roszczenia tylko w oparciu o art. 21 ust. 2 K. Wykładnia systemowa pozwala na zgłoszenie kolejnego argumentu wspierającego postawioną tezę. Art. 21 ust. 2 K. znajduje się bowiem w rozdziale statuującym zasady ustrojowe. Publiczne prawa podmiotowe zostały zaś uregulowane w rozdziale o wolnościach i prawach. Miejsce regulacji wskazuje, że na mocy art. 21 K. nałożono na ustawodawcę zwykłego zobowiązanie do uchwalenia takich aktów normatywnych, które urzeczywistnią wynikającą z tego przepisu zasadę ustrojową, a także - zobowiązano organy państwa do podejmowania takich działań faktycznych, które wyrażać będą poszanowanie tej zasady. Skutki tej normy prawnej są zatem w pierwszym rzędzie horyzontalne, nie zaś – wertykalne. Nie sposób wywieść publicznego prawa podmiotowego z art. 21 ust. 2 K. Nie jest uzasadnione powoływanie się na wykładnię historyczną, bo w poprzednio obowiązującej ustawie zasadniczej własność nie była uregulowana w rozdziale poświęconym podstawowym prawom i obowiązkom obywateli. Po wyodrębnieniu własności jako wolności człowieka w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej przypisywanie różnej funkcji art. 21 K. i art. 64 K. jest nie tylko dopuszczalne, ale wręcz konieczne w świetle dyrektywy wykładni systemowej. W przeciwnym razie art. 64 K. mógłby w pewnym zakresie być postrzegany jako zbędny, gdyż powielałby jedynie treści zawarte w art. 21 K. w zakresie ochrony własności. Słuszny jest także pogląd, w myśl którego z art. 2 K. również nie można wyprowadzić publicznego prawa podmiotowego.

⁵⁰⁴ M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz..., s. 121-123. Zob. wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 21/99, OTK 2000, nr 5, poz. 144.

Według mnie, brak unormowania publicznego prawa podmiotowego do żądania wyrównania szkody wyrządzonej zgodnym z prawem działaniem władzy publicznej w art. 21 ust. 2 K. wynika z odmowy przyznania odpowiedzialności za tego rodzaju uszczerbki statusu zasady prawa. Jest to zatem świadomy zabieg ustawodawcy. Nie powinno ująć z pola widzenia, że art. 77 ust. 1 K. odczytywany *a contrario* wyklucza funkcjonowanie w porządku prawnym jakiegś zasady odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę legalną. Nie wydaje się także, aby mogła ona wynikać z art. 21 ust. 2 K., gdyż przepis ten nie obejmuje indemnizacji szkód na osobie, które podlegają rekompensacie na podstawie art. 417² k.c. To wyłączenie odpowiedzialności za szkody legalne ma więc status zasady. W braku tej reguły w porządku prawnym trudno szukać na płaszczyźnie prawa konstytucyjnego przepisu, który mógłby stanowić podstawę publicznego prawa podmiotowego do domagania się naprawienia szkody legalnej. Przepisy ustalające roszczenie o jej wyrównanie zostały bowiem umieszczone w licznych ustawach zwykłych i to właśnie one mogą być uważane za podstawę publicznych praw podmiotowych. W konsekwencji, należy stwierdzić, że art. 2 K. i art. 21 ust. 2 K. nie kształtują publicznego prawa podmiotowego do domagania się słusznego odszkodowania z tytułu wyłączenia. Skoro ustalono, że roszczenie z tytułu odpowiedzialności za szkodę planistyczną jest przypadkiem wyłączenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 K., przepis ten nie może też stanowić podstawy publicznego prawa podmiotowego do wyrównania szkód, które wyniknęły z uchwalenia albo zmiany miejscowego planu. Podstawę prawną domagania się wyrównania tych uszczerbków mogą więc kształtować tylko przepisy szczególne na czele z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.

5.2.3. Bezpośredniość stosowania przepisów o odpowiedzialności za szkodę planistyczną

Powyższe rozważania wpływają na rozstrzygnięcie zagadnienia bezpośredniości stosowania przepisów współtworzących konstytucją podstawę odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Zgodnie z art. 8 ust. 2 K. przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że ustawa stanowi inaczej. Bezpośrednie stosowanie przepisów ustawy zasadniczej polega nie tylko na podejmowaniu na ich podstawie aktów indywidualno-konkretnych, tj. decyzji administracyjnych, orzeczeń sądowych, ale także - generalno-abstrakcyjnych, takich jak ustawy. W doktrynie wyróżnia się samoistne bezpośrednie stosowanie przepisów ustawy zasadniczej, gdy w oparciu tylko o nie można wydać akt indywidualno-konkretny lub generalno-abstrakcyjny, oraz współstosowanie przepisów Konstytucji i ustaw zwykłych. Przypadek drugi jest także postacią bezpośredniego

stosowania norm konstytucyjnych. Aby można było samoistnie stosować przepisy ustawy zasadniczej, powinny być one wystarczająco precyzyjne i jednoznaczne⁵⁰⁵.

W nauce prawa i orzecznictwie panuje przekonanie o możliwości bezpośredniego stosowania art. 21 ust. 2 K.⁵⁰⁶. Wobec braku wyłączenia w art. 2 i art. 21 ust. 2 K. bezpośredniego ich stosowania należy ten pogląd podzielić. W odniesieniu do tych przepisów bezpośrednie stosowanie polega jednak na tym, że należy stosować je wspólnie z innymi przepisami ustaw szczególnych. Powołane przepisy ustawy zasadniczej, jak wyżej wykazano, ze względu na niedostateczną precyzję nie mogą bowiem stanowić samoistnego oparcia dla rozstrzygnięć sądów, ani działalności organów państwowych. Uznanie tych przepisów za takie, które mogą być stosowane jednocześnie ze szczegółową normą ustawy zwykłej, upoważnia sądy i inne organy państwowe do dokonywania wykładni prokonstytucyjnej przepisów, z którymi są współstosowane. Pozwala to nadać przepisom szczególnym ustaw zwykłych znaczenie, które najlepiej urzeczywistnia normy konstytucyjne. Z uprawnienia do bezpośredniego stosowania powołanych przepisów nie wynika jednak umocowanie sądu do odmowy zastosowania przepisów ustawowych z pominięciem specjalnych, konstytucyjnych trybów kontroli⁵⁰⁷.

5.2.4. Wzorzec kontroli regulacji odpowiedzialności za szkodę planistyczną

Pozostaje rozważyć, czy art. 2 i art. 21 ust. 2 K. może stanowić wzorzec kontroli konkretnej lub abstrakcyjnej zgodności aktów normatywnych z konstytucją. Wydaje się, że w doktrynie i w orzecznictwie przeważa przekonanie, że art. 21 ust. 2 K. może być podstawą kontroli konstytucyjności⁵⁰⁸. Większe kontrowersje wzbudza w odniesieniu do tej kwestii art. 2 K.

⁵⁰⁵ K. Działocha, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. K. Działocha, s. 44-45.

⁵⁰⁶ K. Działocha, Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w dziedzinie wolności i praw obywateli, [w:] Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowywanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 34; L. Bosek, [w:] Konstytucyjne podstawy..., s. 581. Odmienne: K. Zaradkiewicz, [w:] Konstytucja RP. Komentarz..., s. 577; postanowienie SN z 12.12.2007 r., V CSK 295/07, lex nr 488976.

⁵⁰⁷ A. Mączyński, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy, [w:] PiP 2000/5, s. 3, 5, 13-14; A. Wasilewski, Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji RP), 1999/8, s. 30; S. Wronkowska, W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji, [w:] PiP 2001/9, s. 18-19. Zob. postanowienie TK z 22.03.2000 r., P 12/98, OTK 2000, nr 2, poz. 67; wyrok TK z 4.10.2000 r., P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189; wyrok TK z 31.01.2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5; wyrok TK z 28.11.2001 r., K 36/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 255; wyrok TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256.

⁵⁰⁸ M. Grzybowski, Konstytucyjna zasada..., s. 63; S. Jarosz-Żukowska, Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych, [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, red. M. Jabłoński, s. 532. Zob. wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60; wyrok TK z 9.12.08 r., K 61/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 174; wyrok TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A, nr 11, poz. 135.

Przeważa stanowisko, że kontrola konstytucyjności na jego podstawie jest możliwa, o ile nie został on wskazany jako samodzielny wzorzec oceny, lecz pozostaje w związku z prawami albo wolnościami uregulowanymi w rozdziale drugim ustawy zasadniczej⁵⁰⁹. O ile możliwość skonstruowania wzorca kontroli w oparciu o art. 21 ust. 2 K. nie budzi wątpliwości, o tyle nie ma jednomyślności, czy przepis ten może być powoływany w tym celu samodzielnie.

Za wzorce abstrakcyjnej kontroli uważa się nade wszystko przepisy uregulowane w rozdziale o zasadach ustrojowych, o ile nie ma innych, szczególnych przepisów, na podstawie których można byłoby je zrekonstruować. Rolę wzorca konstytucyjności mogą pełnić zwłaszcza te normy szczególne, które umieszczono w rozdziale o wolnościach, prawach i obowiązkach człowieka i obywatela. Kontrola konkretna, inicjowana wniesieniem przez jednostkę skargi konstytucyjnej, opiera się natomiast na wzorcach wyprowadzanych z tych przepisów, które przyznają wolność lub prawo jednostce. Wymóg ten został uregulowany w art. 79 ust. 1 K., stanowiącym, że: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. W nauce prawa trudności sprawia wprawdzie udzielenie jednoznacznej odpowiedzi, czy niektóre z przepisów, jakie są zamieszczone w rozdziale o zasadach ustrojowych, mogą stanowić podstawę publicznego prawa podmiotowego i, co za tym idzie, skargi konstytucyjnej. Nie kwestionuje się jednak, że naruszenie własności w ujęciu konstytucyjnym jako jedyne prawo ekonomiczne (inaczej niż prawa socjalne i kulturalne) może być podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej⁵¹⁰.

Art. 2 i 21 ust. 2 K. zostały uregulowane w rozdziale o zasadach ustrojowych. Adresatem tych przepisów jest ustawodawca i organy państwowe stosujące prawo. Przepisy te statują kryteria oceny, którymi można posłużyć się podczas weryfikacji zgodności z konstytucją aktu prawnego. Jak zauważono wyżej, art. 21 ust. 2 K. nie jest oparciem dla publicznego prawa podmiotowego do żądania słusznego odszkodowania w razie wyłączenia. Co istotne, nie zostały uregulowane w ustawie zasadniczej inne, szczegółowe przepisy, które ustanawiałyby

⁵⁰⁹ S. Wronkowska, *Klucz do państwa prawnego*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, s. 25-27; M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 122-123. Zob. postanowienie TK z 26.06.2002 r., SK 1/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 53; wyrok TK z 13.01.2004 r., SK 10/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 2.

⁵¹⁰ E. Łętowska, *Wpływ Konstytucji na prawo cywilne*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, s. 128-129.

reguły naprawiania szkód powstałych wskutek wyłączenia. Przepisów takich nie można odnaleźć zwłaszcza w rozdziale o wolnościach, prawach i obowiązkach. Nie mogą być nimi w szczególności art. 31 oraz art. 64 K., ponieważ regulują one warunki ingerencji w prawa majątkowe, w tym także w prawo własności, pomijając jednak reguły ich rekompensowania. Należy mieć jednak zważyć, że art. 64 ust. 1 i 2 K. potwierdza publiczne prawo podmiotowe do własności i jej ochrony. W świetle tych spostrzeżeń wydaje się, że art. 21 ust. 2 K. może być powoływany jako samodzielny wzorzec abstrakcyjnej i niesamodzielny (związkowy) wzorzec indywidualnej kontroli konstytucyjności przepisów. Biorąc pod uwagę rodzaj naruszonego dobra, prawdopodobnie najczęściej skarżący przywoływaliby w skardze konstytucyjnej obok art. 21 ust. 2 K., także art. 64 ust. 1-3 K. Między tymi przepisami nie zachodzi relacja wykluczająca ich jednoczesne zastosowanie. W myśl przyjętego poglądu, wyłączenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 K. nie oznacza wyłącznie odjęcia prawa w całości, ale również obejmuje przypadki jego ograniczenia. Skoro art. 21 ust. 2 K. reguluje również problematykę ograniczeń mniejszej wagi, nienaruszających istoty prawa, a zatem sytuacji, jakie mają miejsce w razie uchwalenia lub zmiany miejscowego planu, art. 64 ust. 3 K. może być stosowany razem z nim. Uzupełnieniem wzorca kontroli abstrakcyjnej lub indywidualnej może być art. 2 K. w zakresie, w jakim współtworzy razem z art. 21 ust. 2 K. konstytucyjną podstawę odpowiedzialności za szkodę planistyczną.

W rezultacie, właściciel, mimo że nie został wyposażony w publiczne prawo podmiotowe do domagania się naprawienia szkody planistycznej na podstawie art. 21 ust. 2 K., może jednak wnosić o przeprowadzenie kontroli zgodności z konstytucją art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. lub też innych przepisów statuujących jego uprawnienia odszkodowawcze w razie uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, jeśli w jego ocenie przepisy te uchybiają warunkom określającym dopuszczalność wyłączenia i naruszają jego wolność własności. Każdorazowo powinien jednak jednocześnie powołać się także na przepis ustawy zasadniczej, który potwierdza jego publiczne prawo podmiotowe naruszone wskutek zaskarżonego przepisu.

W kontekście poczynionych uwag można zastanawiać się, czy przepisy o odpowiedzialności za szkodę planistyczną, tj. art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., spełniają warunki dopuszczalności odjęcia albo ograniczenia prawa własności lub użytkowania wieczystego, o których mowa w art. 21 ust. 2 K. w zw. z art. 2 K.

W pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę kryterium celu publicznego wyłączenia. W orzecznictwie twierdzi się, że choć przesłanka celu publicznego nie została zdefiniowana, powinna być zrównana z sytuacjami realizacji celów ponadjednostkowych, pozostających w opozycji do interesu prywatnego (indywidualnego) obywatela. Interes publiczny nie może być jednak utożsamiony z sumą indywidualnych interesów osób prywatnych i musi istnieć nie tyle potencjalnie, co rzeczywiście. Przez interes publiczny należy rozumieć wyłącznie dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej⁵¹¹. W nauce prawa przyjmuje się jednak, że działania w celu publicznym nie wyklucza okoliczność, że w rzeczywistości z efektów przedsięwzięcia korzysta ograniczona liczba osób, o ile są one potencjalnie dostępne dla ogółu⁵¹². Stosując konsekwentnie autonomiczną wykładnię pojęć prawa konstytucyjnego, trzeba przyjąć, że cel publiczny, o którym mowa w art. 21 ust. 2 K., nie ogranicza się do inwestycji wyliczonych w katalogu z art. 6 u.g.n. W tym pojęciu mieszczą się także inne przedsięwzięcia podejmowane w interesie ogółu i finansowane ze środków publicznych⁵¹³. Po zdekodowaniu pojęcia celu publicznego można rozważyć, czy związane z nim kryterium dopuszczalności wyłączenia jest spełnione w ramach regulacji odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Ocena ta wypada jednoznacznie, gdy w miejscowym planie określony obszar został zarezerwowany pod budynki lub infrastrukturę użyteczności publicznej. Pewne jednak wątpliwości powstają, gdy ustanawiane ograniczenia wynikają z przeznaczenia danego terenu na działalność usługową albo przemysłową. Najczęściej beneficjentami postanowień tego rodzaju są bowiem w pierwszej kolejności podmioty prywatne prowadzące działalność gospodarczą, uzyskujące wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu możliwość korzystania z nieruchomości w określony sposób. W mojej ocenie, niezależnie od tego, jakie przeznaczenie obszaru zostało ustalone w miejscowym planie przez gminę, wykonuje ona spoczywające na niej obowiązki publiczne. Końcowym efektem działań gminy powinno być zaprowadzenie ładu przestrzennego i dążenie do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, co leży w interesie publicznym. Osiągnięcie tych celów byłoby niemożliwe bez uwzględnienia w trakcie planowania i zagospodarowania przestrzeni różnych potrzeb społeczno-gospodarczych. Należy ponadto zauważyć, że wskutek uchwalenia albo zmiany planu miejscowego nie dochodzi do wyłączenia na rzecz podmiotu prywatnego w tym znaczeniu, że podmiot niepubliczny staje się uprawniony z tytułu odjętego prawa. Poza tym,

⁵¹¹ Zob. wyrok TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 135; wyrok TK z 9.12.2008 r., K 61/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 174.

⁵¹² J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne...*, s. 163.

⁵¹³ Tak też: K. Świdorski, *Konstytucyjne przesłanki dopuszczalności wyłączenia*, [w:] C. 2007/43, s. 13; K. Zaradkiewicz, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*, s. 580-581.

gdy uszczuplenie sfery możliwości korzystania z danej nieruchomości wiąże się z ustaleniem przeznaczenia obszaru na cele inne niż publiczne, korzyści płynące z zagospodarowania tej przestrzeni zgodnie z planem pośrednio czerpią także inne podmioty, w tym także i ten, który doznał szkody.

W drugiej kolejności należy zastanowić się nad kryterium słusznego odszkodowania. Art. 21 ust. 2 K. W nauce prawa wydaje się dominować pogląd, według którego przepis ten stanowi o sprawiedliwym odszkodowaniu, mającym na celu zrekompensowanie szkody wyrządzonej przez wywłaszczenie. Słuszne odszkodowanie nie musi odpowiadać całkowitej wysokości szkody oszacowanej według zasady pełnego odszkodowania, ale nie jednocześnie nie może wykluczać naprawienia uszczerbku w całości. O tym, czy odszkodowanie może ono ocenione jako słuszne, decyduje ważenie wartości uzasadniających odpowiedzialność za szkodę powstałą w wyniku wywłaszczenia⁵¹⁴. Wysokość odszkodowania powinna co do zasady wystarczyć do odtworzenia wartości wywłaszczonego prawa, czy też - ujmując to inaczej - sytuacji majątkowej podmiotu sprzed szkody, a zatem - równoważyć gospodarczą wartość wywłaszczonego prawa⁵¹⁵. W orzecznictwie TK z jednej strony dostrzega się, że słuszne odszkodowanie nie może być utożsamiane ze stratą, ponieważ niekiedy nie wystarcza ona do zachowania wymogu proporcjonalności⁵¹⁶, a z drugiej strony podnosi się, że nie zawsze słuszne odszkodowanie powinno umożliwiać całkowite wyrównanie szkody zgodnie z zasadą pełnego odszkodowania⁵¹⁷. W judykaturze - pomimo początkowo stanowczo wyrażanego poglądu o konieczności uregulowania pełnego odszkodowania w każdym przypadku wywłaszczenia⁵¹⁸ - utrwaliło się stanowisko, że odszkodowanie w pełni ekwiwalentne może

⁵¹⁴ L. Bosek, [w:] *Konstytucyjne podstawy...*, s. 578; L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 21 Konstytucji...*, s. 17; J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne...*, s. 167-168; K. Świdorski, *Konstytucyjne przesłanki...*, s. 15; B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, s. 513; M. Strzępek, *Ograniczenie praw rzeczowych...*, s. 25. *Odmienne*: B. Banaszak, J. Boć, Z. Czarnik i K. Zaradkiewicz. *Zob. B. Banaszak, Prawo...*, s. 214; J. Boć, *O konstytucyjnych...*, s. 32; Z. Czarnik, *Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, s. 23-25, 27, 86; K. Zaradkiewicz, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*, s. 587.

⁵¹⁵ *Zob. wyrok TK z 19.06.1990 r., K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3; wyrok z 8.05.1990 r., K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 20.07.2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66; wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65; postanowienie TK z 21.09.2005 r., SK 32/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 95.*

⁵¹⁶ *Zob. wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96.*

⁵¹⁷ *Zob. wyrok TK z 23.09.2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76.*

⁵¹⁸ *W odniesieniu do ewolucji linii orzeczniczej zob. M. Strzępek, Instytucja wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] ZNSA 2012/4, s. 97.*

nie odpowiadać zasadzie słuszości, zaś odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne może być uznane za odszkodowanie słuszne⁵¹⁹.

Spoglądając na regulację odpowiedzialności za szkodę planistyczną przez pryzmat wymogu przyznania słusznego odszkodowania w rozumieniu utrwalonym w orzecznictwie i doktrynie, stwierdzić należy, że konstytucyjne standardy zostały w niej co do zasady uwzględnione. Właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu zagwarantowano prawo żądania wyrównania najbardziej dotkliwych uszczerbków powstałych w związku ze zmianą albo uchwaleniem miejscowego planu. Środki prawne umożliwiają im odzyskanie odjętego prawa przez wypłatę jego równowartości w pieniądzu. Poszkodowany może przy tym wybrać jeden ze sposobów naprawienia szkody przewidzianych w ustawie. W zakresie, w jakim poszkodowany nie może skutecznie realizować roszczenia o zapłatę utraconych korzyści, wyłączenie jego uprawnień następuje ze względu na jego partycypację w pewnym stopniu w korzyściach płynących z realizacji celu publicznego wywłaszczenia.

Regulacja odpowiedzialności za szkodę planistyczną w kształcie nadanym jej w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. spełnia więc oba kryteria determinujące dopuszczalność wywłaszczenia określone w art. 21 ust. 2 K., tj. wiąże się z wprowadzeniem ograniczeń własności na cel publiczny za słusznym odszkodowaniem. Pewne wątpliwości może budzić wyłączenie w art. 36 ust. 1a u.p.z.p. roszczeń uprawnionego określonych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w ściśle określonych w tym przepisie przypadkach. Chodzi zwłaszcza o sytuacje, gdy poszkodowany nie dysponuje innymi roszczeniami mającymi na celu zrekompensowanie ingerencji władzy publicznej w przysługujące mu prawa, które mógłby zgłosić w sytuacjach wyliczonych w art. 36 ust. 1a u.p.z.p. Podobne wątpliwości budzi art. 37 ust. 11 pkt 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. przez pominięcie dla potrzeb obliczania wartości nieruchomości potencjalnej możliwości korzystania z niej oraz art. 37 ust. 11 pkt 2 u.p.z.p. przez pominięcie dla potrzeb obliczania wartości nieruchomości dotychczasowe faktyczne korzystanie z niej. Zasygnalizowane problemy wymagałyby jednak szerszej analizy, która nie może być w tym miejscu przeprowadzona z uwagi na ograniczone ramy pracy.

⁵¹⁹ Zob. wyrok TK z 23.09.2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76; wyrok TK z 16.10.2012 r., K 4/10, OTK-A 2012, nr 9, poz. 106.

Rozdział IV. Charakterystyka odpowiedzialności za szkodę planistyczną

1. Charakter prawny odpowiedzialności za szkodę planistyczną

Charakterystyka odpowiedzialności za szkodę planistyczną zostanie przedstawiona przez pryzmat czterech aspektów. Koniecznym jest ustalenie: po pierwsze – czy ma ona charakter odpowiedzialności za zgodne, czy niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej; po drugie – czy ma naturę cywilnoprawną, czy też administracyjnoprawną; po trzecie – czy powstający na podstawie statuujących ją przepisów stosunek prawny jest prawnorzeczowy, czy też obligacyjny, a po czwarte – czy należy ona do reżimu deliktowego, czy też powinna być wyodrębniona w osobnej kategorii.

1.1. Kryterium zgodności z prawem

W nauce prawa w oparciu o kryterium zgodności z prawem wyróżnia się szkody, które są naprawiane na podstawie przepisów o odpowiedzialności za niezgodne z prawem (nielegalne) lub zgodne z prawem (legalne) wykonywanie władzy publicznej⁵²⁰. Bezprawność należy przy tym postrzegać w ujęciu obiektywnym, jako sprzeczność czynu z obowiązującym porządkiem prawnym⁵²¹. Szkada legalna ujawnia się w związku z realizowaniem przez organ władzy publicznej lub podmiot, któremu zlecono wykonywanie zadań publicznych, działalności na podstawie i w granicach prawa. Podział ten ma charakter dychotomiczny, ponieważ nie można wyróżnić stanów pośrednich między legalnym a nielegalnym wykonywaniem władzy publicznej. Odpowiedzialność za szkodę powstałą przy sprawowaniu władzy publicznej, niezależnie od tego, czy wynika z legalnego, czy nielegalnego jej sprawowania, wiąże się z jej działalnością w sferze *imperium*.

Jak zostało wykazane w Rozdziale II podczas przedstawiania podstawy prawnej działania gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzeni, szkoda planistyczna powstaje jako rezultat sprawowania przez gminę władzy publicznej i realizowania nałożonych na nią

⁵²⁰ L. Bosek, [w:] *Konstytucyjne podstawy...*, s. 567; J. Parchomiuk, *Polski model odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, s. 42-43.

⁵²¹ M. Sośniak, *Bezprawność zachowania jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej za czyny niedozwolone*, s. 71-89; M. Jagielska, G. Żmij, *Czyn niedozwolony a prawo administracyjne*, [w:] *Czyny niedozwolone w prawie polskim i prawie porównawczym. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów*. Toruń 24-25 czerwca 2011 r., red. M. Nesterowicz, s. 184-186.

obowiązków. Pogląd, którego zwolennicy uznają odpowiedzialność za szkodę planistyczną za przykład zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej, jest aktualnie dominujący w nauce prawa⁵²². Roszczenia powstające w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu są wprawdzie różnie klasyfikowane⁵²³, niemniej stanowisko podające w wątpliwość dopuszczalność i zgodność z prawem przyznania gminom umocowania do ograniczania praw własności obywateli przez przyjmowanie określonych dyspozycji w miejscowych planach jest obecnie odosobnione w doktrynie⁵²⁴.

⁵²² J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 450; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 384; M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna...*, s. 657.

⁵²³ Według J. Parchomiuka odpowiedzialność za szkodę planistyczną mieści się w dwóch grupach przypadków szkód legalnych. Roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. stanowią jeden z rodzajów ingerencji w postaci ograniczeń sposobów korzystania z nieruchomości, natomiast roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. zostało wyodrębnione w indywidualnej kategorii ingerencji skutkujących zmniejszeniem wartości nieruchomości - bez ograniczenia uprawnień właścicielskich. W ocenie Z. Banaszczyka roszczenia z tytułu szkody planistycznej należą zaś do kategorii ingerencji nieograniczających istoty prawa własności, obejmującej sytuacje obowiązkowego znoszenia przez właściciela zachowania władzy publicznej lub ograniczenia polegającego na nakazie lub zakazie określonego działania. Zob. J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 209-258; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 357-392.

⁵²⁴ Pogląd o niezgodności z prawem ograniczania praw właściciela przez gminy w związku z uchwalaniem albo zmianą miejscowych planów, wyrażony na tle przepisów poprzednio obowiązującej ustawy przestrzennej, zgłosił T. Kasiński. Autor argumentował, że przepisy stanowiące podstawę wprowadzenia w planie miejscowym ograniczeń w możliwości korzystania z nieruchomości ze względu na przeznaczenie jej na cele publiczne są niezgodne z konstytucyjną zasadą ochrony własności i przepisami samej ustawy przestrzennej. Zdaniem Autora uchwała gminy przyjmująca miejscowy plan zawierający postanowienia ograniczające prawo własności powinna być unieważniona, gdyż ingerencja ta jest bezprawna. Wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu dysponującego prywatną nieruchomością na cele publiczne dochodzi bowiem do przejęcia tego prawa, mającego charakter wywłaszczenia faktycznego. Autor wyraził pogląd, że o niekonstytucyjności regulacji przesądza gorszy w jego ocenie standard ochrony praw właściciela niż w przypadku wywłaszczenia w drodze decyzji, gdyż odszkodowanie nie jest wypłacane jednocześnie z pozbawieniem właściciela uprawnień, dochodzenie naprawienia szkody inaczej niż przy wywłaszczeniu przerzucono na właściciela i skierowano do trybu sądowego, a ingerencja w prawo podmiotowe ma miejsce bez uprzedniej weryfikacji jej niezbędności dla realizacji celów publicznych. W rezultacie, w ocenie Autora wdrożona konstrukcja przybiera postać nieodpłatnego wywłaszczenia. Zob. T. Kasiński, *Dochodzenie roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 7.7.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, MP 1997/10, s. 403-404; T. Kasiński, *Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególnie tryb nieodpłatnego wywłaszczania nieruchomości?*, [w:] MP 1997/3, 93-95. Pogląd T. Kasińskiego o niezgodności z prawem ingerencji postanowień miejscowego planu we własność jest zbyt daleko idący i odosobniony we współczesnej nauce prawa. Wydaje się, że na stanowisko T. Kasińskiego mogła wpływać ocena niekonstytucyjności przepisów poprzednich regulacji przestrzennych oraz obawy przed powieleniem rozwiązań, które nie stwarzają dostatecznej ochrony prawa własności. Niemniej, trudno obecnie podzielić to zapatrywanie. Wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnym wymogiem ochrony prawa własności nie powstają bowiem nawet w sytuacjach odjęcia prawa w całości na mocy decyzji administracyjnej, a zatem w przypadkach dalej idącej ingerencji w sferę uprawnień właściciela niż w wypadku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, w dodatku dokonywanej na mocy aktu nienormatywnego. Przepisy statuuje konstytucyjne podstawy odpowiedzialności z tytułu szkody planistycznej wyznaczają warunki dopuszczalności ingerencji organu władzy publicznej we własność. Jeśli szkoda planistyczna miałaby być przejawem niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej, konsekwentnie należałoby tę ocenę rozciągnąć także na przepisy wyposażające gminę we władztwo planistyczne i nakładające na nią obowiązek realizacji zadań publicznych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni. Nie sposób byłoby efektywnie osiągać cele i realizować zadania publiczne bez możliwości władczego ustalania statusu prawnego nieruchomości położonych na obszarze gminy. Pamiętać należy, że planowanie przestrzenne jest działalnością, w której na szali spoczywa nie tylko potrzeba ochrony prawa własności, ale także – interesu publicznego. Każdorazowe ograniczenie ustanawiane w planie miejscowym powinno mieć uzasadnienie w świetle interesu publicznego.

Powyższe twierdzenie należy uzupełnić spostrzeżeniem, że uchwalenie miejscowego planu w pewnych okolicznościach może uzasadniać pociągnięcie jej do odpowiedzialności z tytułu szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Jednakże, podstawą prawną naprawienia szkody byłby wówczas art. 417¹ § 1 k.c.⁵²⁵, nie zaś – przepisy art. 36 i n. u.p.z.p. Od ważności miejscowego planu zależy zatem przynależność roszczenia do odpowiedzialności za szkody legalne. Istotne znaczenie ma więc ustalenie, na czym polega nieważność miejscowego planu i w jakim trybie weryfikuje się, czy spełniony jest wymóg jego ważności.

Konstrukcja nieważności w prawie administracyjnym opiera się na szczególnych założeniach. Akt administracyjny korzysta z domniemania legalności, co oznacza, że uznaje się go za zgodny z prawem do czasu stwierdzenia jego nieważności na mocy odrębnego aktu o charakterze deklaratoryjnym⁵²⁶. Skutkiem stwierdzenia nieważności jest wyeliminowanie zaskarżonego aktu administracyjnego z obrotu prawnego z mocą wsteczną (*ex tunc*) od dnia jego podjęcia w całości albo w części, z czym wiąże się fikcja, że nigdy nie istniał w obrocie prawnym⁵²⁷. W rezultacie, pociąga ono za sobą uchylenie wszelkich skutków prawnych, jakie zaistniały od dnia wejścia w życie uchwały gminy do dnia stwierdzenia jej nieważności⁵²⁸. Stwierdzenie nieważności miejscowego planu, który uchylił albo zmienił plan poprzednio obowiązujący, nie powoduje, że uchylone lub zmienione normy prawne odzyskują moc prawną⁵²⁹. Nieważność nie działa *ex lege*, lecz następuje z chwilą wydania prawomocnego wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę podmiotu mającego interes prawny wniesioną w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. lub art. 101 ust. 1 u.s.g. albo ostatecznego rozstrzygnięcia organu nadzorczego⁵³⁰. Dopuszcza się możliwość stwierdzenia nieważności

⁵²⁵ L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, s. 155-156; L. Bosek, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za delikt legislacyjny*, [w:] *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, s. 55-56; A. Cebera, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, s. 306-307.

⁵²⁶ A. Matan, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, s. 892-893; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, s. 128-129; M. Kamiński, *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, [w:] ST 2007/5, s. 57.

⁵²⁷ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 142; A. Matan, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*, s. 892-893; K. Jaroszyński, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 750.

⁵²⁸ G. Jyż, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, s. 823.

⁵²⁹ M. Kotulski, *Legislacja administracyjna...*, s. 442-443.

⁵³⁰ K. Grobicka-Madej, L. Mażewski, K. Pawlik, A. Sobolewska, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, s. 289, 293, 309; A. Matan, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*, s. 892-893. Organem nadzoru nad działalnością gminy jest zasadniczo wojewoda albo regionalna izba obrachunkowa, ale w zakresie planowania przestrzennego funkcję tę pełni wojewoda i to on będzie właściwy do wydawania rozstrzygnięcia

uchwały, która utraciła moc obowiązującą wskutek uchylenia lub upływu czasu. Uchwała nieobowiązująca z uwagi na upływ czasu lub jej uchylenie, czyli wykluczona z obrotu prawnego ze skutkiem *ex nunc*, może bowiem wciąż stanowić podstawę ustalania stanu prawnego i sytuacji podmiotów prawnych w okresie od czasu jej wejścia w życie do czasu utraty mocy⁵³¹. W razie stwierdzenia nieważności uznaje się ją za taką, która nigdy nie została uchwalona⁵³². Zgodnie z art. 94 ust. 1 u.s.g. orzeczenie stwierdzające nieważność prawa miejscowego może być wydane przez sąd administracyjny także po upływie roku od dnia jego podjęcia. Podmiot mający interes prawny może zatem domagać się stwierdzenia nieważności miejscowego planu przed sądem administracyjnym w dowolnym czasie⁵³³.

Przyczyny nieważności miejscowego planu mogą być dekodowane z dwóch przepisów znajdujących się w różnych ustawach. Art. 91 ust. 1 u.s.g. nadano formułę uniwersalną. Przepis ten stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W art. 91 ust. 4 u.s.g. ustawodawca dodatkowo sankcjonuje także nieistotne naruszenie prawa, stwarzając podstawę wydania rozstrzygnięcia stwierdzającego, że uchwała lub zarządzenie zapadło z naruszeniem prawa, pomimo pozostawienia ich w obrocie prawnym⁵³⁴. W art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przewidziano natomiast trzy alternatywne podstawy nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie przyjęcia miejscowego planu: istotne naruszenie zasad lub trybu jego sporządzenia i naruszenie właściwości organów w tym zakresie⁵³⁵. Zasady sporządzania planu miejscowego weryfikuje się z punktu widzenia jego merytorycznej zawartości (część tekstowa, graficzna i inne załączniki planu), zgodności z przepisami prawa materialnego i zachowania standardów dokumentacji planistycznej⁵³⁶.

nadzorczego o stwierdzeniu nieważności miejscowego planu. Zob. też: P. Chmielnicki, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, s. 901, 930-931.

⁵³¹ P. Chmielnicki, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz..., s. 915.

⁵³² Zob. wyrok NSA z 27.07.2007 r., sygn. II OSK 1046/07, lex nr 384291; wyrok NSA z 24.05.2007 r., sygn. II OSK 233/07, lex nr 334309; wyrok NSA z 13.09.2006 r., sygn. II OSK 58/06, lex nr 320905.

⁵³³ M. Kotulski, *Legislacja administracyjna...*, s. 442.

⁵³⁴ G. Jyż, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym..., s. 817; K. Grobicka-Madej, L. Mażewski, K. Pawlik, A. Sobolewska, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 289, 293.

⁵³⁵ Zgodnie z wyrokiem NSA z 13.09.2005 r., II OSK 64/05, lex nr 194989, organ nadzoru kontroluje nie tylko treść uchwały w przedmiocie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, ale także tryb, w jakim została ona przyjęta. Zakres kontroli w trybie nadzorczym obejmuje więc wszystkie podstawy stwierdzenia nieważności uchwał w sprawie przyjęcia miejscowego planu. Nie ma zatem różnicy w zakresie kontroli legalności uchwały w przedmiocie przyjęcia miejscowego planu pomiędzy trybem postępowania nadzorczego wszczętego z urzędu przez wojewodę a postępowania sądoadministracyjnego ze skargi powszechnej.

⁵³⁶ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 7.07.2020 r., IV SA/Po 1138/19, lex nr 3050536.

Tryb sporządzenia rekonstruuje się z norm *stricte* procesowych, regulujących sekwencję czynności niezbędnych do uchwalenia planu miejscowego⁵³⁷.

W nauce prawa i orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma jednak zgody co do podstawy prawnej stwierdzenia nieważności planu miejscowego. Według niektórych art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 91 ust. 1 u.s.g.⁵³⁸, co prowadzi do zawężenia podstaw nieważności miejscowego planu w porównaniu do tych, jakie znajdują zastosowanie na zasadach ogólnych w odniesieniu do uchwały lub zarządzenia organu gminy. W przeciwieństwie do przyczyn określonych w art. 91 ust. 1 u.s.g., nieważność miejscowego planu nie może bowiem wynikać z nieistotnego naruszenia zasad lub trybu jego sporządzania⁵³⁹, ani też ze sprzeczności z tymi przepisami, do których ustawodawca w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie odsyła⁵⁴⁰. Pogląd ten spotkał się z aprobatą w orzecznictwie⁵⁴¹. Według zwolenników przeciwnego stanowiska, podstawę prawną oceny legalności miejscowego planu stanowią oba przepisy, stosowane łącznie. Jeśli uchwałę w przedmiocie przyjęcia planu miejscowego sporządzono z nieistotnym uchybieniem trybu lub zasad, można na podstawie art. 91 ust. 4 u.s.g. stwierdzić, że wydano ją z naruszeniem prawa. Art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie wyłącza zatem art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., lecz służy wyróżnieniu niektórych z przyczyn niezgodności planu miejscowego z prawem, a zaakceptowanie poglądu przeciwnego byłoby równoważne z szerokim sankcjonowaniem bezprawnych działań administracji publicznej⁵⁴². W orzecznictwie można odnaleźć wypowiedzi przyjmujące także tę koncepcję⁵⁴³.

⁵³⁷ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 2.06.2020 r., II SA/Bk 678/19, lex nr 3017863. R. Lewicka, Nadzór nad aktami planistycznymi gminy, [w:] Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, s. 120.

⁵³⁸ K. Jaroszyński, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz..., s. 753; A. Matan, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz..., s. 899; A. Ostrowska, Sądowoadministracyjna kontrola aktów planowania przestrzennego wydawanych na szczeblu gminy – aspekty materialne i procesowe, [w:] Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, red. M. Stahl, Z. Duniewska, s. 635. W ocenie A. Ostrowskiej art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie zawęża jednak podstaw stwierdzenia nieważności w porównaniu z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., ponieważ trudno wyobrazić sobie inne istotne naruszenia prawa niż w wymienione w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

⁵³⁹ M. Wincenciak, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, s. 426.

⁵⁴⁰ T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 128-129.

⁵⁴¹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 18.06.2020 r., II SA/Kr 1574/19, lex nr 3035530; wyrok NSA z 18.11.2020 r., II OSK 3745/18, lex nr 3097915; wyrok WSA we Wrocławiu z 4.02.2020 r., II SA/Wr 596/19, lex nr 2925851; wyrok WSA w Kielcach z 30.11.2012 r., II SA/Ke 588/12, lex 1240869; wyrok WSA w Krakowie z 23.06.2008 r., II SA/Kr 377/08, lex nr 499859.

⁵⁴² I. Zachariasz, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 215-216; I. Niżnik-Dobosz, Zasady uchwalania/tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle postanowień ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, red. M. Stahl, Z. Duniewska, s. 408-409, 413-414.

⁵⁴³ Zob. wyrok NSA z 11.09.2007 r., II OSK 759/07, lex 384425.

Według mnie, przyczyny nieważności planu miejscowego zostały wyczerpująco określone w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nieistotne naruszenia trybu lub zasad sporządzenia planu miejscowego nie pociągają za sobą jego nieważności. Nie stanowią też podstawy stwierdzenia, że został on wydany z naruszeniem prawa w oparciu o art. 91 ust. 4 u.s.g. Należy podzielić argument wywodzony z wykładni systemowej. Ustawa planistyczna reguluje pewien zakres działalności gminy, a plan miejscowy jest jednym z wielu rodzajów podejmowanych przez nią uchwał. Specyfika planu miejscowego uzasadnia ustanowienie szczegółowej regulacji modyfikującej zasady ogólne. Twierdzenie, że art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest przepisem szczególnym wobec art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., wydaje się słuszne. Wyłączenie nieistotnych uchybień zasad lub trybu sporządzenia planu miejscowego jako podstawy rozstrzygnięcia stwierdzającego, że został on wydany z naruszeniem prawa, znajduje wy tłumaczenie w swoistym charakterze tego aktu prawnego i odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Gdy chodzi o każdą inną uchwałę niż miejscowy plan, uzyskanie rozstrzygnięcia stwierdzającego, że wydano ją z naruszeniem prawa w związku z popełnieniem przez gminę nieistotnego uchybienia, stanowi warunek naprawienia szkody. Ryzyko uszczuplenia zakresu odpowiedzialności gminy za uszczerbki powstałe wskutek sporządzenia planu miejscowego z nieistotnym naruszeniem zasad i trybu jego uchwalenia nie ujawnia się jednak w odpowiedzialności za szkodę legalną. Właściciel albo użytkownik wieczysty może realizować roszczenia o usunięcie szkody planistycznej także wtedy, gdy powstały one w związku z uchwaleniem miejscowego planu, który został sporządzony z nieistotnym naruszeniem trybu lub zasad.

Wydaje się, że sytuacje naruszenia trybu przyjmowania miejscowego planu albo właściwości organów nie budzą większych wątpliwości. Dla zilustrowania natomiast przypadków, kiedy przyczyną stwierdzenia nieważności miejscowego planu jest istotne naruszenie zasad jego sporządzenia, można zaś przedstawić przykład całkowitego wydrążenia prawa własności lub użytkownika wieczystego ze wszystkich albo większości uprawnień w związku z ustalonymi przez miejscowy plan ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości. Niezgodność z prawem postanowień prowadzących do odjęcia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu sfery możliwości korzystania z nieruchomości w całości lub przeważającej części wynikałaby z tego, że uchwalenie albo zmiana planu miejscowego stanowiłaby obejście przepisów regulujących przesłanki i tryb wywłaszczenia. W orzecznictwie ETPC sytuacja ta jest zwykle definiowana jako wywłaszczenie faktyczne rozumiane jako podejmowanie przez organ władzy publicznej bezprawnych działań, które nie prowadzą do formalnej utraty własności, ale ze względu na stopień ingerencji państwa powodują całkowite pozbawienie możliwości wykonywania przez

właściciela jego uprawnień⁵⁴⁴. TK także przyjął koncepcję wywłaszczenia faktycznego w tym kształcie, uznając za niedopuszczalne takie ustanowienie ograniczeń praw, które powoduje wydrażenie ich z podstawowych uprawnień, pozostawiając w ręku podmiotu tylko pozór prawa⁵⁴⁵. Ukształtowanie postanowień miejscowego planu w sposób, który sprawia, że tytuł prawny do nieruchomości nie daje możliwości korzystania z niej w żadnym zakresie (*nudum ius*), stanowi nadużycie władztwa planistycznego, stwarzając podstawy żądania stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy⁵⁴⁶. W nauce prawa mówi się niekiedy o „wywłaszczeniu planistycznym” dla określenia takiej nadmiernej ingerencji w sferę majątkową właściciela w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu⁵⁴⁷.

Konsekwencje stwierdzenia nieważności po zaspokojeniu roszczeń wierzyciela o naprawienie szkody planistycznej regulują art. 36 ust. 5 i 6 u.p.z.p. Skutki te zależą od rodzaju roszczenia, które zostało spełnione. W razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu w części lub w całości, odszkodowanie wypłacone na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. podlega zwrotowi na rzecz gminy. W razie zaś wypłacenia przez gminę odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości w związku ze zgłoszeniem roszczeń z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. przed stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu w całości lub w części, gmina może żądać od aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego zwrotu kwoty stanowiącej równowartość wypłaconego odszkodowania. Sytuacje stwierdzenia nieważności miejscowego planu wykraczają jednak poza zakres tematyki pracy, więc poprzestać należy jedynie na wzmiance na ten temat.

⁵⁴⁴ S. Jarosz-Żukowska, Wywłaszczenie faktyczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, [w:] Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych, red. A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz, s. 86-87.

⁵⁴⁵ Zob. wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3; wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60; wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005 nr 6, poz. 65.

⁵⁴⁶ Por. wyrok SN z 13.06.2013 r., IV CSK 680/12, w którym SN uznał każdy przypadek ograniczenia prawa do korzystania z nieruchomości w drodze uchwalenia miejscowego planu za wywłaszczenie faktyczne.

⁵⁴⁷ M. Szewczyk używa dla określenia szkody planistycznej sformułowania „wywłaszczenie planistyczne”, uznając je za szczególną postać wywłaszczenia faktycznego. M. Szewczyk, [w:] Prawo zagospodarowania..., s. 219. Należy jednak odnotować, że pojęcie to bywa także używane w znaczeniu szczególnego przypadku szkody planistycznej, a zatem w sytuacji mieszczącej się w granicach zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej. Według M. Gdesza wywłaszczenie planistyczne jest pewnym szczególnym rodzajem wywłaszczenia faktycznego i kwalifikowaną postacią szkody planistycznej, o którym można mówić, gdy skutkiem uchwalenia albo zmiany planu miejscowego jest uczynienie nieruchomości bezużyteczną dla uprawnionego. Kryterium pozwalającym obiektywnie ocenić, że w danych okolicznościach zaistniało wywłaszczenie planistyczne, jest w ocenie Autora spadek wartości nieruchomości o przynajmniej 75% w stosunku do sytuacji sprzed uchwalenia albo zmiany planu miejscowego albo wydania decyzji planistycznej. Wydaje się, że zbędne jest tworzenie nowej i nieznannej ustawie siatki pojęciowej. Ocenę niewspółmierności ingerencji w prawo własności nieruchomości należałoby poza tym odnosić nie tyle do spadku jej wartości, ile do zakresu ograniczonych uprawnień. Poza tym, nawet gdyby uznać za potrzebne konstruowanie odrębnego od szkody planistycznej pojęcia wywłaszczenia planistycznego, dalece wątpliwe jest, czy udałoby się skonstruować uniwersalną regułę pozwalającą na ocenę, kiedy ma ono miejsce. M. Gdesz, Wywłaszczenie planistyczne, [w:] ST 2014/4/51-61, s. 53.

1.2. Kryterium przynależności do gałęzi prawa

O ile stwierdzenie, że art. 36 i 37 u.p.z.p. przewidują odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną legalnym działaniem administracji, nie ulega wątpliwości, o tyle problematyczne jest, czy ma ona charakter cywilnoprawny, czy też administracyjnoprawny. W piśmiennictwie nieczęsto podejmuje się ten problem w kontekście odpowiedzialności za szkodę planistyczną. W nauce prawa toczy się natomiast szeroka dyskusja poświęcona administracyjnoprawnej albo cywilnoprawnej natury odpowiedzialności za szkody legalne⁵⁴⁸. Rozważania na temat charakteru odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej są prowadzone na bardziej ogólnym, abstrakcyjnym poziomie. Z racji jednak niewątpliwej przynależności odpowiedzialności za szkodę planistyczną do kategorii szkód legalnych, zgłaszane w tej dyskusji argumenty mogą posłużyć do poszukiwania odpowiedzi na postawione pytanie. Wnioski płynące z dyskursu poświęconego ustaleniu charakteru prawnego reżimu odpowiedzialności za szkodę legalną powinny bowiem, o ile są słuszne, uwzględniać uwarunkowania wszystkich instytucji do niego zaliczanych.

Ustalenie, czy odpowiedzialność za szkodę planistyczną ma charakter cywilnoprawny, ma znaczenie dla wykładni przepisów, które ją regulują. Jeżeli przyjąć, że spełnia ona wszelkie cechy, jakie pozwalają na zaliczenie jej do odpowiedzialności cywilnej, w sprawach nieuregulowanych w ustawie przestrzennej wprost znalazłyby zastosowanie przepisy ogólne prawa cywilnego. Jeśli jednak ma ona charakter administracyjnoprawny, poszukiwanie reguł prawa cywilnego wypełniających lukę w regulacji prawa administracyjnego, mogłoby opierać się co najwyżej na rozumowaniu *per analogiam*. W ostateczności, gdyby nie było ono możliwe, pozostawałoby tylko stosowanie wprost lub odpowiednio tych nielicznych przepisów prawa materialnego administracyjnego, które odnoszą się do zasad rekompensaty uszczerbków powstałych w związku z legalnymi działaniami prawotwórczymi administracji. Wątpliwości te są sprzężone z prowadzonym w doktrynie sporem co do zależności między zakresami odpowiedzialności cywilnej i odszkodowawczej. Nie zostało wciąż wyjaśnione, czy każdy przypadek odpowiedzialności odszkodowawczej mieści się w odpowiedzialności cywilnej⁵⁴⁹.

⁵⁴⁸ J. Parchomiuk, Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne..., s. 442-463.

⁵⁴⁹ M. Kaliński, Szkoda na mieniu..., s. 5-9; W. Warkało, Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice, s. 101-102.

W obcych porządkach prawnych odpowiedzialność za legalne działania władzy publicznej jest uznawana za instytucję prawa publicznego, autonomiczną od prawa prywatnego, będącą spójnym i kompletnym systemem norm. W prawie francuskim administracyjnoprawny charakter odpowiedzialności za szkody legalne i poddanie kognicji sądów administracyjnych wszelkich sporów wynikłych na tym tle ma swoje źródło w konsekwentnie urzeczywistnianej koncepcji trójpodziału władz. W rezultacie, przeprowadza się w prawie francuskim rozłączny podział na reżim odpowiedzialności prywatnej (*responsabilité privée*), podlegający kontroli sądów powszechnych i publicznej (*responsabilité publique*), należący do właściwości sądów administracyjnych⁵⁵⁰. W prawie niemieckim zaś przekonanie o publicznoprawnej naturze roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez zgodne z prawem działanie władzy publicznej ma wyprowadza się z koncepcji odszkodowania z tytułu ciężarów specjalnych (*Aufopferung*), określającej warunki rekompensaty za poświęcenie dla dobra publicznego. Inaczej jednak niż w prawie francuskim, przedmiotem sporu w doktrynie prawa niemieckiego jest tryb dochodzenia roszczeń wynikłych ze szkód legalnych. W wielu przypadkach właściwość w zakresie prowadzenia postępowań o naprawienie szkody wyrządzonej przez wykonywanie władzy publicznej jest zastrzeżona na rzecz sądów powszechnych⁵⁵¹. Pomimo wątpliwości co do właściwości sądów administracyjnych i przewagi na korzyść poglądu o właściwości sądów powszechnych do rozstrzygnięcia sporów na tym tle, nie kwestionuje się publicznoprawnego charakteru roszczeń o odszkodowanie za szkody legalne⁵⁵².

Spór o charakter cywilny lub administracyjny odpowiedzialności za szkody legalne pojawił się w prawie polskim w dwudziestoleciu międzywojennym. Przeważał wówczas co do zasady pogląd o publicznoprawnej naturze tej odpowiedzialności⁵⁵³. Wyłom w spójnym postrzeganiu odpowiedzialności za szkody legalne poczyniono na rzecz wyłączenia. Jakkolwiek w orzecznictwie początkowo dominujące było przekonanie o publicznoprawnym charakterze roszczeń o odszkodowanie za wyłączenie, ostatecznie wątpliwości zostały rozstrzygnięte na rzecz ich prywatnoprawnej natury⁵⁵⁴. Instytucję wyłączenia i należnego z tego tytułu odszkodowania uzasadniano jedną z trzech teorii: sprzedaży przymusowej, dwustronnego stosunku zobowiązaniowego (*quasi-contractus*) lub *quasi-delictu*⁵⁵⁵. W uchwale z 2.12.1931 r. w składzie siedmiu sędziów SN stwierdził, że roszczenia odszkodowawcze są z natury

⁵⁵⁰ J. Boć, Wyrównywanie strat..., s. 22, 196.

⁵⁵¹ J. Parchomiuk, [w:] Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji..., s. 11-12.

⁵⁵² J. Boć, Wyrównywanie strat..., s. 38.

⁵⁵³ J. Parchomiuk, Polski model odpowiedzialności odszkodowawczej..., s. 44.

⁵⁵⁴ J. Parchomiuk, Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne..., s. 442-445.

⁵⁵⁵ S. Czuba, Cywilnoprawna problematyka..., s. 155.

instytucją prawa prywatnego bez względu na tytuł prawny⁵⁵⁶. W piśmiennictwie również dominował wówczas pogląd o prywatnoprawnej naturze roszczeń o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia⁵⁵⁷.

Obecnie w nauce prawa poglądu o administracyjnoprawnym charakterze odpowiedzialności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej bronią: J. Boć⁵⁵⁸, E. Iserzon⁵⁵⁹, K. Siarkiewicz⁵⁶⁰, A. Agopszowicz⁵⁶¹, a także - P. Wszolek⁵⁶². Według adherentów tej koncepcji o publicznoprawnej naturze tego reżimu świadczy uregulowanie instytucji współtworzących tę odpowiedzialność w aktach prawnych należących do gałęzi prawa administracyjnego materialnego. W doktrynie podnosi się argument, że spory o naprawienie szkód legalnych zostały poddane kognicji sądów administracyjnych⁵⁶³. E. Iserzon kwestionuje kryterium materialne natury stosunku prawno-administracyjnego. Według Autora, decydujące dla zaszeregowania danej instytucji do prawa cywilnego lub administracyjnego powinno być kryterium formalne⁵⁶⁴. Ustalić należy, jaki organ jest uprawniony do rozstrzygnięcia sporów powstałych na tle danej instytucji i czy występuje on jednocześnie jako strona. W stosunkach prawnych, które nie mają charakteru władczego strona nie może być sędzią we własnej sprawie. W instytucjach należących do prawa administracyjnego rozgraniczenie to natomiast nie znajduje zastosowania⁵⁶⁵. Autor podkreśla, że o charakterze stosunku prawnego decyduje przede wszystkim ustawodawca. Zastrzeżenie kognicji organów i sądów administracyjnych w zakresie orzekania o wyrównywaniu szkód wyrządzonych przez działanie legalne prowadzi

⁵⁵⁶ Za: S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka...*, s. 157. Zob. uchwałę (7) SN z 2.12.1931 r., „Głos Prawa” 1932, nr 6, s. 294.

⁵⁵⁷ J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne...*, s. 443-445.

⁵⁵⁸ J. Boć, *Wyrównywanie strat...*, s. 12-13, 186-188, 195, 198.

⁵⁵⁹ E. Iserzon, *Uwagi o kryterium stosunku administracyjno-prawnego (Próba rewizji)*, [w:] PiP 1965/11, s. 669-670; E. Iserzon, *Rozgraniczenie sfer prawa administracyjnego i cywilnego*, [w] PiŻ 1964/4, s. 3.

⁵⁶⁰ K. Siarkiewicz, *Obowiązek naprawienia szkody górniczej*, [w:] PUG 1971/89, s. 277. Dodać należy, że gdy chodzi o odpowiedzialność za szkodę górniczą stan prawny uległ znaczącym zmianą na przestrzeni lat i obecnie nie kwestionuje się jej cywilnoprawnej natury. Zob. R. Mikosz, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*, s. 241-242; R. Mikosz, *Kilka uwag w kwestii trybu dochodzenia roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych działalnością regulowaną prawem geologicznym i górniczym*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, s. 1197-1198.

⁵⁶¹ A. Agopszowicz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gmin według przepisów k.p.a. i ustawy o NSA*, [w:] ST 1996/11, s. 43. Inaczej niż w odniesieniu do odpowiedzialności gmin za skutki podejmowanych przez nie aktów władczych uznaje jednak odpowiedzialność za szkodę górniczą zaliczaną niekiedy do odpowiedzialności za szkodę legalną za mającą charakter cywilnoprawny. Zob. A. Agopszowicz, *Zarys systemu prawnego górnictwa*, s. 239-285; A. Agopszowicz, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone robotami górniczymi*, s. 188-198.

⁵⁶² P. Wszolek, *Problematyka administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej na przykładzie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, [w:] C. 2010/56, s. 9-16.

⁵⁶³ J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 445.

⁵⁶⁴ E. Iserzon, *Rozgraniczenie sfer...*, s. 3.

⁵⁶⁵ E. Iserzon, *Uwagi o kryterium...*, s. 664, 668-669.

ostatecznie E. Iserzona do wniosku, że odpowiedzialność z tytułu ich powstania ma charakter administracyjnoprawny.

Zwolennicy przypisania administracyjnoprawnego charakteru odpowiedzialności za szkodę legalną podnoszą także, że środki przysługujące poszkodowanemu z tego tytułu nie umożliwiają pełnej rekompensaty uszczerbku. W tym kontekście wskazuje się, że obarczenie poszkodowanego szkodą, wobec której w pewnej części nie przysługują żadne środki prawne umożliwiające żądanie jej naprawienia, jest sprzeczne z obowiązującą na gruncie prawa cywilnego zasadą pełnego odszkodowania. Podkreśla się znaczenie władczego charakteru stosunku prawnego będącego źródłem szkody i braku możliwości zakwalifikowania roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkody legalnej do reżimu deliktowego lub kontraktowego⁵⁶⁶.

K. Siarkiewicz podstaw do uznania, że odpowiedzialność za szkody legalne jest realizowana w ramach stosunku prawno-administracyjnego, upatruje w: ograniczeniu zakresu należnego odszkodowania do uszczerbków powstałych w pewnych składnikach majątku, wyłączeniu prawa do domagania się zaniechania działania stanowiącego źródło szkody, niemożności zakwalifikowania przepisów będących podstawą roszczeń odszkodowawczych do kategorii czynów niedozwolonych i nałożeniu obowiązku usunięcia szkody także na inne niż sprawca podmioty⁵⁶⁷.

J. Boć podaje kolejne argumenty wspierające stanowisko głoszące administracyjnoprawny charakter odpowiedzialności za szkody legalne⁵⁶⁸. W ocenie Autora, uszczerbek w sferze majątkowej poszkodowanego stanowi następstwo legalnego aktu prawa administracyjnego, toteż jego wydanie nie może być ocenione negatywnie z punktu widzenia moralności ani zawinienia. Zgodność z prawem zdarzenia szkodzącego wyklucza możliwość przypisania odpowiedzialności za nią do gałęzi prawa cywilnego⁵⁶⁹. Poza tym, w odpowiedzialności za szkody legalne rola związku przyczynowego, który jest nieodłącznym elementem konstrukcji zobowiązania cywilnego, jawi się jako drugorzędna. W sprawowanie władzy publicznej zgodnie z prawem jest immanentnie wpisana możliwość wyrządzenia szkody, więc jest decydujące nie tyle wykazanie, że w danej sytuacji zachodzi związek przyczynowy, ile

⁵⁶⁶ J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 446.

⁵⁶⁷ K. Siarkiewicz, *Obowiązek naprawienia szkody górniczej...*, s. 273, 276-277.

⁵⁶⁸ J. Boć, *Wyrównywanie strat...*, s. 188-202.

⁵⁶⁹ Tamże, s. 10.

ustalenie, czy wykonywanie władzy publicznej spełniało kryterium legalności⁵⁷⁰. Przeciwno uznaniu roszczeń o odszkodowanie z tytułu uszczerbków wyrządzonych przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej za cywilnoprawne przemawiają też istotne różnice w pojęciu, zakresie i sposobie wyrównania szkody. Zdaniem Autora szkoda w rozumieniu prawa cywilnego jest pojęciem obejmującym nie tylko - jak je określa - uszczerbki rzeczowe, ale także powstałe w dobrach niemajątkowych, więc nie powinno się jej stosować do strat wynikłych z legalnych działań administracji⁵⁷¹. Ponadto, poszkodowany nie może kształtować treści łączącego go z podmiotem odpowiedzialnym treści stosunku prawnego. Pozostawienie tej możliwości tylko jednej ze stron jest cechą wyróżniającą władczy stosunek administracyjno-prawny. Autor zauważa, że w konstrukcji przepisów mających na celu wyrównanie straty legalnej nie występuje tożsamość między podmiotem wyrządzającym szkodę a obowiązującym do jej naprawienia. Poza tym, funkcje odpowiedzialności za szkodę legalną, pomijając kompensację uszczerbków, są zupełnie inne niż przypisywane zwykle odpowiedzialności cywilnej. W odpowiedzialności za szkody legalne funkcje represyjne albo wychowawczo-prewencyjne nie mają znaczenia, natomiast istotną staje się nieznaną prawu cywilnemu funkcja stymulacyjna⁵⁷².

Niekonsekwentne, choć faworyzujące pogląd o publicznoprawnej naturze odpowiedzialności za szkody legalne, stanowisko zgłosił E. Smoktunowicz⁵⁷³. Autor wyraził wprawdzie myśl, że mogą istnieć takie normy prawne, które przynależą jednocześnie do gałęzi prawa cywilnego, jak też administracyjnego⁵⁷⁴, niemniej podał w wątpliwość, czy tę dwoistą naturę można przypisać przepisom ustaw szczególnych z zakresu prawa administracyjnego, stanowiącym podstawę domagania się odszkodowania za szkody wyrządzone przez zgodne z prawem i władcze działanie organów państwowych. Odrębność szkód legalnych od typowych szkód cywilnych przejawia się w tym, że powstają one w wyniku władczej działalności organów państwowych. W braku przepisów szczególnych nie można byłoby tej odpowiedzialności wyprowadzić z norm prawa cywilnego. Autor wyklucza, aby można było przepisy statuujące obowiązek indemnizacji szkód legalnych uznać za czyny niedozwolone, jednak - dopuszcza stosowanie do luk w regulacji wprost reguł ogólnych prawa cywilnego, o ile pozostają z nimi

⁵⁷⁰ Tamże, s. 86-88.

⁵⁷¹ Tamże, s. 10, 88, 125.

⁵⁷² Tamże, s. 113-114, 189, 194, 200-202.

⁵⁷³ E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, s. 196-198.

⁵⁷⁴ Tamże, s. 192-193.

zgodne⁵⁷⁵. Przedstawione stanowisko pozornie sugerowałoby, że Autor skłania się w kierunku twierdzenia o cywilnoprawnej naturze odpowiedzialności za szkody legalne, niemniej jednak przeczą temu jego wypowiedzi w innych pracach. Autor postrzega bowiem szkody górnicze jako wyrządzone przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej i przeto powstałe w inny sposób niż przez popełnienie czynu niedozwolonego, jednocześnie opowiadając się stanowczo za nadaniem odpowiedzialności za nie charakteru administracyjno-prawnego. Miałoby o tym decydować wyłączenie możliwości kształtowania obowiązku naprawienia szkody przez strony. Ustalenie zakresu obowiązku naprawienia szkody i sposobu jego wykonania należało bowiem do komisji do spraw szkód górniczych, wyposażonej w prawo działania z urzędu⁵⁷⁶.

Na przeciwnym biegunie dyskursu należy umieścić stanowisko o cywilnoprawnej naturze roszczeń z tytułu odpowiedzialności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Zwolennikami powyższego zapatrywania są w większości cywiliści. Wydaje się, że pogląd ten wyznacza aktualnie dominujący trend w doktrynie⁵⁷⁷. Wśród cywilistów za przypisaniem cywilnoprawnego charakteru odpowiedzialności za szkodę legalną opowiedział się jeszcze za czasów Kodeksu zobowiązań R. Longchamps de Berier⁵⁷⁸. Współcześnie stanowisko to jest reprezentowane przez wielu cywilistów, w szczególności: P. Dzienisa, M. Kalińskiego, A. Kleina, E. Łętowską, M. Pazdana, A. Szpunara i W. Warkało⁵⁷⁹. Spośród przedstawicieli nauki prawa administracyjnego zwolennikami tego poglądu są natomiast, m. in.: A. Cebera, S. Czuba, J. Parchomiuk, R. Szczepaniak i T. Woś⁵⁸⁰.

⁵⁷⁵ Tamże, s. 196-197.

⁵⁷⁶ E. Smoktunowicz, Odpowiedzialność za szkodę górniczą, [w:] PiP 1962/7, s. 83.

⁵⁷⁷ J. Parchomiuk, Spory o charakter prawny odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej jako przykład współzależności dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej, [w:] Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, s. 155.

⁵⁷⁸ R. Longchamps de Berier, Zobowiązania, s. 226-227, 277, 280-281 [Lwów 1938].

⁵⁷⁹ P. Dzienis, Odpowiedzialność cywilna..., s. 154; M. Kaliński, Szkoda na mieniu..., s. 46; A. Klein, Kilka uwag w kwestii charakteru prawnego odpowiedzialności za szkodę legalną, [w:] AUW 1985, No 857, Prawo CXLIII, s. 119-121, 123-125, 127-129; E. Łętowska, Charakter odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych i jej stosunek do odszkodowawczej odpowiedzialności kodeksowej, [w:] Studia z prawa zobowiązań, red. Z. Radwański, s. 87; M. Pazdan, W sprawie trybu dochodzenia roszczeń z tytułu szkód górniczych – uwagi *de lege ferenda*, [w:] Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska, red. A. Lipiński, s. 191-193; A. Szpunar, Szkody wyrządzone legalnym działaniem administracji, [w:] SPE 1983, tom XXXI, s. 28, 34-35; W. Warkało, Odpowiedzialność..., s. 103-104, 186-188.

⁵⁸⁰ A. Cebera, Charakter prawny odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, [w:] PPP nr 2013/9, s. 19; S. Czuba, Cywilnoprawna problematyka..., s. 170-171; J. Parchomiuk, Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne..., s. 459; R. Szczepaniak, Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy, s. 47, 117; R. Szczepaniak, Determinanty ewolucji odpowiedzialności majątkowej władz publicznych w Polsce, [w:] Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, s. 22; T. Woś, Wywłaszczenie..., s. 274-277.

Dla wsparcia poglądu o cywilnym charakterze odpowiedzialności za szkody legalne podaje się w piśmiennictwie liczne argumenty. W. Warkało stwierdza, że: „wszystkie zobowiązania odszkodowawcze mają z natury rzeczy charakter cywilnoprawny”⁵⁸¹. Według S. Czuby, M. Kalińskiego i T. Wosia rozróżnić należy władczy, administracyjnoprawny stosunek prawny, w którym urzeczywistniło się działanie lub zaniechanie wyrządzające szkodę, od prywatnoprawnego stosunku obligacyjnego, opierającego się na zasadach równorzędności, który stanowi podstawę prawną wyrównania szkody legalnej⁵⁸². W ocenie E. Łętowskiej właściwym dla oceny charakteru prawnego odpowiedzialności za szkody legalne może być kryterium metody regulacji, nie zaś jej przedmiotu czy właściwości organu rozpatrującego spory powstałe na jej tle. Istotne znaczenie ma ustalenie, czy stosunek prawny cechuje się brakiem równorzędności podmiotów i możliwością jednostronnego ukształtowania sytuacji prawnej jednego podmiotu przez drugi na podstawie przyznanych mu ustawowo kompetencji. Za cywilnoprawnym charakterem odpowiedzialności za szkody legalne przemawia silnie konstrukcja roszczeń o naprawienie szkody legalnej, wpisująca się w strukturę węzła obligacyjnego, a co za tym idzie, wyłączająca możliwość jednostronnego ukształtowania sytuacji prawnej drugiej strony. Autorka eksponuje także doniosły argument prakseologiczny, wskazując, że w razie luk w regulacji odpowiedzialności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, najwłaściwszy i najbogatszy warsztat, za pomocą którego mogą być one uzupełnione, mają normy prawa cywilnego. Prywatnoprawny charakter odpowiedzialności za szkody legalne pozwala natomiast stosować w sprawach nieuregulowanych w przepisach szczególnych wprost przepisy prawa cywilnego⁵⁸³. Ponadto, J. Parchomiuk zauważa, że odpowiedzialność cywilna może powstawać także wtedy, gdy zachowaniu zobowiązanego do jej wyrównania nie można przypisać negatywnej oceny moralnej. Dodatkowo wskazuje też, że tryb dochodzenia roszczeń nie może mieć znaczenia rozstrzygającego. Poza tym, w przypadkach mieszczących się w odpowiedzialności za szkodę legalną spór o odszkodowanie nie jest rozstrzygany przez podmiot, który występuje w stosunku prawnym po stronie dłużnika. W odniesieniu do odszkodowań wypłacanych w trybie administracyjnym sytuacja przedstawia się inaczej, albowiem często organ, który rozstrzyga sprawę, ostatecznie poniesie odpowiedzialność odszkodowawczą. Skoro w ramach odpowiedzialności za szkody legalne

⁵⁸¹ W. Warkało, *Odpowiedzialność...*, s. 188.

⁵⁸² S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka...*, s. 166-167; T. Woś, *Wywłaszczenie...*, s. 126-127.

⁵⁸³ E. Łętowska, *Charakter odpowiedzialności...*, s. 87, 90-93, 97.

nie występują sytuacje, w których podmiot zobowiązany do naprawienia szkody orzekałby we własnej sprawie, nosi ona cechy odróżniające ją od stosunków prawnoadministracyjnych⁵⁸⁴.

Trzeba podkreślić, że - o ile ogólna kwalifikacja odpowiedzialności za szkody legalne budzi kontrowersje w nauce prawa - o tyle w wypowiedziach dotyczących bezpośrednio roszczeń z art. 36 u.p.z.p. przeważa przekonanie o cywilnoprawnym charakterze odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Znamienne jest, że przekonanie o cywilnoprawnej naturze tych roszczeń jest zgłaszane też przez administratywistów. Stanowisko takie reprezentują, w szczególności: L. Bosek, Ł. Dumin, I. Fisz, M. Kotulski, E. Klat-Górska, A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, T. Filipowicz, P. Popardowski, Z. Niewiadomski, Z. Leoński, M. Szewczyk, R. Lewicka, T. Sobel, M. Stańko, K. Świdorski, R. Hauser, E. Mzyk, M. Rzążewska, J. J. Zięty oraz I. Zachariasz⁵⁸⁵. Niektórzy przedstawiciele doktryny formułują nawet postulat *de lege ferenda*, że należy przenieść regulację odpowiedzialności za szkodę planistyczną do aktu normatywnego przynależącego z punktu widzenia dogmatyki do gałęzi prawa cywilnego⁵⁸⁶. W orzecznictwie sądów powszechnych cywilnoprawny charakter odpowiedzialności z tytułu szkody planistycznej również wydaje się niekwestionowany⁵⁸⁷.

Należy zdecydowanie opowiedzieć się za takim właśnie charakterem tej odpowiedzialności. Właściwie żaden z argumentów forsowanych przez zwolenników administracyjnoprawnej natury roszczeń z tytułu odpowiedzialności za legalne wykonywanie władzy publicznej nie sprawdza się w odniesieniu do regulacji z art. 36 i 37 u.p.z.p.

⁵⁸⁴ J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 460-462.

⁵⁸⁵ L. Bosek, [w:] *Konstytucyjne podstawy...*, s. 589-580; Ł. Dumin, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 231; I. Fisz, *Roszczenia związane z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Oplaty i wybrane roszczenia dotyczące nieruchomości*, red. T. Brzezicki, s. 330; M. Kotulski, *Odpowiedzialność w planowaniu przestrzennym*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, s. 500; E. Klat-Górska, *Roszczenia o odszkodowania oraz wykup według art. 36 i 37 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *AUW PRAWO CCC*, 2006, No 2897, s. 515; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, T. Filipowicz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...*, s. 449, 451; P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 217; Z. Niewiadomski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 334; Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje...*, s. 89; R. Lewicka, *Finansowe skutki...*, s. 163; T. Sobel, *Roszczenia właściciela...* (cz. I), s. 51; M. Stańko, *Roszczenia właścicieli (użytkowników wieczystych)...*, s. 93-94, 97; K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 24; R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, [w:] *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 88; J. J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 50-51; I. Zachariasz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 229.

⁵⁸⁶ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, T. Filipowicz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...*, s. 459.

⁵⁸⁷ Zob. wyrok SN z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, lex nr 1920173; wyrok SN z 25.11.2015 r., IV CSK 97/15, lex nr 1956560. Por. stanowisko TK o cywilnoprawnym charakterze odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej niezależnie od tego, czy jest ono legalne, czy też nielegalne. Zob. M. Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 98.

Odnosząc się do nich kolejno, na wstępie trzeba zauważyć, że odwoływanie się do miejsca uregulowania odpowiedzialności za szkodę planistyczną nie może mieć decydującego znaczenia dla oceny jej charakteru prawnego. W porządku prawnym niejednokrotnie można dostrzec heterogeniczność instytucji ujętych w jednym akcie normatywnym. W ustawach normujących stosunki prywatnoprawne można napotkać przepisy karne sankcjonujące czyny zabronione (np. 585-595 k.s.h.). W ustawach z zakresu prawa karnego można natomiast znaleźć przepisy stanowiące podstawę żądania wyrównania szkód powstałych wskutek popełnienia czynu zabronionego (np. art. 46 k.k.) lub stanowiących podstawę wypłaty odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie (art. 552-558 k.p.k.). W aktach prawnych z zakresu prawa administracyjnego niekiedy również znajdują się przepisy należące bez wątpienia do innych gałęzi prawa. Przykładem może być art. 160 k.p.a., który do czasu uchylenia w dniu 1.09.2004 r., przewidywał przesłanki i tryb naprawienia szkód poniesionych na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji⁵⁸⁸. W uchylonym art. 160 § 2 k.p.a. znajdowało się odesłanie do stosowania wprost przepisów Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 418 k.c., do odszkodowania należnego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Pomimo umieszczenia tego przepisu w akcie należącym do gałęzi prawa publicznego, w nauce prawa przyjmowano na ogół bez zastrzeżeń, że roszczenia powstałe na jego podstawie mają charakter cywilnoprawny⁵⁸⁹. Dyspozycję tego przepisu zawiera obecnie art. 417 § 1 k.c. W wyniku uchylenia art. 160 k.p.a. doszło do przeniesienia regulacji odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez wydanie nieważnej decyzji administracyjnej do kodeksowego reżimu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Zmiana miejsca regulacji art. 160 k.p.a. spowodowała nie tyle modyfikację charakteru prawnego roszczeń odszkodowawczych, ile potwierdziła jedynie jego pierwotnie cywilnoprawną naturę. Skreślenie art. 160 k.p.a. wskazuje na tendencję ustawodawczą, aby przypadki odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wykonywanie władzy publicznej były unormowane całościowo na gruncie prawa cywilnego. Wynika stąd, że o przypisaniu instytucji do danej gałęzi prawa powinien decydować nade wszystko cel przyświecający

⁵⁸⁸ Art. 160 k.p.a. został uchylony na mocy art. 2 pkt 2 ustawy z 17.06.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r., nr 162, poz. 1692).

⁵⁸⁹ T. Barnat, Roszczenia odszkodowawcze w kodeksie postępowania administracyjnego, [w:] PUG 1980/11, s. 313; J. Borkowski, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego, red. B. Adamiak, J. Borkowski, s. 790; A. Matan, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I i II, G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, s. 391; E. Łętowska, Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] PiP 1980/4, s. 62; A. Szpunar, Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej, [w:] PiP 1990/9, s. 45.

wprowadzeniu jej do porządku prawnego i konstrukcja powstającego na jej tle stosunku prawnego.

Kolejny argument adherentów poglądu o administracyjnoprawnej naturze odpowiedzialności, odwołujący się do poddania sporów powstałych na tle roszczeń z odpowiedzialności za szkody legalne kognicji sądów administracyjnych w przypadku odpowiedzialności za szkodę planistyczną, jest po prostu nieadekwatny do obowiązujących w prawie polskim rozwiązań. Ustawodawca wyraźnie zdecydował bowiem inaczej. W odniesieniu do roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. kognicja sądów powszechnych została wprost zastrzeżona w art. 37 ust. 10 u.p.z.p. W tym trybie rozstrzygane są także spory dotyczące szkód opisanych w art. 37¹ ust. 1 u.p.z.p. Modyfikację właściwości sądów powszechnych ustawodawca wprowadził wprawdzie w art. 37h ust. 1 u.p.z.p w odniesieniu do szkody rewitalizacyjnej. W pierwszym etapie dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody rewitalizacyjnej na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania. Niemniej jednak, od wydanej w tym trybie decyzji nie przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego. Strona niezadowolona z wysokości przyznanego odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie trzech miesięcy od zgłoszenia żądania. Nawet zatem w przypadku szkody rewitalizacyjnej, pomimo obligatoryjności złożenia wniosku o zapłatę odszkodowania załatwianego w drodze decyzji administracyjnej, sądy powszechne zachowują kognicję do rozstrzygania tych sporów. W rezultacie, sądy powszechne są właściwe do rozwiązywania konfliktów powstałych na tle szkód planistycznych między właścicielem albo użytkownikiem wieczystym a gminą. Z przekazania tych sporów do kognicji sądów powszechnych można wyprowadzić dorozumiane potwierdzenie ich cywilnoprawnego charakteru. Zgodnie z art. 1 k.p.c. postępowanie przed sądem cywilnym może dotyczyć tylko spraw z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz innych spraw, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne).

Brak możliwości uzyskania przez poszkodowanego rekompensaty szkody planistycznej w pełnym zakresie nie wyłącza przypisania tej odpowiedzialności charakteru cywilnoprawnego. Zasada pełnego odszkodowania odgrywa w prawie cywilnym istotną rolę, niemniej jednak

doznaje wyjątków⁵⁹⁰. Jednym z powodów uzasadniających wyłączenie lub osłabienie zasady pełnego odszkodowania jest wspieranie pewnych rodzajów działalności, które są oceniane jako ważne lub społecznie przydatne⁵⁹¹. Dopuszczalność odstępstw od tej zasady została zastrzeżona już w samym art. 361 § 2 k.c. Ograniczenia wysokości szkody podlegającej wyrównaniu pojawiają się dość często zarówno w reżimie deliktowym, jak i – kontraktowym. Ograniczenie obowiązku naprawienia szkody na mieniu tylko do straty rzeczywistej można znaleźć, także w ramach przepisów o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny. Ponadto, art. 440 k.c. stanowi również uniwersalną podstawę ograniczenia w stosunkach pomiędzy osobami fizycznymi stosownie do okoliczności zakresu obowiązku odszkodowawczego, jeżeli wymagają tego zasady współzycia społecznego z uwagi na stan majątkowy poszkodowanego lub osoby odpowiedzialnej za szkodę. W odniesieniu zaś do przypadków wyrządzenia szkody niemajątkowej, do której zasada pełnego odszkodowania nie znajduje zastosowania, ustawodawca przyznaje poszkodowanemu prawo domagania się jej wyrównania w odpowiedniej wysokości. Przedmiotem rozprawy jest odpowiedzialność za szkody wyrządzone działaniem legalnym, na szczególne podkreślenie zasługuje więc fakt, że ustawodawca odrzuca wymóg pełnego odszkodowania we wszystkich sytuacjach, gdy obowiązek naprawienia szkody w reżimie deliktowym oparty jest na zasadzie słuszności. Żądanie naprawienia szkody może być wówczas uwzględnione jedynie w części z uwagi na okoliczności sprawy (art. 417² k.c., art. 428 k.c., art. 431 § 2 k.c.). Powyższe przykłady nie wyczerpują listy wszystkich przypadków odstępstw od zasady pełnego odszkodowania, ale niewątpliwie dowodzą, że brak możliwości żądania przez poszkodowanego całkowitego naprawienia szkody nie wyklucza cywilnoprawnej natury odpowiedzialności.

Władczy stosunek administracyjnoprawny, łączący gminę z właścicielem nieruchomości albo jej użytkownikiem wieczystym, materializuje się na płaszczyźnie określenia w miejscowym planie statusu prawnego nieruchomości. Należy odróżnić tę zależność, opartą na nadrzędności organu publicznego nad obywatelem, od stosunku prywatnoprawnego mającego na celu wyrównanie szkody planistycznej, powstałej w związku ze sprawowaniem władzy publicznej, w którym podmioty są wobec siebie równorzędne. Roszczenia z art. 417-417² k.c. również ujawniają się w związku z wykonywaniem władzy publicznej, w tym także zgodnej z prawem, a mimo to w piśmiennictwie od połowy ubiegłego stulecia nie kwestionuje się ich

⁵⁹⁰ A. Szpunar, Zasada pełnego odszkodowania w prawie cywilnym, [w:] PiP 1973/5, rok XXVIII, s. 28.

⁵⁹¹ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, Zasada pełnego odszkodowania (mity i rzeczywistość), [w:] Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, s. 1080-1081.

cywilnoprawnego charakteru⁵⁹². Na mocy art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. właściciel albo użytkownik wieczysty nabywają prawo żądania od gminy spełnienia określonego ustawą świadczenia. Konstrukcja tego żądania zawiera wszelkie elementy roszczenia w ujęciu klasyfikacji praw podmiotowych⁵⁹³. Zarówno gmina, jak też właściciel albo użytkownik wieczysty zachowują w ramach roszczeń z art. 36 i 37 u.p.z.p. autonomię w zakresie wykonania zobowiązania oraz składania oświadczeń woli, które kształtują jego treść. Żadna ze stron nie może w sposób jednostronny i władczy kształtować sytuacji prawnej drugiego z podmiotów. Stosunek prawny powstający pomiędzy tymi podmiotami z mocy ustawy w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu, nosi zatem wszystkie cechy charakterystyczne dla instytucji prywatnoprawnej na czele z równorzędnością stron⁵⁹⁴.

Podnoszony przez adherentów administracyjnoprawnego charakteru odpowiedzialności za szkodę legalną zarzut, że nie może być ona zakwalifikowana do reżimu deliktowego, ani też kontraktowego, jest nieistotny dla rozstrzygnięcia problemu. Kwestia zaszeregowania tej odpowiedzialności do jednego z reżimów wyodrębnionych w nauce prawa nie może wpływać na ocenę jej charakteru prawnego. Poza tym, uwadze autorów podnoszących ten argument uchodzi, że podział na wspomniane reżimy odpowiedzialności nie jest wyczerpujący. Przykładem regulacji niemieszczącej się w ramach tej klasyfikacji są art. 449¹ i n. k.c. ustanawiające odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny⁵⁹⁵.

Przechodząc do krytyki argumentów J. Bocia, podnieść należy, że wyrządzenie szkody działaniem legalnym w żadnym razie nie wyklucza tezy o cywilnoprawnym charakterze odpowiedzialności za tę szkodę. Prawu cywilnemu są znane przypadki, w których obowiązek naprawienia szkody istnieje, gdy zachowaniu dłużnika nie można przypisać bezprawności. Stawianie wymogu, ażeby zdarzenie szkodzące nosiło cechy bezprawności, eliminowałoby z prawa cywilnego większość przypadków odpowiedzialności za zasadzie ryzyka (poza art. 417 k.c. i art. 417¹ k.c.). Należałoby przy tym konsekwentnie przyjąć, że w obrębie regulacji

⁵⁹² R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 116.

⁵⁹³ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 160-161.

⁵⁹⁴ J. Gudowski, *Kodeks cywilny. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Tom I. Część ogólna. Orzecznictwo Sądu Najwyższego z lat 1918-2018 oraz piśmiennictwo z lat 1842-2018, dotyczące Kodeksu cywilnego lub zachowujące ścisły związek z jego przepisami*, s. 29, 32; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 130.

⁵⁹⁵ W. Dubis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski; M. Kępiński, *O zakresie odpowiedzialności za produkt niebezpieczny*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, s. 1036. *Odmienne*: P. Granecki, *Odpowiedzialność za produkt niebezpieczny*, [w:] *PL 2001/1*, s. 1028-1029; s. 38-39, 47.

kodeksowej poświęconej czynom niedozwolonym część przepisów (ta, w której w podstawie odpowiedzialności byłaby wpisana bezprawność) miałyby charakter cywilny, a część, mimo ujęcia jej w tej samej jednostce redakcyjnej, (ta, w której bezprawność nie stanowi podstawy odpowiedzialności) takiego charakteru by mieć nie mogła. Poza granicami odpowiedzialności cywilnej należałoby też - przy błędnym założeniu, że odpowiedzialność za szkody legalne nie może być z natury cywilnoprawna - konsekwentnie pozostawić art. 417² k.c., statuujący obowiązek naprawienia szkody na osobie wyrządzonej przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Konsekwentne zastosowanie zwalczanego argumentu prowadzi więc do rezultatów, których nie można zaakceptować z punktu widzenia wykładni systemowej oraz kodeksowej konstrukcji czynu niedozwolonego.

Jako niejasny jawi się także zarzut J. Bocia, wskazujący na różnice między zakresem szkody, sposobem jej wyrównania oraz konstrukcją związku przyczynowego w odpowiedzialności za szkody legalne, a odpowiednikami tychże w odpowiedzialności cywilnej. W tym zakresie nie powstają odstępstwa od reguł ogólnych prawa cywilnego, pozwalające na uznanie roszczeń funkcjonujących w ramach odpowiedzialności za szkodę planistyczną za szczególny rodzaj konstrukcji prawnej, innej niż zobowiązanie cywilnoprawne. Wyłączenie restytucji naturalnej i ułatwienia w zakresie wykazywania związku przyczynowego w odniesieniu do roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z legalnego działania władzy publicznej w porównaniu z kodeksowymi zobowiązaniami odszkodowawczymi, nie są takimi odstępstwami od reguł ogólnych, które wystarczałyby do wyodrębnienia jakiejś osobnej kategorii stosunku prawnego. Na tle przepisów, które niewątpliwie należą do prawa cywilnego, znane są zarówno sytuacje ograniczenia lub wyłączenia prawa do domagania się przywrócenia stanu poprzedniego (np. w razie odpowiedzialności cywilnej za naruszenie dóbr osobistych)⁵⁹⁶, jak również ułatwień w wykazywaniu związku przyczynowego (np. domniemania faktyczne czy też funkcjonujące w orzecznictwie konstrukcje takie jak dowód *prima facie* czy też *res ipsa loquitur*)⁵⁹⁷.

Nie sposób także podzielić formułowanego przez Autora zapatrywania, zgodnie z którym do cech determinujących cywilnoprawną naturę zobowiązania miałyby należeć tożsamość tego, kto szkodę wyrządził i powinien za nią ponosić odpowiedzialność. Na tej podstawie Autor

⁵⁹⁶ A. Szpunar, Odpowiedzialność cywilna, Komentarz w formie glos, s. 169.

⁵⁹⁷ M. Białkowski, Dowód *prima facie* w postępowaniu cywilnym dotyczącym szkód powstałych w związku z leczeniem, [w:] P. 2014/3-4, s. 115; M. Białkowski, Obniżenie standardu dowodu związku przyczynowego w „procesach medycznych”, [w:] P. 2020/2, s. 69; K. Zagrobelny, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 734; A. Szpunar, Odpowiedzialność cywilna..., s. 12.

wyraża pogląd, że o administracyjnoprawnej naturze odpowiedzialności za szkody wynikłe z legalnego działania administracji przesądza rozdzielenie sprawcy zdarzenia szkodzącego od podmiotu odpowiedzialnego. Zaprezentowany sposób rozumowania nie sprawdza się jednak na tle roszczeń w ramach odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Na gminie przyjmującej miejscowy plan w większości sytuacji spoczywa obowiązek naprawienia szkody powstałej w związku z jego uchwaleniem albo zmianą. Należy jednakże podkreślić, że nawet wtedy, gdy wyjątkowo dochodzi do przerzucenia ciężaru wyrównania szkody planistycznej na inne niż gmina podmioty, reguła ta także jest urzeczywistniana. W istocie bowiem szkoda jest wówczas powiązana z działaniem właśnie tego podmiotu, na którym w ramach odstępstwa spoczywa odpowiedzialność za szkodę planistyczną. Dla pełnego obrazu dodać należy także, że sam wymóg, aby obowiązek naprawienia szkody spoczywał zawsze na podmiocie, który ją wyrządził, nie może być w żadnym razie postrzegany jako cecha odpowiedzialności cywilnej. W reżimie odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych przewidziano przepisy umożliwiające pociągnięcie podmiotu, który nie jest sprawcą zdarzenia szkodzącego, do odpowiedzialności za szkodę. W doktrynie określa się je jako przypadki odpowiedzialności za cudze czyny, nie kwestionując przy tym ich cywilnoprawnej natury⁵⁹⁸. Stawianie wymogu, aby odpowiedzialność prawna spoczywała na sprawcy, jest charakterystyczne nade wszystko dla odpowiedzialności karnej, w której dominuje funkcja represyjna. Na gruncie prawa cywilnego głównym celem jest natomiast wyrównanie szkody wyrządzonej poszkodowanemu. Niekiedy dla poszkodowanego jest korzystniejsze, aby obowiązek ten spoczywał na innym niż sprawca podmiocie.

Nie jest również słuszny argument o rozbieżności funkcji odpowiedzialności cywilnej oraz odpowiedzialności za szkodę planistyczną. J. Boć zauważa, że w obu regulacjach znaczenie ma funkcja kompensacyjna, niemniej nie dostrzega, że jej rola jest kluczowa zarówno w odpowiedzialności za szkodę planistyczną (czy też innych przypadków odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną zgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej), podobnie jak w innych przypadkach uznawanych za mieszczące się w odpowiedzialności cywilnej⁵⁹⁹. Nie

⁵⁹⁸ W. Dubis, [w:] Kodeks cywilny..., s. 880; A. Szpunar, Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez podwładnego, [w:] Rozprawy z polskiego i europejskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Józefowi Skąpskiemu, red. A. Mączyński, M. Pazdan, A. Szpunar, s. 463-465.

⁵⁹⁹ W. Czachórski, Zasady i funkcje odpowiedzialności cywilnej według kodeksu cywilnego – ich ewolucja, [w:] Studia z prawa zobowiązań, red. Z. Radwański, s. 62; J. Jastrzębski, O granicach kompensacji, s. 2-3; T. Pajor, Przemiany w funkcjach odpowiedzialności cywilnej, [w:] Rozprawy z polskiego i europejskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Józefowi Skąpskiemu, red. A. Mączyński, M. Pazdan, A. Szpunar, s. 298-299; A. Szpunar, Uwagi o funkcjach odpowiedzialności odszkodowawczej, [w:] PiP 2003/1, s. 19-20, 24.

można też - w mojej ocenie - bagatelizować znaczenia funkcji prewencyjno-wychowawczej w ramach odpowiedzialności za szkodę planistyczną, ponieważ, podobnie jak w każdym rodzaju odpowiedzialności majątkowej, przepisy te mają na celu - przez realizację dolegliwości dla podmiotu zobowiązanego - stymulować przestrzeganie porządku prawnego zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i ogólnym (społecznym)⁶⁰⁰. Przy czym należy zaznaczyć, że funkcja prewencyjno-wychowawcza pokrywa się w istotnym zakresie ze stymulacyjną, więc jednoczesne zaprzeczanie realizacji w ramach odpowiedzialności za szkodę planistyczną pierwszej i potwierdzanie drugiej jest twierdzeniem wewnętrznie sprzecznym. Ponadto, godzi się zauważyć, że także funkcja represyjna, choć w mniejszym stopniu niż w prawie karnym, urzeczywistnia się w odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Jest ona niejako skutkiem wykonania funkcji kompensacyjnej. Porównanie odpowiedzialności za szkodę planistyczną z innymi przypadkami odpowiedzialności cywilnej pozwala stwierdzić, że służą one realizacji tych samych funkcji.

Rozważania na temat natury roszczeń o naprawienie szkody planistycznej powinno być zwieńczone uwagą o doniosłości podnoszonego w doktrynie argumentu prakseologicznego. Prawo cywilne zdołało wykształcić najdoskonalsze w porównaniu z innymi gałęziami prawa przepisy służące do rozstrzygnięcia o zakresie i sposobie naprawienia szkód majątkowych. Regulacja roszczeń o naprawienie szkód legalnych, w tym wyrządzonych przez uchwalenie albo zmianę miejscowego planu, jest natomiast fragmentaryczna. W praktyce na tle tych przepisów dość często pojawia się problem braku odpowiedniej normy prawnej, którą można byłoby posiłkować się przy rozsądzaniu sporów. Przypisanie odpowiedzialności za szkodę planistyczną charakteru cywilnoprawnego rozwiązuje problem ewentualnych luk prawnych, gdyż umożliwia stosowanie przepisów prawa cywilnego wprost do spraw nieuregulowanych w przepisach odrębnych.

W świetle przedstawionych wywodów nie powinno ulegać wątpliwości, że stosunek prawny, nawiązujący się wskutek uszczuplenia sfery możliwości właściciela i użytkownika wieczystego przez uchwalenie albo zmianę miejscowego planu, ma wszystkie cechy pozwalające uznać go za cywilnoprawny.

⁶⁰⁰ Tak też: E. Łętowska, *Majątkowa odpowiedzialność władzy publicznej – nadzieje i możliwości*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, s. 229.

1.3. Kryterium rodzaju stosunku cywilnoprawnego

Przyjąwszy, że roszczenia o naprawienie szkody planistycznej mają naturę cywilnoprawną, podjąć można dalsze rozważania na temat rodzaju stosunku cywilnoprawnego powstającego w razie ustalenia ograniczeń prawa własności w planie miejscowym. Można postawić pytanie, czy stosunek prawny istniejący między właścicielem a podmiotem odpowiedzialnym w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. ma charakter praworzeczowy, czy też obligacyjny. Problem ten można postrzegać z perspektywy treści stosunku prawnego łączącego właściciela z gminą. Istotne znaczenie dla tego zagadnienia ma kwestia, czy odszkodowanie przysługujące właścicielowi stanowi wynagrodzenie za ustanowienie na prawie do nieruchomości jakiegoś ograniczonego prawa rzeczowego, czy może służy jedynie wyrównaniu uszczerbku powstałego w majątku poszkodowanego.

Przedstawioną wątpliwość należy rozstrzygnąć na korzyść obligacyjnego charakteru stosunku prawnego zawiązującego się w wyniku uchwalenia albo zmiany miejscowego planu. Pogląd ten uzasadnia kilka silnych argumentów.

W ustawie nie zastrzeżono żadnych uprawnień rzeczowych do nieruchomości na rzecz gminy, które miałyby ona uzyskiwać przez sam fakt uchwalenia albo zmiany miejscowego planu. Przeznaczenie obszaru w miejscowym planie na cel publiczny jest wprawdzie wymagane, aby w przyszłości mogła ona nabyć prawo do nieruchomości w drodze wywłaszczenia, niemniej przejście tytułu prawnego nie dokonuje się w takim przypadku na podstawie postanowienia miejscowego planu, lecz - odrębnej decyzji administracyjnej. Podkreślić należy, że art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. wcale nie muszą wynikać z uwzględnienia w planie miejscowym postanowień przewidujących realizację lub lokalizację inwestycji celu publicznego, a zatem postanowienia miejscowego planu w ogóle nie muszą prowadzić w dalszej perspektywie do wywłaszczenia. W efekcie, postanowienia miejscowego planu ograniczające prawa właściciela nieruchomości często są związane z zaplanowaną w nim inwestycją niepubliczną. Ponadto, jeśli nabycie uprawnienia praworzeczowego do danej nieruchomości przez gminę miałyby nastąpić *ex lege* z chwilą wejścia w życie miejscowego planu, zostałyby one precyzyjnie określone w ustawie. W obowiązującym porządku prawnym nie ma takiej regulacji. W myśl zaś zasady *numerus clausus* gmina nie mogłaby także ustanowić na podstawie miejscowego planu prawa

rzeczowego na cudzej nieruchomości nieznanego w porządku prawnym⁶⁰¹. Przyjęcie planów miejscowych nie powoduje więc powiększenia się majątku gminy o prawo do korzystania z nieruchomości, ani wskutek przeniesienia prawa podmiotowego lub jego wiązki należącego do właściciela albo użytkownika wieczystego na podmiot publiczny, ani też tym bardziej - wskutek nabycia pierwotnego. Skutek uchwalenia albo zmiany planu ujawnia się w majątku poszkodowanego i polega na odjęciu uprawnień właściciela lub użytkownika wieczystego bez jednoczesnej zmiany podmiotu mającego do nich tytuł prawny.

Dla stosunków prawnorzeczowych charakterystyczne jest powiązanie prawa własności oraz ciężącego na nim ograniczonego prawa rzeczowego z rzeczą będącą przedmiotem tych praw. W razie zbycia rzeczy treść praw rzeczowych do niej nie ulega zmianie, zaś zmiana po stronie podmiotowej stwarza możliwość podniesienia przez wierzyciela wobec następcy prawnego pierwotnie zobowiązanego żądań, które przysługiwały mu wobec zbywcy⁶⁰². W przypadku roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. skutek taki nie następuje, a ich treść ulega zmianie w razie zbycia nieruchomości. Powyższe wskazuje na to, że roszczenia te mają ścisły związek nie tyle z nieruchomością, do której prawo zostało uszczuplone w związku z wejściem w życie planu miejscowego, ile - z osobą poszkodowanego⁶⁰³.

Stosunek prawny, w którym osadzone są roszczenia o naprawienie szkody planistycznej, nie kształtuje obowiązków po stronie osób trzecich. Nie sposób upatrywać w roszczeniach z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. skuteczności *erga omnes*. Istnienie i wykonanie tych uprawnień nie może kształtować sytuacji prawnej innych osób niż poszkodowany i podmiotu odpowiedzialny za szkodę planistyczną. W granicach wskazanych w ustawie podmioty te zachowują swobodę modyfikacji treści praw i obowiązków powstałych w ich majątkach wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu w drodze czynności prawnych⁶⁰⁴.

⁶⁰¹ E. Gniewek, [w:] SPP. Tom 4. Prawo rzeczowe, red. E. Gniewek, s. 108; M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352), red. M. Habdas, M. Frasz, s. 535-536; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Art. 1-449¹⁰..., s. 525.

⁶⁰² B. Fuchs, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534), red. M. Habdas, M. Frasz, s. 38; E. Łętowska, K. Osajda, [w:] SPP. Prawo zobowiązań – część ogólna, red. K. Osajda, s. 22-23; M. Gutowski, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353-626, red. M. Gutowski, s. 12; A. Olejniczak, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, red. A. Kidyba, s. 36.

⁶⁰³ Tak też: E. Klat-Górska, Roszczenia o odszkodowania..., s. 138.

⁶⁰⁴ Por. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność..., s. 536; R. Morek, [w:] KPP. Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe. Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, red. K. Osajda, s. 578-579; M. Safjan, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹⁰..., s. 1139.

Przesłanki roszczeń o naprawienie szkody planistycznej z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. wpisują się ponadto w schemat trójczłonowej konstrukcji obligacyjnych stosunków prawnych, mających na celu urzeczywistnienie funkcji kompensacyjnej, opierających się na elementach: zdarzenia szkodzącego, szkody i związku przyczynowego między zdarzeniem szkodzącym a szkodą⁶⁰⁵.

Prawo podmiotowe określone w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. powstaje *ex lege* w wyniku naruszenia prawa podmiotowego bezwzględnie, skutecznego *erga omnes*, podczas gdy do powstania prawa podmiotowego z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. potrzebne jest dodatkowo zachowanie samego uprawnionego polegające na zbyciu nieruchomości. W obu przypadkach ingerencja w sferę wyłączności zastrzeżoną na rzecz właściciela inicjuje stosunek obligacyjny o charakterze względnym, stanowiący oparcie dla praw skutecznych *inter partes*, pomiędzy tym, komu przysługuje prawo podmiotowe bezwzględne, a tym, kto, nie mając odpowiedniego tytułu prawnego, je naruszył. Powstały węzeł obligacyjny umożliwia właścicielowi uprawnionemu z tytułu prawa bezwzględnego uzyskanie należnego odszkodowania⁶⁰⁶.

Powyższe obserwacje potwierdzają niewątpliwie, że stosunek prawny powstający w wyniku wyrządzenia szkody planistycznej ma charakter odszkodowawczy, nie zaś – praworzeczowy. W razie zbycia na mocy czynności prawnej prawa do nieruchomości roszczenia o usunięcie szkody planistycznej nie mogą więc służyć następcy prawnemu właściciela albo użytkownika wieczystego, który miał tytuł prawny do niej w chwili wejścia w życie miejscowego planu.

1.4. Kryterium przynależności do reżimu odpowiedzialności cywilnej

Skoro odpowiedzialność za szkodę planistyczną ma charakter cywilny i odszkodowawczy, można postawić kolejne pytanie o jej przynależność do jednego z reżimów wyodrębnianych w prawie cywilnym. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że odpowiedzialność ta nie mieści się w reżimie odpowiedzialności kontraktowej. Przesądza o tym brak możliwości powiązania roszczeń o naprawienie szkody planistycznej z istniejącym uprzednio węzłem obligacyjnym między poszkodowanym a organem władzy publicznej. Z oczywistych względów nie może

⁶⁰⁵ G. Karaszewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 741; Z. Radwański, A. Olejniczak, Zobowiązania..., s. 85; I. Długoszewska-Kruk, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Załucki, s. 947; M. Zelek, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353-626, red. M. Gutowski, s. 513-514; N. Rzewuska, [w:] Prawo cywilne, red. M. Rzewuski, s. 311.

⁶⁰⁶ M. Habdas, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność..., s. 30; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo cywilne..., s. 161; A. Machnikowska, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 362.

być ona przypisana również do najpóźniej wyodrębnionego w nauce prawa cywilnego systemu odpowiedzialności ubezpieczeniowej⁶⁰⁷, mimo że pełni także funkcję repartycyjną.

Wątpliwości powstają jednak na tle zakwalifikowania roszczeń z tytułu szkody planistycznej do reżimu deliktowego. Odpowiedzialność za szkodę planistyczną mogłaby być uznana za część systemu *ex delicto* albo specjalnie wyodrębnionego reżimu odpowiedzialności z tytułu zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej, mającego charakter *quasi*-deliktowy lub inny szczególny. W nauce prawa zauważa się, że przepisy ujęte w kodeksowym reżimie deliktowym nie zakazują uznawania norm znajdujących się poza nim za rodzaje czynów niedozwolonych⁶⁰⁸. Nie można więc przesądzić, że odpowiedzialność za szkodę planistyczną nie ma charakteru deliktowego tylko na tej podstawie, że została uregulowana w innym akcie prawnym niż Kodeks cywilny. Wbrew pozorom, wybór między tymi wariantami klasyfikacji niesie ze sobą konsekwencje praktyczne. Przypisanie roszczeń z tytułu szkody planistycznej do reżimu odpowiedzialności deliktowej otwierałoby drogę do stosowania wprost przepisów o czynach niedozwolonych na czele z art. 442¹ k.c., regulującym w drodze wyjątku od art. 118 i n. k.c. szczególny termin przedawnienia. Pogląd przeciwny, opierający się na tezie, w myśl której odpowiedzialność za szkodę planistyczną należałoby umieścić w osobnym, innym niż *ex delicto* i *ex contractu*, reżimie, wykluczałby natomiast możliwość stosowania w zakresie nieuregulowanym przepisów o czynach niedozwolonych. W każdym z tych konkurencyjnych rozwiązań znajdują jednakże, w świetle powyższych rozważań, zastosowanie przepisy ogólne o zobowiązaniach (art. 353 i n. k.c.).

Według niektórych przedstawicieli nauki prawa należy opowiedzieć się za umieszczeniem odpowiedzialności za szkody legalne, wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w osobnym reżimie obok deliktowego. Pogląd o potrzebie wyodrębnienia w porządku prawnym reżimu innego niż deliktowy został zgłoszony w cywilistyce po raz pierwszy już za czasów obowiązywania Kodeksu zobowiązań przez A. Ohanowicza i F. Zolla⁶⁰⁹. Na gruncie obowiązującego stanu prawnego stanowisko, zgodnie z którym odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, nie mieści się ani w reżimie kontraktowym, ani też w deliktowym, podzielają, w szczególności: E. Łętowska,

⁶⁰⁷ A. Szpunar, Odszkodowanie za szkodę majątkową..., s. 19; Z. Radwański, A. Olejniczak, Zobowiązania..., s. 87.

⁶⁰⁸ G. Karaszewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 471.

⁶⁰⁹ A. Ohanowicz, Zbieg norm w polskim prawie cywilnym, s. 96-97; F. Zoll, Zobowiązania w zarysie, s. 124-125.

J. Parchomiuk, M. Pazdan, A. Olejniczak, Z. Radwański i T. Woś⁶¹⁰. Za wyłączeniem odpowiedzialności za szkody legalne i pozostającej w jej granicach odpowiedzialności za szkodę planistyczną z reżimu odpowiedzialności deliktowej opowiada się także I. FisZ⁶¹¹.

Pogląd ten ilustrują wypracowane przez lata w nauce prawa klasyfikacje odpowiedzialności odszkodowawczej, obejmujących obok tradycyjnie wyodrębnianego reżimu deliktowego oraz kontraktowego, także osobne zbiory przepisów regulujących indemnizację szkód powstałych przy wykonywaniu funkcji publicznych, wykonywaniu praw podmiotowych, jak i szkód poniesionych w cudzym lub wspólnym interesie albo wyrównywanych w odpowiedzialności gwarancyjnej⁶¹². Potrzebę wyróżnienia osobnego reżimu odpowiedzialności uzasadnia się w różny sposób.

Według części przedstawicieli doktryny kryterium stanowiącym podstawę wyodrębnienia odpowiedzialności za szkody legalne z reżimu deliktowego jest brak bezprawności. Podstawą prawną odpowiedzialności za szkodę legalną nie mogą być z uwagi na brak bezprawności klauzule generalne odpowiedzialności za czyn niedozwolony, ani też za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania. Pogląd ten prawdopodobnie wyrósł z pojmowania winy w Kodeksie zobowiązań, podobnie jak obecnie, w kategoriach obiektywnej i subiektywnej zarazem wadliwości zachowania oraz uznania jej za zasadę rządzącą całą odpowiedzialnością z tytułu czynów niedozwolonych⁶¹³. W czasach obowiązywania Kodeksu zobowiązań pogląd ten był reprezentowany zwłaszcza przez dwóch przedstawicieli nauki prawa. F. Zoll wyróżnił cztery grupy faktów będących źródłem zobowiązania odszkodowawczego. Według Autora trzecią z nich są czyny dozwolone przez ustawę, lecz powodujące szkodę podlegającą wyrównaniu. W tej kategorii należy umieścić liczne ustawy stanowiące podstawę prawną wykonywania władzy publicznej i wprowadzanych za jej pomocą ograniczeń, które mogą być rekompensowane roszczeniem o naprawienie szkody⁶¹⁴. A. Ohanowicz zauważył natomiast, że reżimów odpowiedzialności jest więcej niż tylko deliktowy oraz kontraktowy, gdyż pewne przypadki (m.in. szkody powstałe w wyniku wyłączenia, jak i wykonywania uprawnień)

⁶¹⁰ E. Łętowska, Charakter odpowiedzialności..., s. 84-86; J. Parchomiuk, Podstawy odpowiedzialności..., s. 128-129; M. Pazdan, W sprawie trybu dochodzenia..., s. 192-193; T. Woś, Wyłączenie..., s. 277; Z. Radwański, A. Olejniczak, Zobowiązania..., s. 87.

⁶¹¹ I. FisZ, Roszczenia związane..., s. 312.

⁶¹² M. Kaliński, Szkoda na mieniu..., s. 28.

⁶¹³ S. Garlicki, Przepisy o czynach niedozwolonych w projekcie kodeksu cywilnego, [w:] NP 1960/5, s. 656.

⁶¹⁴ F. Zoll, Zobowiązania w zarysie, s. 124.

ze względu na swoje specyficzne właściwości nie dają się zaliczyć do żadnego z nich⁶¹⁵. Obecnie ten nurt argumentacji z powołaniem się na konstrukcję czynu niedozwolonego oraz będącą jego obiektywnym elementem bezprawność jako kryterium uzasadniające wyróżnienie nowego reżimu odpowiedzialności cywilnej powołują się: Z. Radwański i A. Olejniczak⁶¹⁶.

E. Łętowska, podziela zgłaszany w doktrynie pogląd, że kryterium zgodności z prawem różnicuje pozakodeksową odpowiedzialność za szkodę powstałą przy wykonywaniu funkcji publicznych od przypadków opisanych w reżimie deliktowym i kontraktowym. Jednocześnie, w oparciu o tę cechę wyodrębnia w ramach odpowiedzialności cywilnej obok tych reżimów jedną grupę obejmującą odpowiedzialność za: szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu funkcji publicznych, szkody powstałe przy wykonywaniu praw podmiotowych i szkodę poniesioną w cudzym lub społecznym (wspólnym) interesie⁶¹⁷. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu funkcji publicznych obejmowałyby liczne, pozakodeksowe, rozproszone w różnych aktach przepisy, na mocy których można żądać naprawienia szkody powstałej na skutek legalnego wykonywania władzy publicznej. Zdaniem Autorki, formuła deliktu jest na tyle pojemna, że obejmuje także przypadki inne niż wyrządzenie szkody przez popełnienie czynu, jak również inne zdarzenia niż te, którym można przypisać cechę niedozwolonych. Jednakże, przeciwko zaliczeniu sytuacji leżących w zakresie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych do reżimu deliktowego przemawiają dwa argumenty. Nie każdy przypadek mieszczący się w granicach tej odpowiedzialności dotyczy sytuacji, w której nie istniał wcześniej węzeł obligacyjny między podmiotem zobowiązanym a poszkodowanym. Nie można przypisać ustawodawcy zamiaru powiązania rozważanych przypadków z reżimem deliktowym. Przepisy szczególne w odpowiedzialności deliktowej są ukształtowane w taki sposób, aby wzmocnić ochronę osoby poszkodowanej, która ma być równoważona krótszym terminem przedawnienia roszczeń. Dowolna byłaby interpretacja, że do przypadków odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu funkcji publicznych, nietworzących spójnej regulacji, podporządkowanej jednej myśli legislacyjnej, mają zastosowanie przepisy reżimu deliktowego, w szczególności art. 440 k.c., art. 444 i n. k.c., art. 442¹ k.c. Autorka, analizując relację zachodzącą między przepisami statuującymi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu funkcji publicznych a reżimem deliktowym, zauważa, że przepisy te nie pozostają względem siebie w relacji nadrzędności

⁶¹⁵ A. Ohanowicz, Zbieg norm..., s. 96-97; A. Ohanowicz, Rodzaje odpowiedzialności za szkodę wedle kodeksu zobowiązań i ich wzajemny stosunek, [w:] RPES 1961, z. 2, s. 1-3.

⁶¹⁶ Z. Radwański, A. Olejniczak, Zobowiązania..., s. 87.

⁶¹⁷ E. Łętowska, Charakter odpowiedzialności..., s. 83-86.

lub podrzędności, ale wzajemnego wyłączenia się. Nigdy bowiem hipotezy tych przepisów nie pokrywają się. W braku regulacji stanowiącej podstawę żądania naprawienia szkody legalnej w normach szczególnych nie można byłoby wywodzić roszczeń odszkodowawczych z ogólnych przepisów reżimu deliktowego⁶¹⁸.

Stanowisko A. Szpunara co do przynależności odpowiedzialności za szkody legalne uległo zmianie. Autor początkowo opowiadał się stanowczo za włączeniem tych przypadków do reżimu odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych⁶¹⁹. W myśl pierwotnego poglądu Autora, przepisy, na mocy których poszkodowany nabywa prawo do żądania naprawienia szkody wyrządzonej przy wykonywaniu funkcji publicznych zgodnie z prawem, rozszerzają katalog czynów niedozwolonych, tworząc względem nich dziedzinę pokrewną. Polemizując ze stanowiskiem i argumentacją E. Łętowskiej, Autor podnosił, że możliwość kumulacji norm statuujących odpowiedzialność za szkody legalne ze współtworzącymi kodeksową regulację z tytułu czynów niedozwolonych przemawia przeciwko tezie o potrzebie rozgraniczenia tych przypadków. Przepisy o czynach niedozwolonych nie mają zawsze charakteru jednorodnego. Bezprawność nie jest koniecznym elementem czynu niedozwolonego. Nie występuje w tych stanach faktycznych, w których podstawą odpowiedzialności jest zasada ryzyka. Nie ma też przeszkód, aby w odniesieniu do przepisów przewidujących obowiązek naprawienia szkody legalnej stosować wprost lub *per analogiam* regulacje ogólne w odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych dotyczące m. in. pojęcia szkody, związku przyczynowego czy też przedawnienia, a wyłączenie tej możliwości byłoby aprioryczne i niezrozumiałe⁶²⁰. W jednym ze swoich ostatnich dzieł A. Szpunar formułuje tezę o znacznym złagodzeniu w prawie polskim dualizmu odpowiedzialności cywilnej, opierającej się na systemach *ex delicto* i *ex contractu*. Obok tych reżimów Autor wyróżnia jeszcze dwie grupy przepisów: ubezpieczenia gospodarcze (majątkowe) i zbiór różnorodnych przepisów, a wśród nich – podjęcie działania w interesie innej osoby lub wspólnym (art. 142 k.c., 438 k.c. i 757 k.c.), wyrządzenie szkody wskutek wykonywania praw podmiotowych oraz w wyniku legalnego działania administracji zobowiązującego do odszkodowania (np. art. 161 k.p.a.)⁶²¹. Wydaje się, że przedstawione stanowisko upoważnia do twierdzenia, że Autor ostatecznie wyodrębnił z odpowiedzialności za czyny niedozwolone przepisy statuujące obowiązek naprawienia szkody powstałej wskutek legalnego wykonywania władzy publicznej, zaliczając je do osobnego reżimu.

⁶¹⁸ Tamże, s. 93-95.

⁶¹⁹ A. Szpunar, *Szkody wyrządzone legalnym...*, s. 28, 36.

⁶²⁰ Tamże, s. 29-31.

⁶²¹ A. Szpunar, *Odszkodowanie za szkodę majątkową...*, s. 18-19.

Opozycyjny pogląd został zgłoszony przez zwolenników zaliczenia przepisów poświęconych odpowiedzialności za szkody legalne do reżimu deliktowego.

Za czasów obowiązywania Kodeksu zobowiązań pogląd o deliktowym charakterze przepisów o odpowiedzialności za szkody legalne wyraził R. Longchamps de Berier, który ujął te przypadki w ramach kategorii odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu praw prywatnych lub funkcji publicznych⁶²². W tej grupie wymienił m.in. odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości, przypadki ograniczeń praw na mocy przepisów szczególnych normujących uprawnienia wojska, szkody łowieckie, szkody górnicze i ustawy regulujące uprawnienia władzy publicznej w zakresie budowania dróg publicznych i lotnisk. Autor uznawał te przypadki za część reżimu odpowiedzialności za czyny niedozwolone, ponieważ szkody przez nie rekompensowane powstają poza stosunkiem zobowiązaniowym⁶²³.

Według Z. Banaszczyka nie ma przekonujących argumentów, aby odpowiedzialność z tytułu legalnego wykonywania władzy publicznej uznawać za osobny obok reżimu deliktowego zbiór norm prawnych⁶²⁴. Nietrafne jest przekonanie, że o konieczności wyodrębnienia reżimu miałyby decydować brak bezprawności, ponieważ nie stanowi ona obligatoryjnego elementu konstrukcji czynu niedozwolonego, który jest terminem techniczno-prawnym, niemającym potocznego znaczenia. Wykładnia systemowa, uwzględniająca miejsce regulacji art. 417² k.c., stanowiącego podstawę roszczenia o naprawienie szkody powstałej na skutek zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej, przemawia za włączeniem roszczeń o naprawienie szkód legalnych do reżimu odpowiedzialności deliktowej. Błędem byłoby zakwalifikowanie art. 417² k.c. i innych przepisów szczególnych poświęconych odpowiedzialności za szkody wynikłe z wykonywania władzy publicznej do różnych reżimów. Szkada legalna powstaje niezależnie od łączącego strony węzła obligacyjnego, a to wystarcza, aby uznać ją za skutek czynu niedozwolonego. Art. 421 k.c. nie tylko nie stoi w sprzeczności z tym stanowiskiem, ale potwierdza, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej może być uregulowana także w normach pozakodeksowych⁶²⁵. Próba wyróżnienia nowego reżimu odpowiedzialności powinna zostać poprzedzona pogłębioną analizą skutków takiej klasyfikacji dla wykładni przepisów, zwłaszcza określających termin przedawnienia, zakresu obowiązku naprawienia szkody czy możliwości domagania się wyrównania szkody

⁶²² R. Longchamps de Berier, *Zobowiązania*, s. 276-281 [Lwów 1938], s. 280-284 [Poznań 1999].

⁶²³ Tamże, s. 227-280 [Lwów 1938], s. 230-231 [Poznań 1999].

⁶²⁴ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 22-23.

⁶²⁵ Tamże, s. 21-23.

niemajątkowej. Podczas tej wykładni należy mieć na uwadze, czy stworzenie nowego reżimu nie doprowadzi do osłabienia ochrony poszkodowanego⁶²⁶.

Pogląd ten podzielił M. Kaliński. Według Autora o potrzebie wyłączenia odpowiedzialności za szkody legalne z reżimu deliktowego nie może przesądzać okoliczność, że szkoda wynika z zachowania zgodnego z prawem. Czyn niedozwolony nie musi wiązać się z przypisaniem podmiotowi odpowiedzialnemu bezprawności. Pełni ona rolę zasady odpowiedzialności w różnych reżimach, nie będąc jednak immanentnym elementem czynu niedozwolonego⁶²⁷. Poczynione spostrzeżenie prowadzi M. Kalińskiego do wniosku, że odpowiedzialność za szkodę legalną, do której zalicza roszczenia w związku z uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego, jest szczególną podkategorią w reżimie odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych⁶²⁸. Autor przyjmuje w rezultacie, że uznając odpowiedzialność za szkody legalne za część reżimu deliktowego, można stosować do sytuacji mieszczących się w jej granicach przepisy ogólne o czynach niedozwolonych, jak też przepisy regulujące szkody na osobie⁶²⁹.

W doktrynie pojawiają się także głosy, w świetle których przepisy o odpowiedzialności za szkody legalne nie tworzą odrębnego systemu normatywnego, pozostając rozproszonymi, jednostkowymi instytucjami przewidującymi w drodze wyjątku odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej⁶³⁰. Pogląd ten wspierają w szczególności zwolennicy koncepcji o publicznoprawnym charakterze odpowiedzialności z tytułu szkody planistycznej, m.in. J. Boć.

Aby znaleźć odpowiedź na postawione pytanie, warto przyjrzeć się korzeniom obowiązującej regulacji. W prawie rzymskim recypowanym przez prawo francuskie, którego rozwiązania poświęcone czynom niedozwolonym w istotnej części przeniesiono do polskiego prawa⁶³¹, wyróżniano ze względu na źródło powstania: zobowiązania z deliktów, kontraktów i innych

⁶²⁶ Z. Banaszczyk, [w:] Kodeks cywilny. Tom. I. Komentarz..., s. 1439.

⁶²⁷ M. Kaliński, Szkoła na mieniu..., s. 29-30.

⁶²⁸ Tamże, s. 42, 45.

⁶²⁹ Tamże, s. 29, 43.

⁶³⁰ J. Boć, [w:] Prawo administracyjne..., s. 439; J. Boć, Wyrównywanie strat..., s. 5-6.

⁶³¹ Klauzula generalnej odpowiedzialności za czyny zawinione wyrażona w art. 415 k.c. została przejęta za art. 134 k.z., który wzorował się na art. 1382 CC. Obiektywny i subiektywny element winy w art. 415 k.c. jest więc zaczerpnięty z ustawodawstwa francuskiego. W prawodawstwie niemieckim, którego rozwiązania nie przyjęto w prawie polskim, wina ma wymiar wyłącznie subiektywny, a bezprawność jest przesłanką odpowiedzialności. Zob. M. Haczkowska, Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP, s. 104-105; J. Dąbrowa, Wina jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej, s. 9-17.

różnych tytułów. Ostatnia z tych kategorii obejmowała *obligationes quae quasi ex contractu* oraz *obligationes quae quasi ex delicto*, czyli tzw. *quasi-kontrakty* i *quasi-delikty*⁶³². W tej otwartej grupie zostały umieszczone różnorodne przypadki, które nie mieściły się w ramach odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej⁶³³. W nauce prawa rzymskiego podkreśla się brak wspólnej dla nich cechy ponad tę, że nie mogły być uznane za delikt lub kontrakt⁶³⁴. Podział na więcej niż dwa reżimy ponad deliktowy i kontraktowy w odpowiedzialności cywilnej ma zatem długą tradycję. Istnienie swoistego reżimu *quasi-deliktowego* przyjęto w wielu różnych współczesnych porządkach prawnych. Przykładowo, w nauce prawa francuskiego w ślad za prawem rzymskim wyróżniono obok klasycznego podziału na reżimy *ex delicto* oraz *ex contractu*, odpowiedzialność *quasi-deliktową*, *quasi-kontraktową* oraz wynikającą z ustawy⁶³⁵. Jeśli chodzi o prawo polskie, od czasu k.z. funkcjonuje niewątpliwie strukturalne rozróżnienie na odpowiedzialność *ex contractu* i *ex delicto*⁶³⁶. Nasuwa się pytanie, czy polski ustawodawca wyróżnia obok nich również reżim *quasi-deliktowy* i czy jest uzasadnione, ażeby uznać odpowiedzialność za szkodę planistyczną za jeden z jego przypadków.

Od czasów k.z. przyjmuje się w nauce prawa, że zwrot „czyn niedozwolony” jest pojęciem techniczno-prawnym, obejmującym wymienione w ustawie przypadki odpowiedzialności za szkodę powstającą w relacjach podmiotów niezwiązanych węzłem obligacyjnym⁶³⁷. Nie ulega wątpliwości, że odpowiedzialność uregulowana w przepisach od art. 415 k.c. do art. 443 k.c. obejmuje wiele różnych stanów faktycznych, w których szkoda niekoniecznie wynika z czynu człowieka, będąc czasem niezależna od jego winy, a nawet woli (art. 431 k.c., art. 433 k.c., art. 434 k.c., art. 435 k.c.)⁶³⁸. Zachowanie wyrządzające szkodę nie musi być też bezprawne, skoro art. 417² k.c. przewiduje obowiązek naprawienia szkody na osobie wyrządzonej przez

⁶³² W. Wołodkiewicz, *Obligationes ex variis causarum figuris*. Studia nad źródłami zobowiązań w rzymskim prawie klasycznym, s. 82-83, 123; W. Warkało, *Odpowiedzialność...*, s. 225.

⁶³³ P. Dzienis jako przykład *quasi-deliktu* w prawie rzymskim podaje przypadek odpowiedzialności sędziego za naruszenie praw strony i wyrządzenie szkody majątkowej wskutek nienależytej staranności przy rozpoznawaniu sprawy i wydawaniu rozstrzygnięcia. Zob. P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna...*, s. 27.

⁶³⁴ W. Wołodkiewicz, *Obligationes ex variis...*, s. 131.

⁶³⁵ W. Warkało, *Odpowiedzialność...*, s. 78-79, 225.

⁶³⁶ M. Nesterowicz, *Tendencje rozwojowe odpowiedzialności deliktowej w końcu XX i początkach XXI wieku a ochrona poszkodowanego w prawie polskim*, [w:] *Materiały IV Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów Toruń 25-25 czerwca 2011 r.*, red. M. Nesterowicz, s. 35-36.

⁶³⁷ I. Długoszewska-Kruk, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, s. 980; W. Czachórski, *Zarys prawa zobowiązań. Część ogólna*, s. 51-52; R. Longchamps de Berier, *Zobowiązania*, s. 239-240; J. Marowski, *Podstawy odpowiedzialności cywilnej pracownika wobec zakładu pracy*, [w:] *PUG 1959/8*, s. 265; A. Szpunar, *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, [w:] *Rej. 2001/2*, s. 115-116; F. Zoll, *Zobowiązania w zarysie*, s. 78.

⁶³⁸ W. Dubis, [w:] *Kodeks cywilny...*, s. 879; G. Karaszewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, s. 740; R. Longchamps de Berier, *Polskie prawo cywilne. Zobowiązania...*, s. 230.

zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Przyjęło się w nauce prawa, że reżim odpowiedzialności deliktowej obejmuje „różnorodne stany faktyczne, w których wyrządzenie szkody jest samoistnym źródłem zobowiązania (art. 415-449 k.c.)”⁶³⁹.

Można jednak mieć wątpliwości, czy przepisy o odpowiedzialności za szkodę planistyczną w pełni odzwierciedlają założenia leżące u podstaw kodeksowego reżimu odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Jak wskazuje B. Lewaszkiewicz-Petrykowska: „przepisy o czynach niedozwolonych tworzą zespół norm o charakterze ochronnym”, mającym na celu „ochronę przed niepożądaną szkodą (...), która w założeniu nie może być akceptowana ani przez poszkodowanego, ani przez porządek prawny”⁶⁴⁰. Często czyny niedozwolone ujęte w kodeksie cywilnym są reakcją ustawodawcy na negatywnie oceniane zachowanie sprawcy lub stwarzającą niebezpieczeństwo działalność podmiotu odpowiedzialnego. Motyw ten jednak nie pojawia się wcale na gruncie odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Wykonywanie władztwa planistycznego jest działalnością społecznie pożyteczną. Nierzadko poszkodowany czerpie z niej korzyści w wymiarze ogólnospołecznym, mogąc, np. korzystać z infrastruktury czy też urządzeń publicznych. W tych warunkach nie ma uzasadnienia dla utrzymania wzmoczonej ochrony poszkodowanego przed szkodą planistyczną.

Ponadto, dalsze wątpliwości pojawiają się w kontekście charakterystyki odpowiedzialności za czyn niedozwolony. Początkowo wina była zasadą rządzącą całym reżimem deliktowym, podczas gdy zasada ryzyka pełniła rolę wyjątku od niej w przypadkach przewidzianych przez ustawę⁶⁴¹. W ewolucji ustawodawstwa zaznacza się stopniowe odchodzenie od pierwszeństwa zasady winy na rzecz wzmocnienia roli zasady ryzyka. Obecnie w nauce prawa poza sporem jest, że zasada ryzyka zyskała pozycję równorzędną wobec zasady winy⁶⁴². Obiektywizacja odpowiedzialności deliktowej przejawia się nie tylko w rosnącym znaczeniu zasady ryzyka,

⁶³⁹ A. Szpunar, Perspektywy dalszego rozwoju odpowiedzialności cywilnej, [w:] PiP 1979/8-9, rok XXXIV, s. 55-56; A. Szpunar, Zbieg roszczeń odszkodowawczych, [w:] RPES 1974/36, z. 1, s. 33; A. Szpunar, Odpowiedzialność cywilna..., s. 207.

⁶⁴⁰ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, Wina poszkodowanego jako okoliczność wyłączająca odpowiedzialność z art. 435 k.c., s. 191.

⁶⁴¹ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, Wina poszkodowanego jako okoliczność..., s. 191; B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, Wina jako podstawa odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, [w:] SPE 1969, tom II, s. 87.

⁶⁴² E. Bagińska, Tendencje rozwojowe odpowiedzialności deliktowej w Europie w końcu XX i początkach XXI wieku, [w:] Materiały IV Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów Toruń 25-25 czerwca 2011 r., red. M. Nesterowicz, s. 62; Z. Radwański, A. Olejniczak, Zobowiązania..., s. 194; A. Szpunar, Odpowiedzialność cywilna..., s. 208; M. Nesterowicz, Tendencje rozwojowe odpowiedzialności deliktowej..., s. 42.

ale także – w zmianie sposobu rozumienia winy⁶⁴³. Pomimo trendów wykładni doktrynalnej przepisów⁶⁴⁴, klauzula generalna odpowiedzialności za czyn zawiniony utrzymała się w reżimie deliktowym. Ustawodawca nie przewidział jednocześnie analogicznie ukształtowanej, generalnej klauzuli odpowiedzialności niezależnej od winy. Czyny niedozwolone, które nie są oparte na zasadzie winy, nie będąc objęte przepisem pełniącym funkcję klamry spinającej wszystkie te przypadki, zostały enumeratywnie wymienione w ustawie. Odpowiedzialność za niezawinione czyny niedozwolone obejmuje zatem zbiór różnych przepisów, które mają wobec siebie równorzędną pozycję. Wśród tych przepisów nie zachodzi relacja o charakterze podrzędności i nadrzędności, którą rozstrzyga reguła *lex specialis derogat legi generali*. Nie sposób zwłaszcza uznać, nawiązując do relacji między art. 417-417¹ k.c. a art. 417² k.c., że odpowiedzialność za szkody legalne jest regulacją szczególną wobec odpowiedzialności za bezprawne wykonywanie władzy publicznej, mającej charakter normy generalnej. Wprawdzie z art. 417-417¹ k.c. można *a contrario* wyprowadzić wniosek, że szkody wyrządzone przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej nie podlegają naprawieniu. Jednakże, wniosek wywiedziony *a contrario* z normy prawnej nie mieści się w jej hipotezie. Nie ma w obowiązującym porządku prawnym przepisu, który głosiłby zasadę braku odpowiedzialności za szkody legalne. Art. 417² k.c. nie może także być traktowany jako *lex generalis* wobec regulacji pozaustawowej normującej odpowiedzialność za szkody legalne, w tym także za szkodę planistyczną. W normie prawnej wyprowadzanej z powołanego przepisu nie została poczyniona wzmianka o rekompensacie szkód na mieniu, lecz wyłącznie – na osobie. Z tego powodu hipotezy przepisów umieszczonych w ustawach pozakodeksowych nie mieściłyby się w hipotezie art. 417² k.c., który miałby pełnić rolę normy generalnej. Podnoszony przez E. Łętowską argument o niepokrywaniu się zakresu hipotez przepisów w odpowiedzialności za niezgodne i zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, jest trafny⁶⁴⁵. Znajduje on zastosowanie także dla wyjaśnienia relacji zachodzącej między art. 417² k.c. a przepisami odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Przypadki szkód legalnych, w tym także szkód planistycznych, nie mieszczą się w granicach klauzuli generalnej obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej wskutek zawinionego działania lub zaniechania. Wobec tego, przepisy regulujące odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, niepozostające w relacji podrzędności w stosunku do żadnego z czynów

⁶⁴³ E. Bagińska, Tendencje rozwojowe odpowiedzialności deliktowej..., s. 60-61.

⁶⁴⁴ M. Nesterowicz, Tendencje rozwojowe odpowiedzialności deliktowej..., s. 41.

⁶⁴⁵ Por. E. Łętowska, Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji, [w:] SPA Tom III, red. T. Rabska, J. Łętowski, s. 516-517.

niedozwolonych stypizowanych w kodeksie, muszą stanowić samodzielne, samoistne oraz niezwiązane z kodeksowym reżimem podstawy roszczeń odszkodowawczych.

Ponadto, można wyodrębnić pewne kryterium wskazujące na zróżnicowany charakter czynów niedozwolonych uregulowanych w kodeksie oraz poza nim, należących do odpowiedzialności za szkody legalne. Na płaszczyźnie kodeksowej w czynach niedozwolonych ukształtowanych na zasadzie winy bezprawność jest immanentnym elementem⁶⁴⁶. Natomiast w konstrukcji czynów niedozwolonych na zasadzie ryzyka bezprawność może, choć nie musi się pojawić. Tymczasem, w odpowiedzialności za szkody legalne działanie władzy publicznej z założenia nie może być bezprawne. O ile więc w kodeksowym reżimie deliktowym bezprawność jest wymaganym albo fakultatywnym elementem w zależności od zasady kształtującej podstawy odpowiedzialności, o tyle w przepisach statuujących obowiązek wyrównania szkody legalnej, wystąpić nie może.

Można zasygnalizować pewną odmienność w obrębie konstrukcji przepisów, które statuują odpowiedzialność za szkody wyrządzone działaniem legalnym, w zestawieniu z przyjętą w ustawie formułą czynu niedozwolonego. W świetle kodeksowego ujęcia wymóg nieistnienia stosunku prawnego łączącego uprzednio sprawcę z poszkodowanym oznacza, że dla istnienia odpowiedzialności deliktowej nie ma znaczenia, czy podmioty te wcześniej występowały jako strony stosunku prawnego. Można wyobrazić sobie, że czyn niedozwolony jest popełniony przez podmiot pozostający z poszkodowanym w jakiejś relacji prawnej, nawet obligacyjnej. Rzecz w tym, że jej istnienie nie rzutuje na powstanie obowiązku naprawienia szkody w reżimie deliktowym. Sytuacja wygląda inaczej w przypadku szkód wyrządzonych działaniem legalnym. Zdarzenie szkodzące może zaistnieć dzięki łączącemu organ władzy publicznej z poszkodowanym władcemu stosunkowi administracyjnemu. W ramach tej nadrzędnej relacji dochodzi bowiem do wykonywania władzy publicznej. Jeśli administracyjny stosunek prawny nie wiązałby wcześniej organu władzy publicznej z podmiotem, który następnie występuje w roli poszkodowanego, umożliwiając podejmowanie w ramach przyznanych kompetencji oraz uprawnień wiążących rozstrzygnięć, należałoby poszukiwać podstaw obowiązku naprawienia wyrządzonej jego działaniem szkody w reżimie odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Obowiązek wyrównania szkody legalnej zależy od istnienia

⁶⁴⁶ Z. Banaszczyk, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz..., s. 1444-1445; I. Długoszewska-Kruk, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 982-983; G. Karaszewski, Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 742; A. Olejniczak, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania..., s. 418; M. Zelek, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz..., s. 515-518.

uprzednio określonego w przepisach szczególnych stosunku prawnego między stronami zobowiązania do naprawienia szkody. Nie w pełni przepisy przewidujące odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej stanowią samoistne źródło zobowiązania⁶⁴⁷.

Dostrzeżone odrębności zachodzące pomiędzy strukturą czynów niedozwolonych i ochroną poszkodowanego w regulacji kodeksowej a konstrukcją przepisów statuujących podstawę odpowiedzialności za legalne działania władzy publicznej zostały odzwierciedlone w ramach systematyki prawa cywilnego. O wyodrębnieniu przepisów o odpowiedzialności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej z regulacji kodeksowej odpowiedzialności za czyny niedozwolone zadecydowały jednak także inne względy. O ile łatwiej było stworzyć wspólne przepisy o czynach niedozwolonych, w tym o odpowiedzialności za szkodę powstałą przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, o tyle nie można było sformułować syntetycznej regulacji obejmującej wszystkie sytuacje, gdy ustawa przewiduje obowiązek wyrównania szkody legalnej. Wynikała to również i z tej przyczyny, że w rozwoju historycznym ustawodawstwa początkowo nie istniała odpowiedzialność za szkody powstałe przy wykonywaniu władzy publicznej zgodnie z prawem. Dopiero w miarę upływu czasu oraz narastania tendencji do rozszerzania odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej stopniowo zaczęła ona zdobywać nowe obszary. Rozproszona, kazuistyczna i rozbita regulacja przewidująca obowiązek rekompensaty za szkody legalne jest pośrednio skutkiem obowiązywania zasady, że nie podlegają one naprawieniu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Przepisy, które są podstawą poszczególnych roszczeń w odpowiedzialności za szkodę legalną, wyrastają z ustaw szczególnych normujących działalność organów władzy publicznej w określonym zakresie i są z nimi związane strukturalnie, tematycznie oraz pojęciowo.

Istotną wskazówkę dla rozwiązania postawionego problemu zawiera art. 421 k.c., stanowiący, że przepisów art. 417, art. 417¹ i art. 417² k.c. nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w przepisach szczególnych. Art. 421 k.c. był obiektem zainteresowania doktryny i orzecznictwa z uwagi na

⁶⁴⁷ Problem ten zauważa A. Agopszowicz w kontekście art. 160 k.p.a i szkód legalnych powstałych wskutek wykonywania uprawnień. Zob. A. Agopszowicz, Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie postępowania administracyjnego, [w:] P. 1986/4, s. 22-23.

trudności w określeniu, które z przepisów można uznać za szczególne⁶⁴⁸. W uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 14.01.1960 r., I Co 45/59, podjętej wkrótce przed przeniesieniem do kodeksu przepisów ustawy z 15.11.1956 r. o.s.p.f.p. SN stwierdził, że art. 7 o.s.p.f.p., której odpowiednikiem jest art. 421 k.c., odsyła do przepisów szczególnych w stosunku do art. 1-6 o.s.p.f.p., normujących odpowiedzialność organu władzy publicznej za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej inaczej niż w ustawie. W ocenie SN funkcję przepisu szczególnego mogą pełnić te z nich, które regulują odpowiedzialność Skarbu Państwa za niektóre szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy albo szkody wyrządzone przez niektórych funkcjonariuszy albo też za niektóre szkody wyrządzone przez niektórych funkcjonariuszy⁶⁴⁹. Na marginesie nie trudno zauważyć, że powyższa konstatacja w istocie niczego nie wyjaśniła. Pogląd ten zachował aktualność także po wejściu w życie kodeksu cywilnego i przeniesieniu do niego przepisów powołanej ustawy o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy państwowych⁶⁵⁰. W treści uchwały pełnego składu Izby Cywilnej SN z 15.02.1971 r., III CZP 33/70, formułującej wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych poczyniono natomiast uwagę, że art. 417-420 k.c. tworzą całość normatywną, która zawiera kompleksowe i jednolite uregulowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych⁶⁵¹. W nauce prawa wśród licznych przykładów regulacji, do której nawiązuje art. 421 k.c., wymienia się także niekiedy szkody legalne obok szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej⁶⁵².

Pomimo wysiłków nauki prawa i orzecznictwa wydaje się, że powołany przepis nadal budzi wątpliwości. Formuła przepisu obejmuje wszystkie przypadki odpowiedzialności za szkodę

⁶⁴⁸ A. Szpunar, Tendencje rozwojowe odpowiedzialności Skarbu Państwa, [w:] Studia z prawa zobowiązań, red. Z. Radwański, s. 145.

⁶⁴⁹ Zob. uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej SN z 14.01.1960 r., I Co 45/59, OSN 1961, nr 1, poz. 1; lex nr 115217.

⁶⁵⁰ A. Szpunar, Naprawienie szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza pocztowego, [w:] P. 1970, nr 14/4 (148), s. 12.

⁶⁵¹ Zob. uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej z 15.02.1971 r., III CZP 33/70, wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, OSNCP 1971 nr 4, poz. 59, legalis 15192. Zob. też: M. Safjan, K. J. Matuszyk, Odpowiedzialność odszkodowawcza..., s. 32; A. Szpunar, Odpowiedzialność Skarbu Państwa..., s. 110-111.

⁶⁵² A. Szpunar, Szkody wyrządzone legalnym..., s. 34; P. Dzienis, Odpowiedzialność cywilna..., s. 123-124; M. Safjan, K. J. Matuszyk, Odpowiedzialność odszkodowawcza..., s. 143. Odmiennie: G. Karaszewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 757; Z. Radwański, Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego, [w:] RPEiS 2004/2, s. 23.

wyrażoną przy wykonywaniu władzy publicznej. Przepis ten nie różnicuje, czy szkoda ta wyniknęła ze zgodnego czy też niezgodnego z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej. W kontekście poczynionych wcześniej uwag nie ma wątpliwości, że przepisy przewidujące przypadki odpowiedzialności za nielegalne wykonywanie władzy publicznej w odrębnych od kodeksu cywilnego ustawach mogą być uznane za przepisy szczególne względem art. 417-417¹ k.c. Literalne brzmienie art. 421 k.c. mogłoby jednak mylnie sugerować, że twierdzenie to także sprawdza się w odniesieniu do uregulowanych poza kodeksem przepisów będących podstawą do domagania się naprawienia szkody legalnej. Jak wyjaśniono wyżej, ten kierunek wykładni obarczony jest błędami. Pomimo ustanowienia dość licznych przypadków indemnizacji szkód legalnych, ustawodawca nie zdecydował się na nowelizację art. 421 k.c.

Wykładnia powołanej normy prawnej powinna zmierzać do nadania mu rozsądnej, spójnej treści. Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty, przepisy szczególne należy rozumieć nie tyle jako pozostające względem kodeksu cywilnego w relacji podporządkowania, lecz jako synonim każdej regulacji pozakodeksowej poruszającej zagadnienia odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej.

Przyjmując, że przepisy szczególne w analizowanej normie prawnej oznaczają po prostu ustawy inne niż kodeks cywilny, które normują przypadki odpowiedzialności organu władzy publicznej, choć niekoniecznie znajdujące się w stosunku podrzędności wobec regulacji kodeksowej, art. 421 k.c. wyłącza je z reżimu deliktowego. Jeżeli bowiem nie stosuje się art. 417-417² k.c., gdy w przepisach szczególnych została uregulowana odpowiedzialność za szkodę powstałą przez wykonywanie władzy publicznej, tym bardziej nie będzie podstaw do powoływania się na art. 415 k.c. i art. 416 k.c. lub na inne przepisy statuujące pozostałe czyny niedozwolone, ani także na dalsze przepisy tego reżimu mające zastosowanie tylko w razie ich popełnienia (w tym regulujące naprawienie szkód na osobie).

W konsekwencji, odpowiedzialność za szkodę legalną, w tym także za szkodę planistyczną uznać należy za funkcjonującą w reżimie *quasi*-deliktowym. Nie przynależąc do kodeksowego systemu odpowiedzialności za czyny niedozwolone, dzielą one z nimi pewną cechę wspólną. W obu przypadkach zobowiązanie odszkodowawcze powstaje *ex lege* między podmiotami, które nie były wcześniej związane węzłem obligacyjnym. Ewentualne dalsze podobieństwa

będą mogły być dostrzeżone podczas analizy przesłanek roszczeń, reguł obliczania wysokości należnego odszkodowania i sposobu jego dochodzenia.

2. Podstawa odpowiedzialności za szkodę planistyczną

W prawie cywilnym przyjęto mieszany system podstaw odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych⁶⁵³. W reżimie deliktowym odpowiedzialność zobowiązanego do naprawienia szkody może być ukształtowana - w myśl, jak się wydaje, dominującego w nauce prawa poglądu - na zasadzie winy, ryzyka lub słuszności⁶⁵⁴. W ukształtowanym na gruncie Kodeksu cywilnego reżimie odpowiedzialności organów władzy publicznej za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej funkcjonują tylko dwie zasady. Od czasu nowelizacji k.c. z 2004 r. organ władzy publicznej odpowiada na zasadzie ryzyka, czy też - według części przedstawicieli doktryny na stanowiącej jej odmianę - zasadzie bezprawności⁶⁵⁵ za niezgodne z prawem działania lub zaniechania tylko w sferze *imperium* (art. 417-417¹ k.c.), natomiast w sferze *dominium* - może być pociągnięty do odpowiedzialności na zasadzie winy (art. 415 k.c., art. 416 k.c., art. 430 k.c.) albo ryzyka (np. art. 434 k.c., art. 435 k.c., art. 436 k.c.)⁶⁵⁶. Przełamanie tych zasad odpowiedzialności w reżimie kodeksowym następuje w art. 417² k.c. W przepisie tym przewidziano bowiem obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej na zasadach słuszności. Pojawia się więc pytanie, czy w reżimie *quasi*-deliktowej odpowiedzialności za szkodę planistyczną można dostrzec którąś z zasad funkcjonujących w kodeksie, czy też ze względu na jej pewne swoiste cechy należy dla jej potrzeb (a ponieważ może także dla całej odpowiedzialności za szkody legalne) wyróżnić inną jeszcze, indywidualną, rządzącą nią zasadę.

⁶⁵³ B. Lewaszewicz-Petrykowska, Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.), s. 6.

⁶⁵⁴ W. Czachórski, Zasady i funkcje odpowiedzialności cywilnej według kodeksu cywilnego..., s. 61, 66; I. Długoszewska-Kruk, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 981; Z. K. Nowakowski, Wina i ryzyko jako podstawy odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej, [w:] Studia z prawa zobowiązań, red. Z. Radwański, s. 103-104. Odmiennie: A. Doliwa, M. Kaliński i J. Kuźmicka-Sulikowska, którzy wymieniają w reżimie deliktowym odpowiedzialność na zasadzie winy, bezprawności, ryzyka, absolutną (ryzyka absolutnego) oraz słuszności. Zob. A. Doliwa, Funkcje zasad współzycia społecznego w prawie cywilnym, s. 122; M. Kaliński, Szkada na mieniu..., s. 91; J. Kuźmicka-Sulikowska, Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim, s. 16, 457. Według G. Karaszewskiego w odpowiedzialności deliktowej funkcjonują cztery zasady - wszystkie wymienionych powyżej poza odpowiedzialnością na zasadzie absolutnej (czy też ryzyka absolutnego). Zob. G. Karaszewski, Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 741.

⁶⁵⁵ M. Kaliński, Szkada na mieniu..., s. 105.

⁶⁵⁶ J. Gęsiak, Od odpowiedzialności po bezprawność - ewolucja zasad odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, [w:] Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana, red. L. Ogiełło, W. Popiołek, M. Szpunar, s. 944.

Nie ulega wątpliwości, że legalność działania organu władzy publicznej wyklucza możliwość powiązania odpowiedzialności za szkodę planistyczną z winą przy wykonywaniu władzy publicznej. W konstrukcję czynów niedozwolonych opartych na zasadzie winy jest wpisany bowiem immanentnie element bezprawności⁶⁵⁷. Zachowania organu władzy publicznej, który przyjmuje ważny i wywołujący skutki prawne plan miejscowy, nie można ocenić negatywnie od strony obiektywnej, ani - subiektywnej. Działanie w granicach ustawowo przyznanych uprawnień jest okolicznością wyłączającą bezprawność, niekiedy klasyfikowaną w nauce prawa jako kontratyp pozakodeksowy⁶⁵⁸. Z wachlarza kodeksowych konstrukcji w reżimie deliktowym można zatem rozważać wyłącznie ukształtowanie tej odpowiedzialności na zasadzie ryzyka (w tym ryzyka absolutnego, ale już nie - bezprawności) lub słuszności.

W braku rozważań na poziomie odpowiedzialności za szkody planistyczne co do ustalenia jej zasady sięgnąć należy ponownie do wypowiedzi doktryny na temat zagadnień pokrewnych, choć wyrażonych na bardziej abstrakcyjnej płaszczyźnie. Poglądy nauki prawa w odniesieniu do zasady odpowiedzialności za szkody legalne nie są jednomyślne. R. Longchamps de Berier dostrzegł, że w odpowiedzialności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej charakterystyczny dla wszystkich sytuacji jest brak winy podmiotu odpowiedzialnego. Autor stwierdza, że odpowiedzialność ta jest oparta na pewnej odmianie zasady ryzyka. Wśród elementów różnicujących niepozwalających na zaliczenie tych przypadków do klasycznej odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, wymienia dwa: ograniczenie roli okoliczności egzoneracyjnych i pewnego rodzaju wzajemność świadczeń poszkodowanego oraz podmiotu odpowiedzialnego⁶⁵⁹. F. Zoll uważa zaś, że do odpowiedzialności za szkody legalne stosować należy zasadę ryzyka w drodze analogii, jeśli jest to uzasadnione, a w ustawach szczególnych nie została przewidziana odrębna regulacja⁶⁶⁰. Według klasyfikacji W. Warkały szkody wynikłe z legalnych działań władzy publicznej podlegają naprawieniu na zasadzie odpowiedzialności absolutnej⁶⁶¹. Pogląd ten zdaje się podzielać także Z. Gawlik, który mimo że unika ogólnej konkluzji na temat zasady rządzącej odpowiedzialnością za szkodę legalną, przyporządkowuje niektóre przypadki obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej do odpowiedzialności absolutnej. Według

⁶⁵⁷ W. Dubis, [w:] Kodeks cywilny..., s. 881; B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, Wina jako podstawa odpowiedzialności..., s. 90; M. Serwach, Wina jako zasada odpowiedzialności cywilnej oraz okoliczność zwalniająca z obowiązku naprawienia szkody, [w:] WU 2009/1, s. 86; A. Szpunar, Odpowiedzialność cywilna..., s. 15.

⁶⁵⁸ J. Kuźmicka-Sulikowska, Zasady odpowiedzialności..., s. 98, 115.

⁶⁵⁹ R. Longchamps de Berier, Zobowiązania, s. 276-277 [Lwów 1938], s. 280-281 [Poznań 1999].

⁶⁶⁰ F. Zoll, Zobowiązania w zarysie, s. 124-125.

⁶⁶¹ W. Warkały, Odpowiedzialność..., s. 193-197.

Autora argumentem decydującym o powiązaniu ich z tą zasadą jest wyłączenie okoliczności egzoneracyjnych⁶⁶². E. Bagińska upatruje podstawy odpowiedzialności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej w zasadzie słuszności. Autorka podnosi, że ustawodawstwo polskie w coraz większym stopniu zaczyna adaptować francuską koncepcję równości wobec ciężarów publicznych i jej niemiecką odpowiedniczkę w zakresie odpowiedzialności władzy publicznej, ponieważ przesłanką indemnizacji jest szkoda, a nie - bezprawność⁶⁶³. Podobny pogląd, odwołujący się do zasady słuszności jako prawnej podstawy odpowiedzialności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, zgłosiła też B. Więzowska⁶⁶⁴. W opozycji do tych stanowisk, E. Łętowska wyraża przekonanie, że odpowiedzialność za szkodę legalną nie może być oparta na którejkolwiek z zasad obowiązujących w kodeksie. Odpadają bowiem motywy, które leżą u podstaw ukształtowania zakresu odpowiedzialności na zasadzie winy, ryzyka lub słuszności⁶⁶⁵. P. Wszolek uważa zaś, że odpowiedzialność za szkody legalne może być ukształtowana na zasadzie interesu lub kompetencji. Inaczej jednak niż E. Łętowska, Autor, wychodząc z założenia, że odpowiedzialność podmiotu władzy publicznej za zgodne z prawem jej wykonywanie ma charakter administracyjnoprawny, postuluje stworzenie – na wzór zasady winy, ryzyka i słuszności funkcjonujących w cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej – zasad decydujących o tym, kto powinien ponosić obowiązek naprawienia szkody. Na tej podstawie Autor wyróżnia zasadę interesu, która znajduje zastosowanie, gdy obowiązek wyrównania szkody obciąża podmiot nabywający prawo lub realizujący interes publiczny w ramach władczej i legalnej ingerencji, który nie spowodował bezpośrednio straty, oraz zasadę kompetencji, która urzeczywistnia się, gdy obowiązek wyrównania straty obciąża podmiot, który jest sprawcą szkody⁶⁶⁶.

Próbie poszukiwania odpowiedzi na pytanie o zasadę rządzącą odpowiedzialnością za szkodę planistyczną należy poprzedzić krótką charakterystyką jej założeń, przyczyn jej ustanowienia i konstrukcji, w tym ukształtowania przesłanek roszczeń odszkodowawczych. Po pierwsze, odpowiedzialność za szkodę planistyczną powstaje z mocy samego prawa, gdy zgodny z prawem plan miejscowy spowodował szkodę. Podkreślić należy, że aktywność prawodawcza gminy nie jest działaniem przypadkowym, ale założonym z góry i systemowo realizowanym

⁶⁶² Z. Gawlik, Odpowiedzialność absolutna w polskim prawie odszkodowawczym, [w:] Prace cywilistyczne. Księga pamiątkowa Profesora Jana J. Winiarza, red. S. Wójcik, s. 48-51.

⁶⁶³ E. Bagińska, [w:] Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji..., s. 220-224.

⁶⁶⁴ B. Więzowska, Odpowiedzialność cywilna..., s. 184-185, 187.

⁶⁶⁵ E. Łętowska, Charakter odpowiedzialności..., s. 94.

⁶⁶⁶ P. Wszolek, O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej. Część druga: zakres podmiotowy i zasady odpowiedzialności, [w:] C. 2009/53, s. 17-18.

w ramach ustawowo przyznanych kompetencji. Obowiązek pokrycia szkód planistycznych jest wkalkulowany w tę działalność. Sporządzając projekt uchwały miejscowego planu gmina przedstawia obligatoryjnie szacunkowe, przewidywane koszty zaspokojenia roszczeń z tego tytułu (tzw. prognozę skutków finansowych)⁶⁶⁷. Wykonywanie władztwa planistycznego nie stwarza żadnego niebezpieczeństwa (w szczególności dla dóbr osobistych), lecz – wprost przeciwnie – jest przejawem z założenia pożytecznej działalności gminy służącej ochronie interesu publicznego. Po drugie, ustawodawca nie przewidział okoliczności egzoneracyjnych. Nie ma miejsca w konstrukcji przepisów odpowiedzialności za szkodę planistyczną na klasyczne okoliczności zwalniające z obowiązku naprawienia szkody, jakie pojawiają się w przypadku czynów niedozwolonych podlegających zasadzie ryzyka, takie jak: siła wyższa, wyłączna wina poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą podmiot odpowiedzialny nie ponosi odpowiedzialności. Wymienione okoliczności nie mogą stanowić źródeł szkody, gdyż wynika ona tylko i wyłącznie z samodzielnej, swobodnej aktywności gminy w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzeni. Przypadki opisane w art. 36 ust. 1a u.p.z.p. nie mogą być poczytane za wynikające z wyłącznej winy osoby trzeciej. Podejmowanie działań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni przez inne niż gmina podmioty odbywa się także na mocy przyznanych im kompetencji, więc trudno dopatrywać się jakiegokolwiek winy, która miałaby te podmioty obciążać. Poza tym, ostatecznie działanie szkodzące jest zawsze powiązane z aktywnością gminy, nawet jeśli jej samodzielność planistyczna podlega ograniczeniom ze strony innych podmiotów. Dla uruchomienia odpowiedzialności za szkodę planistyczną wystarczy sam skutek, polegający na naruszeniu sfery prawnie chronionych interesów majątkowych poszkodowanego. Charakter tej odpowiedzialności jest obiektywny, ponieważ zależy tylko od samego faktu powstania szkody planistycznej. Po trzecie, brak problemów z ustaleniem podmiotu odpowiedzialnego za szkodę sprawia, że zbędne stały się domniemania przenoszące ciężar dowodu na drugą stronę lub inne rozwiązania ułatwiające dowodzenie. Po czwarte, na tle odpowiedzialności za szkodę planistyczną zostały mocno wyeksponowane wątki aksjologiczne uzasadniające odpowiedzialność, mimo że zachowanie gminy jest zgodne z prawem. Po piąte, osłabieniu uległa funkcja kompensacyjna. Obowiązek odszkodowawczy został ograniczony do pewnej kategorii dóbr, do których nie należą dobra osobiste. W katalogu podlegających zasadniczo naprawieniu szkód na mieniu dokonano dalszego zawężenia odpowiedzialności. Poza nawiasem pozostawiono szkody w innych

⁶⁶⁷ M. Lewicki, Proceduralne uwarunkowania tworzenia aktów planistycznych gminy, [w:] Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, s. 105; R. Lewicka, Finansowe skutki..., s. 160-162.

prawach do nieruchomości niż własność oraz użytkowanie wieczyste. Oprócz wyjęcia dość szerokiej listy dóbr spod ochrony prawnej ograniczenie odpowiedzialności za szkodę planistyczną w porównaniu do zasad ogólnych przejawia się w wyłączeniu obowiązku naprawienia szkód przybierających postać *lucrum cessans*. Po szóste, odpowiedzialność za szkodę planistyczną ma charakter wyjątkowy oraz funkcjonuje niejako równolegle do reżimu deliktowego. W braku przepisów odrębnej ustawy statuujących obowiązek naprawienia szkody planistycznej, nie można byłoby wywieść roszczeń odszkodowawczych z generalnej klauzuli odpowiedzialności za zawinione działania lub zaniechania ani też z przepisów o innych czynach niedozwolonych. Po siódme, realizuje ona wszystkie funkcje wyodrębniane w odpowiedzialności odszkodowawczej, włącznie także z represyjną.

Przedstawiona charakterystyka pozwala wyciągnąć dalsze wnioski. Na tle opisu zasadniczych cech odpowiedzialności można dostrzec, że różni się ona od czynów niedozwolonych, jakie pozostają pod rządami zasady ryzyka. Przyczyną odchodzenia od odpowiedzialności za czyny zawinione było dążenie do zagwarantowania naprawienia szkód pojawiających się, pomimo dołożenia najwyższej staranności lub ostrożności, wskutek działalności niebezpiecznej, gdy ustalenie przyczyn zdarzenia lub sprawcy mogłoby być utrudnione lub niemożliwe⁶⁶⁸. Celem wyodrębnienia tej zasady było wzmocnienie ochrony interesów poszkodowanego w stosunku do ogólnych reguł odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych na zasadzie winy⁶⁶⁹. Żaden z tych motywów nie ujawnia się w ramach odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Przede wszystkim trudno utrzymywać, że legalna działalność prawotwórcza gminy mogłaby być aktywnością stwarzającą jakies szczególne niebezpieczeństwo. Ponadto, uchwalenie albo zmiana planu miejscowego tym różni się od niebezpiecznej działalności przedsiębiorstwa wprawianego w ruch za pomocą sił przyrody (lub innej niebezpiecznej działalności, która legła u podstaw wykształcenia się zasady ryzyka), że gmina podejmuje ją nie dla własnych korzyści, lecz w wykonaniu nałożonego na nią obowiązku, poruszając się w sferze *imperium*. O odrębności od zasady ryzyka przesądza także brak w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. okoliczności egzoneracyjnych i brak przypadkowości wyrządzenia szkody. Czyny niedozwolone oparte na zasadzie ryzyka łączy nieprzewidywalność wystąpienia uszczerbku. Zdarzenia szkodzące pozostają nierzadko poza kontrolą podmiotu odpowiedzialnego. Dla powstania obowiązku naprawienia szkody na zasadzie ryzyka nie ma także znaczenia, czy strony łączył wcześniej

⁶⁶⁸ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własny rachunek...*, s. 9-10; J. Kuźmicka-Sulikowska, *Zasady odpowiedzialności...*, s. 196.

⁶⁶⁹ A. Szpunar, *Ubezpieczenia obowiązkowe a odpowiedzialność cywilna za wypadki samochodowe*, [w:] SPE 1969, tom II, s. 7.

stosunek administracyjnoprawny. Poszkodowanym może być potencjalnie każdy podmiot prawa, nie tylko ten, który pozostawał z organem władzy publicznej w stosunku prawnym o charakterze prawoadministracyjnym. Ponadto, w czynach niedozwolonych ukształtowanych na zasadzie ryzyka wyłączona jest funkcja represyjna odpowiedzialności⁶⁷⁰, którą realizuje (jakkolwiek w niewielkim zakresie) odpowiedzialność za szkodę planistyczną.

Wyeliminowanie klasycznej zasady ryzyka jako uzasadniającej odpowiedzialność za szkodę planistyczną praktycznie także przekreśla możliwość powiązania jej z innymi, uznawanymi za pewne jej odmiany, zasadami. Nieprzydatność zasady bezprawności jest w odniesieniu do obowiązku naprawienia szkody planistycznej oczywista. Nie można także uznać, że jest ona rodzajem odpowiedzialności absolutnej. Na podmiocie zobowiązanym nie spoczywa bowiem ciężar wyrównania każdej możliwej szkody powstałej w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu. Pomijając ograniczenia przedmiotowe, o których była mowa wcześniej, w art. 36 ust. 1a u.p.z.p. zostały przewidziane także pewne okoliczności zwalniające podmiot odpowiedzialny z obowiązku naprawienia szkody.

Wykluczenie zasady winy i ryzyka jako podstaw odpowiedzialności za szkodę planistyczną skłania do namysłu, czy nie opiera się ona na zasadach słuszności. Poszukiwanie tej właśnie zasady dla wyjaśnienia podstaw odpowiedzialności za szkodę planistyczną nawiązywałoby do rozwiązania przyjętego w art. 417-417² k.c. W reżimie deliktowym zasady słuszności mają charakter subsydiarny, mogą dojść do głosu, gdy wina lub ryzyko okażą się niewystarczające dla obciążenia danego podmiotu obowiązkiem odszkodowawczym. Pomimo braku podstaw do przypisania odpowiedzialności na zasadzie ryzyka lub winy, naprawienie szkody jest w danych okolicznościach uzasadnione w świetle reguł współżycia społecznego. Na tę zasadę można powołać się tylko wtedy, gdy ustawodawca zastrzegł w określonej sytuacji możliwość rozstrzygnięcia sporów z odwołaniem do klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego⁶⁷¹. Na tle tej zwięzłej charakterystyki można dostrzec, że kilka argumentów stoi na przeszkodzie, aby uznać odpowiedzialność za szkodę planistyczną za uformowaną na zasadach słuszności. Jak zauważono, nie sposób doszukiwać się w odpowiedzialności za szkodę planistyczną innej, pierwszoplanowej zasady, która występowałaby równolegle obok zasad słuszności. Zasada

⁶⁷⁰ A. Śmieja, Z problematyki funkcji odpowiedzialności odszkodowawczej, [w:] Prace cywilistyczne. Księga pamiątkowa Profesora Jana J. Winiarza, red. S. Wójcik, s. 331.

⁶⁷¹ K. Konieczna, Zasada słuszności jako przesłanka odpowiedzialności władzy publicznej, [w:] SP 2019/44, s. 225; J. Kuźmicka-Sulikowska, Zasady odpowiedzialności..., s. 227, 231; A. Szpunar, Odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie słuszności, [w:] PiP 1970, z. 2, s. 229.

rzządzająca odpowiedzialnością za szkodę planistyczną nie występuje jako subsydiarna, uzupełniająca, ani też nie pojawia się w drodze wyjątku. Obowiązek naprawienia szkody nie obejmuje uszczerbków na osobie, inaczej niż w przewidzianych w Kodeksie cywilnym czynach niedozwolonych ukształtowanych na zasadzie słuszności. Nade wszystko jednak, w konstrukcji roszczeń o jej naprawienie nie została przewidziana możliwość miarkowania wysokości odszkodowania w zależności od okoliczności stanu faktycznego, w szczególności porównania sytuacji majątkowej poszkodowanego i sprawcy, uwzględnienia niezdolności do pracy poszkodowanego czy też innych okoliczności. Ustawodawca nie pozostawił tak dużej swobody sądowi orzekającemu w sprawie roszczenia o naprawienie szkody planistycznej, ażeby w razie powstania uszczerbku podlegającemu naprawieniu w świetle ustaw (i braku okoliczności zwalniających) można było oddalić powództwo w całości lub w jakiejś części uznać je za bezzasadne⁶⁷². Rozstrzygającym argumentem na korzyść zasady słuszności jako podstawy odpowiedzialności za szkodę planistyczną nie może być także art. 21 ust. 2 K. przewidujący obowiązek zapłaty słusznego odszkodowania w razie wywłaszczenia. Przepis ten wprawdzie wskazuje na aksjologiczne uzasadnienie obowiązku odszkodowawczego, ma jednak zbyt ogólny charakter, żeby determinować zasadę odpowiedzialności cywilnej za szkodę planistyczną. Wypada zauważyć, że art. 21 ust. 2 K. normuje różnorodne przypadki wyrządzenia szkód legalnych działaniem administracji, w tym także takie, dla których został zastrzeżony administracyjny tryb dochodzenia wyrównania uszczerbku. Powyższe odnosi się w pierwszym rzędzie do wywłaszczenia nieruchomości w rozumieniu art. 112 i n. u.g.n. Jakkolwiek odpowiedzialność za szkodę planistyczną ma silną podbudowę aksjologiczną, nie znajduje ona więc wprost odzwierciedlenia w treści przesłanek roszczeń o jej naprawienie. Brak fakultatywności, subsydiarności, subiektywizacji tych roszczeń, ograniczenia obowiązku odszkodowawczego do szkód na osobie i bezpośredniego odwołania w treści przepisu do względów słuszności przekreśla możliwość ścisłego powiązania odpowiedzialności za szkodę planistyczną z zasadą słuszności w kształcie nadanym jej w regulacji kodeksowej.

Odpowiedzialność za szkodę planistyczną (być może podobnie jak za szkodę legalną) została podporządkowana swoistej zasadzie zawierającej kompilację cech konstrukcyjnych zasady ryzyka i słuszności. Z pierwszej czerpie obiektywizację obowiązku naprawienia szkody, która przejawia się w jego oderwaniu od winy i subiektywnej oceny postępowania i powiązaniu go

⁶⁷² W odniesieniu do cech charakterystycznych odpowiedzialności na zasadach słuszności zob. w szczególności: J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej na zasadzie słuszności w prawie polskim*, [w:] RWNPiE KUL 2010/1, tom. VI, s. 95 i n.

ze wyłącznie z wystąpieniem określonego skutku. Z drugiej przejmuje natomiast nawiązanie do aksjologicznych podstaw wspierających odpowiedzialność, pomimo zgodności z prawem zachowania wyrządzającego szkodę. Cechy charakteryzujące tę zasadę zostały wymienione na początku tego wątku rozważań, więc nie ma potrzeby ponownie je przedstawiać. Podstawę tę można nazwać jako – w opozycji do zasady bezprawności przypisywanej deliktowemu reżimowi odpowiedzialności za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej – zasadę praworządności czy też legalności.

3. Charakterystyka środków naprawienia szkody planistycznej

3.1. Wprowadzenie

Prezentacja ogólnej charakterystyki odpowiedzialności za szkodę planistyczną i jej zasady stworzyła podstawę dla prowadzenia dalszych rozważań na temat charakterystyki środków (opisanych w Rozdziale III pkt 2), jakie mają na celu rekompensatę uszczerbku powstałego wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu. Skoro odpowiedzialność za szkodę planistyczną ma charakter prywatnoprawny, można scharakteryzować środki ochrony prawnej przysługujące poszkodowanemu w jej ramach z wykorzystaniem narzędzi prawa cywilnego.

3.2. Majątkowy charakter roszczeń o naprawienie szkody planistycznej

Roszczenia o naprawienie szkody planistycznej mają niewątpliwie charakter majątkowy, gdyż służą ochronie majątkowych interesów właściciela nieruchomości i użytkownika wieczystego. Jak zauważono wcześniej przy okazji wyjaśniania pojęcia szkody planistycznej, podlegający wyrównaniu uszczerbek wynikły z uchwalenia albo zmiany miejscowego planu ujawnia się w mieniu poszkodowanego. Roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. są zatem majątkowymi, które powstały w związku ze szkodą na mieniu⁶⁷³. Nie ma przy tym różnicy, czy świadczenie opiewa na określoną sumę pieniężną, czy też ma charakter niepieniężny (roszczenie o wykup całości lub części nieruchomości).

⁶⁷³ Tak też: I. Fisz, *Roszczenia związane...*, s. 331.

3.3. Zbywalność roszczenia o naprawienie szkody planistycznej

Majątkowy charakter roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, a pośrednio również całej wierzytelności, którą one współtworzą, wpływa na pozostałe cechy praw podmiotowych z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Zgodnie z art. 509 § 1 k.c. wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. W nauce prawa i orzecznictwie panuje zgoda, że cywilnoprawne i majątkowe wierzytelności są co do zasady zbywalne⁶⁷⁴. Nie kwestionuje się także możliwości zbycia części wierzytelności w postaci poszczególnych wiązek uprawnień, które przybierają postać roszczeń⁶⁷⁵.

W tym kontekście pojawia się pytanie, czy wierzytelności z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. (a wraz z nią też współtworzące ją roszczenia) i z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. są zbywalne. Odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga przeanalizowania, czy zbycie tych wierzytelności sprzeciwiałoby się ustawie albo właściwości zobowiązania.

Problemowi temu jak dotąd nie poświęcono zbyt wiele uwagi. Wypowiedzi orzecznictwa na ten temat są zdawkowe. Wzmiankę o możliwości zbywania wierzytelności odszkodowawczej z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. poczyniono w wyroku SN z 29.09.2015 r., II CSK 653/14. W tym orzeczeniu SN stwierdza, że: „Legitymowani czynnie do dochodzenia cywilnoprawnych roszczeń odszkodowawczych z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. są zgodnie z jego treścią właściciele albo użytkownicy wieczysti nieruchomości, których dotknęły skutki zmian w planowaniu przestrzennym, czyli są to osoby, którym przysługiwały wymienione prawa do nieruchomości w chwili wejścia w życie nowego lub zmienionego planu miejscowego, a status tych osób, poza niemającym znaczenia w niniejszej sprawie zastrzeżeniem związanym ze zbyciem wierzytelności odszkodowawczej, musi być utrzymany do chwili zamknięcia rozprawy przed sądem drugiej instancji”⁶⁷⁶. Z kontekstu wypowiedzi i stanu faktycznego powołanej sprawy,

⁶⁷⁴ K. Mularski, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353-626, red. M. Gutowski, s. 1263; G. Koziół, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna, red. A. Kidyba, s. 850-853; G. Sikorski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, s. 943; W. Kurowski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534), red. M. Frasz, M. Habdas, s. 1042-1046.

⁶⁷⁵ W. Kurowski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania..., s. 1036-1039; G. Sikorski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 943; G. Wolak, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Załucki, s. 1172; K. Zagrobelny, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 1152; J. Mojak, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450-1088, red. K. Pietrzykowski, s. 178.

⁶⁷⁶ Zob. wyrok SN z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, lex nr 1920173. Powyższe orzeczenie zostało błędnie powołane przez SO w Poznaniu w wyroku z 2.03.2018 r. w sprawie o sygn. I C 1895/17 jako argument za

można wyczytać, że w ocenie SN jest dopuszczalne zbycie wierzytelności o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, ale – ze względu na to, że kwestia ta nie miała znaczenia dla rozstrzygnięcia – pozostawia ją poza nurtem rozważań. Wydaje się, że SN zastanawiał się tylko nad problemem zbywalności roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., nie podejmując tego wątku w odniesieniu do pozostałych roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. i art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

Jeśli chodzi o wierzytelność z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., SN opowiedział się za dopuszczalnością jej zbywania w wyroku z 30.06.2010 r., V CSK 452/09. Powołane orzeczenie zostało wydane w sprawie z powództwa gminy W. przeciwko PPH D. S.A. w Warszawie o zapłatę zaległych opłat za użytkowanie wieczyste. Pozwana spółka broniła się, zgłaszając zarzut potrącenia dochodzonej wierzytelności w pozwie z wierzytelnością z tytułu odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego. W chwili powstania szkody nie była ona jednak użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na którą miejscowy plan negatywnie oddziaływał. Prawo użytkowania wieczystego spółka nabyła na podstawie umowy od Pawła R., któremu ono przysługiwało w dniu wejścia w życie planu miejscowego. Rok później spółka nabyła także od poprzedniego użytkownika wieczystego w drodze umowy przelewu roszczenie o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Wydając orzeczenie, SN stanowczo stwierdził, że roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ma charakter zbywalny. W postępowaniu przed sądami obu instancji kwestia ta także nie budziła kontrowersji, ponieważ zgodnie i bez wahania oceniły one, że zgłoszony przez stronę pozwaną zarzut potrącenia jest skuteczny⁶⁷⁷.

W nauce prawa problem zbywalności zdawkowo poruszyła E. Klat-Górska. Autorka uznała, że roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. są zbywalne, jeśli przejście uprawnień z tego tytułu znajduje umocowanie w przepisie ustawy lub woli stron. Przeniesieniu roszczeń na nabywcę może towarzyszyć w jej ocenie także przejście prawa do samej nieruchomości⁶⁷⁸.

wykluczeniem możliwości zbywania wierzytelności o naprawienie szkody planistycznej. Sąd zacytował fragment wypowiedzi Sądu Najwyższego, z której wynikało, że legitymacja czynna do żądania roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przysługuje tylko właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości, których dotknęły skutki zmian w planowaniu przestrzennym, jeśli zachowali tytuł prawny do niej do chwili zamknięcia rozprawy przed sądem drugiej instancji. Intencją Sądu Najwyższego w powołanym wyroku było nie tyle przesądzenie o niezbywalności roszczeń odszkodowawczych, ile podkreślenie, że w razie zbycia nieruchomości po wejściu w życie miejscowego planu powodowi służy roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., nie zaś z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

⁶⁷⁷ Zob. wyrok SN z 30.06.2010 r., V CSK 452/09, lex nr 852597.

⁶⁷⁸ E. Klat-Górska, Roszczenia o odszkodowania..., s. 138-139.

Problem zbywalności wierzytelności o naprawienie szkody planistycznej wymaga głębszego namysłu. Roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. ze sobą sprzężone w nietypowy, właściwy tylko dla odpowiedzialności za szkodę planistyczną sposób. Zależność, jaka między nimi zachodzi, może być samoistnym źródłem ograniczenia lub wyłączenia zbywalności. Ponadto, za jeden z powodów wyłączenia lub ograniczenia zbywalności wierzytelności uznaje się związanie lub akcesoryjność praw podmiotowych⁶⁷⁹. Rozważenia wymaga więc, czy powstałe na mocy art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. wierzytelności poszkodowanego są związane z prawem własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego.

Na wstępie wypada podkreślić, że zbycie prawa własności nieruchomości, której możliwość korzystania została ograniczona w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu, następujące w drodze czynności prawnej, powoduje wygaśnięcie roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. W miejscu tych roszczeń pojawia się, o ile zostaną spełnione dodatkowe przesłanki, roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Zbycie prawa własności nieruchomości może być dokonane skutecznie wyłącznie przed podmiot, który ma do niej tytuł prawny. Ustawodawca poczynił więc założenie, że istnienie roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. zależy od zachowania prawa własności nieruchomości nieprzerwanie od dnia uchwalenia albo zmiany miejscowego planu do dnia ewentualnego zbycia tego prawa. Z tej supozycji i następstwa roszczeń można wywnioskować też, że roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. istnieje tak długo, jak poszkodowany utrzymuje tytuł prawny do nieruchomości. Przeniesienie prawa do nieruchomości pod tytułem szczególnym nie prowadzi do jednoczesnego przejścia uprawnienia do naprawienia szkody planistycznej z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. na nabywcę. Zależność między prawem rzeczowym do nieruchomości a roszczeniem o wykupienie nieruchomości lub jej części dookreśla także sama treść tego uprawnienia. Z żądaniem z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. nie może z oczywistych przyczyn wystąpić podmiot, któremu nie przysługuje prawo do nieruchomości. Prawo do rozporządzania nieruchomością może bowiem przypadać tylko podmiotowi, który ma do niej tytuł. Przeniesienie wyłącznie prawa obligacyjnego do żądania wykupienia nieruchomości lub jej części bez prawa rzeczowego do niej przekreślałoby możliwość wykonania scedowanego prawa podmiotowego. Obrót roszczeniem o wykupienie nieruchomości lub jej części byłby zatem możliwy tylko wówczas, gdyby cesjonariusz nabył też prawo własności nieruchomości. Jednoczesne przeniesienie prawa rzeczowego w drodze czynności prawnej i obligacyjnego do

⁶⁷⁹ K. Mularski, [w:] Kodeks cywilny..., s. 1279-1280; G. Wolak, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 1173; W. Kurowski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania..., s. 1036-1037; J. Mojak, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz..., s. 181.

żądania naprawienia szkody planistycznej z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. nie jest jednak możliwe ze względu na opisany powyżej skutek zbycia nieruchomości. Skutkiem prawnym dokonania tej czynności prawnej byłoby wygaśnięcie roszczenia o wykupienie nieruchomości lub jej części i przeniesienie prawa własności nieruchomości na inną osobę.

Trudności, jakie powstają na tle roszczenia o wykupienie nieruchomości lub jej części, zdają się na pierwszy rzut oka nie dotyczyć roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę. Żądanie przysługujące uprawnionemu na mocy art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. opiewa bowiem na określoną sumę pieniężną, a jego realizacja nie wymaga przeniesienia na dłużnika prawa własności nieruchomości. Zbywalność tego roszczenia należy jednak ocenić, patrząc na całą konstrukcję w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części są wprawdzie samoistne, ale jednocześnie - połączone zastrzeżonym na rzecz wierzyciela uprawnieniem do dokonania wyboru jednego spośród nich. Jeśli zbycie obejmowałoby tylko jedno z roszczeń, wykonanie uprawnienia do wyboru jednego z nich, pozostawionego wraz z drugim roszczeniem w majątku właściciela, byłoby niemożliwe. Tytułem przykładu, po przeniesieniu roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę na osobę trzecią poszkodowany nie mógłby go wybrać spośród dwóch przysługujących mu z mocy ustawy roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. Scedowanie natomiast na rzecz osoby trzeciej roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wraz z uprawnieniem do dokonania wyboru dochodzonego przez poszkodowanego żądania prowadziłyby do absurdalnej sytuacji, w której właściciel, mający roszczenie z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., mógłby je wykonać tylko wtedy, gdyby cesjonariusz złożył odpowiednie oświadczenie woli w ramach przeniesionego na niego uprawnienia do wyboru roszczenia. Nie tylko nie byłoby żadnego racjonalnego uzasadnienia dla takiej konstrukcji, ale wręcz stałaby ona w opozycji do funkcji kompensacyjnej odpowiedzialności za szkodę planistyczną oraz deformowałaby strukturę stosunku obligacyjnego. Przyznane wierzycielowi uprawnienie do wskazania rodzaju dochodzonego roszczenia mogłoby być więc zbywalne tylko w razie przeniesienia na cesjonariusza całej wierzytelności wynikającej z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Skoro jednak zbycie roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. sprzeciwia się jego właściwościom, przeniesienie całej wierzytelności także nie mogłoby być skuteczne.

Przedstawiona zależność między prawem własności a prawem do domagania się naprawienia szkody planistycznej, określonym w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest charakterystyczna tylko dla tej instytucji. Prawa te nie mogą być uznane za związane. Ustawodawca nie warunkuje bowiem

skuteczności i ważności przeniesienia na osobę trzecią roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. od jednoczesnego zbycia na nabywcę prawa własności nieruchomości. Tym bardziej nie sposób dostrzec, aby skuteczność i ważność rozporządzenia prawem własności nieruchomości była uzależniona od jednoczesnego zbycia roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Z prawami związanymi z prawem własności łączy roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. natomiast wymóg zachowania tytułu prawnego do nieruchomości do czasu spełnienia świadczenia. Roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wykazują również pewne elementy akcesoryjności wobec prawa własności, chociaż - podobnie jak w odniesieniu do praw związanych - nie są one wystarczające, aby uznać je za niesamoistne. Do cech charakterystycznych dla praw akcesoryjnych, które ujawniają się w roszczeniach z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. można zaliczyć, oprócz konieczności posiadania tytułu do nieruchomości od chwili powstania roszczeń do chwili spełnienia świadczenia przez dłużnika, ponadto spełnianą przez nie funkcję umacniającą oraz chroniącą prawo główne (samoistne). Różni je jednak od praw akcesoryjnych brak oddziaływania treści prawa głównego na treść prawa zależnego. Od chwili wyrządzenia szkody treść roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest z góry ustalona przez ustawodawcę. W świetle przedstawionych uwag nie ulega wątpliwości, że wierzytelność powstająca z mocy prawa w związku z wyrządzeniem szkody planistycznej o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części doznaje ograniczeń w zbywalności w drodze czynności prawnej (nabycia dokonanego pod tytułem szczególnym) *inter vivos*.

Przedstawione trudności nie pojawiają się jednak w odniesieniu do roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości. Może ono powstać tylko po zbyciu nieruchomości osobie trzeciej. W treść przesłanki tego roszczenia wpisane jest więc rozdzielenie prawa do odszkodowania i prawa rzeczowego do nieruchomości. W rezultacie, zbycie przewidzianego w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości jest dopuszczalne na zasadach ogólnych⁶⁸⁰.

⁶⁸⁰ Zob. wyrok SN z 30.06.2010 r., V CSK 452/09, lex nr 852597.

3.4. Dziedziczność roszczeń o naprawienie szkody planistycznej

Roszczenia o naprawienie szkody planistycznej mogą być dziedziczone. Pogląd ten nie budzi wątpliwości w orzecznictwie ani w doktrynie⁶⁸¹. Spadkobierca uprawnionego może jednak nabyć roszczenie tylko wtedy, gdy znajdowało się w masie spadkowej w chwili otwarcia spadku. Jeśli plan miejscowy został uchwalony lub zmieniony po śmierci spadkodawcy, spadkobierca nie dziedziczy prawa do żądania naprawienia szkody planistycznej. Ze względu na przejście własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego, roszczenia te wchodzą bezpośrednio do majątku spadkowego, a po działu spadku - wprost do majątku spadkobiercy. Regulacje planistyczne zaczynają bowiem wówczas obowiązywać już po wstąpieniu przez spadkobiercę w ogół praw i obowiązków spadkodawcy. Przyjęty za życia spadkodawcy przez organ uchwałodawczy gminy plan miejscowy, który nie uzyskał przed otwarciem spadku mocy prawnej, także nie doprowadzi do nabycia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej na podstawie sukcesji uniwersalnej. Rozstrzygnięcie tego przypadku wypadnie tak samo, jak sytuacji, gdy miejscowy plan zostaje uchwalony albo zmieniony już po otwarciu spadku.

Problem zależności zachodzącej między roszczeniem z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. a prawem własności nieruchomości nie ujawnia się w przypadku sukcesji uniwersalnej, niezależnie od tego, czy powołanie wynika z testamentu czy też ustawy. Skoro spadkodawcy przysługiwało zarówno prawo własności nieruchomości ograniczonego wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, jak również roszczenia o naprawienie wynikłej stąd szkody z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., spadkobiercy dziedziczą oba te prawa podmiotowe. Nie dochodzi do rozdzielenia prawa własności i roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., zatem nie ma przeszkód, aby mogły być one dziedziczone.

Pewne wątpliwości mogą jednak pojawić się w odniesieniu do możliwości dokonania przez spadkodawcę zapisu zwykłego lub windykacyjnego jednego z tych praw. Wyjaśnienie tego zagadnienia wymagałoby przeanalizowania przesłanki zbycia nieruchomości z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. i z tego powodu nie jest w tym miejscu możliwe. Jeśli obejmuje ona też przypadki, gdy dochodzi do przeniesienia prawa własności nieruchomości na mocy czynności prawnych *mortis causa*, przejście tego prawa na zapisobiercę windykacyjnego lub zwykłego sprawiłoby, że wygasłoby roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. W rezultacie, przy takiej wykładni dokonanie

⁶⁸¹ Zob. wyrok SO w Poznaniu z 26.06.2014 r., XV Ca 468/14, lex nr 1892981; wyrok SO w Poznaniu z 31.01.2020 r., XII C 234/18, lex nr 2773637. E. Klat-Górska, Roszczenia o odszkodowania..., s. 139.

zapisu zwykłego lub windykacyjnego, na mocy którego miałyby dojść do rozrządzenia tymi prawami, doprowadziłyby jedynie do przeniesienia prawa do nieruchomości. W zakresie, jaki dotyczyłyby zaś roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przedmiotem rozrządzenia byłoby prawo nieistniejące. Jeśli natomiast przesłanka zbycia nieruchomości z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. miałyby odnosić się tylko do czynności prawnej *inter vivos*, przeniesienie wierzytelności z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. mogłoby być skuteczne tylko wtedy, gdyby towarzyszyło mu także rozrządzenie prawem do nieruchomości, które w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu zostało ograniczone.

Podobnie jak w odniesieniu do problemu zbywalności, dziedziczenie roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości nie sprawia żadnych problemów teoretycznych, ani praktycznych.

3.5. Zaskarżalność roszczeń o naprawienie szkody planistycznej

Roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. mogą być bez przeszkód dochodzone z wykorzystaniem przymusu państwowego na drodze sądowej w okresie od dnia wymagalności do dnia upływu terminu przedawnienia. Po tym czasie stają się zobowiązaniami naturalnymi (niezapełnionymi), ponieważ w konstrukcji węzła obligacyjnego odpadają elementy przymusu państwowego oraz odpowiadającej mu odpowiedzialności. Wierzyciel, kierując powództwo do sądu po upływie terminu przedawnienia roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., naraża się zatem na podniesienie przez dłużnika zarzutu peremptoryjnego. Jeśli sąd oceni, że zgłoszony przez dłużnika zarzut przedawnienia nie jest nadużyciem prawa podmiotowego, oddali powództwo⁶⁸². Dobrowolne spełnienie świadczenia po upływie terminu przedawnienia nie stworzy jednak podstaw do żądania jego zwrotu jako nienależnego w myśl art. 411 pkt 3 k.c.

⁶⁸² A. Brzozowski, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹⁰, red. K. Pietrzykowski, s. 505-508; M. Mataczyński, M. Saczywko, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Art. 1-352, red. M. Gutowski, s. 1046; M. Rzewuski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Załucki, s. 343; M. Pyziak-Szafnicka, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, s. 1164-1168; P. Zakrzewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125), red. M. Habdas, M. Frasz, s. 938-940.

Rozdział V. Przesłanki roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.)

1. Wprowadzenie

Jak wyjaśniono w III rozdziale (pkt 1 i 2), w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca ustanowił na rzecz wierzyciela roszczenia odszkodowawcze z tytułu istotnego ograniczenia lub wyłączenia możliwości korzystania z nieruchomości wskutek uchwalenia albo zmiany planu miejscowego. Prawo podmiotowe określone w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. uprawnia poszkodowanego do żądania od podmiotu odpowiedzialnego odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę (art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.) albo wykupienia nieruchomości lub jej części (art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.).

Ustawodawca uwarunkował powstanie roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. od kumulatywnego wystąpienia przesłanek pozytywnych i nieistnienia którejkolwiek z przesłanek negatywnych, jakie zostały określone w art. 36 ust. 1a u.p.z.p. Przesłanki pozytywne roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. różnią się w zależności od rodzaju podmiotu zobowiązanego⁶⁸³. Przesłanki negatywne zostały zaś uregulowane w taki sam sposób dla każdego z podmiotów odpowiedzialnych.

Gmina jest zobowiązana do zaspokojenia roszczenia o odszkodowanie za poniesioną szkodę rzeczywistą albo wykupienie nieruchomości lub jej części, jeśli: [1] uchwaliła albo zmieniła plan miejscowy, [2] korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, [3] zachodzi związek przyczynowy między uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego a niemożliwością lub istotnym ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem.

Podmiot władający terenem zamkniętym odpowiada zaś z tytułu powyższych roszczeń, jeśli: [1] uchwalenie albo zmiana planu miejscowego przez gminę było spowodowane potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa, [2] korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe

⁶⁸³ Nie zachodzi natomiast różnica w sposobie ukształtowania przesłanek roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., więc błędny jest pogląd, że roszczenie o wykupienie nieruchomości przysługuje w razie poważniejszych ograniczeń prawa, prowadzących do wyłączenia planistycznego. W obu przypadkach miejscowy plan powinien bowiem istotnie ograniczać korzystanie z nieruchomości. Jeśli przesłanka ta jest spełniona, uprawniony może według swojego wyboru realizować roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. Por. odmienne stanowisko: M. J. Nowak, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 185.

lub istotnie ograniczone, [3] zachodzi związek przyczynowy między uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego z powodu potrzeb obronności i bezpieczeństwa a niemożliwością lub istotnym ograniczeniem korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem.

Różnica ujawniająca się w konstrukcji przesłanek roszczeń na płaszczyźnie podmiotowej polega na dookreśleniu celu uchwalenia albo zmiany planu miejscowego w odniesieniu do podmiotu władającego terenem zamkniętym.

Dla rozwiania wątpliwości należy na wstępie wyjaśnić, co odpowiada dominującemu w nauce prawa i orzecznictwie pogładowi, że przesłanką roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. nie jest spadek wartości nieruchomości⁶⁸⁴. Na tym polega różnica między roszczeniami służącymi poszkodowanemu na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p., a tymi, które nabywa on w razie zbycia nieruchomości zgodnie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Nie można jednak tracić z pola widzenia, że co do zasady ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w praktyce najczęściej pociągają za sobą skutki polegające na zmniejszeniu się wartości uszczuplonego prawa do nieruchomości. Niemniej, zaobserwowana koincydencja nie powinna być wykorzystywana do forsowania błędnej wykładni, w świetle której zachowanie po wejściu w życie miejscowego planu wartości nieruchomości sprzed jego uchwalenia wyłącza roszczenia o naprawienie szkody planistycznej z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Przyczyną tych nieporozumień jest mylne przekonanie, że roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę może rekompensować tylko spadki w wartości nieruchomości. W rzeczywistości jednak roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. uprawniają do domagania się wyrównania szkody wynikłej z istotnego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości powstałej w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu, nawet jeśli nie nastąpiło obniżenie wartości nieruchomości. Nie powinno przy tym ująć uwadze, że roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. opierają się na jednakowych przesłankach. Poszkodowany może skutecznie żądać wykupienia całości lub części prawa do

⁶⁸⁴ Zob. R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, [w:] Ustawa o zagospodarowaniu..., s. 87; E. Klat-Górska, Roszczenia o odszkodowania..., s. 126; R. Lewicka, Finansowe skutki..., s. 163; S. Rudnicki, [w:] Prawo obrotu nieruchomościami, red. G. Bieniek, S. Dmowski, S. Rudnicki, G. Rudnicki, s. 699; T. Sobel, Roszczenia właściciela... (cz. I), s. 52-53. Zob. wyrok SA w Gdańsku z 20.09.2016 r., I ACa 821/15, lex nr 2335297; wyrok SN z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, lex nr 1920173; wyrok SN z 30.06.2010 r., V CSK 452/09, lex nr 852597; wyrok SN z 23.04.2009 r., IV CSK 508/08, lex nr 520034; wyrok SN z 6.10.2016 r., IV CSK 778/15, lex nr 2195664. Odmiennie: M. Stańko, Roszczenia właścicieli (użytkowników wieczystych)..., s. 99-101; K. Świdorski, Odpowiedzialność gminy..., s. 29; J. J. Zięty, Roszczenia właściciela..., s. 53; M. Szewczyk, [w:] Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego, Z. Leoński, M. Szewczyk, s. 153-154. Zob. też: wyrok SA w Krakowie z 28.02.2018 r., I ACa 1019/17, lex nr 2490281; wyrok SN z 5.07.2012 r., IV CSK 619/11, lex nr 1228453.

nieruchomości, nawet jeśli - w wyjątkowych w praktyce przypadkach - jego wartość nie zmieniła się w porównaniu ze stanem sprzed uchwalenia albo zmiany planu miejscowego. Jeśli przesłanki obu roszczeń są w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. takie same, a roszczenie o wykupienie nieruchomości niewątpliwie nie zależy od wykazania spadku jej wartości, nie może on stanowić też dodatkowej przesłanki pozytywnej roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę. Oczywiście, jeśli w oparciu o roszczenie z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. poszkodowany domaga się akurat naprawienia uszczerbku polegającego na spadku wartości prawa do nieruchomości spośród wielu innych, jakich może w jego ramach dochodzić, będzie na nim spoczywać ciężar dowodu wykazania tej szkody i jej wysokości. Wynika to wprost z treści roszczenia określonej w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o poniesionej rzeczywistej szkodzie. Nie można jednak tylko na tej podstawie wysnuwać wniosku, że w każdym przypadku roszczenie odszkodowawcze z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. zależy od spadku wartości nieruchomości.

Przypadku, w którym uchwalenie albo zmiana miejscowego, mimo wprowadzenia ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości, nie doprowadza do spadku jej wartości, nie można utożsamiać z sytuacją, w której postanowienia planu prowadziłyby do wzrostu jej wartości. Jeśli skutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu przejawia się we wzroście wartości nieruchomości, ustanowiony w nim zakres uprawnień właściciela musiał zostać rozszerzony w porównaniu ze stanem sprzed jego podjęcia. Obszar ingerencji gminy w prawo własności w miejscowych planach zmniejszył się, umożliwiając korzystanie z nieruchomości w szerszym niż dotychczas zakresie. W opisanych okolicznościach szkoda planistyczna co do zasady nie mogłaby powstać⁶⁸⁵. Pewne kontrowersje mogą jednak dotyczyć wyjątkowej sytuacji, gdy obok zmiany przeznaczenia nieruchomości powodującej wzrost jej wartości, gmina w planie miejscowym ustanawia też postanowienia ograniczające sposób korzystania z nieruchomości, które wcześniej na niej nie obowiązywały. Wydaje się, że w takim przypadku należałoby odwołać się do wynikającej z art. 361 § 2 k.c. reguły *compensatio lucri cum damno*. Jeśli szkoda przewyższałaby wzrost wartości nieruchomości, właściciel mógłby skutecznie żądać naprawienia szkody planistycznej w oparciu o art. 36 ust. 1 u.p.z.p., pomniejszonej o wartość odniesionej korzyści. Nie można *a priori* założyć, że wzrost wartości nieruchomości zawsze przewyższy szkodę wynikłą z ustalonych w planie ograniczeń. Uszczerbkiem podlegającym naprawieniu w ramach art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest bowiem nie tylko ograniczenie uprawnień

⁶⁸⁵ Odmiennie: I. Fisz, *Roszczenia związane...*, s. 323. Autor dopuszcza możliwość żądania na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. żądania wykupu nieruchomości także w przypadku wzrostu jej wartości.

przysługujących w prawie do nieruchomości, ale także poniesione przez właściciela wydatki lub koszty związane z przygotowywaniem inwestycji, która nie może być zrealizowana przez zmianę miejscowego planu. Oceniając sytuację majątkową poszkodowanego, należy mieć na względzie uszczerbki we wszystkich składnikach jego majątku, nie zaś - wyłącznie w prawie do nieruchomości. Próby wyłączenia reguły *compensatio lucri cum damno* w wypadku zbiegu postanowień rozszerzających i ograniczających uprawnienia właściciela mogłyby w pewnych stanach faktycznych stać w sprzeczności z celem roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., które mają charakter kompensacyjny. Uznanie dopuszczalności realizowania roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. także w wypadku, gdy wzrost wartości nieruchomości przewyższałby szkodę wynikłą z uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, otwierałoby drogę obejścia art. 36 ust. 4 u.p.z.p., zastrzegającego kompetencję organów wykonawczych gminy do ustalenia tzw. renty planistycznej. Właściciel mógłby uniknąć zapłaty opłaty od wzrostu wartości nieruchomości, wykonując uprawnienie do domagania się wykupienia nieruchomości.

W rezultacie można stwierdzić, że chociaż wahania wartości nieruchomości nie zostały ujęte jako odrębna przesłanka w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., nie tyle spadek, ile wzrost jej wartości może ograniczać wysokość szkody podlegającej naprawieniu albo całkowicie wyłączyć roszczenie o jej wyrównanie. W przypadku zaś spadku wartości nieruchomości skutek taki nie powstaje, ponieważ wysokość różnicy wartości nieruchomości jest jednym ze składników szkody, która podlega naprawieniu w całości zgodnie z zasadą pełnego odszkodowania.

Skoro roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. z uwagi na wspólne przesłanki przysługują w tych samych sytuacjach, niesłuszne jest twierdzenie, że wykupienie nieruchomości może nastąpić tylko w przypadkach poważniejszych naruszeń⁶⁸⁶. Roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. mają taki sam, równorzędny status, a wybór jednego spośród nich należy do swobodnego uznania poszkodowanego. Nie ma podstaw, żeby zwalczać żądanie wykupu prawa do nieruchomości, podnosząc, że w pierwszej kolejności należało wybrać środek mniej uciążliwy dla gminy albo twierdzić, że jest ono środkiem *ultima ratio*. Nie należy mylić prywatnoprawnego roszczenia odszkodowawczego z publicznoprawnym wywłaszczeniem odbywającym się na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej. Niewłaściwe byłoby w szczególności sięganie do ustaw regulujących tryb i warunki wywłaszczenia nieruchomości na mocy decyzji administracyjnej,

⁶⁸⁶ Krytykowany pogląd zgłosił M. J. Nowak. Zob. M. J. Nowak, Finansowe skutki uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] N. 2012/10, s. 16.

żeby ułatwić ocenę, czy roszczenie z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. w danym stanie faktycznym powinno być uwzględnione⁶⁸⁷.

Ustawodawca, oprócz przesłanek pozytywnych roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., przewidział także przesłanki negatywne. Odpowiedzialność gminy albo władającego terenem zamkniętym nie powstanie, mimo ziszczenia się przesłanek pozytywnych, jeżeli treść planu miejscowego, stanowiąca źródło szkody, nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, lecz wynika z jednej z alternatywnie ustalonych okoliczności: [1] uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych, [2] decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego, wydanych przez inne niż organy gminy, organy administracji publicznej lub Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, [3] zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie. Zawarte w art. 36 ust. 1a u.p.z.p. wyliczenie jest enumeratywne i wobec ustanowienia wyjątku od zasady odpowiedzialności gminy za szkodę planistyczną wynikającej z przyznanej jej co do zasady samodzielności planistycznej, nie mogą być wykładane w sposób rozszerzający. Na kanwie wprowadzenia przesłanek negatywnych w nauce prawa dokonano podziału na postanowienia planów miejscowych mające charakter konstytutywny (ukształtowane samodzielnie przez gminę, za które ona co do zasady odpowiada) i deklaracyjny (przenoszące tylko treść decyzji, aktów lub innych rozstrzygnięć innych organów, za które gmina nie odpowiada)⁶⁸⁸.

Jakkolwiek wprowadzenie w ostatnich nowelizacjach w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. władającego terenem zamkniętym w roli nowego obok gminy podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody planistycznej, jak też wymienione w art. 36 ust. 1a u.p.z.p. przesłanki negatywne prowadzą do wyłączenia odpowiedzialności gminy w sytuacjach ograniczenia albo zniesienia jej samodzielności planistycznej, obie instytucje wiodą do tego skutku różnymi metodami. Jeśli obowiązek naprawienia szkody planistycznej spoczywa w myśl art. 36 ust. 1 *in fine* u.p.z.p. na władającym terenem zamkniętym, zastosowanie znajdują wciąż art. 36 i 37 u.p.z.p. Odpowiedzialność za szkodę planistyczną nie jest wyłączona, a jej przesłanki, zakres i zasady nie ulegają zmianie w porównaniu z przypadkami odpowiedzialności gminy, za wyjątkiem

⁶⁸⁷ Odmiennie: M. Stańko, Roszczenia właścicieli (użytkowników wieczystych)..., s. 100-102.

⁶⁸⁸ Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 335-336.

modyfikacji wskazującej na przyczynę ustalenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Istotną różnicą polega na tym, że miejsce gminy jako podmiotu zobowiązanego w stosunku prawnym powstającym na tle analizowanych przepisów zajmuje inny podmiot, z którego działalnością wynikała potrzeba ustanowienia w planie miejscowym ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Utrzymanie odpowiedzialności za szkodę planistyczną w sytuacjach, gdy dochodzi do wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości z uwagi na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, wynika z trzech zasadniczych powodów. Po pierwsze, z zachowania samodzielności planistycznej gminy w pewnym zakresie (np. co do ograniczeń ustalanych w strefach ochronnych terenów zamkniętych czy też w kolejowych terenach zamkniętych). Po drugie, z zachowania związku przyczynowego między uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu a ustanowieniem ograniczeń w prawie do nieruchomości, mimo że ich ustalenie pozostaje w związku z działalnością władającego terenem zamkniętym. Po trzecie, ze stosowania ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez wojewodów, którym zostały przyznane kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć w przedmiocie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzeni dotyczących nieruchomości położonych w granicach terenu zamkniętego. Niezależnie od stopnia zawężenia samodzielności planistycznej gminy w tworzeniu norm kształtujących ład przestrzenny w miejscowym planie, ograniczenia własności dokonywane są na podstawie przepisów wyżej wymienionej ustawy albo w drodze ustanowienia postanowień określonej treści w planie miejscowym, albo przez wydanie decyzji planistycznej określonej treści. Jeśli natomiast ziszcza się któraś z okoliczności wskazanych w art. 36 ust. 1a u.p.z.p., tryb ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości i reguły usunięcia ewentualnych wynikłych z tego uszczerbków są określone w przepisach odrębnych. W przeciwieństwie do sytuacji, w której odpowiedzialność za szkodę planistyczną ponosi władający terenem zamkniętym, wyliczone enumeratywnie w art. 36 ust. 1a u.p.z.p. wypadki mają miejsce, gdy nie zachodzi związek przyczynowy między uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu a wprowadzeniem na jego podstawie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Przepis ten znajduje zastosowanie, gdy gmina jedynie przenosi do miejscowego planu treść postanowień ustaw, decyzji albo innych aktów, które od niej – zgodnie z założeniami ustawodawcy – nie pochodzą i których wiążącej ją treści nie może w żaden sposób zmieniać. Gmina nie tyle ustala więc własne ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, ile jedynie odwzorowuje te, które zostały ukształtowane na podstawie odrębnych przepisów. Ograniczenia, do których nawiązuje art. 36 ust. 1a u.p.z.p. istniały więc jeszcze przed uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego, a gmina miała obowiązek je uwzględnić we własnej regulacji przestrzennej.

Samodzielność planistyczna gminy jest całkowicie wyłączona. W rezultacie, brak związku przyczynowego między uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu a uszczupleniem uprawnień do nieruchomości przekreśla możliwość skutecznego podniesienia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej w okolicznościach wymienionych w art. 36 ust. 1a u.p.z.p. W niniejszej pracy należy więc ograniczyć się do zasygnalizowania sytuacji objętych przesłankami z art. 36 ust. 1a u.p.z.p. w trakcie prezentacji okoliczności, w których nie zachodzi przesłanka związku przyczynowego.

Uwagi wstępne można zwięźliwie stwierdzić stwierdzeniem, że ciężar dowodu faktów niezbędnych do przyjęcia, że przesłanki odpowiedzialności za szkodę planistyczną są spełnione, spoczywa na wierzycielu. Podkreślenia wymaga przy tym, że udowodnienie ziszczenia się przesłanki ograniczenia korzystania z nieruchomości nie powinno polegać na przeprowadzeniu dowodu z opinii biegłego. W istocie chodzi bowiem o wykazanie zmian zaistniałych w sferze praw wierzyciela. Przyjmując konsekwentnie normatywny charakter miejscowego planu, zgodnie z regułą *iura novit curia*, sąd samodzielnie dokonuje oceny stanu prawnego nieruchomości na dzień przed uchwaleniem albo zmianą regulacji przestrzennej oraz po jej wprowadzeniu. Jeśli dla ustalenia, czy powstała szkoda planistyczna, znaczenie ma ustalenie faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości przez właściciela, dowodzenie tego faktu również nie wymaga wiedzy specjalnej. Jedynie wówczas, gdy zachodzi konieczność oszacowania spadku wartości nieruchomości, potrzebne jest zlecenie dowodu z opinii biegłego rzeczoznawcy majątkowego.

2. Uchwalenie albo zmiana planu miejscowego

Na wstępie wypada wyjaśnić, że pierwsza przesłanka z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. obejmuje dwa różne stany faktyczne: uchwalenie albo zmianę planu. Ustawodawca konsekwentnie rozróżnia te dwie sytuacje także w dalszych przepisach, tj. w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. i w art. 37 ust. 11 pkt 1 i 2 u.p.z.p. Po dodaniu art. 37 ust. 11 u.p.z.p. nowelizacją dokonaną na podstawie ustawy z 20.07.2017 r. Prawo wodne⁶⁸⁹ zakres obu pojęć został precyzyjnie zakreślony. Uchwalenie planu miejscowego odnosi się do trzech sytuacji. Pod tym pojęciem kryje się ustanowienie regulacji planistycznej na obszarze, na którym: (a) dotychczas nie obowiązywał żaden plan miejscowy albo (b) obowiązywał plan miejscowy, jednak utracił moc przed uchwaleniem planu miejscowego, którego skutki prawne podlegają ocenie, albo też (c) nadal obowiązuje

⁶⁸⁹ Zmiana została dokonana na podstawie art. 497 ustawy z 20.07.2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2017.1566), a weszła w życie w dniu 1.01.2018 r.

poprzednio przyjęty plan miejscowy, lecz jest on zastępowany w całości (uchylany) przez nowy plan miejscowy, którego skutki prawne podlegają ocenie. Zmiana planu miejscowego ma natomiast miejsce, gdy na danym obszarze obowiązuje już plan miejscowy, lecz potrzebna jest jego modyfikacja, nieprowadząca do jego uchylenia w całości.

Niezależnie od tego, czy nowa regulacja planistyczna jest ustanawiana przez uchwalenie czy też zmianę planu miejscowego, jej wejście w życie powoduje utratę mocy obowiązującej dotychczasowego planu miejscowego lub jego postanowień normujących stan prawny tego samego obszaru, co miejscowy plan uzyskujący moc obowiązującą⁶⁹⁰. Na tym samym obszarze gminy nie może bowiem obowiązywać więcej niż jeden plan miejscowy. Przesądza o tym art. 34 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu.

Przeznaczenie części nieruchomości lub dopuszczalny sposób korzystania z niej nie mogą być regulowane w tym samym czasie uchwałami w sprawie przyjęcia nowego oraz zmienionego planu miejscowego. Mając to na uwadze, ustawodawca posłużył się spójnikiem alternatywy rozłącznej. Urzeczywistnienie się jednej z tych okoliczności jest wystarczające, ażeby ziściła się pierwsza przesłanka odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Szkada planistyczna może zatem zaistnieć zarówno wskutek uchwalenia planu miejscowego na obszarze do tej pory nim nieobjętym, jak i w wyniku zmiany obowiązującego planu miejscowego.

Relevantne dla powstania odpowiedzialności za szkodę planistyczną może być wyłącznie uchwalenie albo zmiana aktu normatywnego określonego rodzaju, służącego do stanowienia przez gminę norm kształtujących ład przestrzenny na jej terenie, czyli miejscowego planu. Podstawowe informacje dotyczące miejscowego planu zostały zwięźle zaprezentowane na wstępie rozważań (Rozdział II, pkt 2.2.-2.4.). Z perspektywy analizowanej przesłanki ma znaczenie, które miejscowe plany mogą stanowić źródło szkody. Jakkolwiek ustawodawca nie wprowadza żadnych odmienności konstrukcyjnych, nie wszystkie plany miejscowe mogą potencjalnie inicjować odpowiedzialność przewidzianą w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. W świetle poczynionych rozważań nie budzi wątpliwości, że tylko ważny plan miejscowy może stanowić podstawę uchwalenia norm prawnych wiążących obywateli, a co za tym idzie, także

⁶⁹⁰ Zob. wyrok SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, lex nr 2066991, ZNSA 2017/2/129-133.

– przyczynę powstania szkody planistycznej. Należy zatem zastanowić się, jakie cechy - poza wymogiem ważności - powinien mieć plan miejscowy, żeby jego zmiana albo uchwalenie mogły pociągać za sobą odpowiedzialność odszkodowawczą. Po pierwsze, trzeba rozważyć, czy obligatoryjność albo fakultatywność przyjęcia miejscowego planu wpływa na istnienie lub zakres odpowiedzialności. Po drugie, wymaga zastanowienia, czy tryb ustanowienia regulacji przestrzennej może na nią oddziaływać w jakiś sposób. Po trzecie, należy również zastanowić się, czy wymogiem powstania odpowiedzialności za szkodę planistyczną jest skuteczność planu miejscowego następująca po upływie *vacatio legis*.

2.1. Problem obligatoryjności uchwalenia albo zmiany planu miejscowego

Pewne wątpliwości mogą powstać na tle fakultatywności albo obligatoryjności uchwalenia planu jako cechy determinującej odpowiedzialność za szkodę planistyczną. Powstaje pytanie, czy przyjęcie ważnego planu miejscowego każdorazowo pociąga za sobą odpowiedzialność odszkodowawczą, czy tylko wtedy, gdy gmina zachowuje pełną swobodę w wykonywaniu władztwa planistycznego także na poziomie podejmowania decyzji o jego uchwaleniu. Jak zaznaczono wcześniej, od niedawna zaznacza się dążenie ustawodawcy do zawężenia zakresu odpowiedzialności gminy za szkodę planistyczną w przypadkach, gdy ustanowienie pewnych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości nie wynikało z jej samodzielnych decyzji. Zasadne jest więc pytanie, czy można tę regułę rozszerzyć także na sytuacje, gdy na gminie ciąży obowiązek ustanowienia nie tyle postanowienia określonej treści w fakultatywnie przyjętym miejscowym planie, ile obowiązek jego uchwalenia albo zmiany we wskazanych w ustawie okolicznościach. Innymi słowy, rozważyć można, czy przymus uchwalenia albo zmiany planu miejscowego nie wyłącza albo nie ogranicza odpowiedzialności za szkodę planistyczną.

Uchwalenie planu miejscowego w obecnym stanie prawnym jest co do zasady dobrowolne⁶⁹¹. Sporządzenie planu miejscowego dla danego obszaru może być obligatoryjne tylko wówczas, gdy istnieje przepis ustawy nakładający na gminę taki obowiązek (art. 14 ust. 7 u.p.z.p.)⁶⁹².

⁶⁹¹ K. Małyś-Sulińska, Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, [w:] ST 2015/7-8, s. 16; M. Szewczyk, [w:] Prawo zagospodarowania przestrzeni..., s. 100; T. Brzezicki, A. Brzezińska-Rawa, [w:] Aspekty prawne planowania..., s. 50; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu..., s. 237.

⁶⁹² Za przykład mogą posłużyć: art. 5 ust. 1 ustawy z 7.05.1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady wprowadzający obowiązek uchwalenia planu miejscowego dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 2120); art. 16 ust. 6 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nakładający obowiązek uchwalenia planu miejscowego dla obszarów, na których został utworzony park kulturowy (Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.); art. 38b ustawy z 28.07.2005 r. o lecznictwie

W razie uchylania się przez gminę od wykonania obowiązku sporządzenia miejscowego planu każdy, kto ma w tym interes prawny, może w oparciu o art. 101a ust. 1 w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g. skierować do wojewódzkiego sądu administracyjnego przeciwko gminie skargę na bezczynność. Według dominującego poglądu w nauce prawa i orzecznictwie skarżący nie może, nawet mimo ziszczenia się przesłanek uzasadniających skargę na bezczynność, żądać zobowiązania gminy do uchwalenia miejscowego planu, ani nakazania organowi nadzoru (województwie) wykonania tej czynności na koszt i ryzyko gminy. Ustawodawca nie zastrzegł na rzecz sądu uprawnienia do wydania rozstrzygnięcia zobowiązującego gminę lub jej organ nadzorczy do przygotowania planu miejscowego ani w art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a.⁶⁹³, ani także w art. 101a ust. 2 u.s.g.⁶⁹⁴. Organ nadzoru gminy, podobnie jak żaden inny organ władzy publicznej, nie dysponuje środkami prawnymi, za pomocą których może wymusić na gminie wykonanie obowiązku sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu. Przypisywanie, mimo braku wyraźnej podstawy prawnej, kompetencji prawotwórczych gminy jej organowi nadzoru sprzeciwiałoby się natomiast podstawowym standardom prawa administracyjnego, uchybiając także przy okazji konstytucyjnej regule samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wobec tego, normy prawne ustalające obligatoryjność uchwalenia albo zmiany miejscowego planu są przykładem *lex imperfecta*. Ograniczenie samodzielności planistycznej w sytuacjach, gdy uchwalenie albo zmiana miejscowego planu jest obligatoryjne, w praktyce nie jest wcale dotkliwe dla gminy.

Poza formalną jedynie obligatoryjnością przyjęcia planu miejscowego w określonych ustawą przypadkach za przypisaniem gminie odpowiedzialności za szkodę planistyczną również w razie wykonania tego obowiązku przemawiają także inne argumenty. Przede wszystkim nie może ująć uwadze, że w art. 36 i 37 u.p.z.p. nie zostało wprowadzone rozróżnienie co do podstaw i zakresu odpowiedzialności w zależności od tego, czy uchwalenie albo zmiana planu miejscowego były fakultatywne czy też obligatoryjne. Poza tym, w pewnych sytuacjach, gdy

uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, na mocy którego gmina obowiązkowo uchwała plan miejscowy dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1056 ze zm.); art. 3 ustawy z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych zobowiązujący do uchwalenia planu miejscowego dla cmentarzy (Dz.U. z 2017 r. poz. 912); art. 10 ust. 3b ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym warunkujący możliwość lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² wyłącznie na podstawie planu miejscowego.

⁶⁹³ T. Woś, [w:] Postępowanie sadowoadministracyjne, red. T. Woś, s. 442.

⁶⁹⁴ D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, s. 115; B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, s. 455-456; P. Mijal, Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego, [w:] ST 2008/5, s. 9-28; A. Matan, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz..., s. 1040; M. Stahl, Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego, [w:] ZNSA 2013/3, s. 68, 71-73, 75. Zob. wyrok WSA w Krakowie z 28.02.2013 r., II SAB/Kr 131/12, lex nr 1311244. Odmiennie: wyrok WSA w Krakowie z 5.03.2010 r., II SAB/Kr 9/10, lex nr 1327346.

ustawodawca statuuje obowiązek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, wprost odsyła do stosowania art. 36 u.p.z.p. Tytułem przykładu, w art. 5 ust. 1 o.t.h.o.z. został nałożony na gminy obowiązek sporządzenia miejscowego planu dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej. Jednocześnie, art. 5 ust. 3 o.t.h.o.z. stanowi, że w przypadku uchwalenia albo zmiany planu miejscowego stosuje się art. 36 u.p.z.p., niemniej roszczenia z niego wynikające obciążają Skarb Państwa reprezentowany przez wojewodę. Pomimo zmiany zobowiązanego, przepis ten spełnia kryteria ustalone dla odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Zmiany po stronie zobowiązanego nie przewiduje zaś art. 38b l.u. nakładający na gminę obowiązek sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej. Przepis ten odsyła tylko do zasad określonych w odrębnych przepisach w zakresie przygotowania oraz podjęcia miejscowego planu, niemniej wobec braku szczególnej regulacji co do skutków jej wprowadzenia i braku wyłączenia odpowiedzialności, art. 36 i 37 u.p.z.p. niewątpliwie znajdują zastosowanie także w tym przypadku. Podobne rozwiązanie zostały wprowadzone też w innych przypadkach, gdy uchwalenie albo zmiana planu miejscowego jest obligatoryjna. Wynika stąd, że w myśl reguły wykładni *lege non distinguente* odpowiedzialność za szkodę planistyczną powinna powstawać niezależnie od tego, czy uchwalenie albo zmiana planu była obligatoryjna, czy fakultatywna. Należy też zważyć, że wymóg przyjęcia miejscowego planu najczęściej nakłada się na gminy w sytuacjach, gdy ze względu na interes publiczny zachodzi potrzeba ustalenia na danym obszarze ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej właśnie wtedy, gdy w świetle okoliczności z dużą dozą prawdopodobieństwa dojdzie do istotnego uszczuplenia uprawnień właścicieli, byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi standardami ochrony własności i podważałoby sens tworzenia tej instytucji.

2.2. Problem trybu uchwalenia albo zmiany planu miejscowego

Plan miejscowy jest podejmowany albo zmieniany na posiedzeniu rady gminy na podstawie uchwały po wyczerpaniu wieloetapowej procedury, szczegółowo opisanej w art. 14 ust. 1, 4 i 5, art. 15 ust. 1, art. 17 – 20 i art. 23 – 27 u.p.z.p. Tryb ten można określić jako zwykły, ponieważ został przewidziany jako standardowy dla podejmowania regulacji planistycznej. Przepisy te nie wyczerpują jednak obowiązującej procedury uchwalania norm przestrzennych równoważnych tym, jakie są ujęte w gminnym miejscowym planie. Ustanowienie tych norm może też nastąpić w trybie zastępczym, opisanym w art. 12 ust. 3 i 4 u.p.z.p. Powołany przepis znajduje zastosowanie, gdy gmina, pomimo wezwania organu nadzorczego, uchyla się

od ciążących na niej na mocy art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 1 pkt 14 u.p.z.p. obowiązków uchwalenia albo zmiany studium albo określenia w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 6 u.g.n. o znaczeniu krajowym, wojewódzkim lub metropolitalnym, uwzględnionych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Po bezskutecznym upływie terminu do uchwalenia studium albo jego zmiany wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze⁶⁹⁵, którym nadaje moc prawną sporządzonemu przez siebie planowi miejscowemu. Wojewoda zachowuje kompetencję do ustanowienia miejscowego planu w trybie zarządzenia zastępczego tylko w zakresie koniecznym dla realizacji inwestycji celu publicznego, która została pominięta w studium⁶⁹⁶. Tryb zastępczy sankcjonuje tylko bezczynność gminy w zakresie uchwalenia lub zmiany studium, nie zaś – miejscowego planu, niemniej sposobem jej usunięcia jest opracowanie przez organ nadzoru miejscowego planu. W doktrynie przeważa pogląd, w myśl którego zarządzenie zastępcze jest aktem mającym moc powszechnie obowiązującą, stanowiącym źródło uprawnień i obowiązków wszystkich podmiotów prawa, nie tylko zrzeszonych w administracji publicznej⁶⁹⁷. Zgodnie z art. 12 ust. 3 *in fine* u.p.z.p. przyjęty w trybie zastępczym miejscowy plan wywołuje skutki takie jak plan uchwalany w trybie zwykłym przez gminę.

Jakkolwiek w piśmiennictwie zdołano wypracować dominujące stanowisko w przedmiocie oceny charakteru prawnego aktów organu nadzoru podejmowanych w trybie zarządzenia zastępczego, zgłasza się przeciwstawne poglądy co do możliwości dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej w następstwie ustanowienia planu miejscowego w trybie zastępczym. Według T. Filipowicza art. 36 i 37 u.p.z.p. nie znajdują zastosowania do planu miejscowego przyjętego trybie zarządzenia zastępczego⁶⁹⁸. Opozycyjne stanowisko zajął M. Nowak⁶⁹⁹. Żaden ze wspomnianych poglądów nie został jednak szerzej uzasadniony.

⁶⁹⁵ Więcej na temat charakteru prawnego zarządzenia zastępczego: P. Sosnowski, *Gminne planowanie...*, s. 155-174; K. Borówka, *Charakter prawny zarządzenia zastępczego w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, s. 107-117.

⁶⁹⁶ P. Sosnowski, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 118-119, 121-122; T. Filipowicz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, s. 216.

⁶⁹⁷ K. Borówka, *Charakter prawny...*, s. 113; J. Ronowicz, *Zarządzenie zastępcze wojewody*, [w:] *SL 2010*, tom VI, s. 220-221; T. Szewc, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, [w:] *RPES 2007/2* s. 83.

⁶⁹⁸ T. Filipowicz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...*, s. 216.

⁶⁹⁹ M. J. Nowak, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 72.

Według mnie, odpowiedzialność za szkodę planistyczną powstaje także w razie przyjęcia miejscowego planu w drodze zarządzenia zastępczego wojewody. Przemawia za słusnością tego stwierdzenia kilka argumentów.

Po pierwsze, z woli ustawodawcy wyrażonej wprost w art. 12 ust. 3 *in fine* u.p.z.p. plan miejscowy ustanowiony na podstawie zarządzenia zastępczego wywołuje skutki takie jak plan uchwalony w trybie zwykłym. Ustawodawca odwołał się do określonych w ustawie następstw podjęcia planu miejscowego w trybie zwykłym i nie wyłączył z nich odpowiedzialności za szkodę planistyczne. Oceniając ten przepis przez pryzmat reguły wykładni gramatycznej, nie ma podstaw do zawężania zakresu tej odpowiedzialności. Jeżeli intencją ustawodawcy byłoby natomiast nie tyle wyłączenie lub ograniczenie, ile przerzucenie odpowiedzialności za szkodę planistyczną na organ nadzoru, w treści tego przepisu znalazłoby się odesłanie do stosowania regulacji poświęconej skutkom uchwalenia planu miejscowego wraz ze wzmianką o zmianie podmiotu odpowiedzialnego. Skoro zarządzenie zastępcze wywołuje skutki w sferze prawnej podmiotów takie jak plan miejscowy uchwalony przez gminę, czyli mogące prowadzić do ograniczeń prawa, wyłączenie ochrony polegającej na możliwości domagania się naprawienia szkody planistycznej byłoby niedopuszczalne. Prowadziłoby ono do zróżnicowania środków ochrony prawa własności w zależności od trybu uchwalenia albo zmiany miejscowego planu. W konsekwencji, obywatel ponosiłby negatywne skutki niezgodnego z prawem uchylecia się organu jednostki samorządu terytorialnego od wykonania ciężących na nim obowiązków.

Po drugie, organ nadzorczy otrzymał upoważnienie do wkraczania we władztwo planistyczne zastrzeżone na rzecz gminy tylko w zakresie, w jakim zaniechanie jego wykonywania stoi na przeszkodzie realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Często właśnie te przedsięwzięcia stanowią przyczynę wprowadzania istotnych ograniczeń korzystania z nieruchomości. Zawężenie odpowiedzialności za szkody planistyczne, jakie są konsekwencją uwzględnienia w planach miejscowych inwestycji publicznych, potencjalnie mogących znacząco oddziaływać na nieruchomość, sprzeciwiałoby się jej istocie oraz funkcji. Podmioty hipotetycznie najbardziej poszkodowane - podobnie jak w wypadku miejscowych planów podejmowanych obligatoryjnie - zostałyby bowiem pozbawione środków ochrony.

Po trzecie, celem przyjęcia planu miejscowego w trybie zastępczym jest nie tylko usunięcie luki normatywnej, ale także nałożenie sankcji na gminę za jej beczynność w wykonywaniu ciężących na niej obowiązków. Oceniając tę sytuację z perspektywy gminy niekorzystne jest,

że musi zaakceptować ustalenie przez organ nadzoru bez jej partycypacji i zgody norm przestrzennych na jej terytorium⁷⁰⁰. Oprócz ingerencji w samodzielność planistyczną gminy oraz zastrzeżone na jej rzecz uprawnienia prawotwórcze, negatywnym skutkiem bezczynności jest też obciążenie gminy kosztami wykonania zarządzenia zastępczego, w tym sporządzenia przyjętego na jego podstawie planu miejscowego⁷⁰¹. Gdyby bowiem gmina samodzielnie uchwaliła studium albo plan miejscowy obejmujące obszar, na których mają być ulokowane inwestycje publiczne o zasięgu krajowym albo wojewódzkim, koszty sporządzenia obu aktów w tym zakresie obciążałyby budżet państwa albo województwa, zgodnie z art. 13 ust. 2 albo art. 21 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p. Przerzucenie na gminę obowiązku pokrycia tych kosztów pełni funkcję sankcji i prewencji przed uchylaniem się od wykonywania obowiązków i pośrednio od ponoszenia związanej z ich spełnieniem odpowiedzialności za szkody planistyczne. Należy mieć bowiem na uwadze, że ustalenia studium są wiążące podczas sporządzania miejscowego planu. Studium, chociaż nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków w sferze prawnej, jego treść oddziałuje na miejscowy plan. Unikając ustanowienia w studium postanowień istotnych z punktu widzenia inwestycji publicznej, niosących zapewne ze sobą istotne ograniczenia dla praw własności, gmina uchyla się pośrednio od uwzględnienia tych postanowień w planie miejscowym. W konsekwencji, dzięki uchyleniu się od uchwalenia studium, gmina mogłaby uniknąć obowiązku pokrycia szkód wynikłych z uchwalenia albo zmiany planu miejscowego. Nieobciążanie gminy kosztami sporządzenia zarządzenia zastępczego i planu miejscowego, jak również skutkami finansowymi związanymi z ustanowieniem w tym trybie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, zachęcałoby gminy do dalszego zaniechania wykonywania ustawowych obowiązków. Jeżeli zastępczy tryb ustanowienia planu miejscowego w założeniu ma wiązać się z niekorzystnymi dla gminy konsekwencjami, zakres spoczywających na niej ciężarów finansowych powinien być poszerzony, nie zaś - zawężony w stosunku do reguł ogólnych.

2.3. Problem skuteczności miejscowego planu

Wykładnia przesłanki uchwalenia albo zmiany miejscowego planu wywołuje też wątpliwości z punktu widzenia skuteczności norm prawnych w nim ustanawianych. Na gruncie judykatury problemów przysporzyła kwestia, czy uchwalenie albo zmiana planu miejscowego powinny być rozumiane dosłownie, jako wydanie stosownej uchwały przez radę gminy, czy też jako

⁷⁰⁰ P. Sosnowski, *Gminne planowanie...*, s. 169-170.

⁷⁰¹ T. Filipowicz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...*, s. 216.

zwrot synonimiczny do wejścia w życie planu miejscowego. Problem można zawrzeć w pytaniu, czy przesłanka ta jest spełniona już w chwili podjęcia uchwały w przedmiocie uchwalenia albo zmiany planu miejscowego, zatem jeszcze przed jej wejściem w życie, w chwili ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym województwa, czy też dopiero z chwilą upływu czasu wyznaczonego na *vacatio legis*.

Na kanwie tego problemu SN wydał wyrok z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, ilustrujący konsekwencje, jakie pociągają za sobą poszczególne rozwiązania⁷⁰². Stan faktyczny tej sprawy przedstawiał się następująco. Nieruchomość gruntowa, położona w bezpośrednim sąsiedztwie terminalu portu lotniczego, została wywłaszczona na cele związane z budową lotniska, a następnie zwrócona decyzją organu drugiej instancji ze względu na zbędność dla celów wywłaszczenia. Powódki z dniem 14.08.2009 r. na podstawie tej decyzji odzyskały po 1/6 udziału w jej własności. Zgodnie z miejscowym planem przyjętym uchwałą rady miejskiej z 14.09.2006 r. dwie z czterech działek ewidencyjnych ww. nieruchomości znalazły się na obszarze oznaczonym symbolem 1KL (teren portu lotniczego), dla którego ustalono w planie przeznaczenie podstawowe na cele komunikacji lotniczej z urządzeniami towarzyszącymi obiektom budowlanym i przeznaczenie towarzyszące dla celów usług komercyjnych. W dniu 18.06.2009 r. podjęto uchwałę o zmianie planu miejscowego dla tej nieruchomości. Na mocy tej zmiany wspomniane działki ewidencyjne zostały przeznaczone w pewnych, określonych liczbowo częściach na ciągi komunikacyjne, teren zieleni, parkingów i usług. Uchwałę gminy o zmianie miejscowego planu ogłoszono w dniu 28.07.2009 r. Weszła ona w życie dokładnie miesiąc później, w dniu 28.08.2009 r. Powódki zbyły zwrócone im udziały we własności ww. nieruchomości „Portowi Lotniczemu W.” S.A. w dniu 18.11.2010 r. za kwotę po 779.652 zł. Na podstawie dowodu z opinii biegłego powódkom udało się wykazać, że gdyby nie nastąpiła zmiana przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym wartość rynkowa ich udziałów byłaby wyższa o 888.096,83 zł. Powódki zgłosiły roszczenie o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. SO w W. zasądził na rzecz powódek kwoty po 245.181,33 zł, natomiast w pozostałym zakresie powództwo oddalił. Sąd pierwszej instancji uznał, że zmiana miejscowego planu doprowadziła do obniżenia wartości nieruchomości z dniem jego wejścia w życie. SA w W. zmienił wyrok sądu pierwszej instancji i oddalił powództwo w całości. Sąd drugiej instancji stwierdził, że relewantny jest nie tyle dzień wejścia w życie zmiany planu miejscowego, ile przegłosowania uchwały o jej

⁷⁰² Zob. wyrok SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, ZNSA 2017/2/129-133; lex nr 2066991.

przyjęciu. Skoro powódki odzyskały prawo współwłasności nieruchomości już po uchwaleniu zmiany planu, ale przed jego wejściem w życie, nie nabyły roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. Rozpoznający skargę kasacyjną powódek SN, uchylił zaś wyrok sądu drugiej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

W orzecznictwie i nauce prawa w odniesieniu do analizowanego problemu formułowane są dwa przeciwstawne stanowiska. Na gruncie judykatury często, tak jak np. w wyroku SN z 23.04.2009 r., IV CSK 508/08 i wyroku SN z 30.06.2010 r., V CSK 452/09, poprzestaje się na wzmiance, że uchwalenie albo zmiana planu miejscowego stanowi jedną z przesłanek roszczeń z tytułu odpowiedzialności za szkodę planistyczną. W ślad za tą tezą formułuje się twierdzenie, że uprawniony do żądania wykonania analizowanych roszczeń jest podmiot, któremu w dniu uchwalenia albo zmiany planu miejscowego przysługiwał tytuł prawny do nieruchomości⁷⁰³. W wielu orzeczeniach wątek ten nie jest szerzej rozwijany ani uzasadniany, niemniej wskazuje na poczynione założenia na temat chwili ziszczenia się tej przesłanki. Przytoczone wypowiedzi świadczą o przekonaniu, że roszczenia z tytułu odpowiedzialności za szkodę planistyczną istnieją już w chwili podjęcia uchwały przez organ gminy. Odmienne stanowisko zaprezentowano natomiast w nowszym orzecznictwie, m. in. w powołanym wyżej wyroku SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15⁷⁰⁴, wyroku SN z 17.03.2016 r., V CSK 414/15⁷⁰⁵, wyroku SN z 5.07.2012 r., IV CSK 619/11⁷⁰⁶, jak również w wyroku SA w Białymstoku z 8.08.2018 r., I ACa 93/18⁷⁰⁷. W orzeczeniach tych przedstawiono pogląd, że sformułowanie „uchwalenie albo zmiana planu miejscowego” należy odczytywać jako równoznaczne z jego wejściem w życie. Gdy chodzi zaś o wypowiedzi przedstawicieli doktryny, dominuje wśród nich przekonanie o słuszności utożsamienia przesłanki uchwalenia albo zmiany miejscowego planu z jego wejściem w życie⁷⁰⁸.

Uzasadnienie koncepcji, zgodnie z którą przesłanka uchwalenia albo zmiany miejscowego planu urzeczywistnia się z chwilą przegłosowania przez radę gminy uchwały o ich przyjęciu,

⁷⁰³ Zob. wyrok SN z 23.04.2009 r., IV CSK 508/08 (nie publ.); wyrok SN z 30.06.2010 r., V CSK 452/09 (nie publ.), lex nr 852597; wyrok SN z 5.07.2012 r., IV CSK 619/11, lex nr 1228453.

⁷⁰⁴ Zob. wyrok SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, ZNSA 2017/2/129-133, lex nr 2066991.

⁷⁰⁵ Zob. wyrok SN z 17.03.2016 r., V CSK 414/15, lex nr 2008151.

⁷⁰⁶ Zob. wyrok SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, lex nr 2066991, ZNSA 2017/2/129-133; wyrok SN z 5.07.2012 r., IV CSK 619/11 (nie publ.).

⁷⁰⁷ Zob. wyrok SA w Białymstoku z 8.08.2018 r., I ACa 93/18, lex nr 2574864.

⁷⁰⁸ I. Fisz, Roszczenia związane..., s. 321; P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie..., s. 245; K. Świdorski, Odpowiedzialność gminy..., s. 24; P. Popardowski, Odpowiedzialność gminy..., s. 221; T. Sobel, Roszczenia właściciela...(cz. I), s. 51; J. J. Zięty, Roszczenia właściciela..., s. 53.

może być zbudowane na dwóch argumentach. Po pierwsze, literalne odczytanie tej przesłanki zgodnie z regułami wykładni gramatycznej prowadzi do takich właśnie wniosków. Po drugie, obniżenie cen nieruchomości następuje już z chwilą podjęcia uchwały przez radę gminy, nie zaś dopiero z chwilą jej wejścia w życie. Jeśliby opowiedzieć się za koncepcją przeciwną, właściciel albo użytkownik wieczysty zbywający prawo do nieruchomości po uchwaleniu nowego albo zmienionego miejscowego planu, ale przed jego wejściem w życie, uzyskiwałby cenę niższą, uwzględniającą ustanowione ograniczenia, bez możliwości skutecznego zgłoszenia roszczenia o naprawienie szkody planistycznej. Równocześnie nabywca prawa byłby wzbogacony, gdyż otrzymałby prawo do nieruchomości za niższą cenę, a mimo wszystko mógłby domagać się także wyrównania różnicy między wartością nieruchomości sprzed wejścia w życie nowego albo zmienionego miejscowego planu a jego wartością po tym dniu. W praktyce regulacja ta wymuszałaby powstrzymanie się przez właściciela albo użytkownika wieczystego od zbycia prawa do czasu wejścia w życie miejscowego planu. Mający tytuł prawny do nieruchomości, który z różnych względów nie mógłby poczekać ze zbyciem prawa do upływu *vacatio legis*, zostałby pozbawiony efektywnych ustawowych środków ochrony. Jako że istotą odpowiedzialności za szkodę planistyczną jest dążenie do zrehabilitowania uszczerbków powstałych w związku z uchwaleniem albo zmianą regulacji planistycznych, pogląd przyznający roszczenia już w dniu podjęcia uchwał przez radę gminy służyłby lepszej realizacji celu instytucji.

Koncepcja, według której uchwalenie albo zmianę planu miejscowego należy zrównać z jego wejściem w życie, jest zaś uzasadniana w orzecznictwie i doktrynie argumentem z wykładni systemowej. Po pierwsze, plan miejscowy wywołuje skutki prawne dopiero z chwilą jego wejścia w życie, nie zaś z chwilą jego uchwalenia⁷⁰⁹. Regulację roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości trzeba odczytywać łącznie z art. 37 ust. 3 u.p.z.p., oznaczającym materialnoprawny termin jego zgłoszenia. Termin ten wynosi pięć lat od dnia, gdy plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. W treści art. 37 ust. 3 u.p.z.p. znajduje się nawiązanie do art. 29 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z powołanymi przepisami uchwała o przyjęciu planu miejscowego obowiązuje od dnia jej wejścia w życie. Zmiana przeznaczenia nieruchomości staje się ostateczna i bezwarunkowa dopiero z chwilą wejścia w życie planu miejscowego i od tej chwili może wywoływać skutki prawne. Ruch cen (spadek lub wzrost wartości nieruchomości) przed wejściem w życie miejscowego planu

⁷⁰⁹ I. Fisz, *Roszczenia związane...*, s. 321. Zob. też: wyrok SN z 17.03.2016 r., V CSK 414/15, lex nr 2008151.

powinien być ujmowany w kategoriach normalnego zjawiska ekonomicznego, którego nie można powiązać z uchwaleniem lub zmianą regulacji przestrzennych. Po drugie, pogląd przeciwny nie mógłby ostać się z tego powodu, że pociągałby za sobą wyłączenie roszczeń o zwrot odszkodowania przysługujących w razie stwierdzenia nieważności planu miejscowego. Niemożliwe byłoby odzyskanie odszkodowania wypłaconego z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z jej zbyciem przed wejściem w życie miejscowego planu, bo tylko obowiązujące plany miejscowe mogą być uznane za nieważne. Argument ten opiera się na założeniu, że miejscowy plan staje się obowiązujący dopiero z chwilą jego wejścia w życie⁷¹⁰. Po trzecie, fluktuacja cen na rynku nieruchomości w okresie od dnia uchwalenia miejscowego planu do jego wejścia w życie nie ma znaczenia z punktu widzenia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Ustawodawca wprowadza w powołanym przepisie autonomiczne pojęcie szkody, polegającej na różnicy wartości nieruchomości, nie zaś cen. Po czwarte, do czasu wejścia w życie uchwały o przyjęciu planu miejscowego organ administracyjny może wydawać decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Do czasu wejścia w życie zmiany obowiązującego planu miejscowego można natomiast uzyskać pozwolenie na budowę. Pomimo prawdopodobnego spadku wartości nieruchomości już po uchwaleniu regulacji planistycznej, do czasu jej wejścia w życie można zatem utrwalić w formie decyzji administracyjnej przysługujące uprawnienia do korzystania z nieruchomości, a pośrednio też zapobiec obniżeniu się jej wartości. Po piąte, słuszność tej koncepcji znajduje uzasadnienie przez wzgląd na potrzebę przeprowadzenia spójnej wykładni przepisów o odpowiedzialności cywilnej za szkodę planistyczną i opłacie planistycznej⁷¹¹. Jako że w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle art. 36 ust. 4 u.p.z.p. przyjmuje się bez zastrzeżeń, że wzrost wartości nieruchomości może nastąpić dopiero po wejściu w życie miejscowego planu⁷¹², przyjąć należy taką samą regułę w przypadku roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. Jednakowa wykładnia przepisów obu instytucji zapobiega naruszeniu konstytucyjnej zasady przyznawania własności równej ochrony prawnej.

⁷¹⁰ Zob. wyrok SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, ZNSA 2017/2/129-133, lex nr 2066991.

⁷¹¹ Zob. wyrok SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, ZNSA 2017/2/129-133, lex nr 2066991 i wyrok SN z 17.03.2016 r., V CSK 414/15, lex nr 2008151.

⁷¹² Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 10.04.2019 r., II SA/Po 994/18, lex nr 2665008; wyrok NSA z 26.10.2017 r., II OSK 370/16, lex nr 2404293; wyrok NSA z 5.06.2018 r., II OSK 3044/17, lex nr 2543573; wyrok NSA z 19.11.2008 r., II OSK 1316/07, lex nr 549384.

Przechodząc do zaprezentowania własnego stanowiska, najpierw należy odrzucić argumenty, które z różnych powodów nie są przekonujące. Zabieg ten przyczyni się do wyodrębnienia węzłowych aspektów problemu decydujących o wykładni przesłanki.

Po pierwsze, art. 37 ust. 3 u.p.z.p. miałyby znaczenie dla rozwiązania tego zagadnienia tylko wtedy, gdyby – odmiennie niż w wyroku SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15 – przyjąć, że obowiązywanie, o którym jest mowa w tym przepisie, oznacza nie tyle wejście w życie miejscowego planu, ile jego wprowadzenie do porządku prawnego przez ogłoszenie w dzienniku urzędowym województwa. Przy takim założeniu przepis ten stanowiłby, że termin do zgłoszenia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. rozpoczynałby się w dniu ogłoszenia uchwały o przyjęciu nowego albo zmienionego planu miejscowego. Jeżeli początek terminu zgłoszenia miałby wypadać w dniu ogłoszenia aktu normatywnego, roszczenie o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości musiałoby istnieć już w tym dniu. Wyznaczenie terminu do dochodzenia roszczenia, które jeszcze nie powstało, byłoby bowiem nieracjonalne. Natomiast roszczenie odszkodowawcze nie mogłoby istnieć bez ziszczenia się analizowanej przesłanki. W rezultacie, nie można byłoby powiązać uchwalenia albo zmiany planu miejscowego z jego wejściem w życie, gdyż przesłanka ta byłaby spełniona wcześniej. Jednakże, przedstawione rozumowanie pozostaje w sprzeczności z art. 29 ust. 1 u.p.z.p., zrównującym datę początkową obowiązywania planu miejscowego z datą jego wejściem w życie. Z wypowiedzi, jakie są zgłaszane w orzecznictwie i w doktrynie zarówno koncentrujących się tylko na wykładni art. 29 ust. 1 u.p.z.p. i 37 ust. 3 u.p.z.p., jak też formułowane odnośnie do przepisów ustrojowych, wydaje się przeważać pogląd, zgodnie z którym akt normatywny staje się obowiązujący nie z chwilą jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym, lecz wejścia w życie⁷¹³. Przyjmując tę

⁷¹³ W nauce prawa wykształciły się dwa przeciwstawne poglądy co do relacji między pojęciami wejścia w życie a obowiązywania aktu prawnego. Spór toczy się między przedstawicielami szkoły warszawskiej i poznańskiej. Według zwolenników szkoły warszawskiej pojęcia te należy utożsamić. Wejście w życie aktu prawnego sprawia, że nabywa on moc obowiązującą. Za tym poglądem opowiedział się m. in. G. Wierczyński. Zob. G. Wierczyński, „Obowiązywanie” a „wejście w życie” – uwagi polemiczne, PiP 2007/2, s. 108-112. Stanowisko o równoczesności nabycia mocy obowiązującej i wejścia w życie aktu prawnego dominuje także w orzecznictwie. Zob. m. in. wyrok WSA w Warszawie z 30.06.2020 r., VIII SA/Wa 292/20, lex nr 3034601; wyrok WSA w Warszawie z 30.06.2020 r., VIII SA/Wa 299/20, lex nr 3072060; wyrok WSA w Warszawie z 25.06.2020 r., VIII SA/Wa 110/20, lex nr 3035877. Odmienny pogląd zgłosili M. Szewczyk, S. Wronkowska i M. Zieliński. Podobnie, jak się wydaje, uważa też Z. Kopacz. Autorzy stoją na stanowisku, że uzyskanie przez plan miejscowy mocy obowiązującej rozumiane jako przynależność do porządku prawnego następuje z chwilą jego ogłoszenia. Wejście w życie aktu normatywnego należy zatem odróżnić od jego obowiązywania, ponieważ pierwsze następuje w stosunku do tych aktów, które już obowiązują. Może zatem istnieć akt normatywny, który jest obowiązujący, pomimo że nie wszedł jeszcze w życie. Zob. M. Szewczyk, [w:] Prawo zagospodarowania przestrzeni..., s. 180. M. Szewczyk, Stanowienie przepisów gminnych, s. 16. S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, s. 103–115. Z. Kopacz, Publikacja aktów prawa miejscowego w Polsce, s. 89-90. Szerzej na temat wątpliwości pojawiających się w praktyce na tle tego sporu: M. Jędrzejczak,

interpretację za słuszną, należy więc wykluczyć, że można na podstawie art. 37 ust. 3 u.p.z.p. formułować wnioski co do chwili ziszczenia się przesłanki uchwalenia albo zmiany planu miejscowego. Przepis ten ma wyłącznie na celu zakreślić uprawnionemu termin do zgłoszenia roszczenia, nie przesądzając, czy powstaje ono już w chwili uchwalenia albo zmiany planu miejscowego, czy też z chwilą jego wejścia w życie.

Po drugie, nietrafny jest argument podniesiony w wyroku SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, że rekompensata szkód powstałych między dniem przyjęcia uchwały w sprawie planu miejscowego a jego wejściem w życie uniemożliwiłaby odzyskanie spełnionego świadczenia w razie zaistnienia podstaw do stwierdzenia nieważności miejscowego planu. Uzasadnienie powyższego twierdzenia sprowadza się do tego, że można stwierdzić nieważność tylko takich planów miejscowych, które weszły w życie. W mojej ocenie, przedstawione rozumowanie opiera się na błędnym założeniu. Jeśliby nawet przyjąć stanowisko, że przesłanka ta ziszcza się już w chwili podjęcia uchwały, możliwe byłoby żądanie zwrotu odszkodowania w razie zaistnienia podstaw do stwierdzenia nieważności. Można byłoby wyróżnić dwa rodzaje przypadków. Nie byłoby żadnych przeszkód, aby gmina domagała się zwrotu odszkodowania wypłaconego przed wejściem w życie planu miejscowego, jeżeli po upływie *vacatio legis* plan ten byłby uznany za nieważny. Gdyby natomiast plan miejscowy w ogóle nie wszedł w życie w zakresie, który stanowił podstawę wypłaty odszkodowania, z uwagi na przyjęcie uchwały o jego uchyleniu albo zmianie, zanim stałby się on skuteczny, roszczenie o zapłatę spełnionego świadczenia mogłoby być dochodzone na podstawie art. 405 i n. k.c. Brak możliwości wywiedzenia roszczenia na podstawie art. 36 ust. 5 u.p.z.p. nie oznacza, że nie ma innej podstawy domagania się zwrotu uiszczanego świadczenia odszkodowawczego.

Po trzecie, twierdzenie zawarte w wyroku SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, w myśl którego właściciel albo użytkownik wieczysty pod pewnymi warunkami może w trakcie prac nad projektem miejscowego planu otrzymać decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzję o pozwoleniu na budowę, nie przedstawia całokształtu sytuacji prawnej. Zasadniczo polega ono na prawdzie, ale pomija też okoliczność, że na mocy art. 58 ust. 1 i art. 62 ust. 1 u.p.z.p. postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnych może, a w odniesieniu do obszaru, w stosunku do którego istnieje obowiązek sporządzenia miejscowego planu - musi, być zawieszona z uwagi

Wejście w życie a obowiązywanie aktu normatywnego, [w:] Zeszyt Studencki Kół Naukowych WPiA UAM, 2012/2, s. 67.

na opracowywanie projektu planu. Wprawdzie ustawodawca określa maksymalny okres na jaki postępowanie w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnej może być zawieszona, niemniej w praktyce w razie przekroczenia terminu strona dysponuje jedynie skargą na bezczynność do sądu administracyjnego lub prawem do wniesienia ponaglenia. Organy administracyjne zostały więc wyposażone w instrumenty prawne, które mogą skutecznie przeszkodzić w tym, aby skorzystać z uprawnień do nieruchomości przed ich utratą albo ograniczeniem wskutek uchwalenia nowej albo zmienionej regulacji planistycznej.

Po czwarte, patrząc na sytuację z perspektywy wykładni celowościowej, dążąc do objęcia prawem do rekompensaty wszystkich stanów faktycznych, w których ujawnia się szkoda w związku z działalnością normatywną gminy z zakresu planowania przestrzennego, można spostrzec, że spadek ceny nieruchomości istotnie może nastąpić z chwilą przyjęcia uchwały w sprawie ustanowienia nowego planu miejscowego albo jego zmiany, a nawet wcześniej, na etapie przystępowania do sporządzenia planu miejscowego. Ceny nieruchomości zaczynają zwykle spadać nie tyle z dniem podjęcia uchwały rady gminy o przyjęciu planu miejscowego, ile z chwilą, gdy do publicznej wiadomości zostają podane informacje o planowanych w przyszłości na danym terenie zmianach stanu prawnego. Zważyć należy, że trudno jest precyzyjnie ustalić chwilę, w której działania planistyczne gminy, nieprzybierające postaci uchwalenia miejscowego planu, zaczynają oddziaływać na cenę sprzedaży nieruchomości. Fluktuacja cen na rynku nieruchomości przed upływem *vacatio legis* miejscowego planu ma charakter czysto spekulacyjny, płynny i subiektywny. Ustalenie istnienia zależności między spadkiem cen a konkretnym zdarzeniem sprzed wejścia w życie planu miejscowego jest problematyczne. Planowanie przestrzenne jest procesem długotrwałym, dynamicznym oraz wieloetapowym. Trudności sprawiałoby przesądzenie, czy ujawniające się różnice w cenach nieruchomości są efektem przystąpienia do opracowania studium, przegłosowania uchwały w przedmiocie przyjęcia studium, podjęcia prac nad projektem planu miejscowego, jego uchwalenia czy też innych czynników zewnętrznych, niezależnych od gminy. Nie można wykluczyć, że cena nieruchomości w okresie między uchwaleniem a wejściem w życie planu miejscowego zmieni się wielokrotnie, w zależności od ewentualnych modyfikacji w sferze projektowanego przeznaczenia i dopuszczalnego korzystania z nieruchomości wynikających z uchwał zmieniających przyjęty, choć nieobowiązujący jeszcze miejscowy plan. Weryfikacja istnienia związku przyczynowego i wysokości szkody byłyby zatem istotnie utrudnione, przyjmując, że uchwalenie albo zmiana miejscowego planu przed jego wejściem w życie mogłyby stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej. Dodatkowo należy jednak

zdecydowanie podkreślić, że rekompensacie podlega nie tyle zmiana ceny, ile wartości nieruchomości. Wprawdzie wartość nieruchomości zależy od trendów na rynku, a pośrednio (w przypadku wybrania metody porównawczej szacowania wartości nieruchomości) od cen transakcji nieruchomości mających podobne cechy, niemniej relacja między ceną a wartością prawa do niej jest złożona⁷¹⁴. Obniżenie się cen transakcyjnych nieruchomości na danym obszarze nie ma prostego, szybkiego i bezpośredniego przełożenia na ustalenie jej wartości. Przyczyną takiego stanu rzeczy są stosowane przez rzeczoznawców majątkowych metody oszacowania wartości nieruchomości.

Wyeliminowanie wątpliwych argumentów pomaga przedstawić problem interpretacyjny od strony leżących u jego podstaw sprzeczności pomiędzy rezultatami wykładni gramatycznej oraz systemowej. Według mnie, obie z koncepcji prezentowanych w orzecznictwie i nauce prawa opierają się na częściowo słusznych założeniach, więc należy poszukać rozwiązania kompromisowego. Konstruując stanowisko pośrednie, konieczne jest wyważenie norm oraz wartości w odpowiedzialności za szkodę planistyczną.

Należy uwzględnić argumenty z wykładni gramatycznej. Ustawodawca wyraźnie rozróżnia uchwalenie albo zmianę planu miejscowego od jego wejścia w życie. W art. 36 ust. 1, 3 i 4 u.p.z.p. i art. 37 ust. 1 i 11 u.p.z.p. powtarza się zwrot „uchwalenie albo zmiana planu miejscowego”. W art. 37 ust. 11 pkt 1 u.p.z.p. prawodawca posługuje się natomiast oprócz powyższego zwrotu ponadto sformułowaniem „wejście w życie planu miejscowego” na potrzeby obliczeń wartości nieruchomości nieobjętej obowiązującą regulacją planistyczną. Przypisanie dwóm pojęciom jednakowego znaczenia, mimo że w art. 37 ust. 11 pkt 1 u.p.z.p. występują obok siebie w tej samej jednostce redakcyjnej ustawy, byłoby sprzeczne z zakazem wykładni prowadzącej do nadania takiego samego znaczenia różnym zwrotom ustawowym⁷¹⁵. W tym kontekście jako nieprecyzyjna jawi się konkluzja wyroku SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, według której przesłankę uchwalenia albo zmiany planu powinno się zrównać czy też

⁷¹⁴ S. Kalus, M. Habdas, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości rynkowej nieruchomości, [w:] SIA 2012, t. X, s. 82.

⁷¹⁵ L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz, s. 145-146; R. Piszko, Wyznaczniki treści i obowiązywania dyrektyw wykładni prawa w prawoznawstwie i w praktyce prawniczej, s. 174; S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad..., s. 42-43; G. Wierczyński, [w:] Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia, red. J. Warylewskiego, s. 87-90; M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki, s. 290-302. Postulat ten znalazł także odzwierciedlenie w § 10 Rozporządzenia Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2016.283); M. Zirk-Sadowski, R. Hauser, [w:] Wykładnia w prawie administracyjnym. SPA. Tom 4, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, s. 218-219, 221-222.

utożsamiać z jego wejściem w życie. Pojęcia te odnoszą się do różnych etapów procesu stanowienia planu miejscowego, a ich rozróżnienie jest uzasadnione. Wejście w życie planu miejscowego nie może być przecież ujmowane w kategoriach zachowania będącego źródłem szkody. Jedynym zachowaniem przedsięwziętym przez podmiot odpowiedzialny jest podjęcie czynności przygotowawczych, a następnie przegłosowanie uchwały w przedmiocie nowego miejscowego planu albo zmiany funkcjonującego już w obrocie prawnym. Czynność ta różni się od innych przypadków zdarzeń szkodzących. Ogłoszenie uchwały o przyjęciu nowego lub zmianie istniejącego planu miejscowego w dzienniku urzędowym i jego wejście w życie są jedynie następstwami podjęcia uchwały rady gminy. Upływ terminu *vacatio legis* następuje samoistnie, nie zależy od działania podmiotu, zatem powinien być zakwalifikowany jako zdarzenie prawne *sensu stricto*, a nie czynu lub czynności⁷¹⁶. Odpowiedzialność za szkody legalne w przeciwieństwie do odpowiedzialności cywilnej z tytułu czynów niedozwolonych może być tymczasem powiązana tylko z działaniem władzy publicznej. Przesłanką roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest więc uchwalenie albo zmiana miejscowego planu, a nie - jego wejście w życie. Przez tę przesłankę należy rozumieć więc przegłosowanie przez organ uchwałodawczy gminy uchwał w przedmiocie przyjęcia planu miejscowego albo jego zmiany.

Nie można jednak stracić z pola widzenia, że plan miejscowy, podlegając tym samym regułom, co inne akty normatywne, może wywołać skutki prawne dopiero z upływem *vacatio legis*. Wniosek ten wynika wprost z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. w zw. z art. 29 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. i art. 88 ust. 1 K. Normy ustrojowe odzwierciedla art. 29 ust. 1 u.p.z.p., według którego uchwała w przedmiocie przyjęcia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, ale nie wcześniej niż po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa⁷¹⁷. Przed upływem *vacatio legis* można zatem tylko prognozować, jakie skutki prawne pociągnie za sobą ustanowienie tego aktu

⁷¹⁶ Z. Banaszczyk, [w:] SPP. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna, red. M. Safjan, s. 989-990, 1014-1018.

⁷¹⁷ W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie kwestionuje się ważność miejscowych planów, w których umieszczono postanowienie, według którego uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w dzienniku urzędowym z mocą obowiązującą od konkretnej, wskazanej w tym postanowieniu daty. W uzasadnieniach wyroków stwierdzających nieważność sądy administracyjne podnoszą, że data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości lub wprowadzać w błąd. W konsekwencji, taka regulacja jest nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa. Zob. wyrok WSA w Łodzi z 3.12.2020 r., I SA/Łd 394/20, lex nr 3100679; wyrok WSA w Łodzi z 30.10.2020 r., I SA/Łd 98/20, lex nr 3076302; wyrok WSA w Łodzi z 23.10.2020 r., I SA/Łd 399/20, lex nr 3077273; wyrok WSA w Łodzi z 15.10.2020 r., I SA/Łd 94/20, lex nr 3069419; wyrok WSA w Łodzi z 26.08.2020 r., I SA/Łd 88/20, lex nr 3049173; wyrok WSA w Łodzi z 18.08.2020 r., I SA/Łd 89/20, lex nr 3045907; wyrok WSA w Łodzi z 13.08.2020 r., I SA/Łd 57/20, lex nr 3045805; wyrok WSA w Łodzi z 6.08.2020 r., I SA/Łd 150/20, lex nr 3039749; wyrok WSA w Łodzi z 21.11.2019 r., I SA/Łd 675/19, lex nr 2748957.

prawnego. Ze względu na brak szczególnej normy prawnej uchylającej zakaz retroakcji nie można też domniemywać, że plan miejscowy uzyskuje z chwilą jego wejścia w życie moc wsteczną od dnia jego uchwalenia. Intencję powiązania skutków prawnych w zakresie zmiany przeznaczenia lub dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości z wejściem w życie planu miejscowego potwierdzają także niektóre przepisy szczególne. Pomijając możliwość zawieszenia postępowania administracyjnego, dopuszczalność uzyskania ostatecznej decyzji lokalizacyjnej na dotychczasowych zasadach do chwili wejścia w życie uchwalonego planu miejscowego wyraźnie wskazuje na chwilę zmiany stanu prawnego. Ponadto, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę w okresie od uchwalenia do wejścia w życie planu miejscowego, na mocy art. 65 ust. 2 u.p.z.p. zachowuje ona moc prawną także po upływie *vacatio legis*, choćby jego postanowienia były sprzeczne z treścią wydanej decyzji. Gdyby przyjąć, że zmiana stanu prawnego nieruchomości i wynikająca z niej szkoda powstają już w chwili przegłosowania uchwały w przedmiocie przyjęcia planu miejscowego albo jego zmiany, wydanie decyzji lokalizacyjnej albo decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie dotychczasowego stanu prawnego nie byłoby możliwe po podjęciu uchwały przez radę gminy.

Rozwijając konsekwentnie argumentację wyprowadzaną z wykładni systemowej, należy stwierdzić, że uchwalenie planu miejscowego albo jego zmiany nie wpływa ostatecznie na stan prawny nieruchomości. Teoretycznie po przyjęciu planu miejscowego, ale przed jego wejściem w życie, gmina może podjąć kolejne uchwały zmierzające do zmiany tego planu, a nawet jego uchylenia. Gdyby uznać, że szkoda planistyczna powstaje już z chwilą podjęcia uchwały, uprawniony mógłby uzyskać odszkodowanie z powodu ograniczeń, które nigdy nie funkcjonowały w porządku prawnym. Nie można wykluczyć sytuacji, w której gmina podejmuje uchwałę o uchyleniu albo zmianie przyjętego wcześniej planu miejscowego przed jego wejściem w życie. Gmina mogłaby wprawdzie żądać wówczas zwrotu spełnionego bez podstawy prawnej świadczenia odszkodowawczego na podstawie art. 405 i n. k.c., jednak nie miałaby pewności co do wypłacalności wzbogaconego. Stwarzałoby to nieuzasadnione zagrożenie dla interesów podmiotu zobowiązanego. Gmina ponosi odpowiedzialność cywilną nie tyle za działania pozostające w sferze mniej lub bardziej prawdopodobnych zamierzeń, ile za dokonane w związku z wykonywaniem władzy publicznej.

Rozwiązanie pozornego konfliktu między wynikami wykładni gramatycznej a systemowej znajduje się w dalszej części analizowanej normy prawnej. Sformułowanie „uchwalenie albo

zmiana planu miejscowego” należy odczytywać w kontekście całego przepisu, w tym także pozostałych przesłanek kształtujących odpowiedzialność za szkodę planistyczną. Zarówno art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jak i art. 36 ust. 3 u.p.z.p. są podobnie skonstruowane, a ustawodawca kładzie w nich nacisk na skutek uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany. Skutkiem uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany ma być bowiem brak możliwości lub istotne ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem albo obniżenie jej wartości. Ustawodawca używa w obu przepisach czasownika dokonanego w czasie przeszłym („stało się”, „uległa”). Przepisanie gminie odpowiedzialności zależy więc od zaistnienia opisanych skutków, które mają pozostawać w związku z uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego. Warunkowanie żądania naprawienia szkody od wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości albo spadku jej wartości wskazuje na intencję ustawodawcy, żeby uprawnienia te powstały dopiero w chwili wejścia w życie planu miejscowego. Przed upływem czasu określonego dla potrzeb *vacatio legis* nie dochodzi do ograniczenia praw do nieruchomości, ani też będącego ich następstwem obniżenia jej wartości.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe aspekty zagadnienia wypada sformułować konkluzję, że przesłanka uchwalenia albo zmiany miejscowego planu jest spełniona już z chwilą przyjęcia stosownej uchwały przez radę gminy. Niemniej, szkoda planistyczna i zobowiązanie do jej naprawienia mogą powstać dopiero z chwilą wejścia w życie uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia nowego albo zmienionego miejscowego planu. Wymóg wejścia w życie tej uchwały (czyli w istocie wejścia w życie miejscowego planu) dla powstania zobowiązania do naprawienia szkody planistycznej przewidziano w drugiej przesłance pozytywnej. Zostało w niej bowiem zawarte zastrzeżenie uzależniające istnienie tego zobowiązania od ujawnienia się określonego skutku. Nie można więc ani utożsamiać uchwalenia miejscowego planu z jego wejściem w życie, ani także upatrywać początku odpowiedzialności za szkodę planistyczną w chwili przyjęcia uchwały przez radę gminy. Przegłosowanie tej uchwały jest przejawem ziszczenia się zaledwie jednej z trzech przesłanek pozytywnych, które muszą być spełnione łącznie, aby roszczenie o naprawienie szkody planistycznej mogło powstać. Nawiązując do rozważań poświęconych charakterystyce miejscowego planu jako pewnego rodzaju aktu normatywnego, ostatecznie należy zdecydowanie opowiedzieć się za poglądem, że jego postanowienia powinny uzyskać walor skuteczności, żeby mogły być podstawą roszczeń o wyrównanie szkody planistycznej.

Zaakceptowanie zaprezentowanego stanowiska pociąga za sobą istotne skutki nie tylko dla ustalenia chwili nabycia roszczeń, lecz też pośrednio dla wskazania podmiotu uprawnionego do skutecznego ich wykonywania. Skoro należy przyjąć, że roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie powstają z chwilą uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, lecz dopiero z chwilą wejścia w życie uchwały rady gminy w przedmiocie przyjęcia nowego albo zmienionego miejscowego planu, modyfikacje podmiotowe zaistniałe przed tą chwilą są irrelewantne dla oznaczenia kręgu uprawnionych. Tytułem przykładu, jeśli w dniu przegłosowania uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia miejscowego planu właścicielem nieruchomości był podmiot, który rozporządził nią przed wejściem w życie tej uchwały, nie on nabędzie roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Uprawnionym do żądania wyrównania szkody byłby ten, kto uzyskał tytuł prawny do nieruchomości po uchwaleniu albo zmianie miejscowego planu, o ile nadal to prawo przysługiwało mu w dniu wejścia w życie miejscowego planu. Roszczenie z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. może nabyć więc ten, komu przysługiwało prawo do nieruchomości w dniu wejścia w życie miejscowego planu.

2.4. Modyfikacja przesłanki uchwalenia albo zmiany miejscowego planu

Jak zasygnalizowano wcześniej, od 19.09.2020 r. gmina nie ponosi odpowiedzialności za szkodę planistyczną, jeżeli uchwalenie miejscowego planu albo jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa. Podmiotem, który przejął obowiązek wyrównania uszczerbków tego rodzaju, jest Skarb Państwa reprezentowany przez jednostkę organizacyjną władającą terenem zamkniętym. Ze względu na ograniczone rozmiary pracy oraz niewielkie znaczenie praktyczne wprowadzonej nowelizacji szczegółowe jej omówienie nie jest możliwe. Należy poprzestać na krótkich zaledwie wyjaśnieniach dotyczących zakresu odpowiedzialności władającego terenem zamkniętym.

Zmiana podmiotu odpowiedzialnego zależy od wykazania, że uchwalenie w miejscowym planie postanowienia ograniczającego korzystanie z nieruchomości wynikało z konieczności uwzględnienia potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. W przesłance nie zostało jednak wprost przesądzone, że obejmuje ona tylko przypadki ustanowienia ograniczeń związanych z wyznaczeniem na danym obszarze terenu zamkniętego. Na tle ustawowej formuły przesłanki pojawia się wątpliwość, czy zmiana podmiotu odpowiedzialnego mogłaby następować także wtedy, gdyby miejscowy plan ustalał ograniczenia w prawie do nieruchomości spowodowane uwzględnieniem potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, które nie pozostają związku

z wyodrębnieniem na danym obszarze terenu zamkniętego. Ustawodawca realizuje wszakże potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa również w inny sposób niż przez utworzenie terenu zamkniętego⁷¹⁸. Według mnie, należy przyjąć, że zmiana podmiotu odpowiedzialnego za szkodę planistyczną w oparciu o przedstawioną przesłankę następuje tylko wtedy, gdy ograniczenia prawa własności nieruchomości ustanawiane w miejscowym planie są związane z wyznaczeniem terenu zamkniętego. Przemawia za tym kilka argumentów. Po pierwsze, korelacja między definicją legalną terenu zamkniętego a modyfikacją omawianej przesłanki, na mocy której dochodzi do przeniesienia odpowiedzialności za szkodę planistyczną z gminy na władającego tym terenem. Ponownie wypada w tym miejscu przypomnieć tę definicję. Art. 2 pkt 9 u.p.g.k. w zw. z art. 2 pkt 11 u.p.z.p. stanowią, że: „terenem zamkniętym jest teren zastrzeżony ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określony przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych”. Skoro wyłączenie odpowiedzialności gminy za szkodę planistyczną powinno być związane z ustaleniem ograniczeń z powodu obronności oraz bezpieczeństwa państwa, a w tym właśnie celu ustanawia się teren zamknięty, mogą one mieć związek z wyznaczeniem terenu zamkniętego, na którym są one realizowane. Po drugie, wykładnia celowościowa zdaje się potwierdzać, że intencją ustawodawcy nowelizującego przesłankę uchwalenia albo zmiany miejscowego planu w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. było dążenie do ustalenia zasad odpowiedzialności nowego dłużnika i rozgraniczenia tych przypadków od sytuacji, w których obowiązek naprawienia szkody spoczywa na gminie. Należy mieć na uwadze, że zmiany w obrębie przesłanki i podmiotu odpowiedzialnego zostały dokonane na postawie tej samej nowelizacji. Po trzecie, nieuzasadnionym byłoby, aby odpowiedzialność za szkodę planistyczną miała ciążyć na władającym terenem zamkniętym, gdyby postanowienia, na mocy których nastąpiło ograniczenie praw do nieruchomości, wynikały ze swobodnej woli gminy, realizującej przyznaną jej ustawą samodzielność planistyczną. Wprowadzenie nowego

⁷¹⁸ Przykładowo można wymienić chociażby art. 1 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. nawiązujący do pojęcia obronności oraz bezpieczeństwa państwa w kontekście kryteriów, jakie należy wziąć pod uwagę podczas podejmowania działań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni. W uchylonym z dniem 2.01.2014 r. Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 7.05.2004 r. w sprawie sposobu uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa w § 1 ust. 2 pkt 1-6 tegoż aktu prawnego również pojawiało się pojęcie potrzeb uwzględnienia obronności i bezpieczeństwa, także w kontekście planowania przestrzeni. W § 4 pkt 4 Rozporządzenia wskazywano, że potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa w planie miejscowym były uwzględniane przez określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. W § 1 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z 24.08.2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, obok nieruchomości przeznaczonych wyłącznie do celów wojskowych, wymieniono natomiast nieruchomości wykorzystywane na siedziby sądów, prokuratur, zakładów poprawczych, jak również na zakwaterowanie osób skazanych, tymczasowo aresztowanych i odosobnionych, o których mowa w przepisach o stanie wyjątkowym, a także - uchodźców, azylantów i osób podlegających wydaleniu. Pojęcie to odwołuje się zatem w prawie do różnych zagrożeń i sposobów ich zwalczania. Por. P. Zacharczuk, *Obszary specjalne...*, s. 676, 708.

podmiotu odpowiedzialnego obok gminy uzasadnia się bowiem tylko istotnym ograniczeniem samodzielności podejmowania przez nią określonych regulacji w miejscowym planie. Nie ma aksjologicznego wytłumaczenia dla wyłączenia odpowiedzialności gminy, gdy postanowienia przyjmowane przez nią w miejscowym planie nie są związane z działalnością innych organów władzy publicznej. Należy pamiętać, że odpowiedzialność gminy za szkody planistyczne ma charakter zasady, a wszelkie przypadki jej przeniesienia na inne podmioty – wyjątku od niej. Po czwarte, powiązanie odpowiedzialności władającego terenem zamkniętym ze szkodami wywołanymi ustaleniem ograniczeń w celu realizacji potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, które nie mają związku z wyznaczeniem granic terenu zamkniętego, stwarzałoby szerokie pole do dokonywania subiektywnej oceny i prowadzenia erystycznej argumentacji ukierunkowanej na przerzucenie odpowiedzialności na inny podmiot. Podmiot poszkodowany napotykałby trudności w weryfikacji, czy postanowienie miejscowego planu ograniczające jego prawo do nieruchomości miało na celu zaspokojenie potrzeb w zakresie obronności lub bezpieczeństwa państwa. Trudności te prowadziłyby do rozmycia w praktyce granic między odpowiedzialnością gminy i podmiotu władającego terenem zamkniętym.

Przekładając powyższe uwagi na konkretne wskazówki pozwalające na rozdzielenie zakresów odpowiedzialności obu podmiotów, należy wskazać, że władający terenem zamkniętym jest zobowiązany do wyrównania każdej szkody, która powstała w związku z ujawnieniem w miejscowym planie ustanowionego w odrębnym trybie terenu zamkniętego. Ustawodawca w różnym stopniu ogranicza wprawdzie samodzielność planistyczną w zakresie ustanawiania norm kształtujących ład przestrzenny w zależności od rodzaju terenu zamkniętego, a ponadto pozostawił gminie możliwość ustalania ograniczeń korzystania z nieruchomości obrębie stref ochronnych, niemniej w każdym przypadku przyczyną powstania szkody jest realizowanie na terenie zamkniętym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Jako że możliwe jest nadal wykazanie związku przyczynowego między działalnością władającego terenem zamkniętym a powstałą szkodą, odpowiedzialność gminy powinna być wyłączona. W konsekwencji, gmina uwolni się od obowiązku naprawienia szkody planistycznej niezależnie od tego, jaki rodzaj terenu zamkniętego został ustanowiony (wojskowy czy kolejowy), a także bez względu na to, czy ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości wyniknęło z objęcia obszaru granicami terenu zamkniętego, czy też z wyznaczenia wokół niego strefy ochronnej.

3. Ograniczenie uprawnienia do korzystania z nieruchomości

3.1. Wprowadzenie

W drugiej przesłance pozytywnej roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części został dookreślony rodzaj uszczerbku majątkowego polegającego na naprawieniu. Przesłanka ta znajduje zastosowanie w dwóch różnych sytuacjach. Po pierwsze, reguluje ona przypadek, gdy w związku z wejściem w życie planu miejscowego korzystanie z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Po drugie, obejmuje ona również sytuację, w której w związku z wejściem w życie miejscowego planu korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe albo istotnie ograniczone. Powstanie roszczeń zależy od ziszczenia się jednej z opisanych w nich sytuacji, ponieważ zostały one połączone spójnikiem alternatywy łącznej⁷¹⁹. W obu częściach drugiej przesłanki powtarzają się dwa sformułowania. Ustawodawca wymaga, aby wynikłe w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu ograniczenie ujawniło się w korzystaniu z nieruchomości, niezależnie od tego, czy polega na uszczupleniu w zakresie dotychczasowego sposobu korzystania z niej, czy też dotychczasowego korzystania zgodnego z jej przeznaczeniem. W obydwu przypadkach koniecznym jest również, żeby ograniczenie w korzystaniu charakteryzowało się pewnym minimalnym stopniem ingerencji. Można wyciągnąć przed nawias wspólne części przesłanki, ażeby poczynić uwagi dotyczące całej jej konstrukcji.

Na wstępie warto poczynić parę spostrzeżeń poświęconych wyjaśnieniu, jakie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości podlegają naprawieniu w ramach odpowiedzialności za szkodę planistyczną. W orzecznictwie zdecydowanie przeważa stanowisko, według którego przesłanki roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. są spełnione nie tylko wtedy, gdy miejscowy plan ogranicza korzystanie z nieruchomości w sposób, jaki właściciel rzeczywiście realizuje, ale też wtedy, gdy udaremnia nawet potencjalną, chociaż nieurzeczywistnioną, możliwość korzystania z niej w określony sposób. W wypowiedziach judykatury myśl tę często ujmuje się w ten sposób, że w świetle art. 36 ust. 1 u.p.z.p. na równi z dotychczasowym faktycznym korzystaniem z nieruchomości traktuje się sposób korzystania potencjalnie dopuszczalny. Nie ma znaczenia dla istnienia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, czy uprawniony

⁷¹⁹ Tak też: I. Fisz, *Roszczenia związane...*, s. 317, 321-322. Odmiennie: K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 25.

podjął działania zmierzające do urzeczywistnienia potencjalnej możliwości korzystania ze swojej nieruchomości, ani czy w ogóle przewidywał możliwość wykorzystania nieruchomości w ten potencjalny sposób⁷²⁰. Z istoty prawa podmiotowego, w tym prawa własności oraz użytkownika wieczystego, wynika uprawnienie do podejmowania decyzji, w jakim zakresie właściciel albo użytkownik wieczysty chce z niego korzystać. Ustawa nie nakłada na niego obowiązku wykonywania prawa. W orzecznictwie stawia się jednak wymóg, żeby potencjalna możliwość korzystania z nieruchomości, którą plan miejscowy ograniczył albo zniósł, była zgodna z prawem, konkretna i realna w danym stanie faktycznym⁷²¹. Niezrealizowana, ale potencjalna możliwość korzystania nie może być czysto hipotetyczna lub nieosiągalna, co pociąga za sobą konieczność wykazania w dostatecznym stopniu prawdopodobieństwa jej urzeczywistnienia, gdyby miejscowy plan nie został przyjęty. Zastrzeżenie w orzecznictwie zgodności z prawem korzystania z nieruchomości sprawia, że z zakresu odpowiedzialności za szkodę planistyczną są wyłączone sytuacje, gdy uprawniony powołuje się na samowolę budowlaną lub inne własne albo cudze bezprawne zachowanie jako podstawę utraconego, potencjalnego korzystania z nieruchomości. Pogląd uznający potrzebę badania potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości, a nie tylko - zrealizowanego faktycznego korzystania z niej według stanu na dzień wejścia w życie miejscowego planu dominuje również w nauce prawa⁷²².

W doktrynie wyrażono także - jak się zdaje poboczny - pogląd, w myśl którego nowelizacja art. 37 ust. 11 u.p.z.p. zawęziła w pewnym zakresie przesłankę w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. tylko do naruszeń w faktycznie wykonywanym korzystaniu z niej⁷²³. Według jego adherentów w razie uchwalenia miejscowego planu dla terenów nieregulowanych uprzednio obowiązującym miejscowym planem nie można zatem wywodzić roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. z utraty

⁷²⁰ Zob. wyrok SN z 19.12.2006 r., V CSK 332/06, lex nr 421051; wyrok SN z 8.01.2009 r., I CNP 82/08, lex nr 508833; wyrok SN z 11.09.2009 r., V CSK 46/09, lex nr 1615043; wyrok SN z 5.07.2012 r., IV CSK 619/11, lex nr 1228453; wyrok SN z 9.04.2015 r., II CSK 336/14, lex nr 1683406; wyrok z 19.09.2016 r., V CSK 117/16, niepubl.; postanowienie SN z 29.05.2018 r., II CSK 45/18, niepubl.; wyrok SN z 22.03.2019 r., I CSK 52/18, lex nr 2652429; wyrok SA w Krakowie z 12.09.2019 r., I ACa 851/18, lex nr 2891709; wyrok SA w Warszawie z 27.06.2019 r., V ACa 123/19, lex nr 2726850; wyrok SA w Rzeszowie z 18.06.2019 r., I ACa 504/18, lex nr 2784370; wyrok SA w Krakowie z 31.05.2019 r., I ACa 589/18, lex nr 2848111; wyrok SA w Warszawie z 28.12.2018 r., I ACa 610/17, lex nr 2627883; wyrok SA w Białymstoku z 30.09.2019 r., I ACa 803/18, lex nr 2753771.

⁷²¹ Zob. postanowienie SN z 22.11.2018 r., V CSK 235/18, lex nr 2581775.

⁷²² Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 354-355; M. J. Nowak, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 185; P. M. Woroniecki, Prawnofinansowe konsekwencje uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, [w:] N. 2020/1, s. 91; T. Sobel, Roszczenia właściciela... (cz. I), s. 54; J. J. Zięty, Roszczenia właściciela..., s. 54; I. Fisz, Roszczenia związane..., s. 317.

⁷²³ Por. I. Zachariasz, Funkcje planu miejscowego..., s. 35; Ł. Dumin, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 231; M. J. Nowak, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 195.

wyłącznie potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości. Podlegające naprawieniu ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości polega w takim wypadku tylko na tym, że właściciel faktycznie korzystający w określony sposób z nieruchomości nie może po wejściu w życie miejscowego planu kontynuować wykonywania swojego prawa w dotychczasowy sposób. Rozumowanie to opiera się na obserwacji, że skoro według art. 37 ust. 11 pkt 1 u.p.z.p. należy ustalać wartość nieruchomości przed zdarzenia szkodzącego tylko w oparciu o faktyczne użytkowanie terenu i gruntu według stanu z dnia wejścia w życie miejscowego planu, szkodą planistyczną nie może być możliwy, ale niezrealizowany, sposób korzystania z niej.

Uzupełniając argumentację wspierającą słuszne, dominujące stanowisko, można wskazać, że nowelizacja art. 37 ust. 11 u.p.z.p. nie może wpływać na wykładnię przesłanek roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Ustawodawca nie zdecydował się na jednoczesną nowelizację tego przepisu. Art. 37 ust. 11 u.p.z.p. reguluje jedynie sposób ustalenia wartości nieruchomości. Przepis ten pełni zatem rolę drugorzędną, znajdując zastosowanie w drugiej kolejności, na etapie oceny wysokości należnego odszkodowania. W pierwszej natomiast kolejności należy ustalić zakres powstałego uszczerbku, co następuje w oparciu o art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Zakreślone w ten sposób rozmiary szkody nie powinny ulegać zawężeniu na podstawie przepisu, który ma na celu jedynie dostarczyć reguł obliczenia wartości jednego ze składników uszczuplonego majątku na dzień poprzedzający wejście w życie miejscowego planu. Wykładnia zawężająca art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., którą proponują niektórzy przedstawiciele doktryny, byłaby rażąco sprzeczna z konstytucyjnym standardem ochrony własności. Prowadziłaby do pozbawienia właściciela prawa do domagania się naprawienia szkody planistycznej, jeśli nie zdążyłby zrealizować przed wejściem w życie miejscowego planu potencjalnej możliwości korzystania ze swojej nieruchomości. Ochronie prawnej podlegałby tylko faktyczny sposób korzystania z nieruchomości. Ograniczenie odpowiedzialności gminy tylko do tych sytuacji czyniłoby uprawnienia właściciela w dużej mierze iluzorycznymi. W przypadkach, w których doszło do wydania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę jeszcze przed wejściem w życie miejscowego planu, właściciel zachowuje bowiem możliwość kontynuowania określonego w niej sposobu korzystania z nieruchomości. Zgodnie z art. 65 ust. 2 u.p.z.p. organ, który przed wejściem w życie miejscowego planu wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, nawet w wypadku ujawnienia się sprzeczności z miejscowym planem nie może stwierdzić jej wygaśnięcia, jeśli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Trudno byłoby zaakceptować, że prawo do

żądania naprawienia szkody planistycznej miałoby przysługiwać właścicielowi wtedy, gdy nie doznał on uszczerbku w związku z wejściem w życie miejscowego planu. W rezultacie, można stwierdzić, że art. 37 ust. 11 u.p.z.p. nie został skorelowany z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., a jego wykładnia powinna być przeprowadzona w taki sposób, aby nie uchybić dyspozycji przepisu statuującego zasady i zakres odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Art. 37 ust. 11 u.p.z.p. miał bowiem na celu jedynie ułatwić stosowanie art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., a nie zaś – doprowadzić do zmniejszenia zakresu odszkodowania należnego na podstawie roszczenia poszkodowanego.

Przyjmując powyższe stanowisko, nie sposób podzielić pogląd wyrażany niekiedy w nauce prawa i orzecznictwie z przytoczeniem argumentacji wyprowadzanej z wykładni językowej, w myśl którego możliwość korzystania z nieruchomości w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p., nie jest elementem oceny prawnej, lecz - stanu faktycznego⁷²⁴. Nie powinno budzić wątpliwości, zwłaszcza w świetle uwag dotyczących skutków oddziaływania planu miejscowego na prawo własności nieruchomości (Rozdział II, pkt 3.2.-3.4.), że uprawnienie do korzystania z niej jest ukształtowane na podstawie przepisów prawa cywilnego i administracyjnego, regulujących sferę możliwości podejmowania określonego zachowania względem rzeczy. Punktem wyjścia dla oceny, czy zakreślona granicami prawa podmiotowego sfera możliwości zachowania się właściciela została ograniczona wskutek ingerencji władzy publicznej, są więc powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Ograniczenie korzystania z nieruchomości, skoro polega na uszczupleniu wiązki uprawnień, należy zatem oceniać w kategoriach prawnych.

Osobnym pytaniem jest natomiast, czy potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości, ocenianą w świetle całokształtu obowiązującego porządku prawnego, należy utożsamiać tylko z przesłanką zmiany dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, czy także weryfikować w kontekście zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z niej. Ujmując ten problem od innej strony, wymaga rozważenia, czy prawnie dopuszczalna, aczkolwiek nierealizowana w

⁷²⁴ Zob. wyrok SA w Krakowie z 28.02.2018 r., I ACa 1019/17, lex nr 2490281. W powołanym wyroku SA w Krakowie stwierdził, że w ustawie przestrzennej i innych aktach prawnych regulujących prawa do rzeczy lub gospodarowanie nieruchomościami nie zostało zdefiniowane pojęcie korzystania z nieruchomości i nie nadaje się mu szczególnego znaczenia w języku prawnym. Sąd, powołując się na znaczenie słowa „korzystać” w języku potocznym, uznał, że niewątpliwie odnosi się ono do stanu faktycznego, nie zaś oceny prawnej. SA w Krakowie dalej popadł jednak w sprzeczność, podnosząc, że w ramach dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości ustala się nie tylko uprzednie faktyczne jej wykorzystanie, ale także bada, jak potencjalnie mogła być ona wykorzystywana. Aprobując o powyższym twierdzeniu w powołanym orzeczeniu wypowiedział się M. J. Nowak. Zob. J. J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 54; M. J. Nowak, *Ekonomiczne konsekwencje uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] N. 2020/1, s. 20.

danym stanie faktycznym, możliwość korzystania z nieruchomości polega jedynie na tym, że właściciel nie może korzystać z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem, czy też na tym, że właściciel nie może zrealizować potencjalnego i legalnego dotychczas sposobu korzystania z nieruchomości. Poczynione uwagi na temat wadliwości interpretacji ograniczającej zakres odpowiedzialności planistycznej do sytuacji uszczuplenia w wykonywanych uprawnieniach do nieruchomości, nie uprzedzają rozstrzygnięcia rozważanego zagadnienia. Odpowiedź na postawione pytanie jest o tyle ważka, że wpływa na wykładnię przesłanki z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w części opisującej podlegające naprawieniu szkody powstałe w związku z wejściem w życie miejscowego planu, w szczególności pozwala zakwalifikować określone przypadki ograniczeń do jednego z dwóch wariantów przesłanki.

Jeśli naruszenie potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości w całości zostało ujęte w drugiej części przesłanki, w której nawiązano do zmiany przeznaczenia nieruchomości, jej pierwsza część, odnosząca się do zmian w sposobie dotychczasowego korzystania, musiałaby, nie odwołując się do potencjalnej możliwości, obejmować tylko ograniczenia w faktycznie zrealizowanym na nieruchomości sposobie korzystania. Jeśli zaś ograniczenia w potencjalnej możliwości korzystania odnoszą się do obu części przesłanki, musiałby istnieć potencjalny sposób korzystania z nieruchomości, który nie pokrywałby się z zakresem pojęcia korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem.

Nie zostało dotąd wypracowane jednolite stanowisko w doktrynie i orzecznictwie, w którym zagadnienie to byłoby rozstrzygnięte. Przedstawiciele doktryny rzadko podejmują rozważania w tej materii, a nieliczne badania są często prowadzone na tle ogólnej regulacji przestrzennej, nie zaś - w kontekście samej odpowiedzialności za szkodę planistyczną. W wypowiedziach orzecznictwa pokutuje błędne przeświadczenie, że możliwe jest przeprowadzenie zgodnej z intencjami ustawodawcy i prawidłowej analizy przesłanek roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w oderwaniu od innych przepisów i instytucji tej ustawy. Niekiedy podczas analizy przesłanki korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem używa się wręcz określeń rażąco nieprawidłowych z punktu widzenia instytucji planowania przestrzennego, bez względu na sposób rozwiązania problemu, takich jak, np. „potencjalne przeznaczenie”⁷²⁵. W rezultacie, pojęcie korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem w orzecznictwie pojmuje

⁷²⁵ Zob. wyrok SN z 22.03.2019 r., I CSK 52/19, lex nr 2652429. Przeznaczenie nieruchomości nigdy nie jest potencjalne. Można co najwyżej twierdzić, że rzeczywiste przeznaczenie nieruchomości może wpływać na to, jak potencjalnie można z niej korzystać. Potencjalne przeznaczenie to w istocie przeznaczenie nieistniejące.

się rozmaicie, lecz najczęściej utożsamia się je z całą, ujmowaną abstrakcyjnie sferą możliwości korzystania z danej nieruchomości. Patrząc z tej perspektywy, dotychczasowe korzystanie z nieruchomości sprowadza się do faktycznego, zrealizowanego już wykonywania prawa⁷²⁶. Ustalenie, w jaki sposób należy rozumieć pojęcie korzystanie z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem, jest zatem kluczowe dla interpretacji całej przesłanki oraz odpowiedzi na postawione pytanie.

Na problem ten można spojrzeć również przez pryzmat wątpliwości, czy nieruchomości, która nie jest objęta regulacją miejscowego planu, może mieć ustalone przeznaczenie. Poza sporem pozostaje stwierdzenie, że przeznaczenie nieruchomości może być określone w miejscowym planie. Różnie interpretuje się natomiast sytuacje, w których nieruchomości nie znajduje się w obszarze podlegającym regulacji miejscowego planu. Rozstrzygnięcie tej kwestii pomaga rozdzielić szkody powstałe w następstwie zmiany przeznaczenia od tych, które wynikają ze zmiany w zakresie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości.

Większość stanowisk zajmowanych w orzecznictwie w odniesieniu do tego problemu w ogóle nie doczekała się uzasadnienia, a sądy cywilne sporadycznie przedstawiają tylko szczątkową argumentację dla przyjętych stanowisk. Trudności przysparza stwierdzenie, który pogląd jest przeważający w orzecznictwie. Według jednego z zapatrywań przeznaczenie nieruchomości można odczytać z postanowień studium i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie jest ona objęta planem miejscowym. Dla uzasadnienia tego poglądu sądy powołują się na treść art. 154 ust. 2 u.g.n. oraz art. 4 ust. 2 i art. 59 u.p.z.p. Przytoczone przepisy ustawy przestrzennej stawiają wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla określenia sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w razie braku miejscowego planu, co w ocenie zwolenników tego poglądu świadczy, że decyzja ta w świetle literalnego brzmienia powołanych przepisów określa przeznaczenie nieruchomości. Zgodnie zaś z powoływanym przez sądy art. 154 ust. 2 u.g.n. stanowi, że w razie braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium

⁷²⁶ Zob. wyrok SN z 22.03.2019 r., I CSK 52/18, lex nr 2652429; wyrok SN z 19.10.2016 r., V CSK 117/16, lex nr 2192629; wyrok SA w Warszawie z 5.11.2019 r., I ACa 242/19, lex nr 2752572; wyrok SA w Białymstoku z 30.09.2019 r., I ACa 803/18, lex nr 2753771; wyrok SN z 22.11.2013 r., II CSK 98/13, lex nr 1418725; wyrok SN z 13.06.2012 r., II CSK 639/11, lex 1229962; postanowienie SN z 22.11.2018 r., V CSK 235/18, lex nr 2581775; wyrok SA w Krakowie z 8.12.2017 r., I ACa 740/17, lex nr 2521840; wyrok SN z 19.12.2006 r., V CSK 332/06, lex nr 421051.

lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁷²⁷. Na przeciwległym biegunie znajduje się pogląd, zgodnie z którym przeznaczenie nieruchomości może być ustalone tylko w miejscowym planie⁷²⁸. Z jednej strony często uważa się, że przeznaczenie nieruchomości może wynikać z każdego rodzaju dokumentu planistycznego, a z drugiej strony niekiedy jest zgłaszane stanowisko, w myśl którego jedynie plan miejscowy może służyć oznaczeniu jej przeznaczenia. W orzecznictwie popularnością cieszą się także stanowiska pośrednie. Według zwolenników koncepcji kompromisowych możliwość korzystania z nieruchomości nieobjętej miejscowym planem zgodnie z jej przeznaczeniem może być dookreślona tylko w ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Studium, które jest jedynie aktem wewnętrznym, nie może bowiem wpływać na prawa i obowiązki obywateli, zwłaszcza nie kształtuje sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości⁷²⁹. Do prób stworzenia rozwiązań kompromisowych można zaliczyć również stanowisko SN wyrażone w wyroku z 22.03.2019 r., I CSK 52/18, w którym stwierdzono, że wprowadzenie studium nie może służyć do określenia przeznaczenia terenu, bo może ono wynikać tylko z planu miejscowego, niemniej przyjąć należy, że określenie w nim funkcji danego terenu, w którym przeważa zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, ukierunkowuje dalsze planowanie na tę zabudowę. Należy zatem brać pod uwagę treść studium podczas ustalania, czy uchwalenie albo zmiana miejscowego planu doprowadziła do ograniczenia korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem⁷³⁰.

Problem wyróżnienia kategorii aktów i dokumentów planistycznych, w których może być ustalone przeznaczenie nieruchomości i związane z nim zagadnienie oddzielenia przesłanki ograniczeń w sferze możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem od zachodzących w sferze możliwości korzystania z niej dotychczasowy sposób tylko połowicznie znalazły się w obszarze zainteresowania doktryny. Zważywszy na daleko idące zróżnicowanie wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa i dominację rozważań przeprowadzonych z punktu

⁷²⁷ Zob. wyrok SN z 10.01.2019 r., II CSK 714/18, lex nr 2604279; wyrok SA w Warszawie z 21.02.2019 r., I ACa 119/18, lex nr 2637221; wyrok SA w Warszawie z 5.11.2019 r., I ACa 242/19, lex nr 2752572; wyrok SO w Poznaniu z 27.11.2017 r., XII C 895/16, lex nr 2410603.

⁷²⁸ Zob. wyrok SA w Białymstoku z 28.05.2014 r., I ACa 108/14, lex nr 1473624.

⁷²⁹ Zob. wyrok SA w Białymstoku z 30.09.2019 r., I ACa 803/18, lex nr 2753771; wyrok SA w Warszawie z 8.10.2019 r., I ACa 1672/16, lex nr 2753737; wyrok SA w Krakowie z 31.05.2019 r., I ACa 589/18, lex nr 2848111; postanowienie SN z 22.11.2018 r., V CSK 235/18, lex nr 2581775; wyrok SA w Krakowie z 8.12.2017 r., I ACa 740/17, lex nr 2521840; wyrok SN z 19.10.2016 r., V CSK 117/16, lex nr 2192629; wyrok SN z 13.05.2016 r., III CSK 271/15, lex nr 2067078; wyrok SA w Szczecinie z 23.04.2014 r., I ACa 89/14, lex nr 1466954; wyrok SN z 22.11.2013 r., II CSK 98/13, lex nr 1418725; wyrok SN z 13.06.2012 r., II CSK 639/11, lex nr 1229962; wyrok SA w Warszawie z 9.02.2016 r., I ACa 1152/14, lex nr 1680049.

⁷³⁰ Zob. wyrok SN z 22.03.2019 r., I CSK 52/18, lex 2652429. Zob. M. J. Nowak, Ekonomiczne konsekwencje uchwalenia miejscowego planu..., s. 19.

widzenia prawa administracyjnego, wydaje się zbędne dla celów pracy pełne zreferowanie wszystkich zajętych stanowisk. Poniższa prezentacja ma charakter przekrojowy. Zgłaszane w literaturze poglądy można, mimo rozbieżności na szczegółowym poziomie, zszeregować do dwóch grup. W pierwszej można umieścić wypowiedzi, z których wynika dopuszczalność dekodowania przeznaczenia nieruchomości z indywidualnych decyzji administracyjnych. Do drugiej można zaś zaliczyć poglądy, według których tylko miejscowy plan może określać przeznaczenie nieruchomości.

Poglądy, które spełniają kryteria wyodrębnienia pierwszej grupy, reprezentują w nauce prawa w szczególności: J. Ceranek, M. Szewczyk, K. Świdorski i J. J. Zięty.

J. Ceranek przyjmuje, odwołując się do poglądów organów wykonawczych⁷³¹, że korzystanie z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem może być ustalone nie tylko w miejscowym planie, ale także w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Badać należy zatem w ramach przesłanki roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jak nieruchomość można było zagospodarować w świetle postanowień poprzednio obowiązującego miejscowego planu albo zgodnie z ostatecznymi decyzjami administracyjnymi⁷³².

M. Szewczyk dostrzega, że w przeciwieństwie do unormowania celów i skutków uchwalenia planu miejscowego w art. 4 ust. 1 u.p.z.p., ustawodawca w art. 4 ust. 2 u.p.z.p. nie postanowił, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu służy ustaleniu przeznaczenia terenu. Na poziomie ustawy określenie warunków zagospodarowania i zabudowy w decyzji administracyjnej nie prowadzi więc do ustalenia przeznaczenia nieruchomości. Autor zgłasza jednak na tym tle krytyczną uwagę pod adresem ustawodawcy, podnosząc, że ostateczna decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu praktycznie przesądza w sposób prawnie wiążący i skuteczny *erga omnes* o przeznaczeniu nieruchomości, w szczególności o tym, jaki rodzaj inwestycji może być na niej zrealizowany. Pominięcie w art. 4 ust. 2 u.p.z.p. skutku wydania decyzji w zakresie dookreślenia przeznaczenia nieruchomości jawi się w jego ocenie jako błąd⁷³³.

⁷³¹ Zob. Stanowisko Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju wyrażone w odpowiedzi na interpelację nr 33429 z 30.07.2015 r.

⁷³² J. Ceranek, Problematyczne odszkodowanie za nieruchomość, z której korzystanie stało się niemożliwe lub ograniczone, [w:] N. 2018/10, s. 13.

⁷³³ M. Szewczyk, [w:] Prawo zagospodarowania..., s. 209-210.

K. Świdorski uznaje, że w razie braku miejscowego planu przeznaczenie nieruchomości może być ustalone w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W ocenie autora decyzja ta zastępuje plan miejscowy i wywołuje takie same skutki jak jego uchwalenie dla określonego terenu. Funkcji tej nie może pełnić decyzja o warunkach zabudowy, w której określa się wyłącznie dopuszczalny sposób korzystania z nieruchomości, pomijając kwestię ustalenia jej przeznaczenia⁷³⁴.

J. J. Zięty wyraża zaś pogląd, że istnieją nieruchomości z ustalonym przeznaczeniem i takie, których przeznaczenie nie zostało ustalone. Autor stwierdza, że przeznaczenie może wynikać z planu miejscowego lub innych dokumentów. Chociaż nie zostało wprost wyjaśnione, o jakie inne dokumenty chodzi, z dalszej wypowiedzi można wynieść, że przeznaczenie może być przedmiotem rozstrzygnięcia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Nie ma przy tym znaczenia, że decyzja ta nie ma już mocy prawnej w dniu dokonywania oceny prawnej⁷³⁵.

Poglądy, u podstaw których znajduje się przekonanie, że przeznaczenie nieruchomości może być ustalone tylko w planie miejscowym, są zgłaszane, w szczególności przez: M. J. Nowaka, J. Goździewicz-Biechońską i K. Kafkę.

M. J. Nowak twierdzi, że przesłanka korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem odnosi się wyłącznie do sytuacji zmian planów miejscowych. Zdaniem autora jedynie plany miejscowe mogą określać przeznaczenie terenu. Jeżeli na nieruchomości nie obowiązywał wcześniej miejscowy plan, trudno w ogóle mówić o jej przeznaczeniu⁷³⁶. Tylko uzupełniająco oraz posiłkowo można powoływać się na treść studium w celu ustalenia zakresu korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem. W wypowiedziach Autora nie zostało jednak wyjaśnione, kiedy odwoływanie się do studium dla ustalenia przeznaczenia nieruchomości byłoby uzasadnione. Autor zdecydowanie wyklucza, co według niego wynika wprost z art. 37 ust. 11 pkt 1 i 2 u.p.z.p., żeby przeznaczenie nieruchomości mogło być określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁷³⁷.

⁷³⁴ K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 34-36.

⁷³⁵ J. J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 54.

⁷³⁶ M. J. Nowak, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 185.

⁷³⁷ M. J. Nowak, *Ekonomiczne konsekwencje uchwalenia miejscowego planu...*, s. 19-20.

J. Goździewicz-Biechońska podkreśla konieczność odróżnienia skutków wydania ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu od przyjęcia miejscowego planu. Autorka wskazuje, że jedynie miejscowy plan może ustalać przeznaczenie terenu, a decyzja administracyjna o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie może być postrzegana jako substytut planu miejscowego. Autorka zauważa, że wyrażone stanowisko jest zgodne ze zgłaszanymi w sądownictwie administracyjnym ocenami. Z. Niewiadomski zajął takie samo stanowisko⁷³⁸.

K. Kafka poprzestaje na stwierdzeniu, że zgodnie z postanowieniami obowiązującej ustawy przestrzennej ustanowienie przeznaczenia nieruchomości należy do materii zastrzeżonej dla planów miejscowych⁷³⁹.

Powyższe wypowiedzi orzecznictwa i przedstawicieli nauki prawa dowodzą, że zaznaczają się daleko istotne rozbieżności co do wykładni omawianej przesłanki. Pośrednio wynikają one z dysonansów w sposobie rozumienia pojęcia przeznaczenia nieruchomości. Przesłanka z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. powinna być niewątpliwie osadzona w szerszym kontekście i weryfikowana na tle ujmowanego całościowo systemu planowania i zagospodarowania przestrzeni. Wyniki wykładni tego przepisu zależą od przyjęcia pewnych założeń na temat pojęcia przeznaczenia nieruchomości, które zostało już omówione na etapie wcześniejszych rozważań (Rozdział II, pkt 2.4.). Nie ma potrzeby, aby w tym miejscu powracać do tych uwag. Przypomnieć wypada jedynie, że w obowiązującym systemie przeznaczeniem nieruchomości jest określany przez gminę cel, któremu według jej woli ma służyć nieruchomość znajdująca się na określonym w planie miejscowym terenie. Zwrot ten ma charakter *stricte* technicznoprawny, nie powinien więc być używany w żadnym innym znaczeniu. Niewłaściwe jest postrzeganie przeznaczenia nieruchomości w potocznym znaczeniu tego słowa, w oderwaniu od innych norm prawnych obowiązujących w omawianej ustawie. Postanowienia miejscowego planu, na mocy których ustala się przeznaczenie terenu, mają określoną prawem treść i budowę (Rozdział II, pkt 2.3.-2.4.). Skoro przeznaczenie nieruchomości należy rozumieć jako samodzielne ustalenie gminy, może być dokonane tylko w tych aktach planistycznych, które od niej pochodzą i wyrażają jej wolę oznaczenia na danym terenie obowiązującego przeznaczenia. Jak sygnalizowano na początku (Rozdział II, pkt 2.2.), decyzje administracyjne w przedmiocie ustalenia warunków

⁷³⁸ J. Goździewicz-Biechońska, Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym, s. 47; Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie..., s. 615.

⁷³⁹ K. Kafka, Planowanie i zagospodarowanie..., s. 84.

zabudowy i zagospodarowania terenu nie są środkami, za pomocą których gmina może samodzielnie postanawiać o dopuszczalnym sposobie korzystania z nieruchomości i jej przeznaczeniu. Wątpliwe jest też, czy ustalenia warunków realizacji inwestycji budowlanej mogą w ogóle być poczytywane za określające przeznaczenie nieruchomości. Postanowienia umieszczane w decyzji mają inną budowę niż te, w których ustala się przeznaczenie danego terenu. W porównaniu z miejscowym planem decyzje te nie zawierają istotnych rozstrzygnięć związanych z ustaleniem przeznaczenia nieruchomości. Ponadto, postanowienia decyzji nie mają abstrakcyjnego i generalnego charakteru. Spośród wszystkich aktów planistycznych podejmowanych przez gminę, w grę wchodzi jedynie plan miejscowy i studium jako te, w których mogłoby zostać oznaczone przeznaczenie nieruchomości. Ze względu jednak na zbyt ogólny rysunek (narysowany na zbyt małej skali, obejmujący całą gminę), jego inną niż miejscowy plan funkcję, a przede wszystkim - wykluczenie studium z katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa, trudno uznać, żeby można było w studium oznaczać przeznaczenie nieruchomości. Nieprzydatność studium do ustalenia statusu prawnego danej nieruchomości potwierdza dominujący pogląd w piśmiennictwie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych, według którego nie jest dopuszczalne, aby oddalać wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ze względu na sprzeczność planowanej inwestycji ze studium⁷⁴⁰. Fakt, że w samym art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. nie ma wzmianki o naprawianiu szkód, jakie powstały w związku z uchwaleniem albo zmianą studium, sugeruje, że nie mogą one być uznane za narzędzie kształtowania przeznaczenia nieruchomości i sposobu korzystania z niej. Gdyby było inaczej, ustawodawca zapewne rozciągnąłby obowiązek odszkodowawczy również na te przypadki. Poszukując odpowiedzi na pytanie, w jakim akcie planistycznym gmina może oznaczyć przeznaczenie nieruchomości, nie sposób pominąć dwóch przepisów: art. 4 ust. 1 u.p.z.p., stanowiącego, że ustalenie przeznaczenia terenu następuje w planie miejscowym i art. 14 ust. 1 u.p.z.p., określającego, że celem podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu jest ustalenie przeznaczenia terenów. Biorąc pod uwagę jedną z ostatnich nowelizacji art. 37 ust. 11 pkt 2 u.p.z.p. i wyraźną dyspozycję art. 4 ust. 1 i 2 u.p.z.p., art. 14 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., przeznaczenie terenu (w tym nieruchomości) może być określone tylko w planie miejscowym (względnie w zrównanym z nim pod kątem skutków prawnych planie rewitalizacji)⁷⁴¹.

⁷⁴⁰ D. Kałuża, [w:] Decyzja o warunkach zabudowy..., s. 79; M. Bielecki, Proces inwestycyjno-budowlany – aspekty prawne, s. 28-30; Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 158-159.

⁷⁴¹ Tak też: wyrok WSA w Olsztynie z 20.11.2012 r., II SA/OI 1189/12, lex nr 1241105.

Pomijając w tym miejscu sytuacje, w których plan miejscowy na jakimś terenie obowiązywał, ale utracił moc, nieruchomości, jakie nigdy nie były objęte regulacją miejscowego planu, nie mogą mieć żadnego ustalonego przeznaczenia. Jeśli można hipotetycznie wskazać tereny, dla których nie określono przeznaczenia, szkoda planistyczna wynikająca z wejścia w życie pierwszego miejscowego planu może polegać tylko na niekorzystnej dla właściciela zmianie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. Przesłanka ta musi zatem stanowić także podstawę do żądania zrekompensowania uszczerbków polegających na utracie jedynie potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy. Gdyby w tej sytuacji ją zawęzić do szkód powstałych wskutek utraty lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości w sposób faktycznie wykonywany, odpowiedzialność za szkodę planistyczną byłaby – jak zauważono wcześniej – zredukowana do wyjątkowych przypadków. Poza jej granicami znalazłyby się wówczas szkody mające źródło w naruszeniu potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości w sposób, który dotychczas, tj. do czasu wejścia w życie miejscowego planu, był dozwolony w świetle powszechnie obowiązujących przepisów. W rezultacie, przyjąć należy, że zarówno korzystanie zgodne z przeznaczeniem, jak również w sposób dotychczasowy z danej nieruchomości obejmują ochroną także potencjalną sferę możliwości postępowania, zagwarantowaną w ramach przysługującego uprawnionemu prawa podmiotowego. Przesłanki, znajdującej zastosowanie w razie ograniczenia dotychczasowego, potencjalnego sposobu korzystania z nieruchomości, nie należy jednak mylić z ograniczeniem wynikłym z niekorzystnej zmiany jej przeznaczenia. Biorąc pod uwagę, że w miejscowym planie zawarte są zarówno postanowienia dotyczące przeznaczenia nieruchomości, jak też sposobu korzystania z niej (Rozdział II, pkt 2.4.), obie części przesłanki muszą odnosić się do sfery prawnej uprawnionego. Postanowienia miejscowego planu mają bowiem charakter w pełni normatywny. Można dostrzec pewien schemat budowy przesłanki określającej rozmiar szkody w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. W każdej z dwóch członów tej przesłanki można wyróżnić uszczerbki polegające zarówno na ograniczeniu potencjalnej (przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie lub potencjalny dotychczasowy sposób korzystania), jak też faktycznie wykonywanej (zagospodarowanie nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem ustalonym w planie miejscowym lub faktyczny, realizowany na niej sposób korzystania) sfery możliwości korzystania z danej nieruchomości.

Drugim wspólnym elementem przesłanki z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest istotne albo całkowite ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem albo w sposób dotychczasowy. W nauce prawa został wyrażony pogląd, według którego istotne

ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości zachodzi za każdym razem, gdy obniża się jej wartość. Jeśli taki skutek nie następuje, ocenę, czy zostały spełnione przesłanki roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., powinna być przeprowadzona *ad casum*⁷⁴². Jakkolwiek można podzielić obserwację, że co najmniej istotnemu ograniczeniu korzystania z nieruchomości towarzyszy zwykle obniżenie jej wartości, wydaje się, że kryterium tego rodzaju nie jest odpowiednie w kontekście sformułowanego wcześniej twierdzenia, że roszczenia te powstają niezależnie od tego, czy wartość nieruchomości zmniejszyła się w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu. Należy poszukać innego punktu odniesienia. Kwantyfikatory określające minimalny stopień ingerencji w sferę możliwości korzystania z nieruchomości są niewątpliwie pojęciami nieostryymi. Ocena, czy są one spełnione, powinna być dokonywana indywidualnie, w okolicznościach danego stanu faktycznego. Bez względu na to, czy ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości objawia się przez ingerencję w potencjalną, czy też w faktycznie realizowaną sferę uprawnień, punktem wyjścia dla zbadania jej stopnia jest całokształt obowiązującego prawa, z którego wynika zakres możliwości postępowania z nieruchomością (w tym zbiorze – jak zauważono wcześniej – mieszczą się obok ustaw, także uchwalone plany miejscowe). Uprawnienia należy oczywiście zrelatywizować do rodzaju uszczuplonego prawa podmiotowego. Po zrekonstruowaniu zakresu uprawnień poszkodowanego sprzed zmiany albo uchwalenia planu miejscowego należy porównać je z tymi, które po jego wejściu w życie mu pozostały. Zestawienie tych zakresów pozwala ocenić rozmiary naruszenia. Wątpliwości zapewne nie wzbudzą te rzadkie sytuacje, w których plan miejscowy pozbawia właściciela w przeważającym zakresie możliwości korzystania z nieruchomości. Miejscowy plan nie musi jednak wyłączać niemal wszystkich uprawnień składających się na prawo do nieruchomości, żeby można było stwierdzić, że właściciel albo użytkownik wieczysty nabył roszczenie o wyrównanie szkody planistycznej. Ograniczenie sfery możliwości korzystania z nieruchomości może być istotne zarówno z perspektywy ilościowej, jak też - jakościowej. O ile kryterium ilościowe ma zawsze charakter obiektywny, o tyle kryterium jakościowe może być rozważane zarówno w aspekcie obiektywnym, jak i subiektywnym. Wydaje się, że należy dokonywać zawsze oceny zobiektywizowanej. Subiektywne przekonanie poszkodowanego, że została mu odebrana istotna wiązka uprawnień, nie jest bowiem wystarczające. Ograniczenie uprawnień można uznać więc za istotne, jeśli ze względu na okoliczności trwale, w sposób nieusuwalny utrudnia korzystanie z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem albo w dotychczasowy sposób.

⁷⁴² T. Sobel, Roszczenia właściciela... (cz. I), s. 54.

3.2. Ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem

Z powyższych uwag wyłania się kolejny ważny wniosek. Jeśli przeznaczenie nieruchomości może być ustalone tylko w miejscowym planie, ograniczenie możliwości korzystania zgodnie z jej przeznaczeniem może zaistnieć tylko wtedy, gdy przed uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego, w związku z którym doszło do wyrządzenia szkody, nieruchomość była objęta regulacją innego miejscowego planu. Szkodę planistyczną przybierającą postać niekorzystnej zmiany przeznaczenia nieruchomości należy ustalać, porównując odpowiednie postanowienia, które były zawarte w poprzednio obowiązującym miejscowym planie, z tymi, które wynikają z aktualnie przyjętego miejscowego planu. Jeśli przed uchwaleniem albo zmianą planu, który wywołał szkodę planistyczną, dla danej nieruchomości nie byłoby ustalonego przeznaczenia w uprzednio obowiązującym miejscowym planie, nie byłoby punktu wyjścia dla oceny, czy doszło do niekorzystnej zmiany w uprawnieniu do korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem.

Na ogólnym poziomie rozważań sprawy wydają się oczywiste, niemniej dla wyczerpującego wyjaśnienia, w jakich sytuacjach należy stosować tę przesłankę, trzeba podjąć dalszą analizę. Problemów nie stwarza przypadek, gdy miejscowe plany następują bezpośrednio po sobie, a więc, gdy poprzednio uchwalony i wciąż obowiązujący miejscowy plan zostaje zmieniony w części albo zastąpiony w całości na mocy kolejnej uchwały gminy⁷⁴³. Kontrowersje budzi jednak sytuacja, w której między okresami obowiązywania miejscowych planów pojawia się jakiś – choćby nawet jednodniowy – odstęp. Przerwanie ciągłości obowiązywania planów miejscowych, nazywane niekiedy luką planistyczną, jest różnie oceniane. Źródło wątpliwości tkwi w kwestii, czy można ustalać przeznaczenie nieruchomości w oparciu o nieobowiązujący plan miejscowy, który utracił moc prawną jeszcze przed wejściem w życie kolejnej regulacji (tego planu miejscowego, na mocy którego zostały wprowadzone niekorzystne dla właściciela ograniczenia). Należy jednak uściślić, że w razie stwierdzenia nieważności wątpliwości te nie mogą powstać. W takim wypadku przyjmuje się wszakże, że miejscowy plan nie miał nigdy mocy obowiązującej i wobec tego nie mógł także stanowić podstawy ustalenia przeznaczenia nieruchomości. Chodzi zatem wyłącznie o takie sytuacje, w których uchylony miejscowy plan był ważny i skuteczny. Najczęściej utrata mocy prawnej poprzednio obowiązujących planów, na tle której dochodzi do głosu ten problem, wynikała z bezskutecznego upływu terminu

⁷⁴³ Tak też: I. Fisz, *Roszczenia związane...*, s. 316-317.

wyznaczonego przez ustawodawcę gminom do uchwalenia nowych miejscowych planów, co było związane z transformacją ustrojową i wdrażaniem zdemokratyzowanego systemu planowania przestrzeni (Rozdział I, pkt 2.5.).

Rozważane zagadnienie ma wbrew początkowemu wrażeniu duże znaczenie praktyczne. Aby zilustrować wymiar praktyczny, można przytoczyć kazus, który stał się przedmiotem glosy, zaczerpnięty z wyroku SN z 11.05.2018 r., II CSK 461/17⁷⁴⁴.

Właściciel nieruchomości rolnej żądał od gminy jej wykupienia za cenę rynkową wraz z odsetkami ustawowymi z tytułu objęcia jej na podstawie planu miejscowego uchwalonego w dniu 31.08.2005 r. ochroną rezerwatową i ochroną jako korytarz ekologiczny. Według planu miejscowego w przyszłości nieruchomość powoda miała znaleźć się w graniach rezerwatu, ale formalnie do czasu zakończenia postępowania nie doszło do jego utworzenia. Ustalenie przeznaczenia na rezerwat przyrody wiązało się z nałożeniem zakazów podejmowania na niej działań szkodliwych dla zasobów naturalnych. Powód podnosił, że wejście w życie planu miejscowego uczyniło niemożliwym korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób, w szczególności po jego przyjęciu nie może dokonywać wycinki drzew, zasiewów i wypasu zwierząt. Zwalczając powództwo, gmina powoływała się na akty planistyczne pochodzące jeszcze z okresu sprzed transformacji ustrojowej, twierdząc, że nie doszło do zmiany przeznaczenia nieruchomości. Gmina wskazywała przede wszystkim na postanowienia planu miejscowy ogólnego zagospodarowania przestrzennego z dnia 9.02.1989 r. Na mocy planu nieruchomość, będącą przedmiotem sporu, objęto ochroną taką jak dla miejsc szczególnie cennych ze względów przyrodniczych. Jednocześnie, nakazano zachowanie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości i zakazano działań, które mogłyby zniszczyć zasoby naturalne. Na terenie, który obejmował także tę nieruchomość, w dniu 23.04.1990 r. został utworzony obszar chronionego krajobrazu. Plan miejscowy uchwalony jeszcze na podstawie ustawy przestrzennej z poprzedniego ustroju utracił moc obowiązującą z dniem 31.12.2003 r. Od tego czasu aż do 2005 r. dla nieruchomości nie był urządzony żaden miejscowy plan. Sądy pierwszej i drugiej instancji uznały zgodnie, że ustalając przeznaczenie nieruchomości należy posiłkować się uchylonym miejscowym planem z 1989 r. W rezultacie, oddaliły powództwo, przyjmując, że zakres uprawnień do nieruchomości i jej przeznaczenie nie uległy zmianie.

⁷⁴⁴ Zob. wyrok SN z 11.05.2018 r., II CSK 461/17, lex 2486819, OSP 2019/9/82 i częściowo krytyczną glosę 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, [w:] OSP 2019/9/82.

Ostatecznie, stanowisko sądów obu instancji podzielił także SN, oddalając skargę kasacyjną powoda. Należy zwrócić uwagę, że wynik rozumowania byłby oczywiście odwrotny, gdyby sądy przyjęły, że nie można w oparciu o miejscowy plan, który utracił moc prawną, ustalać aktualnego przeznaczenia nieruchomości. Opowiadając się za tą interpretacją, trzeba byłoby uznać, że gmina po uchyleniu miejscowego planu zrezygnowała na tym terenie z kompetencji do ustalania przeznaczenia nieruchomości.

W orzecznictwie i nauce prawa zaznaczają się dwa stanowiska odnośnie do tego problemu. Zgodnie z dominującym poglądem, nawiązującym do koncepcji tzw. ciągłości planistycznej, nieruchomość nie traci swojego przeznaczenia określonego w poprzednio obowiązującym planie miejscowym po utracie przez niego mocy prawnej. Przeważająca teoria jest wspierana za pomocą licznych argumentów. Jej zwolennicy zauważają, że intencją ustawodawcy było, aby dokonać płynnej transformacji systemu planowania przestrzeni. W tym celu ustawodawca kilkakrotnie przedłużał termin wyznaczony dla gmin do sporządzenia nowych miejscowych planów, aż do 31.12.2003 r. Planowanie przestrzeni jest procesem ciągłym, więc okresy, które prowadzą do jego przerwania, powinny być eliminowane. Właściciele działali w zaufaniu do gmin, oczekując podjęcia przez nie w ustawowym terminie nowych miejscowych planów. Nie można obarczać obywateli negatywnymi skutkami bezprawnej bezczynności gmin. Krytyka postawy gmin z powodu uchylenia się przez nie od wykonania nałożonych obowiązków nie może doprowadzić do przekreślenia wcześniejszej ustalonego przeznaczenia nieruchomości. Nawet jeśli dla pewnego obszaru nie uchwalono miejscowego planu, nieruchomości na nim położone muszą mieć jakieś przeznaczenie. Zakwestionowanie mechanizmu automatycznej utraty przez nieruchomość jej przeznaczenia po uchyleniu dotychczas obowiązującego planu miejscowego znajduje uzasadnienie w świetle art. 59 u.p.z.p. Wymóg pozyskania decyzji o warunkach zabudowy w stosunku do terenów nieobjętych miejscowym planem na wypadek planowanej zmiany w zagospodarowaniu terenu lub sposobie użytkowania obiektu, świadczy o utrzymaniu się, pomimo uchylenia planu miejscowego, ustalonego w nim przeznaczenia nieruchomości. Ponadto, twierdzi się, że zaakceptowanie przeciwnej teorii zanarchizowałaby gospodarkę przestrzenną. Zwolennicy tej interpretacji powołują się też na wyrok TK z dnia 9.02.2010 r., P 58/08, w którym uznano, że art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przepis ten wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo, jak w miejscowym planie uchwalonym przed 1.01.1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 u.p.z.p., jest niezgodny z art. 2 i 32 K. Poza tym, nie można

wykluczyć, że przeznaczenie nieruchomości w planie, który obowiązywał przed okresem bezplanowym, było bardziej korzystne dla właściciela niż ustalone w pierwszym planie uchwalonym po luce planistycznej. Zwolennicy tej koncepcji podnoszą także, że skutkiem pominięcia przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie obowiązującym przed luką planistyczną byłoby różnicowanie sytuacji prawnej właścicieli. Gdyby bowiem następstwo miejscowych planów było zachowane, właścicielom przysługiwałyby roszczenia o naprawienie szkody planistycznej⁷⁴⁵.

Zgodnie z odmienną koncepcją, nie można przypisywać nieruchomości przeznaczenia, które było określone w uchylonym miejscowym planie. Pogląd ten uzasadnia się przede wszystkim tym, że miejscowy plan jest aktem prawa miejscowego. Jak każdy inny akt normatywny, nie może on wywoływać skutków prawnych co do faktów, zdarzeń, czy też stosunków prawnych, które miały miejsce po utracie przez niego mocy prawnej. Po uchyleniu miejscowego planu nie może on być źródłem ograniczeń prawa własności⁷⁴⁶.

W mojej ocenie, słuszny jest pogląd kwestionujący dopuszczalność powoływania się na treść planu miejscowego, który utracił moc prawną, dla ustalenia przeznaczenia nieruchomości na dzień, w którym plan ten już nie obowiązywał. Plan miejscowy, będąc aktem normatywnym, ma nie tylko ograniczony terytorialnie, ale i czasowo zasięg obowiązywania. W nauce prawa oraz w orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że akt normatywny co do zasady nie może być stosowany do stanów faktycznych, które zaistniały przed jego ogłoszeniem⁷⁴⁷. Zgodnie z art. 3 k.c. ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że co innego wynika z jej brzmienia lub celu. Nie inaczej sprawy wyglądają w przypadku utraty mocy przez ustawę. Nie ulega wątpliwości, że akt normatywny może co do zasady oddziaływać na stosunki prawne i zdarzenia zaistniałe do

⁷⁴⁵ Zob. wyrok SN z 22.03.2019 r., I CSK 52/18, lex nr 2652429; postanowienie SN z 29.05.2018 r., II CSK 45/18, lex nr 2508563; wyrok SN z 11.05.2018 r., II CSK 461/17, lex 2486819, OSP 2019/9/82; wyrok SA w Warszawie z 5.11.2019 r., I ACa 242/19, lex nr 2752572; wyrok SA w Warszawie z 21.01.2016 r., VI ACa 1703/14, lex nr 2017667; wyrok SN z 9.09.2015 r., IV CSK 754/14, lex nr 1789174; wyrok SN z 9.04.2015 r., II CSK 336/14, lex nr 1683406; wyrok SN z 13.06.2013 r., IV CSK 680/12, lex nr 1365729; wyrok SN z 8.01.2009 r., I CNP 82/08, Biul. SN 2009, nr 5, poz. 10-11; wyrok SN z 9.09.2009 r., V CSK 46/09, lex nr 529731; wyrok SA w Krakowie z 9.02.2017 r., I ACa 1197/16, lex nr 2300306. I. Fisz, Roszczenia związane..., s. 314-315. Por. wyrok TK z 9.02.2010 r., P 58/08, OTK-A 2010, nr 2, poz. 9.

⁷⁴⁶ Zob. wyrok SN z 19.10.2016 r., V CSK 117/16, lex nr 2192629; wyrok SN z 7.07.2016 r., III CSK 317/15, lex nr 2135809; wyrok SN z 13.05.2016 r., III CSK 271/15, lex nr 2067078; wyrok SA w Krakowie z 18.09.2018 r., I ACa 1664/17, lex nr 2580327.

⁷⁴⁷ M. Pyziak-Szafnicka, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna..., s. 58; S. Kalus, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125), red. M. Hądas, M. Fras, 30-32; M. Florczak-Wątor, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz..., s. 30-31; K. Mularski, [w:] Kodeks cywilny..., s. 54-57, 61, 68; P. Tuleja, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz..., s. 226.

czasu jego uchylecia⁷⁴⁸. Po jego derogacji nie może on działać na przyszłość, wpływając na ocenę zdarzeń i stosunków prawnych po utracie przez niego mocy obowiązującej, chyba że ustawodawca postanowił inaczej, stanowiąc odpowiednie przepisy przejściowe. W uchwale rady gminy w przedmiocie przyjęcia albo zmiany miejscowego planu najczęściej poprzestaje się jednak na zamieszczeniu postanowienia wskazującego na datę jej wejścia w życie, nie ustanawiając przy tym żadnych przepisów intertemporalnych. W braku wyraźnej podstawy prawnej należy przyznać pierwszeństwo regule *tempus regit actum*. Dopuszczenie możliwości wywoływania skutków prawnych przez plan miejscowy w stosunku do stanów faktycznych zaistniałych po jego uchyleciu podważałoby w istocie skuteczność wyeliminowania tego aktu prawnego z obrotu, tworząc nieznaną podstaw prawnych fikcję, że wciąż obowiązuje. Przyjęcie tezy, w myśl której akt normatywny nie oddziałuje na przyszłość, nie oznacza wprawdzie, że nie wywołał żadnych skutków prawnych w przeszłości. W czasie, gdy akt ten miał moc obowiązującą, oczywiście kształtował stan prawny nieruchomości, a uformowane na jego podstawie stosunki prawne i zaistniałe pod jego rządami zdarzenia prawne powinny być oceniane nadal według treści uchylonych norm prawnych. Argument, zgodnie z którym po uchyleciu miejscowego planu wydane pod jego rządami decyzje administracyjne pozostają w mocy, nie może być więc rozstrzygający. Nikt nie podważa skutków prawnych powstałych na tle stanów faktycznych zaistniałych w czasie obowiązywania uchylonego miejscowego planu. W opisanym przypadku poszukuje się odpowiedzi na pytanie, jakie jest przeznaczenie nieruchomości w dniu następującym po uchyleciu planu miejscowego, a nie – jakie było, gdy plan ten obowiązywał. Wymóg uzyskania przez właściciela decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo pozwolenia na użytkowanie w celu zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości również nie świadczy o tym, że po uchyleciu planu miejscowego utrzymuje się jej ustalone wcześniej przeznaczenie. Jak wcześniej zauważono, decyzje te nie mogą kształtować przeznaczenia nieruchomości, lecz wyłącznie dopuszczalny sposób korzystania z niej. Nie stanowiąc podstawy dyspozycji dotyczących przeznaczenia nieruchomości, nie mogą go modyfikować. Jeśli za ich pomocą nie można zmieniać ustaleń uchylonego miejscowego planu co do przeznaczenia nieruchomości, fakt, że po utracie przez niego mocy obowiązującej potrzebna jest zmiana decyzji, nie ma znaczenia dla oceny prawnej postawionego problemu.

⁷⁴⁸ T. Pietrzykowski, [w:] SPP. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna, red. M. Safjana, s. 701-703; B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, s. 42.

Wydaje się, że najpoważniejsza wątpliwość co do prawidłowości kontestowanej koncepcji wynika z braku podstawy prawnej, z której wynikałaby dyspozycja określająca przeznaczenie nieruchomości po utracie mocy przez plan miejscowy. Nie sposób obronić dominującej teorii nawet wtedy, gdyby przyjąć wątpliwą koncepcję, iż plan miejscowy kształtuje treść stosunku prawnorzeczowego łączącego właściciela nieruchomości z gminą, który po uchyleniu planu miejscowego trwa dalej w niezmienionej postaci. Pomijając kontrowersje, czy bezwzględne prawa podmiotowe istnieją w ramach stosunku prawnego łączącego uprawnionego z osobami trzecimi⁷⁴⁹, można sformułować zarazem kilka zarzutów przeciwko takiemu rozumowaniu oraz kwestionowanej teorii.

Po pierwsze, domniemywanie, że przeznaczenie nieruchomości nie zmieniło się, chociaż plan miejscowy został uchylony, podważa przewidziane w ustawie zasadniczej kompetencje gmin w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej i tworzenia aktów planistycznych. Jak zostało wyjaśnione, gmina w granicach samodzielności planistycznej i władztwa planistycznego jest upoważniona zasadniczo do swobodnego decydowania o kształcie gospodarki przestrzennej, w tym także o przyjmowaniu miejscowych planów (Rozdział II, pkt 2.1.-2.2.). Gmina może zadecydować, że dla danego terenu nie sporządzi miejscowego planu, co jest także, pomijając wyjątkowe przypadki, jednym z dozwolonych sposobów wykonywania przez gminę zadań z zakresu planowania przestrzeni. Ustalenie przeznaczenia nieruchomości może odbywać się tylko w miejscowym planie, więc należy do wyłącznej kompetencji gminy. Doszukiwanie się w zachowaniu gminy intencji utrzymania dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, które wynikało z uchylonego planu miejscowego, narusza więc jej konstytucyjnie chronioną samodzielność i władztwo planistyczne. Skoro gmina doprowadziła przez swoją beczynność do utraty mocy przez plany miejscowe, a przyjmujemy, że jak każdy podmiot zna przepisy obowiązującego prawa i działa racjonalnie, intencje gminy musiały zmierzać do przywrócenia na danym obszarze stanu prawnego sprzed uchwalenia regulacji planistycznej. Należy mieć też na uwadze, że problem ten dotyczy głównie planów miejscowych, podjętych jeszcze przez władze poprzedniego ustroju, a zatem w oparciu o przepisy niedemokratyczne i w celu realizacji inwestycji publicznych zgodnie z założeniami gospodarki centralnie sterowanej. Podkreślić należy, że uchwalone w czasie poprzedniego ustroju plany miejscowe nie były opracowane przez gminy powstałe w wyniku transformacji ustrojowej. Można przypuszczać,

⁷⁴⁹ Por. M. Habdas, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność..., s. 31; A. Machnikowska, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 357; P. Machnikowski, [w:] SPA. Tom 3. Prawo rzeczowe, red. E. Gniewek, s. 5-6; G. Matusik, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II..., s. 6.

że w warunkach gospodarki wolnorynkowej miejscowe plany sporządzone w socjalistycznym ustroju straciły aktualność i przestały być przydatne do realizacji zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni. Mogła to być jedna z przyczyn, dla których gminy chciały wyeliminować je z obrotu prawnego.

Wątpliwości budzi też, czy można uzasadniać kwestionowaną koncepcję teorii tzw. ciągłości planistycznej. W prawie administracyjnym ma ona status zasady prawa i zawiera postulat, żeby procesy planowania i zagospodarowania przestrzeni przebiegały nieprzerwanie, a gmina nieustannie realizowała powierzone jej ustawą zadania z zakresu gospodarki przestrzennej. Przed transformacją ustrojową zasada ciągłości planistycznej znajdowała silne umocowanie w porządku prawnym. Art. 2 p.p. stanowił, że planowanie przestrzenne jest procesem ciągłym, który powinien obejmować m.in. opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten był odczytywany jako ustanawiający wymóg zapewnienia przez organy władzy publicznej następstwa miejscowych planów. Uchylany lub zmieniany plan miejscowy musiał być zastępowany odpowiednimi postanowieniami nowego albo zmieniającego miejscowego planu. Aktualnie obowiązująca ustawa nie zawiera podobnie sformułowanego przepisu, więc zasadę ciągłości planistycznej wyprowadza się z szeregu jej różnych unormowań⁷⁵⁰. Obecnie z tej zasady nie wynika obowiązek utrzymania nieprzerwanego obowiązywania miejscowych planów, bo zasadniczo nawet ich uchwalenie nie jest konieczne. Należy mieć też na uwadze, w obowiązującym porządku prawnym nie zostały nawet przewidziane instrumenty usuwania zaniechania legislacyjnego gminy w sytuacji, gdy wbrew ciężącemu na niej obowiązkowi nie przyjęła ona miejscowego planu dla danego obszaru⁷⁵¹. Korzystając ze swej samodzielności planistycznej, gmina może wywiązywać się ze spoczywających na niej ustawowych zadań planowania i zagospodarowania przestrzeni według wyboru również w ten sposób, że będzie regularnie zlecać przygotowanie operatów, analiz, raportów, audytów oraz na bieżąco nanosić zmiany w studium i innych dokumentach planistycznych, rezygnując przy tym z uchwalenia miejscowego planu dla danego terenu. Pozostawienie obszaru poza regulacją miejscowego planu nie świadczy o uchylaniu się przez gminę od wykonywania obowiązku realizacji zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni. Gmina, która na danym obszarze nie ustanowiła miejscowego planu, także nieprzerwanie prowadzi politykę przestrzenną. Można oczywiście i nie bez racji krytykować obowiązujące przepisy z uwagi na ich zbyt liberalne

⁷⁵⁰ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje...*, s. 34-36.

⁷⁵¹ M. Kotulski, *Odpowiedzialność w planowaniu przestrzennym...*, s. 494-497.

podejście, ale nie zmienia to przecież faktu, że tak ukształtowany system planowania oraz zagospodarowania przestrzeni funkcjonuje od czasu transformacji ustrojowej.

Po drugie, trudno zgodzić się, że domniemanie obowiązywania przeznaczenia nieruchomości, jakie zostało ustalone w uchylonych miejscowych planach, przyczynia się do ochrony praw właścicieli. Wydaje się, że sprawy przedstawiają się dokładnie na odwrót. Plan miejscowy, jak wcześniej sygnalizowano, jest narzędziem, za pomocą którego ustanawia się ograniczenia prawa własności. Ustalenie przeznaczenia nieruchomości nie prowadzi do nabycia żadnych nowych uprawnień przez właściciela. Przeciwnie, określenie przeznaczenia terenu pociąga za sobą bardzo często wyrażone wprost zakazy dotyczące wznoszenia budowli lub dozwolonego korzystania z nieruchomości. Doskonale ilustruje tę myśl powyższy kazus, ponieważ powód miałby szansę wygrać sprawę tylko wówczas, gdyby została odrzucona koncepcja utrzymania się przeznaczenia nieruchomości po uchyleniu miejscowego planu. Skarga kasacyjna powoda została zresztą oparta właśnie na zarzucie błędnej wykładni art. 36 ust. 1 u.p.z.p., prowadzącej do nieznajdującego podstaw prawnych wniosku, że po uchyleniu miejscowy plan może być podstawą ustalenia przeznaczenia nieruchomości. Na terenie nieobjętym miejscowym planem zakres uprawnień właściciela nieruchomości jest dekodowany w oparciu o wszystkie przepisy obowiązujących ustaw, począwszy od art. 140 k.c., skończywszy na szczegółowych ustawach z zakresu prawa administracyjnego. Nie można więc powiedzieć, że utrata mocy przez plany miejscowe uchwalone za czasów poprzedniego ustroju zagraża anarchizacją całego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Od gmin zależy, w jakim stopniu na terenie znajdującym się w ich władaniu, zostaną urzeczywistnione wartości ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. Formalnie, nic nie stało na przeszkodzie, żeby gminy sporządziły własne miejscowe plany. Nie ulega wątpliwości, że intencją ustawodawcy, który wyznaczył gminom czas na uporządkowanie stanu prawnego w związku z transformacją ustrojową, było właśnie osiągnięcie tego celu (Rozdział I, pkt 2.5.).

W rezultacie, przyjmowanie fikcji prawnej skuteczności postanowień miejscowych planów po ich uchyleniu może być postrzegane jako utrzymywanie w mocy ograniczeń prawa własności nieruchomości, wbrew domniemaniu uprawnień właścicielskich i pomimo braku podstawy prawnej. Skutki podważanej wykładni art. 36 ust. 1 u.p.z.p. mogą zatem budzić poważne wątpliwości z punktu widzenia zgodności ze standardami konstytucyjnej ochrony własności. Wyrok TK z 9.02.2010 r., P 58/08, nie zmienia tej konkluzji, ponieważ rozstrzygnięcie, które w tej sprawie zapadło, dotyczyło renty planistycznej. Opłata ta jest daniną publiczną, więc

wykładnia przepisów ją regulujących, nie może prowadzić do nałożenia ciężarów, które nie mają dostatecznego umocowania w świetle obowiązujących norm prawnych⁷⁵². Poza tym, do wniosku sformułowanego w powołanym wyroku można byłoby dojść także inną drogą, gdyby przyjąć założenia proponowanej wykładni art 36 ust. 1 u.p.z.p. Przeznaczenie nieruchomości ustalone w nowym miejscowym planie uchwalonym po okresie bezplanowym nie mogłoby być uznane za korzystniejsze dla właściciela w porównaniu z dotychczasowym sposobem korzystania z nieruchomości sprzed jego przyjęcia, o ile rozumie się je jako obejmujące też potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości. Wystarczyło zakwestionować kryterium faktycznego korzystania z nieruchomości w art. 37 ust. 1 u.p.z.p., rozumiane jako wyłącznie zrealizowany sposób korzystania z nieruchomości, i odwołać się do konstrukcji własności wraz z wynikającym z niej domniemaniem uprawnień właścicielskich, żeby wyłączyć prawo do naliczenia opłaty planistycznej w takich przypadkach. Nie było konieczne sięganie aż do przeznaczenia nieruchomości ustalonego w uchylonym przed luką planistyczną miejscowym planie. Uchylenie miejscowego planu, który jest zawsze ograniczeniem prawa własności, nie może działać na niekorzyść właściciela.

W kontekście planów miejscowych, które zostały przyjęte w czasach ustroju socjalistycznego, powyższe rozważania warto uzupełnić o jedną jeszcze uwagę. Plany te były podejmowane na podstawie ustaw, w których nie były uregulowane przepisy o odpowiedzialności za szkody planistyczne. Właściciele nie mogli więc żądać wyrównania uszczerbków poniesionych przez uchwalenie tych regulacji. Utrzymywanie w mocy ustaleń zawartych w miejscowych planach podjętych w epoce socjalistycznej bez wprowadzenia ich do porządku prawnego za pomocą nowych aktów prawa miejscowego definitywnie pozbawia właścicieli podstaw do domagania się usunięcia szkód wynikłych z ustanowienia ograniczeń ich praw w poprzednim ustroju. Gdyby gminy dostosowały się do woli ustawodawcy i przyjęły własne miejscowe plany, w których ograniczenia ustanowione w poprzednich regulacjach byłyby powtórzone, właściciele mogliby zgłaszać roszczenia o naprawienie szkody planistycznej na ich podstawie, powołując się na nowe przepisy przestrzenne. Utrata mocy miejscowych planów uchwalonych w czasach ustroju socjalistycznego i przywrócenie stanu prawnego sprzed ich przyjęcia, sanuje działania władzy publicznej, otwierając właścicielom możliwości odzyskania należnej rekompensaty, o ile gminy uchwalą miejscowe plany, w których powielą ustanowione wcześniej ograniczenia.

⁷⁵² M. Durczyńska, Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść podatnika (*in dubio pro tributario*), [w:] MPo 2015/12, s. 9-10; L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie..., s. 88-93; H. Filipczyk, Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego, s. 140-143; M. Kalinowski, Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym, s. 61.

Zważywszy na oczywistą niekonstytucyjność ustaw dopuszczających tworzenie miejscowego planu bez nałożenia na gminy obowiązku naprawienia szkody planistycznej, kwestionowana koncepcja nie wydaje się dopuszczalna.

Po trzecie, dominujący w orzecznictwie pogląd powstawał na długo przed jedną z ostatnich nowelizacji art. 37 ust. 11 u.p.z.p. Po zmianie w przepis ten przewiduje dwie reguły, które służą do szacowania wartości nieruchomości. Pomijając w tym miejscu zbędne szczegóły, z powołanej normy prawnej wynika, że sytuacje, gdy plan miejscowy uchwalany jest dla terenów dotychczas nieobjętych takim planem, zostały zrównane z tymi, gdy obowiązywał na nim wcześniej miejscowy plan, ale utracił moc przed dniem wejścia w życie nowego planu miejscowego. Innymi słowy, przerwanie ciągłości następstw miejscowych planów sprawia, że nieruchomość objętą niegdyś regulacją należy postrzegać tak, jakby nigdy wcześniej nie była jej poddana. Ustawodawca nakazuje w takim przypadku obliczać wartość nieruchomości tak, jakby nie miała ona ustalonego przeznaczenia. Jedynie wtedy, gdy następstwo miejscowych planów jest bezpośrednie, wartość nieruchomości należy ustalać, porównując przeznaczenie nieruchomości określone w dotychczasowym miejscowym planie z tym, jakie wskazano w nowym miejscowym planie. Jakkolwiek zastrzeżenia budzi konstrukcja dyspozycji art. 37 ust. 11 u.p.z.p., jego hipoteza zdaje się potwierdzać, że po uchyleniu miejscowego planu ustalone w nim przeznaczenie nieruchomości nie może się na niej utrzymać.

Przedstawione argumenty wydają się wystarczające, żeby przyjąć, iż przesłanka określająca szkodę planistyczną wynikłą ze zmiany przeznaczenia nieruchomości, może zaistnieć tylko w przypadku bezpośredniego następstwa miejscowych planów albo zmiany obowiązującego na danym terenie miejscowego planu w części.

Przypadki, w których przesłanka niekorzystnej zmiany przeznaczenia jest spełniona, można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej można zaliczyć sytuacje, gdy ograniczenie korzystania z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem ujawnia się tylko w sferze potencjalnej, gdy właściciel nie zdążył lub nie chciał dotąd skorzystać ze swoich uprawnień. Tytułem przykładu, niezabudowana nieruchomość przeznaczona w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną po jego zmianie ma mieć przeznaczenie pod budowę infrastruktury technicznej albo przemysłowej. Szkody planistyczne tego rodzaju pojawiają się najczęściej w praktyce. Do drugiej grupy można natomiast zakwalifikować ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem powstające na nieruchomości

już zagospodarowanej według postanowień dotychczas obowiązującego planu miejscowego. Ilustracją tych przypadków może być przykład, gdy zabudowana domem jednorodziennym nieruchomość według nowego albo zmienionego miejscowego planu ma być przeznaczona pod drogę publiczną ze względu na jej planowane wywłaszczenie. Sytuacje te zdarzają się rzadziej, ale są potencjalnie najdotkliwsze właśnie dlatego, że dotyczą nieruchomości, które już są zagospodarowane.

3.3.Ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób

Drugi człon przesłanki z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., określającej warunki wyrządzenia podlegającej naprawieniu szkody planistycznej, odnosi się do ograniczeń w dotychczasowym sposobie korzystania z nieruchomości. Pojawia się pytanie, jak należy rozumieć to sformułowanie oraz w jakich okolicznościach można uznać tę przesłankę za spełnioną. Przyjąwszy wcześniej, że dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości nie może być utożsamiany z faktycznie wykonywanymi uprawnieniami, należy zastanowić się, w jaki sposób ustala się potencjalny zakres możliwości korzystania z rzeczy w ramach tej części przesłanki.

W świetle poczynionych wyżej uwag, nie ulega wątpliwości, że o zmianie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości można mówić nade wszystko wtedy, gdy nie była ona nigdy objęta miejscowym planem albo gdy była wprawdzie regulowana miejscowym planem, ale stracił on moc obowiązującą przed dniem wejścia w życie nowego miejscowego planu. Dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości ustala się w takim przypadku w oparciu o normy prawne zawarte w aktach normatywnych obowiązujących w dniu wejścia w życie miejscowego planu, który doprowadził do wyrządzenia szkody planistycznej. Wspomniane kryterium temporalne sprawia, że nie mają znaczenia dla odtworzenia zakresu uprawnień do nieruchomości miejscowe plany, które utraciły wcześniej moc. Na całokształt prawodawstwa wyznaczającego dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości składają się wówczas - w zakresie normującym stosunki prawnorzeczowe - ustawy na czele z K. i k.c., jak również rozporządzenia i akty prawa miejscowego inne niż miejscowy plan.

W stanach faktycznych objętych zakresem analizowanej przesłanki można jednak wskazać szczególnie przypadek, gdy niekorzystna zmiana sposobu korzystania z nieruchomości wynika z bezpośredniego następstwa dwóch miejscowych planów. Jak zauważono wcześniej podczas rozważań poświęconych pojęciu przeznaczenia nieruchomości, miejscowy plan zawiera wiele

rodzajów norm prawnych, nie tylko regulujących przeznaczenie nieruchomości, ale również - sposób jej zagospodarowania i warunki zabudowy (Rozdział II, pkt 2.4.). W zakresie, w jakim plan miejscowy odnosi się właśnie do sposobu korzystania z nieruchomości, może wyrządzić szkodę planistyczną, która podlega naprawieniu na podstawie tej przesłanki. W takiej sytuacji zakres uprawnień właściciela ustala się, porównując treść dwóch następujących po sobie miejscowych planów w części, w jakiej regulują sposób korzystania z nieruchomości. Nadal jednak należy brać pod uwagę także inne obowiązujące akty normatywne, w tym też ustawy. Plan miejscowy, o czym była mowa wcześniej, nie określa bowiem całego zakresu uprawnień właściciela do nieruchomości, lecz może co najwyżej wyłączać je w jakiejś części. Oprócz katalogu aktów normatywnych, które zostały wymienione przy okazji opisywania sytuacji ziszczenia się tej przesłanki w razie braku miejscowego planu, w tym szczególnym przypadku należy po prostu uwzględnić także postanowienia miejscowego planu określające sposób korzystania z nieruchomości.

Wyliczenie aktów normatywnych będących podstawą ustalenia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości jest zaledwie tylko punktem wyjścia dla dalszych rozważań. Na mocy wymienionych aktów normatywnych możliwe jest wykazanie, w jaki sposób właściciel może korzystać z nieruchomości. Wątpliwości nie budzą sytuacje, w których dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości określony w miejscowym planie zostaje ograniczony lub całkowicie wyłączony. Problematiczne są natomiast przypadki, gdy jakiś sposób korzystania z nieruchomości nie został potwierdzony wprost w żadnym obowiązującym akcie prawnym. Szeroko zakreślona w art. 140 k.c. sfera możliwości postępowania właściciela z nieruchomością nie zwalnia go z obowiązku wykazywania, że miejscowy plan ograniczył przysługujące mu uprawnienia. Pomimo wypracowanej w nauce prawa konstrukcji domniemania uprawnień właścicielskich, nie można przyjmować bez dowodu, że właściciel z założenia może zrobić wszystko z nieruchomością. Sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a przede wszystkim - jej zagospodarowania - podlega kontroli i nadzorowi organów władzy publicznej, zwłaszcza - organów budowlanych i planistycznych. Reglamentacyjny charakter przepisów prawa budowlanego wyraża się w tym, że przedsięwzięcie aktywności budowlanej wymaga zasadniczo uprzedniej zgody organu władzy publicznej⁷⁵³. Szkoda planistyczna nie jest objęta żadnym domniemaniem faktycznym. W braku wyraźnego postanowienia miejscowego planu

⁷⁵³ K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, s. 26-27; W. Piątek, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, s. 28; Z. Leoński, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, s. 430-432; D. Sypniewski, *Nadzór nad procesem budowlanym*, s. 45-49; B. Majchrzak, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, s. 39-41.

lub decyzji na właścicielu spoczywa ciężar udowodnienia, że konkretny, oczekiwany przez niego sposób korzystania z nieruchomości, który został ograniczony lub stał się niewykonalny wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, był wcześniej nie tylko legalny, czyli dopuszczalny w świetle obowiązującej regulacji, ale ponadto realny i obiektywnie możliwy do zrealizowania.

W nauce prawa i orzecznictwie zarysował się spór na tle oceny, jaki dowód jest dostateczny, aby wykazać, że ograniczona możliwość korzystania z nieruchomości była realna i obiektywnie wykonalna przed wejściem w życie miejscowego planu. W niektórych wypowiedziach można zauważyć rygorystyczny trend, żeby wymagać od właściciela przedstawienia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla udowodnienia tej okoliczności. Przyjmuje się, że tylko taka decyzja może stanowić podstawę ustalenia, że odjęta możliwość korzystania z nieruchomości była osiągalna w danych okolicznościach⁷⁵⁴. Sąd cywilny nie jest upoważniony do dokonywania oceny, czy określony sposób korzystania z nieruchomości, byłby w ocenie właściwych organów władzy publicznej dopuszczalny. Inni zaś uważają, że gdy na danym terenie nie obowiązywał miejscowy plan, potencjalny, ale niezrealizowany dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości można nie tylko wykazać za pomocą decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i decyzji o pozwoleniu na budowę, ale też - innych dokumentów, np. rejestru gruntów⁷⁵⁵. Według nurtu najmniej wymagającego, właściciel nieruchomości, wobec której nie była wydana nigdy żadna decyzja administracyjna potwierdzająca możliwość korzystania z niego w określony sposób, może wykazać realną, obiektywną wykonalność utraconej możliwości korzystania z danej nieruchomości wszelkimi środkami dowodowymi. Zwolennicy tego stanowiska uważają, że szkodę planistyczną można udowodnić nawet w braku dokumentów, wywodząc, że mogłaby zapaść decyzja określonej treści⁷⁵⁶. Dowodzenie przebiega w tym ujęciu w ten sposób, że sąd cywilny miałby oceniać, czy w świetle powszechnie obowiązującego prawa organ władzy publicznej ustaliłby warunki zabudowy i zagospodarowania terenu zgodne z nieurzeczywistnionym sposobem korzystania z nieruchomości, gdyby przed uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu został złożony stosowny wniosek o wydanie decyzji administracyjnej.

⁷⁵⁴ Zob. wyrok SA w Krakowie z 8.12.2017 r., I ACa 740/17, lex nr 2521840; wyrok SA w Warszawie z 23.09.2013 r., I ACa 210/13, lex nr 1392081.

⁷⁵⁵ J. J. Zięty, Roszczenia właściciela..., s. 55.

⁷⁵⁶ Zob. wyrok SA w Katowicach z 29.01.2014 r., I ACa 1002/13, lex nr 1428054. Zob. też: I. Fisz, Roszczenia związane..., s. 337-338.

Wydaje się, że odpowiedź na postawione pytanie zależy od rodzaju inwestycji, która wskutek wejścia w życie miejscowego planu, nie może być zrealizowana. Kryterium oceny dostarczają przepisy prawa budowlanego, jak również planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nie wchodząc w niuanse wykładni przepisów prawa administracyjnego, można poprzestać na przedstawieniu ogólnej formuły. Jeśli planowany, ale niezrealizowany sposób korzystania nie wymagał uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydaje się dostateczne dla wykazania szkody powołać się na przepisy, z których wynika prawo do dysponowania nieruchomością i jej zagospodarowania w określony sposób. Skoro właściciel nie potrzebowałby uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla zrealizowania danego sposobu zagospodarowania, bezzasadne byłoby oczekiwanie, że musi przedstawić ją w procesie cywilnym. Ustawodawca odstąpił w tych przypadkach od kontroli sposobu wykonywania prawa własności, więc wystarczające jest odwołanie się do przepisów, w świetle których właściciel może postępować z nieruchomością tak, jakby to uczynił, gdyby miejscowy plan w tym mu nie przeszkodził. Jeśli jednakże dla urzeczywistnienia określonego sposobu korzystania z nieruchomości było konieczne uprzednie pozyskanie przez właściciela decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a nie udało się jej uzyskać, trudno jest przekonująco wywodzić, że sprostął ciężarowi dowodu. Pomijając kwestię spornej natury decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a zwłaszcza jej uznaniowego lub związanego charakteru⁷⁵⁷, pewną swobodę rozstrzygnięcia wniosku o jej wydanie zastrzeżono w nieostrych zwrotach przesłanek z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Prowadzenie polityki przestrzennej, w tym podejmowanie decyzji administracyjnych kształtujących ład przestrzenny, należy do wyłącznych kompetencji gminy. Jak wcześniej wskazano, gmina wykonuje zadania z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego w granicach jej samodzielności planistycznej, która podlega ochronie w ustawie zasadniczej. Podejmując decyzję w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę sposobu zagospodarowania, gmina uwzględnia własne zamierzenia i plany co do danego terenu. Korzystając ze zgromadzonych przez siebie informacji i dokumentów, a także wiedzy ekspertów, może najlepiej ocenić, czy opisany we wniosku o wydanie decyzji sposób zagospodarowania nie kłóci się z interesem publicznym. Wszystkie te uwarunkowania istotnie zmniejszają prawdopodobieństwo, że sąd cywilny, niedysponujący przecież wiedzą niezbędną do dokonania właściwej oceny, ani narzędziami wykorzystywanymi w polityce przestrzennej, może trafnie przewidzieć, jak gmina hipotetycznie rozstrzygnęłaby w danym stanie faktycznym wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania

⁷⁵⁷ M. Szewczyk, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni...*, s. 374-376; T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, s. 34.

terenu. Daleko idące wątpliwości budzi także, czy dokonywanie takich ocen nie naruszałoby przyznanej gminie na wyłączność kompetencji tworzenia norm prawnych kształtujących ład przestrzenny i samodzielnego prowadzenia polityki przestrzennej. Przyjąć należy więc, że wtedy, gdy ustawodawca wymaga dla wykonywania danego sposobu zagospodarowania nieruchomości decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jej braku nie można uzupełniać w procesie o naprawienie szkody planistycznej dowodem, że mogłaby być ona wydana, gdyby właściciel o nią wystąpił. W rzeczywistości dowód ten polegałby na przedstawieniu nieweryfikowalnego rozumowania pewnego hipotetycznego stanu rzeczy.

W ramach tej przesłanki rekompensowane mogą być również szkody planistyczne polegające na ograniczeniu faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości⁷⁵⁸. Dla wykazania tego rodzaju uszczerbku punktem wyjścia jest ustalenie, jak rzeczywiście nieruchomość była wykorzystywana przez poszkodowanego przed uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu. Następnie należy ocenić, czy po jego wejściu w życie kontynuacja dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości jest ciągle możliwa. Jeśli odpowiedź na to pytanie przedstawia się niekorzystnie dla uprawnionego, powstała z tego tytułu szkoda polega na rekompensacie na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Ograniczony skutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, faktyczny sposób korzystania z nieruchomości nie musi być zgodny z przeznaczeniem nieruchomości w uchylonym lub zmienionym miejscowym planie. Faktycznie wykonywany sposób korzystania z nieruchomości powinien być jednak prawnie dopuszczalny w świetle ogólnie obowiązujących przepisów. Nielegalny sposób korzystania z nieruchomości, mimo że jest rzeczywiście wykonywany, nie podlega ochronie prawnej. Oznacza to, że nawet wtedy, gdy ocenie podlega ograniczenie w rzeczywiście wykonywanym sposobie korzystania z danej nieruchomości, należy ustalić, czy mieści się ono w sferze potencjalnego sposobu korzystania z niej.

3.4.Zbieg ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości

Ukształtowanie przesłanki określającej szkodę planistyczną w powyższy sposób sprawia, że mogą pojawić się sytuacje, gdy ograniczenie korzystania z nieruchomości polega zarówno na tym, że w związku z wejściem w życie miejscowego planu niemożliwe stało się korzystanie z niej zgodnie z przeznaczeniem, jak również - w sposób dotychczasowy. Stany faktyczne wypełniające jednocześnie obie części przesłanki ziszczą się wtedy, gdy na danym terenie

⁷⁵⁸ Odmienne: T. Sobel, Roszczenia właściciela... (cz. I), s. 52.

następuje bezpośrednio następstwo dwóch miejscowych planów albo zmiana obowiązującego wcześniej miejscowego planu w pewnej części. Postanowienia miejscowego planu, który spowodował szkodę planistyczną, w opisywanej konfiguracji dotyczą zarówno oznaczenia przeznaczenia nieruchomości, jak też - sposobu korzystania z niej. Jednocześnie tych zmian sprawia, że dochodzi do kumulacji obu rodzajów szkód planistycznych.

Jeśli przyjmie się tę perspektywę, wyjaśnia się sens art. 35 u.p.z.p., który przysparza trudności w praktyce stosowania przepisów o odpowiedzialności za szkody planistyczne. Niekiedy jest on powoływany jako uzasadnienie dla zwolnienia podmiotu odpowiedzialnego z obowiązku naprawienia szkody planistycznej, jeśli, mimo wejścia w życie miejscowego planu, możliwe jest dalsze korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób. Przytaczane jest niekiedy rozumowanie, że szkoda planistyczna nie istnieje, mimo niekorzystnej zmiany przeznaczenia nieruchomości, dopóki właściciel może kontynuować korzystanie z niej w dotychczasowy sposób. Nie można podzielić takiej argumentacji, ponieważ kryje się za nią błędna wykładnia przesłanek roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Należy zauważyć, że ustalenie tymczasowego zagospodarowania terenu nie powoduje zmiany jego przeznaczenia na inne niż ustanowione w miejscowym planie, lecz umożliwia pod pewnymi obwarowaniami korzystanie z danej nieruchomości w określony, sprzeczny z nim sposób – w dodatku najczęściej w określonych ściśle ramach czasu⁷⁵⁹. Jeśli miejscowy plan wprowadza niekorzystne dla właściciela zmiany w zakresie przeznaczenia nieruchomości, szkoda planistyczna powstaje już ze względu na utratę możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem. Szkoda ta istnieje niezależnie od tego, czy przy tej okazji miejscowy plan ogranicza dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości. Wystarczające jest, że ziszcza się jeden z dwóch alternatywnych członów przesłanki. Wydaje się, że art. 35 u.p.z.p. w żadnym stanie faktycznym nie może być podstawą wyłączenia odpowiedzialności za szkodę planistyczną.

3.5. Zakres szkody podlegającej naprawieniu

Kolejnym zagadnieniem, jakie wyłania się podczas wykładni przesłanek roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jest ustalenie zakresu szkody podlegającej naprawieniu. Roszczenia wyliczone w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. odmiennie normują tę kwestię. Art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. stanowi wprost, że uprawniony może domagać się odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę.

⁷⁵⁹ J. Dziedzic-Bukowska, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, s. 272.

W art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. zakres obowiązku wyrównania szkody został zaś oznaczony pośrednio. Przepis ten wskazuje jedynie, że poszkodowany może na jego podstawie domagać się wykupienia nieruchomości lub jej części.

W orzecnictwie⁷⁶⁰ i nauce prawa⁷⁶¹ panuje zgoda, że poniesiona rzeczywista szkoda, mimo odmiennego sformułowania niż w art. 361 § 2 k.c., jest równoznaczna ze stratą rzeczywistą. Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy przestrzennej w odniesieniu do art. 36 ust. 1 pkt 1 u.z.p., który miał takie samo brzmienie, jakie ma jego aktualnie obowiązujący odpowiednik, w judykaturze również uznawano ten pogląd za słuszny⁷⁶². Dominujące stanowisko zasługuje w mojej ocenie na aprobatę. Sformułowanie „szkoda rzeczywista” nie wydaje się wprawdzie dość precyzyjne, zwłaszcza w zestawieniu z kodeksowym rozróżnieniem postaci szkody na stratę rzeczywistą i utracone korzyści. Pomimo tej niedokładności, nie ulega wątpliwości, że intencją ustawodawcy było ograniczenie w roszczeniu z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. obowiązku odszkodowawczego do *damnum emergens*. Podkreślić należy przy tym, że strata rzeczywista ujawnia się w majątku poszkodowanego już przez ustanowienie ograniczeń w jego prawie do nieruchomości. Odszkodowanie pokrywa jednak także uszczerbki w majątku właściciela albo użytkownika wieczystego wynikłe ze zmniejszenia się ilości lub wartości innych składników majątkowych, które przed uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu należały do niego. Nie prowadzi do zmiany stanowiska co do postaci wyrównywanej szkody okoliczność, że uszczuplone prawo nie było wykonywane. Niesłuszne byłoby przekonanie, że nierealizowanie prawa mogłoby sprawiać, iż uszczerbek powstały wskutek ograniczenia możliwości korzystania

⁷⁶⁰ Zob. wyrok SO w Piotrkowie Trybunalskim z 27.08.2020 r., I C 20/19, lex nr 3104582; wyrok SA w Szczecinie z 7.02.2020 r., I ACa 619/19, lex nr 2937472; wyrok SA w Krakowie z 16.10.2019 r., I ACa 1234/18, lex nr 2895389; wyrok SA w Rzeszowie z 18.06.2019 r., I ACa 504/18, lex nr 2784370; wyrok SA w Krakowie z 17.05.2018 r., I ACa 1298/17, lex nr 2547062; wyrok SA w Krakowie z 28.02.2018 r., I ACa 1019/17, lex nr 2490281; wyrok SA w Krakowie z 24.01.2018 r., I ACa 1100/16, lex nr 2506523; wyrok SA w Warszawie z 30.10.2017 r., V ACa 201/17, lex nr 2430191; wyrok SA w Krakowie z 3.10.2017 r., I ACa 384/17, lex nr 2518003; wyrok SA w Łodzi z 30.06.2017 r., I ACa 1672/16, lex nr 2338538; wyrok SA we Wrocławiu z 14.07.2016 r., I ACa 727/16, lex nr 2546126; wyrok SN z 13.05.2016 r., III CSK 271/15, lex nr 2067078; wyrok SN z 9.03.2016 r., II CSK 411/15, lex nr 2005373; wyrok SA w Gdańsku z 26.02.2016 r., V ACa 667/15, lex nr 2108566; wyrok SN z 24.06.2015 r., II CSK 569/14, lex nr 1747352, OSNC-ZD 2016/4/71; wyrok SN z 9.04.2015 r., II CSK 336/14, lex nr 1683406; wyrok SN z 13.06.2013 r., IV CSK 680/12, lex nr 1365729; wyrok SN z 17.12.2008 r., I CSK 191/08, lex nr 484726.

⁷⁶¹ P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie..., s. 239; Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 334; I. Fisz, Roszczenia związane..., s. 322; E. Klat-Górska, Roszczenia o odszkodowania..., s. 127; M. Kotulski, Odpowiedzialność w planowaniu przestrzennym..., s. 501; Ł. Dumin, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 231; R. Lewicka, Finansowe skutki..., s. 163; M. J. Nowak, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 185; P. Popardowski, Odpowiedzialność gminy..., s. 220; R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rządewska, [w:] Ustawa o zagospodarowaniu..., s. 88; M. Stańko, Roszczenia właścicieli (użytkowników wieczystych)..., s. 100; T. Sobel, Roszczenia właściciela... (cz. I), s. 55; I. Zachariasz, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 230; J. J. Zięty, Roszczenia właściciela..., s. 53. Por. Z. Banaszczyk, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz..., s. 1162.

⁷⁶² Zob. wyrok SN z 7.10.1998 r., I CKN 191/98, lex nr 138639.

z nieruchomości w niewykonywany przed wejściem w życie miejscowego planu sposób byłby utraconą korzyścią⁷⁶³. Ograniczone przez plan miejscowy prawo podmiotowe istniało bowiem w majątku poszkodowanego już w chwili powstania szkody. Nie chodzi więc o prawo, które wskutek zdarzenia szkodzącego do tego majątku nie weszło. Straty rzeczywiste podlegające usunięciu na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. mogą obejmować, m.in. spadek wartości nieruchomości⁷⁶⁴, koszty wykonania ekspertyz, opinii, projektów, badań, wydatki na zakup materiałów budowlanych i koszty ich składowania, koszty wynagrodzeń wykonawców oraz podwykonawców, koszty wyburzeń, remontów, adaptacji, nakładów, dojazdów, opłaty (np. z tytułu przyłączenia do sieci), wzniesienia urządzeń lub wybudowania instalacji, koszt operatu szacunkowego rzeczoznawcy majątkowego, itp. Rekompensacie podlegają wydatki, opłaty, koszty, nakłady, które utraciły użyteczność lub gospodarczy sens wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, jak i te, których potrzeba poniesienia powstała na skutek tego zdarzenia⁷⁶⁵.

W rezultacie, zawężenie odpowiedzialności tylko do szkody rzeczywistej sprawia, że poza jej granicami w roszczeniu z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. pozostają korzyści, jakie właściciel albo użytkownik wieczysty mógłby uzyskać, gdyby szkoda nie wystąpiła. Nie podlegają zatem wyrównaniu, w szczególności: nieosiągnięte zyski z inwestycji, które wskutek przyjęcia planu nie mogły zostać dokończone lub zrealizowane, utracone zyski z działalności gospodarczej, której nie można prowadzić w związku z uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego, pożytki naturalne, cywilne i dochody, w których pozyskaniu przeszkodziło wejście w życie

⁷⁶³ Pogląd tego rodzaju wyraziła M. Habdas w odniesieniu do szkód powstałych przez ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania dla lotnisk. Autorka uzależnia prawo do odszkodowania za ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości polegające na zakazie prowadzenia określonej działalności (czyli w istocie korzystania z nieruchomości w określony sposób) od tego, czy poszkodowany w ogóle zamierzał tę działalność prowadzić oraz stwierdza, że szkoda w takim przypadku przyjmuje postać utraconych korzyści. Następnie jednak rozważa ten uszczerbek w kontekście utraty wartości nieruchomości z uwagi na ograniczenie możliwości korzystania z niej w określony sposób. W rzeczywistości mamy do czynienia z dwoma uszczerbkami, z których nieosiągnięte zyski z działalności gospodarczej, jaka została wskutek ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania zakazana, są utraconymi korzyściami, natomiast spadek wartości nieruchomości wynikający z ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości w określony sposób (w tym także w celu prowadzenia określonej działalności gospodarczej) jest stratą rzeczywistą. Zob. M. Habdas, Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody, cz. 1, [w:] PS 2020/5, s. 16.

⁷⁶⁴ Zob. wyrok SN z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, lex nr 1920173; wyrok SN z 12.10.2007 r., V CSK 230/07, lex nr 485903; wyrok SN z 17.12.2008 r., I CSK 191/08, lex nr 484726; wyrok SN z 13.06.2013 r., IV CSK 680/12, lex nr 1365729; wyrok SN z 9.04.2015 r., II CSK 336/14, lex nr 1683406; wyrok SN z 13.05.2016 r., III CSK 271/15, lex nr 2067078; wyrok SN z 6.10.2016 r., IV CSK 778/15, lex nr 2195664; wyrok SN z 22.11.2013 r., II CSK 98/13, lex nr 1418725; wyrok SA w Poznaniu z 18.10.2012 r., I ACa 676/12, lex nr 1237419; wyrok SA w Krakowie z 7.06.2017 r., I ACa 1843/16, lex nr 2596571. H. Nowak, Głosa do wyroku SN z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12, [w:] PPP 2014/9, s. 107-112; I. Fisz, Roszczenia związane..., s. 322-323.

⁷⁶⁵ Odmienne: K. Świdorski, Odpowiedzialność gminy..., s. 25-27.

miejscowego planu, czy też utrata szansy na zawarcie korzystnej umowy sprzedaży prawa do nieruchomości.

W orzecznictwie i nauce prawa nie poświęcono natomiast większej uwagi wyjaśnieniu, jak rozumieć, że szkoda powinna być poniesiona i rzeczywista. Z analizy nielicznych orzeczeń odnoszących się do tej kwestii wynika, iż sądy ustalały, czy powód udowodnił, że nakłady, koszty, opłaty i wydatki zgłoszone w pozwie jako strata rzeczywista zostały przez niego pokryte⁷⁶⁶. Zważywszy na tę prawidłowość można, jak się wydaje, wysnuć wniosek, że w orzecznictwie - a przynajmniej w niektórych apelacjach - sądy wyrażają zapatrywanie, według którego za poniesioną szkodę rzeczywistą można uznać tylko uszczerbki powstałe wskutek wykonanej czynności prawnej lub dokonanej czynności faktycznej. Poza nawiasem odpowiedzialności za szkodę planistyczną należałoby zatem zostawić niewykonane czynności prawne lub zaplanowane, lecz jeszcze niezrealizowane, czynności faktyczne, które mogą prowadzić do zmniejszenia się aktywów poszkodowanego w przyszłości. Nie podlegałoby uwzględnieniu w takim wypadku zaciągnięte przez poszkodowanego zobowiązanie do czasu spełnienia świadczenia powodującego wyjście składnika z majątku lub zmniejszenie się jego wartości. Tytułem przykładu, jeśli poszkodowany przed uchwaleniem miejscowego planu zawarł z architektem umowę o przygotowanie projektu budowlanego, ale nie zdążył uczynić zadość ciążącemu na nim obowiązкови zapłaty wynagrodzenia z tytułu tej umowy, według powyższej interpretacji nie mógłby domagać się od gminy naprawienia szkody.

Pewnych wskazówek interpretacyjnych może dostarczać porównanie różnych, zbliżonych do „poniesionej szkody rzeczywistej” ustawowych konstrukcji określających zakres obowiązku odszkodowawczego. Zwrot nawiązujący do „poniesionej szkody” został użyty w szeregu przepisów k.c. najczęściej dla określenia, że szkoda jest naprawiana w ramach ujemnego interesu umownego (art. 39 § 3 k.c., art. 72 § 2 k.c., art. 103 § 3 k.c., art. 387 § 2 k.c., art. 390 k.c., art. 566 § 1 k.c., art. 574 § 1 k.c.). W art. 438 k.c. „poniesiona szkoda” pojawia się zaś jako synonim „poniesionej straty”, prowadząc do zawężenia obowiązku odszkodowawczego do *damnum emergens*⁷⁶⁷. W innych przepisach ustawodawca odwołuje się także do pojęcia

⁷⁶⁶ Zob. wyrok SN z 22.11.2013 r., II CSK 98/13, lex nr 1418725 i zapadły wcześniej na tle tego samego stanu faktycznego wyrok SA w Poznaniu z 18.10.2012 r., I ACa 676/12, lex nr 1237419; wyrok SN z 12.10.2007 r., V CSK 230/07, lex nr 485903.

⁷⁶⁷ T. P. Antoszek, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353-626, red. M. Gutowski, s. 787; W. Borysiak, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Zobowiązania, red. K. Osajda, s. 614; M. Chajda, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Załucki, s. 980; G. Karaszewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 786.

„poniesionych kosztów” – najczęściej w kontekście wyłożonych wydatków, które stały się konieczne w wyniku zdarzenia szkodzącego albo zostały dokonane w cudzym interesie (np. art. 49 § 2 k.c., art. 446 § 1 k.c., art. 997 k.c., art. 1043 k.c.). Należy jednak odnotować, że oprócz wąskiego znaczenia w regulacji kodeksowej można także znaleźć przepisy, w których pojęcie to jest używane w szerszym kontekście. Tytułem przykładu, „poniesiona szkoda” na gruncie art. 484 § 1 k.c. obejmuje także *lucrum cessans*⁷⁶⁸. Z powyższego zestawienia wynika zatem, że – choć zdarzają się wyjątki – ustawodawca często stosuje te sformułowania, ażeby podkreślić, że odnoszą się one do sytuacji, w których szkoda uwidacznia się wskutek faktycznie zrealizowanych czynności czy też jako rezultat dokonanych rozporządzeń.

Poczynione obserwacje potwierdza art. 361 § 2 k.c. Ustawodawca określa *damnum emergens* jako „straty, które poszkodowany poniósł”. Przyjmuje się, że straty polegają na zmniejszeniu aktywów lub zwiększeniu pasywów, co nadaje szkodzie charakter rzeczywisty⁷⁶⁹. Rezygnacja z kazuistycznej regulacji przypadków strat rzeczywistych sprawia, że każdorazowo konieczne jest ustalanie, czy zmniejszenie aktywów lub zwiększenie pasywów może być poczytane za szkodę podlegającą wyrównaniu. Problematyka obciążenia pasywami jako przypadku straty rzeczywistej nie była dotąd szerzej rozważana w nauce prawa i orzecznictwie. Pewne uwagi sformułował w tym zakresie M. Kaliński. Autor zauważył, że trudności powstają w sytuacji, w której zobowiązanie zostało zaciągnięte przez poszkodowanego w związku ze zdarzeniem szkodzącym wobec osoby trzeciej. Autor rozstrzygnął wątpliwość, od kiedy zobowiązanie tego rodzaju można uznać za szkodę, przyjmując surowy wymóg zaspokojenia wierzyciela przez poszkodowanego⁷⁷⁰. Nie podejmując w tym miejscu próby stworzenia abstrakcyjnego rozwiązania tego problemu, można wskazać, że przedstawiony pogląd wydaje się szczególnie uzasadniony na tle odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Nie można bowiem wykluczyć, że po uchwaleniu miejscowego planu właściciel albo użytkownik wieczysty zawarłby z osobą trzecią umowę, nie mając zamiaru jej wykonywania, lecz dążąc do upozorowania większych rozmiarów szkody. Przyjmując wykładnię mniej rygorystyczną, należałoby to zaciągnięte, ale niewykonane zobowiązanie uwzględniać przy określaniu szkody podlegającej naprawieniu. Konieczność udowodnienia, że poszkodowany spełnił świadczenie wobec osoby trzeciej albo w inny sposób doprowadził do jej zaspokojenia (np. przez dostarczenie surogatów spełnienia świadczenia), znacznie utrudnia nadużywanie uprawnień. Za akceptacją wykładni, w świetle

⁷⁶⁸ Z. Gawlik, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, red. A. Kidyba, s. 756.

⁷⁶⁹ M. Kaliński, [w:] Prawo zobowiązań – część ogólna, red. A. Olejniczak, SPP, Tom 6, s. 110.

⁷⁷⁰ Tamże, s. 112-113.

której szkoda w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. obejmuje przypadki, gdy nastąpiło wykonanie obowiązku ciężącego na poszkodowanym wobec osoby trzeciej, przemawia też niepewność, czy ze względu na zmianę stanu prawnego strony wyrażą wolę, aby pozostawać w wiążącej je relacji obligacyjnej. Przynajmniej teoretycznie możliwe jest, że strony zgodnie postanowią ją rozwiązać, gdy zorientują się, że uchwalenie albo zmiana miejscowego planu zmieniło zakres dopuszczalnego sposobu korzystania z nieruchomości lub jej przeznaczenie. Niekiedy można oceniać umowę o spełnienie świadczenia niepieniężnego sprzecznego z miejscowym planem z perspektywy bezwzględnej nieważności względnie obiektywnej niemożliwości następczej świadczenia. Dopiero ostateczne przesunięcie majątkowe dokonujące się w wyniku spełnienia wzajemnych świadczeń i brak szansy na przywrócenie stanu poprzedniego (zwrot świadczeń) za pomocą środków prawnych mogą być wystarczające dla stwierdzenia, że poszkodowany poniósł rzeczywistą szkodę.

Pozostaje wyjaśnić, według jakiego stanu i jakich cen należy ustalać wartość nieruchomości na potrzeby szacowania rozmiarów świadczenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Odpowiedzi na to pytanie dostarcza art. 37 ust. 11 u.p.z.p. Przepis ten ustanawia dwie reguły dotyczące badania stanu nieruchomości, mające zastosowanie do obliczania jej wartości. W świetle obu reguł ustawodawca nakazuje ustalać stan prawny (sfera możliwości korzystania) i faktyczny (dostęp do dróg publicznych, nakłady i uzbrojenie) nieruchomości, który istniał jeszcze przed uzyskaniem przez miejscowy plan mocy obowiązującej. Obowiązek wzięcia pod uwagę stanu prawnego nieruchomości istniejącego na dzień uchwalenia miejscowego planu jest korzystny dla poszkodowanego, podczas gdy analogiczna reguła odnosząca się do stanu faktycznego chroni zobowiązanego przed dokonywaniem przez poszkodowanego zmian podwyższających wartość nieruchomości po tym, jak powziął wiedzę o mającym wejść w życie miejscowym planie. Jeśli chodzi zaś o dzień, na który należy uwzględniać ceny dla obliczenia wysokości odszkodowania, w mojej ocenie zastosowanie znajdują zasady ogólne wynikające z art. 363 § 2 k.c.⁷⁷¹ i przepisy szczególne, do których odsyła art. 37 ust. 12 u.p.z.p. Wartość nieruchomości stanowiącą podstawę do obliczenia wysokości odszkodowania ustala się więc według stanu prawnego i faktycznego na dzień uchwalenia miejscowego planu i według cen aktualnych na dzień orzekania (według art. 316 § 1 k.p.c. na dzień zamknięcia rozprawy, a w praktyce na dzień wydania opinii, o ile nie zaszły jakieś szczególne sytuacje i nie minął rok od dnia sporządzenia operatu szacunkowego, po upływie którego nie może być wykorzystany z uwagi

⁷⁷¹ Tak też: wyrok SA w Katowicach z 20.02.2018 r., I ACa 850/17, lex nr 2460050; wyrok SN z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, lex nr 1920173; wyrok SN z 24.06.2015 r., II CSK 569/14, lex nr 1747352.

na art. 156 ust. 3 u.g.n. i wymaga potwierdzenia jego aktualności na podstawie art. 156 ust. 4 u.g.n.). W braku zaś przepisów szczególnych ustalenie rozmiarów szkód ujawniających się w pozostałych składnikach majątkowych odbywa się w całości na podstawie reguł ogólnych, w tym metody dyferencyjnej (z tym, że podczas badania hipotetycznego stanu majątku pomija się utracone korzyści)⁷⁷².

Jeśli chodzi natomiast o roszczenie z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., zakres szkody podlegającej naprawieniu nie został wprost doprecyzowany jak w roszczeniu z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że przez roszczenie o wykupienie nieruchomości rekompensowana jest również wyłącznie strata rzeczywista. Wynika to nie tylko z konstrukcji przesłanki, odnoszącej się do ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości, a zatem do uszczerbku ujawniającego się w składniku istniejącym w majątku poszkodowanego, ale także z przysługującego mu środka ochrony prawnej. Poszkodowany otrzymuje bowiem od gminy wskutek wykonania roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. świadczenie pieniężne stanowiące równowartość prawa do nieruchomości, czyli składnika majątkowego, który do niego należał przed wejściem w życie planu miejscowego.

Osobną kwestią jest, jaki dzień jest miarodajny dla ustalenia stanu prawnego i faktycznego nieruchomości będącego podstawą obliczenia ceny wykupu. W judykaturze nie wypracowano dotąd jednolitego stanowiska w tym zakresie. Prezentowane są skrajne poglądy, zarówno wyrażające przekonanie, że cena wykupu powinna uwzględniać stan nieruchomości sprzed wejścia w życie miejscowego planu, jak i – że powinna być obliczona według stanu w dniu upływu terminu spełnienia świadczenia, czyli na dzień, w którym upływa sześć miesięcy od złożenia wniosku o spełnienie świadczenia⁷⁷³. Nie ma żadnych normatywnych podstaw, aby różnicować reguły obliczania wartości nieruchomości w odniesieniu do obu roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Zastosowanie znajdują więc te same przepisy, o których była mowa w kontekście roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę. Rozstrzygający jest zatem stan prawny i faktyczny nieruchomości istniejący na dzień uchwalenia miejscowego planu, który doprowadził do wyrządzenia szkody. Cena wykupu prawa do nieruchomości pokrywa w ten sposób ewentualny, aczkolwiek niekonieczny do powstania roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., spadek jego wartości ujawniający się wskutek wejścia w życie miejscowego

⁷⁷² Por. T. Sobel, *Roszczenia właściciela...* (cz. I), s. 56.

⁷⁷³ Zob. wyrok SN z 22.01.2015 r., I CSK 224/14, Biul. SN 2015/5/15; wyrok SN z 5.07.2012 r., IV CSK 619/11, lex nr 1228453; wyrok SA w Białymstoku z 17.07.2015 r., I ACa 266/15, lex nr 1808617; wyrok SA w Białymstoku z 30.09.2019 r., I ACa 803/18, lex nr 2753771.

planu. Wyliczenie wartości nieruchomości powinno nastąpić w oparciu o ceny obowiązujące na dzień sporządzenia operatu szacunkowego. Za przyjęciem powyższej interpretacji silnie przemawia funkcja kompensacyjna odpowiedzialności za szkodę planistyczną⁷⁷⁴.

Według przyjętej wykładni oba roszczenia wymienione w art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p., chociaż są wobec siebie alternatywne, służą naprawieniu uszczerbku wyrządzonego w prawie do nieruchomości. Porównując zakres szkody podlegającej wyrównaniu w obu roszczeniach, można dostrzec, że żądanie odszkodowania za poniesioną szkodę rzeczywistą zostało jednak szerzej zakreślone niż żądanie wykupu, gdyż zmierza do pokrycia różnicy także w innych niż nieruchomości składnikach majątku poszkodowanego.

4. Związek przyczynowy

4.1. Wprowadzenie

Trzecią przesłanką roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest związek między uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu a uniemożliwieniem lub istotnym ograniczeniem korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Ustawodawca wymaga, żeby między czynem gminy a szkodą istniał normalny (adekwatny) związek przyczynowy, który należy pojmować w kategoriach prawa cywilnego⁷⁷⁵. Uwaga ta jest o tyle istotna, że warunkuje nie tylko zastosowanie doktrynalnej definicji normalnego związku przyczynowego i dorobku orzecznictwa sądów cywilnych poświęconego tej kwestii, ale także przypisywanej mu dwufunkcyjności⁷⁷⁶. Na potrzeby bieżących rozważań znaczenie ma nade wszystko funkcja związku przyczynowego jako przesłanki, od której ziszczenia się zależy przypisanie dłużnikowi obowiązku wyrównania szkody. Przenosząc poglądy utrwalone w prawie cywilnym⁷⁷⁷ na płaszczyznę przepisów o odpowiedzialności za szkodę planistyczną, naprawieniu podlegają zatem tylko te przypadki uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodnie z jej przeznaczeniem,

⁷⁷⁴ Tak też: T. Sobel, *Roszczenia właściciela...* (cz. I), s. 57. Odmienne: wyrok SA w Warszawie z 7.03.2013 r., I ACa 1117/12, lex nr 1298987; wyrok SA w Katowicach z 20.07.2012 r., I ACa 853/11, lex nr 1298247.

⁷⁷⁵ J. Parchomiuk zauważa, że w przypadku roszczeń o naprawienie szkody planistycznej związek przyczynowy pełni funkcję przesłanki odpowiedzialności, inaczej niż w przypadku wyłączenia, w którym związek między wyłączeniem a szkodą przybiera postać relacji normatywnej, logicznej. Zob. J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 556-557.

⁷⁷⁶ A. Koch, *Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym*, s. 50-51; K. Krupa-Lipińska, *Związek przyczynowy jako przesłanka odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, s. 366-367.

⁷⁷⁷ A. Koch, *Związek przyczynowy...*, s. 94-103; 123-126; K. Krupa-Lipińska, *Związek przyczynowy...*, s. 367.

które są normalnym następstwem uchwalenia albo zmiany planu miejscowego. Dodać należy, że związek przyczynowy powinien być powiązany z uchwaleniem albo zmianą tego planu miejscowego, którego wprowadzenie do porządku prawnego jest źródłem szkody. Zmiana albo uchwalenie innych planów miejscowych nie ma znaczenia. Przedstawione rozumowanie nie wzbudza kontrowersji w nauce prawa i orzecznictwie⁷⁷⁸.

Powyższe uwagi wymagają uzupełnienia o dwie kwestie. Po pierwsze, w odniesieniu do odpowiedzialności za szkodę planistyczną, inaczej niż w przypadku szkód legalnych, co do których przyjmuje się, że są rekompensowane na zasadach słuszności na podstawie art. 417² k.c., niewłaściwe byłoby ograniczenie badania przyczynowości tylko do *conditio sine qua non*. Nie byłaby uzasadniona względami etycznymi próba rozszerzania zakresu obowiązku odszkodowawczego na wszystkie skutki powstałe w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu, choćby nie spełniały kryterium adekwatności. W doktrynie postulat ten zgłasza się w odniesieniu do szkód na osobie, które pozostają poza granicą odpowiedzialności za szkodę planistyczną⁷⁷⁹. Po drugie, na gruncie odpowiedzialności za szkodę planistyczną nie istnieje w ogóle problem przyczynienia się poszkodowanego⁷⁸⁰. Właściciel i użytkownik wieczysty nie mogą swoim zachowaniem spowodować powstania szkody albo zwiększenia się jej rozmiarów, ponieważ uchwalenie albo zmiana miejscowego planu może wynikać tylko z działania gminy.

Ustalenie, że w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. współzależność między zdarzeniem a szkodą opiera się na związku przyczynowym, pozwala podjąć dalsze rozważania z wykorzystaniem narzędzi właściwych prawu cywilnemu. Pojawia się pytanie, czy wymagany przez ustawę związek między zdarzeniem szkodzącym a szkodą musi być bezpośredni, czy może jednak składać się z więcej niż jednego ogniwa. W świetle reguł ogólnych prawa cywilnego normalny związek

⁷⁷⁸ Zob. wyrok SA w Krakowie z 21.12.2015 r., I ACa 266/15, lex nr 1966331; wyrok SA w Łodzi z 25.09.2018 r., I ACa 1425/17, lex nr 2596513; wyrok SA w Poznaniu z 19.07.2018 r., I ACa 1436/17, lex nr 2546256; wyrok SA w Białymstoku z 13.05.2016 r., I ACa 586/15, lex nr 2061947; wyrok SA w Krakowie z 27.03.2015 r., I ACa 74/15, lex nr 1679920; wyrok SA w Białymstoku z 18.07.2013 r., I ACa 285/13, lex nr 1369284; wyrok SO w Gdańsku z 14.07.2016 r., XV C 690/15, lex nr 2193335.

⁷⁷⁹ Zwolennikami zastosowania koncepcji *conditio sine qua non* w wyjątkowych sytuacjach przez wzgląd na etykę w przypadku szkód na osobie w art. 417² k.c. są: Z. Banaszczyk, G. Bieniek, U. Drozdowska, P. Dzienis, J. Kremis, K. Matuszyk, M. Safjan. Zob. P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna...*, s. 228-229; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 288; G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, [w:] PSej 2002/4, s. 20; U. Drozdowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezawinione skutki obowiązkowych szczepień ochronnych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] BSP 2014/7, s. 107-109; M. Safjan, K. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 137.

⁷⁸⁰ J. Parchomiuk, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji...*, s. 559.

przyczynowy może być łańcuchem kilku następujących po sobie zdarzeń. W kontekście odpowiedzialności za szkodę planistyczną w tym zakresie mogą pojawiać się wątpliwości, czy reguły ogólne mogą mieć zastosowanie wprost. W jednym ze starszych wyroków SN zajął bowiem rygorystyczne stanowisko, według którego między uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu a powstałą szkodą powinien zachodzić bezpośredni, adekwatny związek przyczynowy⁷⁸¹. Można zastanawiać się, czy użycie tego sformułowania należycie oddawało intencje SN, ponieważ ostatecznie dopuścił on możliwość żądania rekompensaty z tytułu poniesionych nakładów na nieruchomości, których wskutek zmiany przeznaczenia nie można odzyskać. Podany przykład sugeruje raczej, że SN zaakceptował relację wieloogniową jako stwarzającą podstawę odpowiedzialności za szkodę planistyczną. W nowszych orzeczeniach jest konsekwentnie podtrzymywany pogląd zapoczątkowany przez SN w wyroku z 5.07.2012 r., IV CSK 619/11, według którego nie jest niezbędne, żeby między uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu a ograniczeniami w możliwości korzystania z nieruchomości zachodziła bezpośrednia, jednoczłonowa zależność. Za tym twierdzeniem według SN przemawia użycie w treści przepisu sformułowania „w związku”⁷⁸². Przekonanie, że odpowiedzialność gminy nie musi wynikać ze szkód powstałych bezpośrednio w związku z uchwaleniem albo zmianą planu, zostało następnie powtórzone w wielu wyrokach sądów apelacyjnych: SA w Krakowie z 28.02.2018 r., I ACa 1019/17, SA w Białymstoku z 30.09.2019 r., I ACa 803/18 oraz SA w Warszawie z 27.06.2019 r., V ACa 123/19⁷⁸³. Brak bezpośredniości czy też jednoczłonowej zależności nie oznacza jednak, że niemożność korzystania z nieruchomości lub istotne ograniczenie tej możliwości może wynikać ze zdarzeń innych niż uchwalenie albo zmiana miejscowego planu⁷⁸⁴. SN w powołanym wyżej wyroku z 5.07.2012 r., słusznie zauważył, że przesłanką powstania roszczenia jest tylko uchwalenie albo zmiana planu miejscowego, nie zaś - dalsze zdarzenia prawne, czynności prawne lub faktyczne, np. podział nieruchomości, zbycie prawa do części nieruchomości, wytyczenie trasy przyszłej drogi, zmiana sposobu faktycznego wykorzystania gruntu, obciążenie prawami na rzecz osób trzecich⁷⁸⁵. Chodzi jedynie o to, że naprawieniu podlega także szkoda ujawniająca się w wyniku ograniczenia

⁷⁸¹ Zob. wyrok SN z 12.10.2007 r., V CSK 230/07, lex nr 485903.

⁷⁸² Zob. wyrok SN z 5.07.2012 r., IV CSK 619/11, lex nr 1228453. W powołanym wyroku SN zakwestionował odmienną wykładnię art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w wyroku sądu apelacyjnego zaskarżonym skargą kasacyjną.

⁷⁸³ Zob. wyrok SA w Krakowie z 28.02.2018 r., I ACa 1019/17, lex nr 2490281; wyrok SA w Białymstoku z 30.09.2019 r., I ACa 803/18, lex nr 2753771; wyrok SA w Warszawie z 27.06.2019 r., V ACa 123/19, lex nr 2726850.

⁷⁸⁴ Zob. wyrok SA w Krakowie z 31.05.2019 r., I ACa 589/18, lex nr 2848111.

⁷⁸⁵ Zob. wyrok SN z 5.07.2012 r., IV CSK 619/11, lex nr 1228453. Por. wyrok SA w Białymstoku z 17.07.2015 r., I ACa 266/15, lex nr 1808617. Zob. M. Stańko, Roszczenia właścicieli (użytkowników wieczystych)…, s. 98-99.

sfery możliwości korzystania z nieruchomości powstałego w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu.

W mojej ocenie, związek przyczynowy w odpowiedzialności za szkodę planistyczną może składać się z więcej niż jednego ogniwa. Przemawia za tym nie tylko argument wywiedziony z wykładni gramatycznej, o którym jest mowa wyżej, ale także brak przepisów szczególnych. Nie ma podstaw, aby wyłączać reguły ogólne prawa cywilnego.

4.2. Zagadnienia szczegółowe

Na tle ogólnej i zasadniczo bezspornej problematyki normalnego związku przyczynowego między zmianą albo uchwaleniem miejscowego planu a ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości wyłaniają się w szczególnych stanach faktycznych pewne trudności. Najczęściej ograniczenie możliwości korzystania wynika wprost z postanowień miejscowego planu, które regulują status prawny nieruchomości poszkodowanego. Wątpliwości wzbudza nieczęsta sytuacja, gdy ograniczenia w możliwości korzystania dotyczą jednej nieruchomości lub jej części, co pośrednio oddziałuje na drugą nieruchomość albo na drugą część tej samej nieruchomości. Problematyczny przypadek pojawia się więc zasadniczo w dwóch różnych konfiguracjach: [1] gdy miejscowy plan obejmuje wyłącznie część nieruchomości, ale jego postanowienia ograniczają możliwość korzystania też z tej jej części, która nie jest położona w jego granicach, albo [2] gdy ograniczenie możliwości korzystania z danej nieruchomości wynika z postanowień planu miejscowego, które bezpośrednio oddziałują na sferę możliwości korzystania z innej nieruchomości (sąsiedniej lub pobliskiej). W drugim wariantcie mogą zajść zasadniczo dwie sytuacje. Po pierwsze, gdy plan miejscowy w całości obejmujący dwie (lub więcej) nieruchomości powoduje zmianę sposobu korzystania albo przeznaczenia tylko jednej z nich, co jednak wywołuje pośrednio negatywne skutki dla innej (lub innych) nieruchomości. Po drugie, gdy nieruchomość, na której ujawnia się ujemny wpływ planu miejscowego, nie znajduje się w granicach regulacji miejscowego planu, którego postanowienia są źródłem szkody. Należy mieć na uwadze, że w tej drugiej sytuacji nieruchomość, na której uwidacznia się niekorzystny wpływ regulacji miejscowego planu, jako że nie jest objęta jego granicami, może znajdować się nawet poza terytorium gminy podejmującej uchwałę. Zaistniałby wtedy niejednoznaczny z punktu widzenia oceny przypadek, w którym aktywność prawotwórcza gminy wywoływałaby skutki prawne poza jej terytorium. Przedstawione konfiguracje stanu

faktycznego sprawiają trudności w orzecznictwie, toteż dostrzeżony problem zasługuje na głębszą analizę.

Problem wykazywania związku przyczynowego pomiędzy uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego a szkodą na nieruchomości lub jej części, która nie wynika z postanowienia miejscowego planu wprost regulującego jej status prawny, rozważyć można jednocześnie dla obu roszczeń przysługujących na mocy art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. Jednolite ukształtowanie przesłanek roszczeń umożliwia prowadzenie równoległego wywodu, a następnie znalezienie wspólnej odpowiedzi.

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań nad problemem związku przyczynowego powinna być dość oczywista konstatacja, że sprawdzanie, czy w danych okolicznościach on zachodzi, należy rozpocząć od ustalenia, czy na (części) nieruchomości, której stan prawny nie jest wprost regulowany przez miejscowy plan, w ogóle może ujawnić się szkoda. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. szkoda planistyczna przybiera tylko jedną z dwóch postaci: całkowitego lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób albo zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Należy rozważyć, czy i w jakich sytuacjach określona w ten sposób szkoda może powstać na nieruchomości położonej poza zakresem bezpośredniego zastosowania postanowienia planu miejscowego.

Ponieważ problem dotyczy obszarów położonych poza regulacją miejscowego planu, którego uchwalenie albo zmiana jest przyczyną ograniczeń, wykluczyć należy, żeby uszczerbek ten mógł wynikać ze zmiany przeznaczenia nieruchomości należącej do poszkodowanego. Plan miejscowy nie może zawierać postanowień normujących przeznaczenie nieruchomości, która znajduje się poza jego granicami obowiązywania. Szkoda planistyczna może przybrać zatem wyłącznie postać ograniczenia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, która należy do poszkodowanego. Przyjmując wykładnię korzystną dla poszkodowanego, szkoda ta mogłaby powstać na nieruchomości położonej poza regulacją miejscowego planu, niezależnie od tego, czy nastąpiło ograniczenie urzeczywistnionego, czy jedynie potencjalnego sposobu korzystania z nieruchomości. W przeciwieństwie do sytuacji, gdy miejscowy plan obejmuje cały obszar, na którym ujawnia się szkoda, ograniczenie sfery możliwości korzystania w sposób dotychczasowy z (części) nieruchomości położonej poza jego granicami nie może wynikać z treści jego postanowień dotyczących wprost nieruchomości poszkodowanego. Miejscowy plan nie może bowiem ustanawiać norm prawnych, które normują stan prawny nieruchomości

znajdującej się poza jego zakresem regulacji. Szkoda powstała w prawie do nieruchomości położonej poza granicami miejscowego planu może więc wynikać tylko pośrednio z treści postanowień dotyczących bezpośrednio innej (części) nieruchomości. Mechanizm związku przyczynowego mógłby polegać więc zasadniczo - co ilustrują przedstawione poniżej wyroki - na ograniczeniu korzystania z nieruchomości nieobjętej planem miejscowym w sposób dotychczasowy z tego powodu, że jego uchwalenie albo zmiana doprowadziły do zmiany przeznaczenia lub sposobu korzystania z innej (części) nieruchomości położonej w granicach miejscowego planu.

4.2.1. Miejscowy plan ustanowiony na części nieruchomości

Przyczynkiem do rozważań może być wyrok SA w Krakowie z 18.09.2018 r., I ACa 1664/17, którego stan faktyczny warto przytoczyć dla ilustracji problemu⁷⁸⁶. Powód zażądał w pozwie wykupienia przez gminę całej należącej do niego nieruchomości. SO w Krakowie ustalił, że powód jest właścicielem nieruchomości, która w związku z uchwaleniem planu miejscowego znalazła się na obszarze przeznaczonym na zieleni pełniącą funkcję izolacyjną autostrady. Na tym terenie nałożono obowiązek zachowania znacznej powierzchni biologicznie czynnej oraz ustalono możliwość realizacji jedynie ściśle określonych urządzeń funkcjonalnie związanych z drogami publicznymi i zielenią izolacyjną. W miejscowym planie zamieszczono zezwolenie na korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób do czasu zagospodarowania terenu zgodnie z określonym w nim przeznaczeniem. Nieruchomość powoda położona na terytorium gminy, która uchwaliła miejscowy plan, została objęta niemal w całości miejscowym planem, a poza jego zasięgiem pozostała niewielka, południowa część działki o powierzchni 148 m². W świetle obowiązującego do 1.01.2003 r. miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego nieruchomość znajdowała się na obszarze z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod uprawy polowe, łąki i pastwiska bez prawa zabudowy. W dniu uchwalenia nowego miejscowego planu nieruchomość powoda nie była objęta obowiązującym planem miejscowym. Przez wiele lat powód wykorzystywał swoją nieruchomość do celów prowadzenia działalności rolnej. Po wejściu w życie miejscowego planu powód jeszcze przez trzy lata ją kontynuował, później jednak zaniechał jakiegokolwiek aktywności, przez co grunt zarósł krzewami i zaroślami. Powód twierdził, że ze względu na uchwalenie miejscowego planu korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób stało się całkowicie niemożliwe. Roszczenie o wykupienie nieruchomości wywiedziono z uwagi na ograniczenie możliwości

⁷⁸⁶ Zob. wyrok SA w Krakowie z 18.09.2018 r., I ACa 1664/17, lex nr 2580327.

korzystania zarówno z tej części nieruchomości, która była objęta miejscowym planem, jak i tej części, która znalazła się poza jego granicami. W związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu nie było możliwe dalsze korzystanie z całej nieruchomości na cele uprawy roślin. Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo w całości, błędnie powołując się na argument, że ze względu na dopuszczenie dotychczasowego korzystania z nieruchomości do czasu jej zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem określonym w miejscowym planie szkoda planistyczna jeszcze nie powstała. Sąd drugiej instancji zmienił zaskarżony wyrok i uwzględnił powództwo w całości. Odnosząc się do zarzutu gminy, że część nieruchomości znajduje się poza regulacją miejscowego planu, sąd apelacyjny podniósł, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie wymaga, żeby nieruchomość była objęta planem, tylko żeby ograniczenia pozostawały w związku z jego uchwaleniem albo zmianą. Zasady doświadczenia życiowego podpowiadają zaś, że nie można racjonalnie wykorzystywać na cele rolnicze gruntu o tak małej powierzchni, jaka znalazła się poza granicami miejscowego planu.

Istnienie związku przyczynowego między przyjęciem tego planu a szkodą, jaka ujawnia się na części pozostającej poza jego granicami, a co za tym idzie dopuszczalność żądania wykupu nieruchomości także części nieruchomości znajdującej się poza regulacją miejscowego planu, potwierdził również SA w Rzeszowie w wyroku z 18.06.2019 r., I ACa 504/18. Do tej interpretacji przychylają się też niektórzy przedstawiciele nauki prawa⁷⁸⁷.

Przykład zaczerpnięty z orzecznictwa dowodzi, że część nieruchomości pozostawiona poza granicami regulacji miejscowego planu może być dotknięta negatywnymi skutkami, które wynikają z jego uchwalenia lub zmiany. Różne części nieruchomości mogą być funkcjonalnie powiązane, nawet mimo wykorzystywania ich w odmienny sposób. Odjęcie lub ograniczenie możliwości kontynuowania dotychczasowego sposobu korzystania z części nieruchomości - niezależnie od rozmiarów ingerencji - może pozbawić jej pozostałą część gospodarczego znaczenia, ograniczając faktyczne lub potencjalne jej wykorzystywanie. Należy zauważyć, że w opisanych wyżej okolicznościach dochodzi do zmiany treści całego prawa własności do nieruchomości przysługującego poszkodowanemu przecież niepodzielnie do każdej jej części. Uszczuplenie wiązki uprawnień wykonywanej w stosunku do jednej części nieruchomości oddziałuje na uprawnienia materialnoprawne, które mogą być wykonywane na pozostałej jej części. Nie można kwestionować, że powstała w takich okolicznościach szkoda planistyczna,

⁷⁸⁷ Zob. wyrok SA w Rzeszowie z 18.06.2019 r., I ACa 504/18, OSA 2020 nr 3/6, s. 21, lex nr 2784370. Por. także: P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 221; T. Sobel, *Roszczenia właściciela...*(cz. I), s. 52.

ujawniająca się na części nieruchomości pozostającej poza regulacją planu miejscowego, jest rezultatem odjęcia wiązki prawa podmiotowego.

W mojej ocenie, należy więc podzielić pogląd, w myśl którego hipotetycznie może zachodzić związek przyczynowy między uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu a ograniczeniem sposobu korzystania z części nieruchomości znajdującej się poza granicami jego regulacji. Negatywny wpływ miejscowego planu może naruszać zarówno potencjalny, jak i faktyczny dotychczasowy sposób korzystania z części nieruchomości położonej poza regulacją planu miejscowego. Skutek ten może zaistnieć zarówno w wyniku zmiany przeznaczenia, jak też dotychczasowego sposobu korzystania z części nieruchomości znajdującej się w granicach regulacji miejscowego planu. Poza powyżej wyłożonymi argumentami zaakceptowanie tej interpretacji jest również uzasadnione przez wzgląd na funkcję kompensacyjną, jaką pełni odpowiedzialność za szkodę planistyczną. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby gminie uchylanie się od odpowiedzialności przez zamierzone pomijanie w miejscowych planach tej części nieruchomości, na której mogłyby ujawniać się największe ograniczenia. Jeśli przeciwna wykładnia zostałaby przyjęta, mogłaby wykształcić się praktyka obejmowania miejscowymi planami tylko części nieruchomości w celu obniżenia wysokości przyszłego odszkodowania, pomimo ustanowienia w nim postanowień oddziałujących w rzeczywistości na możliwość korzystania z całej nieruchomości.

4.2.2. Miejscowy plan ustanowiony w całości na innej nieruchomości

W tym przypadku należy rozważyć, czy źródłem szkody mogłyby być postanowienia planu miejscowego, które dotyczą wprost w całości innej nieruchomości niż będąca własnością poszkodowanego. Ilustracją tego problemu jest wyrok SA w Krakowie z 7.06.2017 r., I ACa 1843/16⁷⁸⁸. W sprawie, na tle której zapadło powyższe orzeczenie, powodowie wytoczyli powództwo o odszkodowanie z powodu spadku wartości ich nieruchomości na mocy art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Powodowie uzasadniali zgłoszone żądanie utratą możliwości korzystania z części nieruchomości, co w ich ocenie było spowodowane ustaleniem w miejscowym planie przeznaczenia nieruchomości położonej w pobliżu ich nieruchomości, aczkolwiek nie w jej bezpośrednim sąsiedztwie. Od końca lat dziewięćdziesiątych nieruchomości powodów oraz tereny okoliczne nieprzerwanie były objęte regulacją planistyczną. W świetle obowiązującego planu miejscowego nieruchomości należące do powodów i tereny sąsiednie były przeznaczone

⁷⁸⁸ Zob. wyrok SA w Krakowie z 7.06.2017 r., I ACa 1843/16, lex nr 2596571.

na sady i uprawy ogrodnicze, pod zabudowę jednorodzinną zagrodową, lasy i zadrzewienia. W latach dziewięćdziesiątych w okolicy działki powodów wybudowano zakład produkcyjny, ale początkowo zajmował on znacznie mniejszą powierzchnię i był zasłonięty lasem od strony zabudowań powodów. Na mocy uchwały rady gminy o zmianie dotychczas obowiązującego miejscowego planu zmodyfikowano przeznaczenie nieruchomości, na której zlokalizowany był zakład produkcyjny. Doprowadziło to do zwiększenia obszaru przeznaczonego na cele produkcyjno-usługowe o teren przylegający do drogi przylegającej do działki powodów. Plan miejscowy nie objął wprost nieruchomości powodów, ale według nich rozbudowa zakładu uczyniła niemożliwym kontynuację dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości do celów agroturystycznych. Sąd pierwszej instancji uwzględnił powództwo co do zasady, zasądając na rzecz powodów kwoty po 69.800 zł za spadek wartości nieruchomości. Strona pozwana podnosiła zarzut, że zmiana miejscowego planu nie objęła nieruchomości, która należy do powodów, i nie doprowadziła do ograniczenia możliwości korzystania z niej. Sądy obu instancji uznały ten zarzut za chybiony. Według SA w Krakowie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie wyłącza prawa do odszkodowania należnego właścicielom nieruchomości znajdujących się poza granicami miejscowego planu. W powołanym przepisie wymaga się wyłącznie, żeby zachodził związek między zmianą lub uchyleniem miejscowego planu a brakiem możliwości lub utrudnieniem korzystania z danej nieruchomości. Zmiana planu miejscowego może oddziaływać na nieruchomości znajdujące się poza granicami regulacji planu miejscowego. Sąd apelacyjny zauważył też, że powodowie podjęli już działania zmierzające do rozpoczęcia działalności agroturystycznej, toteż szkoda nie polega na utracie jedynie potencjalnej, niezrealizowanej jeszcze możliwości korzystania z nieruchomości, lecz na uniemożliwieniu dotychczasowego, realnie wykonywanego sposobu korzystania z niej.

Dopuszczalność dochodzenia roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w wypadku uchwalenia albo zmiany miejscowego planu w stosunku do innej nieruchomości uznał także SA w Katowicach w wyroku z 17.05.2016 r., I ACa 34/16, ale powództwo oparte na tej podstawie oddalił, stwierdzając, że w osądzonej sprawie nie wystąpiła szkoda planistyczna⁷⁸⁹. W nauce prawa także zgłoszono pogląd zgodny z wyrażonymi w powołanych orzeczeniach. Według E. Klat-Górskiej przemawia za jego przyjęciem pojawiający się w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zwrot „w związku”, dający pole do jego szerokiej interpretacji⁷⁹⁰.

⁷⁸⁹ Zob. wyrok SA w Katowicach z 17.05.2016 r., I ACa 34/16, lex nr 2057749.

⁷⁹⁰ E. Klat-Górska, Roszczenia o odszkodowania..., s. 126-127.

W mojej ocenie, zaprezentowane w doktrynie i orzecznictwie rozwiązanie przedstawionego problemu może budzić wątpliwości. Na tle wyroku SA w Krakowie z 7.06.2017 r. można zastanawiać się, czy negatywny wpływ uchwalenia albo zmiany planu miejscowego na leżącą poza jego granicami nieruchomość, której statusu prawnego plan ten wprost nie kształtuje, może w ogóle ujawnić się w związku ze zmianą przeznaczenia lub dotychczasowego sposobu korzystania z innej nieruchomości objętej planem.

Jak zauważono na wstępie, nie jest możliwe, aby miejscowy plan mógł zmienić przeznaczenie nieruchomości na podstawie postanowień, które nie odnoszą się do niej bezpośrednio. Szkoda planistyczna, o której mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., mogłaby zatem polegać tylko na zmianie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości poszkodowanego. Według wcześniej sformułowanych konkluzji (Rozdział V, pkt 3.3) dotychczasowy sposób korzystania z danej nieruchomości należy postrzegać jako prawnie zastrzeżoną sferę możliwości, która nie wynika z ustalenia w miejscowym planie przeznaczenia nieruchomości. W rozważanej konfiguracji należałoby zatem udowodnić, że ograniczenie lub uniemożliwienie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości jest skutkiem zmian w przeznaczeniu lub dotychczasowym sposobie korzystania z innej nieruchomości. Przy spełnieniu tylko takich założeń możliwe byłoby bowiem wykazanie związku przyczynowego. Należy zastanowić się, czy jest możliwe, żeby dwie nieruchomości oddziaływały na siebie w opisany sposób.

Wątpliwe jest, że zmiana przeznaczenia innej nieruchomości albo dopuszczalnego prawem sposobu korzystania z niej mogłaby wpłynąć wprost na sposób korzystania z nieruchomości należącej do poszkodowanego. Ustalenie przeznaczenia innej nieruchomości albo przyznanie możliwości określonego sposobu korzystania z niej w miejscowym planie nie oznacza *per se*, że potencjał ten zostanie urzeczywistniony. W stanie faktycznym stanowiącym podstawę zreferowanego wyroku zmiana przeznaczenia nieruchomości sąsiedniej na cele produkcji przemysłowej bez jednoczesnego podjęcia działań przez jej właściciela ukierunkowanych na rozbudowę i prowadzenie zakładu przemysłowego mogłaby ograniczać prawnie dozwoloną możliwość korzystania z nieruchomości powodów tylko wtedy, gdyby w porządku prawnym obowiązywała norma wyłączająca lub istotnie ograniczająca korzystanie z ich nieruchomości z uwagi na zmianę przeznaczenia nieruchomości sąsiedniej. Tytułem przykładu, w porządku prawnym mógłby obowiązywać przepis, na mocy którego zabronione byłoby wznoszenie budynków w okolicy nieruchomości przeznaczonej na cele przemysłowe (np. przez wzgląd na konieczność ochrony ludności przed skażeniem środowiska). Jednakże, pociągnięcie gminy

do odpowiedzialności nawet wtedy, gdy na podstawie szczególnych przepisów doszłoby do ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości poszkodowanego ze względu na zmianę przeznaczenia innej nieruchomości byłoby niemożliwe, jeżeli zaszłyby jedna z okoliczności wymienionych w art. 36 ust. 1a u.p.z.p. Można przypuszczać, że na tej podstawie gmina zdołałaby uwolnić się od odpowiedzialności w większości podobnych sytuacji. W braku szczególnej normy prawnej, gdy dla nieruchomości sąsiedniej byłoby ustalone przeznaczenie na cele produkcji, a byłaby ona nadal rzeczywiście wykorzystywana niezgodnie z określonym dla niej przeznaczeniem, np. jako łąki, pola i sady, trudno byłoby przekonująco wykazać, że przystosowywanie nieruchomości powodów do działalności agroturystycznej i jej rozpoczęcie nie jest możliwe w związku ze zmianą planu miejscowego. Wystąpienie szkody na sąsiedniej lub pobliskiej nieruchomości ostatecznie zależałoby nie tylko od uchwalenia albo zmiany planu miejscowego, ale przede wszystkim od zachowania samego właściciela nieruchomości regulowanej przez miejscowy plan. Jeśli zostałyby podjęte skuteczne działania, mające na celu urzeczywistnienie możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem albo potencjalnym sposobem korzystania z niej ustalonym w planie miejscowym, dopiero wtedy można byłoby zastanawiać się nad negatywnym wpływem jednej nieruchomości na drugą.

Na gruncie zreferowanej sprawy utrudnienie lub uniemożliwienie prowadzenia działalności agroturystycznej mogłoby zatem wynikać tylko z wybudowania zakładu przemysłowego na nieruchomości sąsiedniej lub zorganizowania i rozpoczęcia na niej działalności gospodarczej zgodnie z przeznaczeniem ustalonym w miejscowym planie. Powodowie wywodzili właśnie roszczenia odszkodowawcze z faktu prowadzenia na nieruchomości sąsiedniej działalności przemysłowej, generującej hałas i zakłócającej spokój, istotny z punktu widzenia wybranego ich rodzaju działalności.

Podkreślenia wymaga także, że w analizowanych przypadkach właściciel nieruchomości, na której ujawnia się ujemne oddziaływanie innej nieruchomości nie mógłby wywodzić roszczeń odszkodowawczych z wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na mocy art. 63 ust. 3 u.p.z.p. lub art. 58 ust. 2 u.p.z.p. w zw. z art. 36 i 37 u.p.z.p. Dla terenów objętych regulacją planu miejscowego nie wydaje się bowiem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na potrzeby takiej inwestycji wystarcza uzyskanie ostatecznego pozwolenia na budowę albo brak sprzeciwu organów budowlanych, jeżeli dla danego rodzaju

inwestycji wystarczające jest jej zgłoszenie⁷⁹¹. Nie można zgłaszać roszczeń o naprawienie szkody na etapie, gdy dochodzi już do urzeczywistnienia potencjalnej możliwości korzystania z innej nieruchomości.

W mojej ocenie, w analizowanych przypadkach nie dochodzi jednak do utraty jakiegokolwiek uprawnień właścicielskich do nieruchomości. Powodowie nie stracili możliwości korzystania z nieruchomości w tym sensie, że obowiązujące przepisy prawa, w tym miejscowego planu, zabraniałyby im prowadzenia działalności agroturystycznej, a zatem także korzystania z ich nieruchomości w dotychczasowy sposób. Teoretycznie, powodowie mogliby legalnie nadal prowadzić działalność agroturystyczną, nawet jeśli okazałaby się ostatecznie nieopłacalna. Jeżeli natomiast właściciel nieruchomości objętej regulacją miejscowego planu przestałby korzystać z niej w sposób zakłócający wykonywanie uprawnień do nieruchomości powodów, nie byłoby przecież podstaw do wywodzenia roszczeń o naprawienie szkody. Szkoda polega zatem w rozważanych przypadkach nie tyle na ograniczeniu zagwarantowanej przez prawo własności i obowiązujące przepisy możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób, ile na negatywnym oddziaływaniu sposobu, w jaki inny właściciel wykonuje swoje prawa do nieruchomości. Niewątpliwie, zależność tego rodzaju odpowiada przesłankom, jakie przewidziano dla roszczeń z tytułu immisji. Właściciel nieruchomości, na której ujawnia się negatywne oddziaływanie innej nieruchomości podlegającej regulacji planu miejscowego dysponuje zatem innymi środkami ochrony prawnej niż zastrzeżonymi w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Powyższe prowadzi do wniosku, że należy wykluczyć, żeby miejscowy plan mógł ograniczyć prawo własności jednej nieruchomości z tego powodu, że jego postanowienia doprowadziły do zmiany sposobu korzystania albo przeznaczenia drugiej nieruchomości. W rezultacie, nie może także zachodzić związek przyczynowy między uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu a szkodą planistyczną opisaną w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., co oznacza, że roszczenia na podstawie tego przepisu nie powstają w analizowanych przypadkach.

⁷⁹¹ D. Kałuża, [w:] Decyzja o warunkach zabudowy..., s. 23; M. J. Nowak, Decyzja o warunkach zabudowy..., s. 1; A. Fornalik, Decyzja o warunkach zabudowy. Wybrane problemy praktyczne, A. Fornalik, A. Kociemba, I. Jacieczko, s. 17, 41; K. Małysa-Sulińska, Administracyjnoprawne aspekty..., s. 95; A. Szmytt, [w:] Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy, red. Z. Niewiadomski, s. 69; M. Szewczyk, [w:] Prawo zagospodarowania przestrzeni..., s. 366-367.

4.3. Szkody niepozostające w związku przyczynowym z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu

Jak zauważono wyżej, szkoda planistyczna podlegająca naprawieniu na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. powinna pozostawać w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu. Odpowiedzialność z tego tytułu nie powstaje zatem w związku z innymi niż wejście w życie miejscowego planu zdarzeniami prawnymi, czynnościami prawnymi lub faktycznymi⁷⁹². Na tle tej przesłanki wypada wyszczególnić typowe sytuacje, w których ujawnia się szkoda, ale nie zachodzi związek przyczynowy między aktywnością prawotwórczą gminy a powstałym uszczerbkiem. Poza nawiasem tej problematyki należy zatem pozostawić przypadki uchylecia albo stwierdzenia nieważności planu miejscowego, gdyż nie mogą one spowodować szkody planistycznej.

Odpowiedzialność za szkodę planistyczną jest wyłączona, mimo ograniczenia korzystania z nieruchomości lub obniżenia jej wartości, jeśli uszczerbki te są skutkiem uchwalenia, zmiany lub uchylecia innego niż plan miejscowy aktu normatywnego albo decyzji administracyjnej. W tej grupie należy umieścić wszystkie przypadki, gdy ograniczenia nie są wprowadzane na podstawie miejscowego planu, lecz stanowią odwzorowanie treści uprzednio obowiązujących ustaw lub innych aktów prawa miejscowego, ostatecznych decyzji administracyjnych albo uwarunkowań wynikających z przepisów odrębnych⁷⁹³. Wszystkie okoliczności, które wymieniono w art. 36 ust. 1a u.p.z.p., spełniają kryteria przynależności do tej kategorii. Należy więc przyjrzeć się im bliżej.

Art. 36 ust. 1a pkt 1 u.p.z.p. urzeczywistnia wynikający z art. 166 ust. 1 pkt 1 p.w. obowiązek uwzględniania w aktach planistycznych powstających na różnych szczeblach administracji publicznej obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w rozumieniu art. 16 pkt 34 p.w. w celu zapewnienia ochrony ludzi i mienia przed powodzią⁷⁹⁴. Ustawodawca zobowiązał gminę do uzgodnienia projektu miejscowego planu z dyrektorem regionalnym zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie regulacji zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia

⁷⁹² Zob. wyrok SN z 19.10.2016 r., V CSK 117/16, lex nr 2192629.

⁷⁹³ Por. R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzażewska, [w:] Ustawa o zagospodarowaniu..., s. 87.

⁷⁹⁴ I. Dutkowiak, Prawo wodne w procesie inwestycyjnym, s. 54-55.

powodnią⁷⁹⁵. Uzgodnienie następuje w formie uznaniowej decyzji administracyjnej. Organ ma również prawo wydać także decyzję o odmowie uzgodnienia. W decyzji organ uzgadniający określa wymagania i warunki dla planowanej zabudowy lub planowanego zagospodarowania. Ustalenia decyzji są dla gminy wiążące, toteż powinny być odzwierciedlone w miejscowym planie⁷⁹⁶.

W art. 36 ust. 1a pkt 2 u.p.z.p. umieszczono odesłanie do szerokiego katalogu decyzji lokalizacyjnych różnych organów administracji publicznej, m.in. wydawanych na podstawie specustaw, tworzących szczególny tryb lokalizacji i realizacji inwestycji budowlanych⁷⁹⁷. Dla zilustrowania sytuacji, do których poczyniono nawiązanie w tej przesłance, można wymienić w szczególności wydawane przez wojewodę decyzje o: ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przemysłowej, ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu oraz ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012⁷⁹⁸, itp. Podobnie, przesłanka negatywna ujawni się w razie wydania przez wojewodę albo starostę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁷⁹⁹. W zakresie decyzji wydawanych przez właściwy organ Wód Polskich można wskazać na ustanawianą z urzędu strefę ochronną ujęcia wody obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej⁸⁰⁰. Gmina jest zobowiązana przenieść do projektu planu miejscowego treść decyzji o lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego wydanych przez inne organy bez prawa do zgłoszenia sprzeciwu. Należy mieć jednak na uwadze, że w ustawach odrębnych, w tym także w licznych specustawach normujących ustalenie i realizację inwestycji publicznych przy okazji określenia przesłanek dopuszczalności decyzji, będących źródłem ograniczeń praw rzeczowych, przewiduje się też

⁷⁹⁵ P. Michalski, *Wody Polskie – nowy podmiot w gospodarce wodnej*, [w:] *Nowe prawo wodne najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, s. 8.

⁷⁹⁶ M. Lewicki, *Opiniowanie i uzgadnianie projektów aktów planistycznych gminy*, [w:] *Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy*, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, s. 196; S. Zwolak, *Współdziałanie organów administracji samorządowej i rządowej w procedurze sporządzenia planu miejscowego*, [w:] *SPiA 2018/23 (1)*, s. 39-40.

⁷⁹⁷ M. Kruś, *Akty planistyczne gminy a uchwała lokalizacyjna*, [w:] *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, red. J. Szlachetko, s. 29; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 76.

⁷⁹⁸ Zob. art. 9o ust. 1 u.t.k., art. 3 u.l.u.p., art. 5 ust. 1 s.i.s.p., art. 5 ust. 1 t.r.g.s., art. 23 ust. 1 f.t.m.e.

⁷⁹⁹ Zob. art. 11a ust. 1 u.s.d.p.

⁸⁰⁰ Tak też: Z. Niewiadomski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 335-338. Autor podaje jako przykład ziszczenia się przesłanki negatywnej opisanej w art. 36 ust. 1a pkt 2 u.p.z.p. także ustanawianie przez wojewodę w drodze aktu prawa miejscowego strefy ochronnej ujęcia wody obejmującej zarówno teren ochrony bezpośredniej, jak i pośredniej (art. 135 ust. 2 p.w.). Przykład ten jest o tyle niefortunny, że w opisywanym pkt ustawy jest mowa wyłącznie o decyzjach administracyjnych, nie zaś o aktach prawa miejscowego. Powyższy przykład wpisuje się natomiast w hipotezę kolejnej jednostki redakcyjnej (art. 36 ust. 1a pkt 3 u.p.z.p.).

reguły i tryb wyrównywania szkód wyrządzonych przez ich wydanie. Nie dochodzi zatem do wyłączenia odpowiedzialności za ustanowione ograniczenia w ogóle, lecz do powiązania jej z podmiotem, z którego działalnością związana jest potrzeba wprowadzenia ograniczenia⁸⁰¹.

Art. 36 ust. 1a pkt 3 u.p.z.p. obejmuje zaś przypadki przeniesienia do planów miejscowych zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, które określono w przepisach ustaw odrębnych albo w aktach wydanych na ich podstawie, zwłaszcza w aktach prawa miejscowego. W porządku prawnym obowiązuje wiele przepisów rangi ustawowej będących podstawą zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania nieruchomości. Nie sposób wymienić wszystkie te ustawy w tym miejscu. Opisana przesłanka zawiera odesłanie również do innych niż ustawy aktów prawnych wydawanych na mocy upoważnienia ustawowego. Pojawia się pytanie, do jakich innych aktów odsyła ta przesłanka. Ustawodawca wprost poczynił wzmiankę o aktach prawa miejscowego, niemniej z przepisu jasno wynika, że jest to tylko jeden z różnych rodzajów aktów, które wyczerpują założenia tej przesłanki. W katalogu źródeł prawa poza ustawami, rozporządzeniami i aktami prawa miejscowego nie wymieniono innych aktów normatywnych. Wydaje się, że do przypadków objętych hipotezą art. 36 ust. 1a pkt 3 u.p.z.p. można zaliczyć rozporządzenia, w których ustawodawca doprecyzowuje zakazy i ograniczenia ustanowione w ustawach. W dalszej zaś kolejności należy wymienić akty prawa miejscowego (inne niż plan miejscowy) wydane na podstawie ustaw, w których ustala się zakazy lub ograniczenia zabudowy i zagospodarowania terenu.

Do tej kategorii należy zaliczyć też przypadek wygaśnięcia ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę ze względu na jej niewykonywanie po uchwaleniu albo zmianie miejscowego planu. Zgodnie z art. 37 ust. 1 p.b. decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem trzech lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż trzy lata. Jeśli postanowienia uchwalonego albo zmienionego planu miejscowego uniemożliwiają w przypadku ziszczenia się przesłanek z art. 37 ust. 1 p.b. ponowne uzyskanie decyzji o treści odpowiadającej decyzji wygasłej, utrata możliwości korzystania z nieruchomości w zakresie, w jakim została określona w tej decyzji, nie podlega naprawieniu. Pomimo zmiany regulacji przestrzennej właściciel mógł bowiem, powołując się na art. 65 ust. 2 u.p.z.p., realizować uzyskaną przed wejściem w życie planu miejscowego ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę.

⁸⁰¹ Zob. wyrok SA w Krakowie z 9.02.2017 r., I ACa 1197/16, lex nr 2300306.

Rozdział VI. Przesłanki roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.)

1. Wprowadzenie

Nabycie prawa do odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości zależy od wystąpienia kumulatywnie pięciu przesłanek pozytywnych: [1] uchwalenia albo zmiany planu miejscowego, [2] obniżenia wartości nieruchomości, [3] związku między uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego a obniżeniem wartości nieruchomości, [4] zbycia nieruchomości oraz [5] nieskorzystania przez właściciela albo użytkownika wieczystego z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p.

Konstrukcja roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości przybiera kształt podobny do zaprezentowanego w poprzednim rozdziale roszczenia o odszkodowanie za ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości. Różnica między tymi roszczeniami kryje się przede wszystkim w odmiennym zdefiniowaniu szkody podlegającej wyrównaniu. Ponadto, na gruncie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. konieczne jest poczynienie pewnych uzupełnień w porównaniu z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. co do przesłanki uchwalenia i zmiany miejscowego planu, jak również związku przyczynowego. Najbardziej jednak charakterystyczna różnica, która jest zauważalna w odniesieniu do konstrukcji przesłanek obu roszczeń, polega na wyodrębnieniu w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. dodatkowych elementów, tj. zbycia nieruchomości oraz nieskorzystania z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Piątą przesłankę ujęto w powołanym przepisie jako pozytywną, warunkującą istnienie roszczenia, chociaż w formule zaprzeczenia. Bez zmiany zakresu zastosowania tego przepisu, mogłaby być ona także sformułowana jako negatywna, wyłączająca roszczenie w razie skorzystania przez właściciela albo użytkownika wieczystego z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Wydaje się, że nie ma jednak podstaw, aby posługiwać się inną formułą niż użytą przez ustawodawcę. Należy nadmienić, że przesłankami negatywnymi roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości nie są okoliczności wymienione w art. 36 ust. 1a u.p.z.p.⁸⁰².

⁸⁰² Tak też: Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 335; Ł. Dumin, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 231.

Przesłanki roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości zostaną omówione zgodnie z przedstawionym schematem. Podobieństwo do konstrukcji roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości sprawia, że zagadnienia wykładni przesłanek roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. pokrywają się w istotnej części. W zakresie, w jakim podczas analizy pojawiałyby się potrzeba powtórzenia wątków, za wystarczające uznać należy odesłanie do poprzednich rozważań.

2. Uchwalenie albo zmiana miejscowego planu

Na tle przesłanki uchwalenia albo zmiany miejscowego planu w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. został dostrzeżony w nauce prawa i orzecznictwie dodatkowy problem, który nie mógł ujawnić się w przypadku roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Rozbieżności interpretacyjne wzbudziła bowiem kwestia, czy zbycie nieruchomości po podjęciu uchwały w przedmiocie przyjęcia albo zmiany miejscowego planu, ale przed jej wejściem w życie stwarza podstawy do skutecznego żądania odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Przypadek ten należy odróżnić od dwóch innych sytuacji niebudzących wątpliwości: zbycia prawa do nieruchomości przed uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu albo po jego wejściu w życie. Spośród tych dwóch sytuacji roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. przysługiwałoby poszkodowanemu tylko wtedy, gdy zbycie prawa nastąpiłoby po wejściu w życie miejscowego planu. Spoglądając na problem z perspektywy etapów procedury uchwalania albo zmiany miejscowego planu na osi czasu, te wątpliwe sytuacje pojawiają się między zdarzeniem, przed którym roszczenia te na pewno nie mogą powstać, a zdarzeniem, po którym z całą pewnością mogą istnieć.

Problem ten nie ma tylko wymiaru czysto teoretycznego. Przykładów praktycznego znaczenia rozważanych zagadnień dostarcza orzecznictwo. Ilustracją tego twierdzenia może być wyrok SA w Lublinie z 10.12.2014 r., I ACa 545/14, wydany w sprawie z powództwa Uniwersytetu Przyrodniczego w Lublinie przeciwko Gminie Miastu Lublin⁸⁰³. Zarzewiem sporu pomiędzy stronami było uchwalenie przez gminę planu miejscowego z dnia 24.04.2008 r., który wszedł w życie z dniem 14.06.2008 r. Uczelnia zawarła w dniu 28.05.2008 r. warunkową umowę sprzedaży nieruchomości ze spółką z ograniczoną odpowiedzialnością. Umowa definitywnie przenosząca własność została zawarta w dniu 13.06.2008 r. W ocenie byłego właściciela plan miejscowy doprowadził do obniżenia wartości sprzedanej spółce nieruchomości. Początkowo,

⁸⁰³ Zob. wyrok SA w Lublinie z 10.12.2014 r., I ACa 545/14, lex nr 1587266 wraz z wyrokiem SO w Lublinie z 26.05.2014 r., I C 741/12, lex nr 1845521 wydanymi w zreferowanej sprawie.

w dniu 22.12.2009 r. została zawarta ugoda, na mocy której gmina zobowiązała się do uiszczenia odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości. Uzgodniona kwota została wypłacona. Podczas kontroli przeprowadzonej w gminie przez NIK zasadność zawarcia ugody została jednak zakwestionowana. Wykonując zalecenia pokontrolne, gmina wystosowała wezwanie do zwrotu bezzasadnie uregulowanej należności. W dniu 14.11.2011 r. została zawarta kolejna ugoda, na mocy której uprzednio uregulowana kwota została potrącona z wierzytelności, jakie przysługiwały uczelni przeciwko gminie. Uczelnia zastrzegła w umowie, że wyrażona zgoda na potrącenie nie jest równoznaczna z rezygnacją i zrzeczeniem się dochodzenia roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości. Następnie uczelnia skierowała do sądu pozew przeciwko gminie, domagając się zapłaty potrąconej w ugodzie należności ewentualnie odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości. Sądy obu instancji uznały powództwo za niezasadne. Uzasadniając ten pogląd, sądy stwierdziły, że samo podjęcie uchwały w przedmiocie miejscowego planu nie jest wystarczające, by powstały roszczenia z tytułu szkody planistycznej. Legitymowanym do zgłaszania roszczeń z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest ten, kto był właścicielem w dniu wejścia w życie planu miejscowego. Pogląd ten w orzecznictwie i nauce prawa jest dominujący⁸⁰⁴.

Odnosić jednak należy odosobniony pogląd M. J. Nowaka. Autor twierdzi, że roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nabywa również właściciel, któremu prawo do nieruchomości przysługiwało w dacie uchwalenia miejscowego planu, jeśli zbył je przed jego wejściem w życie⁸⁰⁵. Na próżno szukać uzasadnienia tego stanowiska w przytoczonej wypowiedzi. Można przypuszczać, że za przyjęciem tej wykładni przemawiało dosłowne brzmienie początkowej części art. 36 ust. 3 u.p.z.p., tj.: „Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu (...)”. Możliwość żądania roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. w przypadku zbycia nieruchomości po uchwaleniu albo zmianie miejscowego planu, a przed jego wejściem w życie, dopuszcza również

⁸⁰⁴ Zob. wyrok SN z 6.10.2016 r., IV CSK 778/15, *legalis* nr 1564931; wyrok SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, *legalis* nr 1472805; wyrok SN z 17.03.2016 r., V CSK 414/15, *lex* nr 2008151; wyrok SN z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, *lex* nr 1920173; wyrok SA w Katowicach z 19.03.2018 r., V ACa 273/17, *lex* nr 2475077; wyrok SA w Katowicach z 20.02.2018 r., I ACa 850/17, *lex* nr 2460050; wyrok SO w Poznaniu z 27.11.2017 r., XII C 895/16, *lex* nr 2410603. Zob. także: E. Klat-Górska, *Roszczenia o odszkodowania...*, s. 131; R. Lewicka, *Finansowe skutki...*, s. 166; I. Fisz, *Roszczenia związane...*, s. 330, 336; T. Sobel, *Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cz. II)*, [w:] RPr 2010/4, s. 46; J. J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 57-58. Odmiennie: wyrok SN z 30.06.2010 r., V CSK 452/09, *lex* nr 852597; wyrok SA w Warszawie z 21.01.2016 r., VI ACa 1703/14, *lex* nr 2017667; wyrok SN z 23.04.2009 r., IV CSK 508/08, *lex* nr 520034; wyrok SA w Warszawie z 23.09.2013 r., I ACa 210/13, *lex* nr 1392081.

⁸⁰⁵ M. J. Nowak, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 187.

P. Kwaśniak. Autor uzasadnia swoje stanowisko, argumentując, że wejście w życie planu miejscowego jest pewne po bezskutecznym upływie terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego⁸⁰⁶.

Według mnie, przesłankę uchwalenia albo zmiany planu miejscowego w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. należy interpretować według takich samych wskazówek jak te, które zostały sformułowane co do roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. W ich świetle należy więc przyjąć, że roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. może powstać dopiero po wejściu w życie nowego albo zmienionego planu miejscowego, nigdy wcześniej. Skutki prawne i ekonomiczne miejscowego planu mogą zaistnieć dopiero wtedy, kiedy zacznie on obowiązywać. Relevantne dla istnienia roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości może być zatem tylko zbycie nieruchomości dokonane po wejściu w życie zmian regulacji planistycznej i uszczerbek, który ujawnił się wskutek tej czynności prawnej. Legitymowanym czynnie z tytułu roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. może być tylko podmiot, któremu w dniu wejścia w życie miejscowego planu służyło prawo do nieruchomości, jeśli zbył swoje prawo po tym, jak plan uzyskał moc prawnie wiążącą. Dalsze zbycie prawa przez osobę trzecią nie ma wpływu na wykonywanie roszczenia odszkodowawczego przez poszkodowanego. Uprawnionym z tytułu roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości jest tylko pierwszy zbywca prawa, gdyż kolejne osoby nabywają je już po tym, jak zostało ograniczone, a zatem nie doznają szkody.

3. Obniżenie wartości nieruchomości

3.1. Wprowadzenie

Zasadnicza różnica między ukształtowaniem roszczeń przewidzianych w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. polega na określeniu uszczerbku stanowiącego podstawę roszczenia. Zgodnie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. szkoda rekompensowana na mocy tego przepisu polega na obniżeniu wartości nieruchomości⁸⁰⁷.

⁸⁰⁶ P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie..., s. 245.

⁸⁰⁷ Nie może ująć z pola widzenia, że - wbrew dosłownemu sformułowaniu - przedmiotem badania jest różnica w wartości prawa do nieruchomości. W przypadku prawa własności nie ma oczywiście wątpliwości, że wartość rzeczy odpowiada wartości prawa. Różnicę można jednak dostrzec na przykładzie użytkownika wieczystego. Obniżenie wartości należy wówczas odnosić nie tyle do nieruchomości, ile do tegoż właśnie prawa ustanowionego na prawie własności. Ustalenie rozmiarów szkody odbywa się w takiej sytuacji przez obliczenie

Na tle tej przesłanki pojawiają się więc nowe, istotne zagadnienia wymagające osobnej analizy. Pierwszym z nich jest kwestia, czy w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nawiązano do szkody w rozumieniu prawa cywilnego, czy też wykreowano na jego potrzeby pojęcie autonomiczne. Problem ten sprowadza się w istocie do pytania, czy obniżenie wartości nieruchomości jest zawsze równoważne ze szkodą, czy też są takie sytuacje, w których szkoda jest mniejsza niż obniżenie wartości nieruchomości. Jeśli przyjąć, że zawsze obniżenie wartości nieruchomości wyznacza wysokość szkody podlegającej naprawieniu, szkoda rekompensowana na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ma charakter autonomiczny. Jeśli taka zależność nie zachodzi, szkodę należy postrzegać ją jako mającą w pełni cywilistyczny charakter. Drugi zaś problem dotyczy ustalenia relacji przesłanki obniżenia wartości nieruchomości w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. do wymaganego w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości, a zatem – wyjaśnienia zależności pomiędzy art. 36 ust. 1 u.p.z.p. a art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

3.2. Szkoda w ujęciu cywilistycznym albo autonomicznym

Na wstępie należy dla przejrzystości dalszego wywodu abstrakcyjnie rozdzielić pojęcie obniżenia wartości nieruchomości od szkody podlegającej naprawieniu w ramach roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Jak zaznaczono wyżej, ustalenie zależności między tymi pojęciami jest zasadniczym problemem pojawiającym się na tle wykładni przesłanki tego roszczenia.

3.2.1. Obniżenie wartości nieruchomości

Według dosłownego brzmienia przepisu uszczerbek majątkowy, który podlega naprawieniu na mocy art. 36 ust. 3 u.p.z.p., stanowi różnicę między wartością nieruchomości sprzed dnia wejścia w życie nowego albo zmienionego planu miejscowego a jej wartością po tej dacie⁸⁰⁸. Art. 37 ust. 1 u.p.z.p. zawiera szczegółową regułę określającą metodę ustalenia obniżenia wartości nieruchomości na potrzeby roszczeń z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., jak również wzrostu jej wartości na potrzeby obliczenia opłaty planistycznej. Pomijając pozostający poza tematyką pracy problem ustalenia wzrostu wartości nieruchomości, obniżenie wartości nieruchomości stanowi w świetle tego przepisu różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu,

różnicy w wartości prawa użytkowania wieczystego spowodowanej uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu, z uwzględnieniem reguł przewidzianych w art. 37 ust. 1 u.p.z.p.

⁸⁰⁸ Tak też: P. Sosnowski, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 275.

obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości ustala się na dzień jej sprzedaży.

Kryteria wyznaczające obniżenie wartości nieruchomości zawarte w art. 37 ust. 1 u.p.z.p., kształtują się w różny sposób zależnie od tego, czy znajdowała się ona wcześniej w granicach regulacji planu miejscowego. Jeśli plany miejscowe następują po sobie bezpośrednio, wartość nieruchomości ustala się, biorąc pod uwagę jej przeznaczenie przewidziane zarówno w planie miejscowym uchylonym lub zmienionym (poprzednio obowiązującym), jak też - uchwalonym lub zmieniającym (aktualnie obowiązującym). Jeśli jednak nieruchomość nie była wcześniej objęta żadnym miejscowym planem albo wprowadzie podlegała jego regulacji, ale utracił on moc obowiązującą przed wejściem w życie nowego planu miejscowego, tworząc tzw. lukę planistyczną, wartość nieruchomości określa się, przyjmując za punkt wyjścia dotychczasowy sposób jej wykorzystywania i przeznaczenie wynikające z nowego planu miejscowego. Przez sposób wykorzystywania nieruchomości przed uchwaleniem miejscowego planu rozumieć należy nie tylko faktyczne, urzeczywistnione przez właściciela działania, ale także te, które na podstawie obowiązujących przepisów były potencjalnie dopuszczalne⁸⁰⁹. Interpretacja ta jest spójna z przyjętą wykładnią tożsamego w istocie problemu, który został zaprezentowany oraz rozstrzygnięty na tle przesłanek roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Odnotować należy, że w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ustawodawca posługuje się sformułowaniem „odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości”. Restrykcyjne zawężenie zakresu obowiązku odszkodowawczego pociąga za sobą dalsze konsekwencje. Przepis ten prowadzi bowiem w pewnym aspekcie do obiektywizacji uszczerbku, która ujawnia się zasadniczo na dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, zwrot ten ma na celu podkreślenie, że podlegająca wyrównaniu szkoda została ograniczona tylko do ściśle określonych rodzajów uszczerbków majątkowych. Zakres ten obejmuje konkretnie jeden składnik w majątku poszkodowanego, tj. prawo do nieruchomości. Nie spoczywa na zobowiązanym do wyrównania szkody obowiązek pokrycia ubytków w pozostałych składnikach majątku poszkodowanego, a co za tym idzie – wyłączony jest obowiązek badania indywidualnej sytuacji majątkowej poszkodowanego pod tym kątem.

⁸⁰⁹ Odmiennie: wyrok SA w Katowicach z 30.06.2015 r., I ACa 111/15, lex nr 1770679.

Obniżenie wartości nieruchomości jest oceniane w oderwaniu od innych aktywów i pasywów znajdujących się w majątku poszkodowanego. Poza zakresem obowiązku odszkodowawczego znajdują się też dalsze ujemne następstwa obniżenia wartości nieruchomości ujawniające się w majątku poszkodowanego wskutek uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, np. brak możliwości spłaty kredytu wynikający z uzyskania mniejszej niż oczekiwana ceny zbycia nieruchomości i konieczność zaciągnięcia dodatkowej pożyczki dla pokrycia powstałej różnicy lub koszty udzielenia wierzycielowi właściciela dodatkowego zabezpieczenia z uwagi na pozyskanie ze zbycia nieruchomości niewystarczających, niższych niż spodziewane środków pieniężnych. Pomijalne są zatem związki prawa do nieruchomości z pozostałymi składnikami majątkowymi, które mogą podwyższać jej wartość lub stanowić podstawę do zgłaszania dalszych uszczerbków. Gdyby przesłanka określająca szkodę została w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ujęta inaczej, np. „z tytułu obniżenia wartości nieruchomości”, stwarzałyby istotnie większe możliwości interpretacyjne.

Po drugie, w świetle dosłownego brzmienia tego przepisu punktem wyjścia dla ustalenia szkody jest zbadanie wartości nieruchomości, nie zaś - ceny, za którą została lub mogła być zbyta. Różnica między wartością a ceną nieruchomości była już sygnalizowana (Rozdział V, pkt 2.1.3.). Wartość nieruchomości jest nie tylko pojęciem ekonomicznym, ale też - prawnym. Ustawodawca, regulując odpowiedzialność za szkodę planistyczną, wyraźnie dąży do tego, żeby podkreślić, że wartość nieruchomości na jej potrzeby należy rozumieć w kategoriach prawnych. Świadczy o tym zarazem wyliczenie w art. 37 ust. 11 pkt 1 i 2 u.p.z.p. czynników, które tę wartość określają, jak i odesłanie w art. 37 ust. 12 u.p.z.p. do ustaw szczególnych normujących zasady wyceny nieruchomości. Z przepisów, które mają być stosowane na mocy odesłania, wynika natomiast, że wyłącznym dowodem wartości nieruchomości może być operat szacunkowy, stanowiący szczególny rodzaj opinii biegłego sądowego, wydawany przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego. Abstrahując od szczegółów dotyczących prawnych i pozaprawnych zasad jej sporządzenia, poprzestać należy na uwadze, że określone przepisami metody szacowania wartości nieruchomości polegają zazwyczaj na: obliczeniu średniej cen transakcyjnych nieruchomości podobnych położonych na obszarze porównania, uśrednieniu dochodu generowanego przez nieruchomości podobne znajdujące się na tym obszarze lub oszacowaniu wartości odtworzeniowej nieruchomości. Do obliczania wartości rynkowej nieruchomości służą te metody, które zostały wymienione jako dwie pierwsze, tj. metoda porównawcza lub dochodowa, względnie metoda mieszana, łącząca elementy tych

metod⁸¹⁰. Najczęściej rzeczoznawcy majątkowi wybierają do badań metodę porównawczą. Poczynione uwagi dowodzą, że wartości nieruchomości nie można w żadnym wypadku mylić z ceną uzyskiwaną przez zbywcę od następcy prawnego z tytułu przeniesienia prawa na mocy konkretnej, dokonanej czynności prawnej. Cena, za którą prawo jest zbywane, kształtuje się w dużej mierze pod wpływem subiektywnych czynników, zależnych tylko od stron czynności prawnej, np. ich wiedzy i indywidualnych umiejętności lub sytuacji życiowej. Cena jest więc tylko elementem treści czynności prawnej zawartej między właścicielem a nabywcą i nie może służyć bezpośrednio do określania wartości danej nieruchomości. Ujmując tę kwestię w pewnym uproszczeniu, wartość nieruchomości szacuje się przez porównanie i generalizację charakteryzujących się subiektywizmem i relatywizmem cen wynegocjowanych w zawartych umowach sprzedaży podobnych nieruchomości. Wartość nieruchomości określa cenę, którą najprawdopodobniej zbywca mógłby uzyskać z tytułu jej sprzedaży w warunkach rynkowych, gdyby postępował swobodnie, bez przymusu i pośpiechu⁸¹¹.

Obniżenie wartości nieruchomości nie zależy zatem od ceny uzyskanej z tytułu jej zbycia. Zawarta w art. 37 ust. 1 u.p.z.p. regulacja metody ustalenia obniżenia wartości nieruchomości nie pozostawia miejsca na uwzględnienie podczas jego obliczania potencjalnej ani faktycznej ceny zbycia nieruchomości. Określenie ściśle obiektywnych kryteriów obniżenia wartości nieruchomości jest uzasadnione dążeniem ustawodawcy do eliminacji działań stron mających na celu zwiększenie odpowiedzialności gminy oraz wykluczenia przypadkowości wynikającej z wpływu czynników zewnętrznych.

3.2.2. Szkoda podlegająca naprawieniu

Po wyjaśnieniu pojęcia obniżenia wartości nieruchomości, jako obiektywnej różnicy między wartościami nieruchomości, można podjąć próbę rozwiązania postawionego na początku rozważań problemu relacji między obniżeniem wartości a szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Rozstrzygnięcie między przypisaniem szkodzie charakteru autonomicznego a cywilistycznego ma istotny walor praktyczny.

⁸¹⁰ P. Parzych, J. Czaja, Szacowanie rynkowej wartości nieruchomości, s. 14-15; J. Dydenko, [w:] Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe, red. J. Dydenko, s. 445-452; D. Wilkowska-Kołąkowska, Wycena nieruchomości. Operat szacunkowy. Rzeczoznawstwo majątkowe, s. 18-25, 31.

⁸¹¹ D. Wilkowska-Kołąkowska, Wycena nieruchomości..., s. 18-19.

Jeśli szkoda rekompensowana za pomocą roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości nie ma charakteru cywilnego, w stanach faktycznych podlegających ocenie z punktu widzenia art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nie można stosować przepisów ogólnych prawa cywilnego o szkodzie majątkowej, przede wszystkim obowiązującej na podstawie art. 361 i n. k.c. metody dyferencyjnej. Zakres szkody nie mógłby być wyznaczany przez porównanie stanu majątkowego poszkodowanego sprzed wyrządzenia szkody i po tej dacie, lecz - niezależnie od tej oceny - byłby odzwierciedlony w obniżeniu wartości nieruchomości, obliczonym według sztywnych kryteriów. Jeśli przyjąć powyższe założenia, cena, za którą nieruchomość została zbyta, nie miałaby żadnego wpływu na ustalenie rozmiarów szkody. Na tę szkodę należałoby spoglądać wówczas wyłącznie z punktu widzenia mającej status *lex specialis* regulacji ustawy planistycznej. Według adherentów tej wykładni ustalenie obniżenia wartości nieruchomości jest równoznaczne ze wskazaniem rozmiarów szkody.

W opozycyjnym nurcie wykładni, mającym za punkt wyjścia twierdzenie, że reguły ogólne prawa zobowiązań nie zostały wyłączone, obliczenie obniżenia wartości nieruchomości zgodnie z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. jest tylko pierwszym etapem ustalenia rozmiarów szkody podlegającej naprawieniu w ramach art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Oszacowane w ten sposób obniżenie wartości nieruchomości następnie podlega ocenie zgodnie z kryteriami metody dyferencyjnej. Przy tym założeniu cena zbycia nieruchomości może wpływać na wysokość odszkodowania. Jeżeli poszkodowany umówiłby się z nabywcą na cenę zbycia wyższą od aktualnej wartości nieruchomości po wejściu w życie planu miejscowego, szkoda ujawniłaby się w jego majątku w mniejszym zakresie niż wynikającym z obniżenia wartości nieruchomości albo w ogóle by nie powstała. Szkoda podlegałaby wyrównaniu tylko w tej części, w jakiej poszkodowany uzyskał niższe świadczenie wskutek zbycia nieruchomości niż otrzymałby, gdyby miejscowy plan nie wszedł w życie.

Zwracają uwagę istotne rozbieżności w rozstrzygnięciu tego problemu dostrzegalne w nauce prawa. Za czasów poprzedniej ustawy Z. Leoński i M. Szewczyk ujmowali odszkodowanie należne w razie zbycia nieruchomości jako różnicę między ceną, którą właściciel mógłby uzyskać, gdyby nie uchwalono miejscowego planu albo jego zmiany, a ceną, którą faktycznie uzyskał po uchwaleniu albo zmianie miejscowego planu⁸¹². Pogląd ten, ale już na gruncie

⁸¹² Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje...*, s. 89.

obowiązującej ustawy zgłosiła także R. Lewicka⁸¹³. Podobnie wypowiedział się także M. J. Nowak, przyjmując jednak za punkt wyjścia wartość nieruchomości, a nie zaś – jej cenę⁸¹⁴.

Z wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa dotyczących nakreślonego problemu w aktualnie obowiązującej ustawie wyłania się jednak dominacja poglądu przeciwnego, według którego szkoda jest pojęciem autonomicznym i zawsze odpowiada obniżeniu wartości nieruchomości. Podstawą tego zapatrywania jest literalna wykładnia art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Najszerzej stanowisko to zostało uzasadnione przez K. Świderskiego. W jego ocenie, pojęcie szkody na gruncie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. istotnie odbiega od jego cywilistycznego odpowiednika w art. 361 § 2 k.c. Autor twierdzi, że: „ustawodawca w większym stopniu dążył do ustalenia w sposób standardowy (szacunkowy) obiektywnego spadku wartości nieruchomości i do jego wyrównania, niż do ustalenia i kompensacji doznanej szkody”⁸¹⁵. Argumentem, w świetle którego w jego ocenie pogląd ten jawi się jako słuszny, jest ograniczenie badania zakresu szkód tylko do wyodrębnionego składnika majątkowego. Nie ustala się wpływu zdarzenia szkodzącego na cały majątek uprawnionego, lecz tylko na utratę wartości nieruchomości. Można odnieść wrażenie, że przedstawione rozumowanie wynika z dość mechanicznego przeniesienia poglądu wypracowanego w prawie administracyjnym w odniesieniu do wzrostu wartości nieruchomości na grunt odpowiedzialności za szkodę planistyczną⁸¹⁶. I. Fisz także utrzymuje, że szkodę w rozumieniu art. 36 ust. 3 u.p.z.p. należy ujmować ściśle obiektywnie, jako różnicę między wartościami nieruchomości. Autor argumentuje, że przeciwna wykładnia nie byłaby zgodna z literalnym brzmieniem przepisu, a ponadto zawodziłaby w razie zawarcia umowy odpłatnej innej niż sprzedaż, w której nie ustala się ceny (np. umowy zamiany)⁸¹⁷. Zwolennikami ustalania wysokości odszkodowania należnego w ramach roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. za pomocą wyłącznie obiektywnego kryterium różnicy wartości nieruchomości według art. 37 ust. 1 u.p.z.p., są również w szczególności: T. Bąkowski, E. Klat-Górska, M. Drobyszewska, P. Cegielski, D. Reško, T. Wołowiec, I. Zachariasz i P. M. Woroniecki⁸¹⁸.

⁸¹³ R. Lewicka, *Finansowe skutki...*, s. 166.

⁸¹⁴ M. J. Nowak, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 187.

⁸¹⁵ K. Świderski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 25.

⁸¹⁶ K. Małysa-Sulińska, *Wzrost wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej*, [w:] FK 2014/3, s. 47; G. Ufnal, *Oplata planistyczna w przypadku przewłaszczenia na zabezpieczenie nieruchomości*, [w:] FK 2019/5, s. 45. Por. też: wyrok WSA w Gliwicach z 6.09.2019 r., II SA/Gl 308/19, lex nr 2723683; wyrok WSA w Krakowie z 19.12.2018 r., II SA/Kr 1410/18, lex nr 2608658; wyrok NSA z 7.11.2019 r., II OSK 3166/17, lex nr 2761923; wyrok WSA we Wrocławiu z 7.02.2018 r., II SA/Wr 820/17, lex nr 2546863.

⁸¹⁷ I. Fisz, *Roszczenia związane...*, s. 328.

⁸¹⁸ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 146; I. Zachariasz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 230; E. Klat-Górska, *Roszczenia o odszkodowania...*,

W judykaturze przeważa tymczasem pogląd, według którego stosowanie przepisów ogólnych prawa zobowiązań nie jest wyłączone. Postrzegany jako cywilistyczny wariant wykładni przyjęto m.in. w wyroku z 25.11.2015 r., IV CSK 97/15, w którym SN stanowczo stwierdził, że odszkodowania nie można wywodzić tylko z obiektywnie ujmowanego obniżenia wartości nieruchomości w oderwaniu od ceny jej sprzedaży. SN przyjął, że odszkodowanie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. służy wyrównaniu straty rzeczowej, która jest obliczana jako różnica między wartością nieruchomości, jaką miała ona przed wejściem w życie planu miejscowego, a faktycznie uzyskaną ze sprzedaży ceną nieruchomości. Rozwijając tę myśl, SN podniósł, że w praktyce odszkodowanie stanowi różnicę między ceną, jaką poszkodowany uzyskałby, gdyby miejscowy plan nie został uchwalony lub zmieniony, a faktycznie przez niego uzgodnioną z nabywcą ceną. Celem art. 37 ust. 1 u.p.z.p. i art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest wyrównanie szkody w ujęciu prawa cywilnego, czyli różnicy zachodzącej między stanem majątku poszkodowanego, jaki istniałby, gdyby zbycie nieruchomości nastąpiło przed uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego, a stanem zaistniałym wskutek jej zbycia po wejściu w życie miejscowego planu. W rezultacie, cena faktycznie uzyskana ze sprzedaży nieruchomości ma decydujące znaczenie dla ustalenia, czy w okolicznościach danej sprawy szkoda w ogóle powstała. Jeżeli dla istnienia szkody miałyby znaczenie jedynie obiektywne różnice wartości nieruchomości przed i po uchwaleniu albo zmianie planu, mogłoby dojść do bezpodstawnego wzbogacenia właściciela albo użytkownika wieczystego, gdyby cena otrzymana od nabywcy była równa albo wyższa od obiektywnie określonej różnicy wartości. Uzasadniając powstałe wskutek tej wykładni zróżnicowanie wzrostu i obniżenia wartości, o których mowa w art. 37 ust. 1 u.p.z.p., SN stwierdza, że zachodzi istotna różnica funkcjonalna między odszkodowaniem z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. a rentą planistyczną. Ustawodawca wprowadził jednakowo definiuje obniżenie albo wzrost wartości nieruchomości według obiektywnych kryteriów, ale cel obu instytucji jest odmienny. Renta planistyczna jest daniną publiczną. Wysokość tej opłaty nie powinna być uzależniona od ceny otrzymanej ze zbycia nieruchomości, która mogłaby być niższa od obiektywnego wzrostu jej wartości⁸¹⁹. Jakkolwiek w uzasadnieniu powołanego orzeczenia nie zostało to wprost napisane, można

s. 131; M. Drobyszewska, P. Cegielski, Jaki plan, taka wartość – trudny związek prawa miejscowego z wartością nieruchomości, cz. II – ujęcie prawne, [w:] N. 2017/4, s. 45-46; D. Reško, T. Wołowicz, Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego, [w:] FK 2014/9, s. 50; P. M. Woroniecki, Prawnofinansowe konsekwencje..., s. 92.

⁸¹⁹ Zob. wyrok SN z 25.11.2015 r., IV CSK 97/15, lex nr 1956560, OSNC 2016/11/131. Podobnie wypowiedział się także: SN w wyroku z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, lex nr 1920173; SA w Poznaniu w wyroku z 19.07.2018 r., I ACa 1436/17, lex nr 2546256, SA w Lublinie w wyroku z 10.12.2014 r., I ACa 545/14, lex nr 1587266, SA w Warszawie w wyroku z 23.07.2015 r., I ACa 1926/14, lex nr 1843280; SN w wyroku z 23.04.2009 r., IV CSK 508/08, lex nr 520034.

domyślać się, że ustalanie należnej daniny publicznej w oparciu o faktycznie uzyskaną przez podatnika cenę zbycia nieruchomości, mogłoby w praktyce prowadzić do obchodzenia obowiązku wynikającego z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. przez celowe zaniżanie przez strony umowy ceny zbycia nieruchomości.

SN w wyroku z 9.03.2016 r., II CSK 411/15, rozwinął dotychczasowy kierunek wykładni art. 36 ust. 3 u.p.z.p. W uzasadnieniu tegoż wyroku SN zauważył, że sposób naprawienia szkody wynikający z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. nie odpowiada ściśle metodzie badania odszkodowania w prawie cywilnym, ponieważ szkoda jest umiejscowiona w precyzyjnie oznaczonym składniku majątku, zaś odszkodowanie ma na celu pokrycie tylko tej szkody, ustalonej za pomocą obiektywnych kryteriów. Należy uwzględniać odpłatny charakter zbycia nieruchomości. Intencją ustawodawcy było powiązanie szkody ze zbyciem nieruchomości. Związek ten uwidacznia się również w obowiązku pomniejszenia uszczerbku podlegającego naprawieniu o korzyść uzyskaną w wyniku dokonania czynności prawnej. Na taki zamiar prawodawcy wskazuje nie tylko wymóg odpłatnego charakteru zbycia nieruchomości, ale również nakaz ustalania wysokości odszkodowania na dzień sprzedaży. Zdaniem SN nie jest to przypadek *compensatio lucri cum damno*. Korzyść zaliczana na poczet odszkodowania nie powstaje bowiem w wyniku tego samego zdarzenia, co uszczerbek. Szkoda jest następstwem zmiany albo uchwalenia miejscowego planu, a korzyść pojawia się wskutek zbycia nieruchomości. SN wieńczy wywód konkluzją, według której: „uzyskana z odpłatnego zbycia nieruchomości korzyść podlega zatem zaliczeniu na poczet ustalonego odszkodowania z tytułu obniżenia wartości tej właśnie nieruchomości”⁸²⁰.

Jednakowoż, równolegle do dominującego nurtu w orzecznictwie są również zgłaszane odmienne poglądy. W uzasadnieniu wyroku SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, znalazło się twierdzenie, że szkoda w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ma charakter autonomiczny. Według tego przepisu szkoda nie polega na różnicy cen, lecz wartości nieruchomości. Ustalenie rozmiarów uszczerbku powinno polegać na obliczeniu ekwiwalentu w znaczeniu normatywnym, nie zaś - ekonomicznym⁸²¹. Przytoczona myśl nie została jednak rozwinięta⁸²². Należy odnotować, że SN – w jednym z ostatnich wydanych orzeczeń, w których rozważane było zagadnienie

⁸²⁰ Zob. wyrok SN z 9.03.2016 r., II CSK 411/15, lex 2005373.

⁸²¹ Zob. wyrok SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, ZNSA 2017/2/129-133, legalis nr 1472805, lex nr 2066991.

⁸²² Rozstrzygnięcie w tej sprawie zostało powołane w wyrokach: SO w Poznaniu z 27.11.2017 r., XII C 895/16, lex nr 2410603 i SO w Poznaniu z 9.10.2017 r., XII C 2197/15, lex nr 2389522, jako jeden z argumentów za częściowym uwzględnieniem powództwa.

obniżenia wartości nieruchomości – tj. w wyroku z 19.11.2020 r., II CSK 63/19, także zdecydowanie zakwestionował możliwość uwzględniania ceny zbycia nieruchomości podczas ustalania wysokości szkody. SN stwierdził, że relatywizowanie odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości do ceny uzyskanej z jej zbycia może prowadzić do nadużyć. Odwoływanie się do wysokości wynegocjowanej ceny nie ma sensu, gdyż nie można wykluczyć, że gdyby miejscowy plan nie został uchwalony, zbywca mógłby otrzymać cenę jeszcze wyższą. Należy zatem brać pod uwagę wyłącznie obiektywną różnicę między wartością nieruchomości, która powinna być obliczona według opisanej w art. 37 ust. 1 u.p.z.p. metody⁸²³.

Ilustracją ścierania się obu koncepcji w orzecznictwie może być sprawa o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości, w której sądy apelacji poznańskiej dwóch instancji wydały diametralnie odmienne rozstrzygnięcia. W pierwszej instancji postępowanie toczyło się pod sygn. akt XII C 2197/15 i zakończyło się wyrokiem SO w Poznaniu z 9.10.2017 r. częściowo uwzględniającym powództwo. Rozpoznający apelację pozwanego, SA w Poznaniu wyrokiem z 19.07.2018 r., I ACa 1436/17, zmienił zaś zaskarżone orzeczenie w ten sposób, że oddalił powództwo w całości⁸²⁴. Powódka domagała się od gminy odszkodowania w wysokości 2.222.000 zł, podając jako podstawę prawną art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Powódce służyło prawo użytkowania wieczystego nieruchomości składającej się z sześciu działek ewidencyjnych oraz związane z nim prawo własności budynku usługowo-handlowego. W planie miejscowym, który obowiązywał od 6.12.1994 r. do 31.12.2003 r. nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste była przeznaczona pod zabudowę jednorodziną w rejonie osiedli mieszkaniowych. Po utracie mocy przez miejscowy plan uwzględniono w studium z 18.01.2008 r. możliwość zabudowy tych nieruchomości budynkiem o funkcji biurowej, usługowej i handlowej bez żadnego ograniczenia powierzchni zabudowy lub wysokości budynku. Po wejściu w życie nowego planu miejscowego w dniu 22.10.2010 r., nieruchomość ta znalazła się w granicach obszaru przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną lub usługową, służącą do zaspokojenia usług podstawowych, towarzyszących funkcji mieszkaniowej. Jednocześnie został ustanowiony zakaz lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 100 m² i ograniczenie wysokości zabudowy tylko do trzech kondygnacji, nieprzekraczającej 10 m². W ocenie powódki korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób stało się co

⁸²³ Zob. wyrok SN z 19.11.2020 r., II CSK 63/19, lex nr 3082405.

⁸²⁴ Zob. wyrok SO w Poznaniu z 9.10.2017 r., XII C 2197/15, lex nr 2389522 i wyrok SA w Poznaniu z 19.07.2018 r., I ACa 1436/17, lex nr 2546256.

najmniej istotnie ograniczone w związku z wejściem w życie planu miejscowego. Powódka utraciła prawo do rozbudowy albo przebudowy obiektu usługowo-handlowego wzniesionego na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, ze względu na ograniczenia powierzchni tego typu budynków według postanowień obowiązującego planu. Powódka w dniu 12.12.2013 r. przeniosła prawo użytkowania wieczystego nieruchomości i związane z nim prawo własności budynku na rzecz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej jako wkład w zamian za objęcie akcji o wartości 9.490.000 zł. W umowie strony określiły wartość prawa użytkowania wieczystego bez budynku na 6.450.000 zł netto, a wartość samego budynku na kwotę 3.040.000 zł netto. Według wyliczeń zawartych w opinii biegłego sądowego wartość rynkowa nieruchomości niezabudowanej w dniu 6.07.2010 r. wynosiła 4.980.629 zł, a na dzień 12.12.2013 r. obniżyła się do 3.262.656 zł. Sąd pierwszej instancji zasądził na rzecz powódki kwotę w wysokości 1.717.973 zł, stanowiącej różnicę pomiędzy podanymi powyżej wartościami, obliczonymi na dzień uchwalenia miejscowego planu i na dzień zbycia prawa użytkowania wieczystego oraz związanego z nim prawa własności budynku. Sąd uznał za nieistotny dla rozstrzygnięcia fakt, że zbycie prawa użytkowania wieczystego tytułem wkładu nastąpiło za cenę wyższą niż wielkość szkody. Według sądu pierwszej instancji należy odwołać się do art. 37 ust. 1 u.p.z.p., opisującego obniżenie wartości nieruchomości według kryteriów obiektywnych, jako różnicę pomiędzy wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu po uchwaleniu planu miejscowego, a jej wartością obliczoną przy uwzględnieniu faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Sąd pierwszej instancji na koniec wyводу powołał się na przytoczony powyżej pogląd SN w wyroku z 28.04.2016 r., V CSK 473/15.

Sąd drugiej instancji, rozpoznający apelację pozwanej gminy w tej sprawie, uwzględnił zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 36 ust. 3 u.p.z.p. SA w Poznaniu uznał, że szkoda w rozumieniu tego przepisu nie może być uznana za autonomiczną oraz ustalana niezależnie od rzeczywistego wpływu uchwalenia albo zmian planu na stan majątku poszkodowanego. Sąd apelacyjny stwierdził, że nie można odwoływać się do art. 36 ust. 3 oraz art. 37 ust. 1 u.p.z.p. bez rozważenia ich funkcji w całym systemie prawa. Zdaniem sądu drugiej instancji roszczenie o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości jest *stricte* cywilistyczne w każdym wymiarze, w tym dotyczącym jego przesłanek. Prywatnoprawny charakter roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości przesądza, że jego wykładnia i stosowanie powinny być przeprowadzone z uwzględnieniem ogólnych reguł prawa cywilnego. Trudno byłoby pogodzić wymóg zachowania spójności systemu prawnego

z przypisywaniem pojęciom szkody lub odszkodowania zupełnie innego znaczenia w różnych jego gałęziach. W konsekwencji, w okolicznościach każdej sprawy należy ocenić, czy zbycie nieruchomości w warunkach określonych w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. doprowadziło do powstania szkody majątkowej w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., pozostającej w adekwatnym związku przyczynowym z uchwaleniem nowego albo zmienionego planu w myśl art. 361 § 1 k.c. Sąd drugiej instancji podkreślił wynikającą z tych przepisów konieczność wykorzystania metody dyferencyjnej i odwołał się do definicji szkody w nauce prawa cywilnego. W jego ocenie, szkodą jest zatem powstały wbrew woli osoby poszkodowanej uszczerbek, który ujawnia się w różnicy między obecnym stanem majątkowym a stanem, jaki istniałby, gdyby zdarzenie szkodzące nie miało miejsca. Odnosząc te rozważania do roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości, sąd apelacyjny przyjął, że szkoda stanowi różnicę między wartością nieruchomości obliczoną według stanu prawnego sprzed zmiany albo uchwalenia miejscowego planu a ceną lub wartością innego świadczenia wzajemnego uzyskanego przez właściciela w wyniku jej zbycia. Uszczerbek podlegający naprawieniu istnieje tylko wtedy, gdy skutek zbycia nieruchomości uprawniony otrzyma świadczenie niższe od tego, które uzyskałby, gdyby nowy albo zmieniony plan miejscowy nie wszedł w życie. Uzyskana wskutek zbycia korzyść podlega zaliczeniu na poczet należnego odszkodowania. W świetle tej wykładni, art. 37 ust. 1 u.p.z.p. wskazywałby górną granicę potencjalnego odszkodowania. Uzupełniając wywód, sąd drugiej instancji odwołał się do wyroku SN z 9.03.2016, II CSK 411/15. Zdaniem sądu apelacyjnego przeciwko wykładni autonomicznej przemawiają liczne argumenty. Ustawodawca nie uzależniałby roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości od jej zbycia, jeżeli szkoda miałaby być ustalana w oderwaniu od świadczenia wzajemnego, jakie wynika z dokonania tej czynności prawnej. Gdyby prawodawca kierował się intencją tego rodzaju, szkoda byłaby powiązana nie tyle ze zbyciem nieruchomości, ile z wprowadzeniem nowego albo zmienionego planu miejscowego do porządku prawnego. Ponadto, gdyby szkoda miała wymiar czysto obiektywny, obniżenie wartości nieruchomości powinno być powiązane także z czynnościami nieodpłatnymi, co nie byłoby właściwe. Poza tym, analizowanie, czy szkoda wystąpiła, z pominięciem porównania stanu majątkowego uprawnionego w niektórych sytuacjach mogłoby prowadzić do jego bezpodstawnego wzbogacenia. Przenosząc te uwagi na grunt analizowanej sprawy, sąd apelacyjny zauważył, że łączna wartość emisyjna akcji, jakie uzyskała powódka w zamian za wniesienie wkładu niepieniężnego do spółki, wynosiła 9.490.000 zł. Powódka otrzymała świadczenie wzajemne znacznie przekraczające wartość nieruchomości sprzed daty wejścia w życie planu miejscowego, co oznacza, że nie poniosła szkody.

Według mnie, ustalenie rozmiarów szkody podlegającej naprawieniu na podstawie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. powinno następować na dwóch etapach. Należy wyraźnie rozróżnić szkodę, która podlega wyrównaniu, od obniżenia wartości nieruchomości. W pierwszej kolejności za pomocą obiektywnych kryteriów bada się obniżenie wartości nieruchomości. Na tym etapie obliczenie sprowadza się do różnicy między wartościami nieruchomości określanymi według kryteriów z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Ustalenie obniżenia wartości nieruchomości nie zwięzcza jednak rozumowania, jakie powinno być przeprowadzone, żeby określić rozmiary szkody, a co za tym idzie, także - wysokość odszkodowania. Przykłady zaczerpnięte z orzecnictwa ilustrują, że w niektórych przypadkach właściciel może bowiem otrzymać skutek zbycia nieruchomości świadczenie o wartości wyższej niż ta, którą uznano za wartość nieruchomości po uchwaleniu albo zmianie miejscowego planu. Jeśli ustalenie wysokości szkody miałyby zakończyć się na pierwszym etapie, niekiedy właściciel mógłby otrzymać odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości, które przewyższałoby zaistniałą w rzeczywistości w jego majątku różnicę w wartości nieruchomości. Wydaje się, że rezultat tego rodzaju byłby nie do pogodzenia z regułami ogólnymi rządzącymi cywilną odpowiedzialnością odszkodowawczą. Należy więc osadzić konstrukcję roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. także na płaszczyźnie przepisów części ogólnej prawa zobowiązań.

W orzecznictwie słusznie przyjmuje się, że obniżenie wartości nieruchomości w roszczeniu z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ogranicza się tylko do straty rzeczowej⁸²⁵. Konkluzji tej nie zmienia powtarzane niekiedy twierdzenie, że w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. odpowiedzialność za obniżenie wartości nieruchomości jest efektem niezyskania dodatkowej korzyści majątkowej wskutek dokonania odpłatnego zbycia⁸²⁶. Należy zdecydowanie podkreślić, że znaczenie ma nie tyle utracona dodatkowa korzyść, ani niemożność uzyskania dodatkowych korzyści w razie zbycia prawa, ile zmniejszenie wartości prawa do rzeczy w majątku poszkodowanego. Uszczerbek z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ujawnia się bowiem w składniku majątku poszkodowanego, który należał do niego przed zdarzeniem szkodzącym. Szkoda nie polega na tym, że zdarzenie szkodzące przeszkodziło w zwiększeniu się majątku poszkodowanego o nowy, do tej pory

⁸²⁵ Zob. wyrok SN z 17.12.2008 r., I CSK 191/08, lex nr 484726; wyrok SN z 9.03.2016 r., II CSK 411/15, lex nr 2005373; wyrok SN z 25.11.2015 r., IV CSK 97/15, lex nr 1956560, OSNC 2016/11/131; wyrok SA w Warszawie z 23.07.2015 r., I ACa 1926/14, lex nr 1843280.

⁸²⁶ Zob. m. in. wyrok SN z 25.11.2015 r., IV CSK 97/15, lex nr 1956560, OSNC 2016/11/131; wyrok SN z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, lex nr 1920173; wyrok SN z 11.03.2011 r., II CSK 321/10, lex 846556, OSNC-ZD 2012/1/15; wyrok SN z 30.06.2010 r., V CSK 452/09, lex nr 852597; wyrok SN z 23.04.2009 r., IV CSK 508/08, lex nr 520034; wyrok SA w Warszawie z 23.07.2015 r., I ACa 1926/14, lex nr 1843280. W literaturze sformułowania tego użył M. J. Nowak. Zob. M. J. Nowak, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 187.

nieistniejący w nim składnik majątkowy. Zakres odpowiedzialności ostatecznie wyznacza strata ujawiająca się w majątku osoby poszkodowanej po zbyciu nieruchomości. Na gruncie odpowiedzialności z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. istotne powinno być, w jakim zakresie ostatecznie uległa zmniejszeniu wartość majątku poszkodowanego właściciela, aczkolwiek ocena ta jest ograniczona wyłącznie do nieruchomości i jej surogatu. Nie można tracić z pola widzenia cywilnej natury szkody planistycznej i kompensacyjnej funkcji odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Funkcja ta ogranicza rozmiary świadczenia odszkodowawczego, żeby nie przekraczało ono rozmiarów uszczerbku faktycznie powstałego w majątku poszkodowanego. Odszkodowanie nie może być źródłem wzbogacenia. Wydaje się, że w tym przypadku ujawnia się wyraźnie ochronna dla dłużnika funkcja zasady pełnego odszkodowania, która paradoksalnie działa w obronie jego interesów, wyznaczając górną granicę rekompensowanej szkody. Jakkolwiek w art. 37 ust. 1 u.p.z.p. wprowadzono więc regulację częściowo odmienną niż w art. 361 § 1 i 2 k.c., nie sposób przyjąć, że reguły ogólne prawa zobowiązań zostały całkowicie wyłączone.

Z powyższego rozumowania można wyprowadzić kilka wniosków co do sposobu obliczenia szkody wyrównywanej na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Jeśli z tytułu zbycia właściciel otrzymał świadczenie o wartości wyższej niż obiektywna wartość nieruchomości obliczona przez rzeczoznawcę majątkowego według jej stanu prawnego po uchwaleniu albo zmianie planu miejscowego, kwota przewyższająca tę wartość powinna pomniejszać odszkodowanie. W tym zakresie poszkodowany nie poniósł bowiem straty, ponieważ jego majątek zmniejszył się o kwotę niższą niż wynikająca z obniżenia wartości nieruchomości. Jeżeli świadczenie uzyskane z tytułu zbycia nieruchomości jest równe jej wartości sprzed dnia wejścia w życie planu miejscowego albo większe od niej, szkoda nie ujawni się w majątku właściciela.

Opisany wyżej mechanizm nie działa w odwrotną stronę. Wartość faktycznie otrzymanego świadczenia nie ma wpływu na zakres podlegający naprawieniu szkody, jeżeli poszkodowany zbywa nieruchomość po cenie równej albo niższej od obiektywnie oszacowanej jej wartości według stanu po wejściu w życie planu miejscowego. W drugim przypadku należy uznać, że poszkodowany mógł zbyć nieruchomość za kwotę wyższą niż wynegocjował, toteż różnica między wartością uzyskanego świadczenia a obniżoną wartością nieruchomości (czyli jej wartością po wejściu w życie miejscowego planu obliczoną według obiektywnej metody z art. 37 ust. 1 u.p.z.p.) nie podlega rekompensacie. Różnica na niekorzyść zbywcy nie pozostaje

bowiem w adekwatnym związku przyczynowym ze zdarzeniem szkodzącym, lecz wynika tylko z błędów obciążających poszkodowanego.

Sprowadzając powyższe wnioski do przykładu, można przedstawić cztery różne warianty. Zakładając, że przed wejściem w życie miejscowego planu wartość nieruchomości wynosiła 150.000 zł, a po tej dacie jedynie - 100.000 zł, obniżenie jej wartości wynosi 50.000 zł. Jeśli poszkodowany sprzedał nieruchomość za cenę 100.000 zł, szkoda wyniesie dokładnie 50.000 zł (zrówna się z obniżeniem wartości nieruchomości ustalonym według zasad z art. 37 ust. 1 u.p.z.p.). Wynik rozumowania będzie taki sam również wtedy, gdy poszkodowany otrzymał wskutek sprzedaży nieruchomości świadczenie o wartości niższej niż 100.000 zł. Jeśli jednak w zamian za przeniesienie własności nieruchomości poszkodowany uzgodnił cenę wyższą niż wartość nieruchomości po wejściu w życie miejscowego planu, ale niższą niż jej wartość sprzed dnia wyrządzenia szkody, (np. 120.000 zł), kwotę przewyższającą obniżoną wartość nieruchomości należy zaliczyć na poczet odszkodowania. W tym przypadku odszkodowanie zostanie ograniczone do kwoty 30.000 zł [$50.000 \text{ zł} - (120.000 \text{ zł} - 100.000 \text{ zł}) = 30.000 \text{ zł}$]. Gdyby natomiast poszkodowany uzyskał wskutek zbycia nieruchomości świadczenie, którego wartość wynosi 150.000 zł albo więcej, roszczenie odszkodowawcze będzie wyłączone.

Na drugim etapie rozumowania porównaniu podlega więc obiektywna wartość nieruchomości obliczona z uwzględnieniem stanu prawnego po uchwaleniu albo zmianie miejscowego planu i wartość rzeczywiście otrzymanego wskutek zbycia nieruchomości świadczenia, które jest surogatem tego składnika majątku właściciela. Nadwyżka wartości faktycznie uzyskanego świadczenia ponad obiektywną wartość nieruchomości w dniu po uchwaleniu albo zmianie planu miejscowego podlega zaliczeniu na poczet należnego odszkodowania.

Mechanizm ustalenia rozmiarów szkody podlegającej wyrównaniu w roszczeniu z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. równoważy interesy uprawnionego właściciela i zobowiązanej gminy. Wierzyciel nabywa prawo do odszkodowania pokrywającego w całości uszczerbek, który rzeczywiście powstał w jego majątku w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu. Dłużnik nie jest natomiast zobowiązany do zapłaty odszkodowania, które przewyższałoby rozmiary negatywnych skutków własnego działania. Szkodę podlegającą rekompensacie na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. należy więc postrzegać w ujęciu cywilistycznym.

3.3.Samoistny charakter przesłanki obniżenia wartości nieruchomości

Mając na uwadze zaznaczone podobieństwa i różnice w konstrukcji przesłanek roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., należy rozstrzygnąć problem zależności, jaka między nimi zachodzi. We wcześniejszych fragmentach stwierdzono, że roszczenia te są wobec siebie alternatywne. Odnotowano, że najczęściej w praktyce ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości pociąga za sobą także spadek jej wartości. Nie wracając do poczynionych ustaleń, należy spojrzeć na zależność zachodzącą między nimi także z perspektywy przesłanek określających zakres szkody podlegającej naprawieniu. Pojawia się pytanie, czy uprawnienie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. może istnieć tylko wtedy, gdy obniżenie wartości nieruchomości powstało wskutek ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, czy również wtedy, gdy miejscowy plan nie spowodował żadnych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, ale jednak doprowadził do obniżenia jej wartości. Ujmując tę myśl od innej strony, rozważyć należy, czy na gruncie roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. wymaga się także spełnienia przesłanki z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., polegającej na co najmniej istotnym ograniczeniu korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, czy też dla istnienia tego roszczenia okoliczność ta w ogóle nie ma znaczenia. Istota tego problemu sprowadza się zatem do tego, czy w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. obniżenie wartości nieruchomości jest przesłanką dodatkową obok przesłanki ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości, czy też - samodzielna.

Przedstawiony problem nie jest bynajmniej czysto teoretyczny, a jego rozstrzygnięcie rzutuje na całokształt odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Problem samodzielności omawianej przesłanki ujawnia się bowiem także na płaszczyźnie związku przyczynowego i wpływa na zakres zastosowania roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

Opowiedzenie się za pierwszą interpretacją oznaczałoby, że roszczenie o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości może istnieć wyłącznie wtedy, gdy przed jej zbyciem wierzycielowi służyło prawo domagania się odszkodowania z tytułu poniesionej rzeczywistej szkody albo wykupienia nieruchomości. W tej konfiguracji zakres zastosowania roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. mieściłby się w całości w zakresie zastosowania roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Nie mogłyby zaistnieć takie stany faktyczne, w których można byłoby żądać odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości, ale nie można byłoby przed jej zbyciem skutecznie zgłosić roszczenia o odszkodowanie za poniesioną szkodę rzeczywistą

albo wykupienie nieruchomości. Jednocześnie, z uwagi na to, że roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. może służyć rekompensowaniu uszczerbków powstających w innych niż prawo do nieruchomości składnikach majątku poszkodowanego, jego zakres zastosowania byłby szerzej zakreślony niż roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Jeżeli zatem roszczenie o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości byłoby uwarunkowane istnieniem co najmniej istotnych ograniczeń w korzystaniu z niej, o których mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., w pewnym sensie pozostawałoby w cieniu roszczenia o odszkodowanie za poniesioną szkodę rzeczywistą albo wykup nieruchomości lub jej części.

Akceptacja natomiast wykładni traktującej obniżenie wartości jako samodzielną przesłankę roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., stwarzałaby poszkodowanemu możliwość zgłaszania go zarówno wtedy, gdy obniżenie wartości nieruchomości ujawniło się jako skutek ograniczenia w korzystaniu z niej, jak i wtedy, gdy nastąpiło, chociaż miejscowy plan nie spowodował ograniczenia w sferze możliwości korzystania z niej. Zakresy stosowania roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. w tym przypadku pozostawałyby w stosunku krzyżowania się. Można byłoby wyodrębnić takie stany faktyczne, w których nie ziszczyłyby się przesłanki roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., ale realizowałyby się te z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. i na odwrót. Można byłoby także wskazać taki zbiór przypadków, w których poszkodowany dysponowałby obydwoma roszczeniami.

Z problemem wyboru właściwej interpretacji musiało zmierzyć się orzecznictwo. Podwaliny pod dominujące obecnie stanowisko orzecznicze zbudował SN w wyroku z 17.12.2008 r., I CSK 191/08. W powołanej sprawie powódka żądała zapłaty 75.001 zł odszkodowania za obniżenie wartości lokalu ze względu na zwiększenie jego zacielenia wskutek inwestycji budowlanej na sąsiedniej nieruchomości. Powództwo było oceniane przez pryzmat art. 415 k.c. i art. 416 k.c. w zw. z art. 144 k.c., a także art. 63 ust. 3 u.p.z.p. w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Na gruncie tej sprawy strony spierały się, czy zwiększenie zacielenia lokalu mieszkalnego może uniemożliwiać lub istotnie ograniczać korzystanie z lokalu w sposób dotychczasowy lub zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Sądy pierwszej i drugiej instancji uznały twierdzenia strony powodowej za nieudowodnione. Sąd apelacyjny stwierdził, że zwiększenie zacielenia lokalu nie może być równoważne ze ziszczeniem się przesłanki ograniczenia albo uniemożliwienia korzystania z lokalu. Strona powodowa może jedynie żądać odszkodowania z tytułu obniżenia wartości lokalu, które jednak w tym stanie faktycznym jej nie przysługuje, gdyż nie doszło do zbycia nieruchomości. SN sprzeciwił się

tej wykładni, podnosząc, że zwiększenie zacielenia lokalu może być samo w sobie uznane za ograniczające możliwość korzystania z niego. Na kanwie tej sprawy poczynił dalsze ważne spostrzeżenia dotyczące przesłanek roszczeń o wyrównanie szkody planistycznej. Według SN, art. 36 ust. 1 u.p.z.p. służy naprawieniu szkody wynikłej z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości. Jeżeli skutkiem tego ograniczenia jest także obniżenie wartości nieruchomości, podlega ono rekompensacie na mocy tegoż przepisu. Uprawniony nie musi zbywać nieruchomości, żeby otrzymać odszkodowanie wyrównujące obniżenie jej wartości. Jeżeli jednak nie skorzystał z tego roszczenia, a decyduje się zbyć nieruchomość, może uzyskać odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości na mocy art. 36 ust. 3 u.p.z.p., niezależnie, od tego, czy doszło do ograniczenia jakiejś sfery możliwości korzystania z nieruchomości. Roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę rzeczywistą albo wykup nieruchomości lub jej części stanowi w ocenie SN kwalifikowaną postać roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości⁸²⁷.

Kontynuując ten kierunek wykładni, SN w wyroku z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, stwierdził, że na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. odszkodowanie przysługuje już za samo obniżenie wartości nieruchomości⁸²⁸. Przesłanką negatywną jest zaś skorzystanie przez uprawnionego z roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., ale nie ma znaczenia, z jakich powodów poszkodowany nie uczynił z niego użytku. Przyczyny mogą mieć bowiem zarówno charakter obiektywny, gdy ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości nie nastąpiło, jak i subiektywny, gdy uprawniony zdecydował się na dochodzenie roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. zamiast z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

W ślad za powołanymi orzeczeniami podążył SA w Warszawie w wyroku z 21.02.2019 r., I ACa 119/18, w którym zacytowano *en bloc* wywód SN zawarty w wyroku z 17.12.2008 r., I CSK 191/08, w pełni go akceptując⁸²⁹. Należy jednak odnotować, że SO w Warszawie w wyroku z 27.11.2017 r., I C 389/14, orzekający w tej sprawie jako sąd pierwszej instancji, stanowczo opowiedział się za wykładnią ograniczającą roszczenie o odszkodowanie równe

⁸²⁷ Zob. wyrok SN z 17.12.2008 r., I CSK 191/08, lex nr 484726. Tak też: wyrok SA w Warszawie z 23.07.2015 r., I ACa 1926/14, lex nr 1843280; wyrok SN z 6.10.2016 r., IV CSK 778/15, lex nr 2195664.

⁸²⁸ Zob. wyrok SN z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, lex nr 1920173; wyrok SA w Warszawie z 23.07.2015 r., I ACa 1926/14, lex nr 1843280.

⁸²⁹ Zob. wyrok SA w Warszawie z 21.02.2019 r., I ACa 119/18, lex nr 2637221.

obniżeniu wartości nieruchomości tylko do sytuacji, gdy nastąpiło jednocześnie ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości⁸³⁰.

W nauce prawa również przeważa zapatrywanie wykluczające potrzebę wykazywania dla dochodzenia uprawnień z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., że uchwalenie albo zmiana miejscowego planu spowodowały istotne ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości⁸³¹. Reprezentatywną wypowiedź dla dominującego poglądu przedstawia Z. Niewiadomski. Autor zauważa, że często zdarza się, iż uchwalenie albo zmiana miejscowego planu nie powoduje żadnych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, ale pociąga za sobą jedynie obniżenie jej wartości i tę okoliczność uznaje za wystarczającą podstawę roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p.⁸³². Przeciwny pogląd zdają się zaś wyrażać: A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz i A. Kosicki. Przypuszczenie to można wysnuć z fragmentu opisującego roszczenia o naprawienie szkody planistycznej. Autorzy stwierdzają w nim, że, gdy w związku z wprowadzeniem do porządku prawnego planu miejscowego właściciel albo użytkownik wieczysty mający nieruchomość na terenie objętym planem dozna ograniczeń w korzystaniu z niej, dysponuje dwoma rodzajami roszczeń: o wykupienie nieruchomości oraz odszkodowanie. Według Autorów zakres szkody podlegającej wyrównaniu na podstawie roszczenia odszkodowawczego zależy od tego, czy doszło do zbycia nieruchomości. Autorzy nie czynią dalej wzmianki o możliwości dochodzenia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., gdy na nieruchomości poszkodowanego nie ustalono ograniczeń⁸³³. Zreferowany fragment zdaje się zawierać presumpcję, że przesłanką obydwu roszczeń z art. 36 u.p.z.p. jest ograniczenie w sferze możliwości korzystania z nieruchomości, jako że w początkowej części wypowiedzi poczyniono takie właśnie założenie odnoszące się do sytuacji poszkodowanego po wejściu w życie miejscowego planu.

W mojej ocenie, słuszne jest stanowisko, zgodnie z którym roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. mają samodzielnie określone przesłanki. Realizacja uprawnień przewidzianych w art.

⁸³⁰ Podobnie: wyrok SA w Warszawie z 23.09.2013 r., I ACa 210/13, lex nr 1392081.

⁸³¹ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 140-141; Z. Niewiadomski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 333-334; M. Kotulski, *Odpowiedzialność w planowaniu przestrzennym...*, s. 500; P. Sosnowski, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 275; R. Kosior, M. Wepa, *Wpływ planowania przestrzennego na wartość nieruchomości – renta planistyczna (cz. II)*, [w:] *Rej. 2005/11*, s. 48; I. Zachariasz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 229-230.

⁸³² Z. Niewiadomski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 338.

⁸³³ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...*, s. 454-455.

36 ust. 3 u.p.z.p. nie wymaga udowodnienia, że uchwalenie albo zmiana miejscowego planu spowodowały ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości.

Samodzielność roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości wynika przede wszystkim z gramatycznej wykładni obu przepisów. W art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nie ma jakiegokolwiek wzmianki o ograniczeniu korzystania z nieruchomości jako okoliczności, od której zależy przewidziane w tym przepisie roszczenie. Pewne wątpliwości mogą wprawdzie pojawić się w kontekście ostatniej przesłanki pozytywnej tego roszczenia, czyli wymogu, aby uprawniony nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Z tak zredagowanego zastrzeżenia wynika *implicite*, że ustawodawca czyni założenie o możliwym współistnieniu roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. w pewnych stanach faktycznych. Przesłanka ta nie byłaby bowiem potrzebna, gdyby nie istniały sytuacje, w których mogłyby potencjalnie powstawać oba roszczenia. Nie można byłoby przecież skorzystać z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p., gdyby uprzednio nie przysługiwały one podmiotowi zgłaszającemu roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Można byłoby zarzucić ustawodawcy pewną nieracjonalność, gdyby wymagał weryfikacji, czy poszkodowany domagający się odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości wcześniej nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p., jeśli z założenia te ostatnie w ogóle nie mogły powstać. Sposób, w jaki przesłanka ta została sformułowana, mógłby kreować wątpliwości, czy ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości nie jest jednak pośrednio wymagane, aby otworzyć poszkodowanemu drogę do realizacji roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Jeśli poszkodowany mógł wcześniej dochodzić roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., musiała być spełniona współtworząca je przesłanka przynajmniej istotnego ograniczenia sfery możliwości korzystania z nieruchomości. Powyższe wątpliwości, wynikające z postrzegania przesłanki nieskorzystania z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p., w sposób czysto subiektywny, nie oddają intencji ustawodawcy. Z zastrzeżenia tej przesłanki wynika tylko tyle, że ustawodawca dostrzega pewne sytuacje zbiegu roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Nie oznacza to jednak, że w każdym stanie faktycznym, gdy ujawnia się szkoda planistyczna, poszkodowany dysponuje potencjalnie obydwoma rodzajami roszczeń. Celem wprowadzenia przesłanki nieskorzystania z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., było wyłączenie sytuacji, w których dochodziłoby do dwukrotnego naprawienia tej samej szkody i podkreślenie tym samym alternatywnego charakteru obu roszczeń. Przesłanka ta nie przesądza jednak, że zbieg roszczeń miałby zachodzić za każdym razem, gdy dochodzi do

uchwalenia albo zmiany miejscowego planu na niekorzyść właściciela albo użytkownika wieczystego.

Podzielając pogląd przeważający zarówno w orzecznictwie, jak też w doktrynie, zastrzec należy, że oddzielenie obu roszczeń na płaszczyźnie ich przesłanek podważa tezę wyrażoną w powołanym wyżej wyroku SN z 17.12.2008 r., I CSK 191/08, w myśl której roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części są kwalifikowaną postacią roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości. Zakres zastosowania art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest wprawdzie szerszy, gdy chodzi o szkodę wynikłą z różnicy w wartości nieruchomości, bo obejmuje również takie spadki jej wartości, które nie wynikają z ustalenia co najmniej istotnych ograniczeń w możliwości korzystania z niej, niemniej jest jednocześnie węższy, gdy chodzi o pozostałe rodzaje uszczerbków. W oparciu o art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nie można bowiem domagać się wyrównania szkód powstałych w innych składnikach majątku niż nieruchomość poszkodowanego – inaczej niż w ramach roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Porównując zatem całościowo zakresy uszczerbków naprawianych na podstawie obu tych przepisów, wydaje się, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p. stwarza jednak więcej możliwości uzyskania rekompensaty przez poszkodowanego niż art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Ponadto, w kwestionowanym twierdzeniu kryje się założenie, że podstawowy środek ochrony prawnej poszkodowanego, pełniący funkcję kompensacyjną, miałby zależeć od zbycia nieruchomości, co nie wydaje się w pełni urzeczywistniać ideę odpowiedzialności za ingerencję w prawo własności. Głównym jej celem jest bowiem wyrównanie powstałego uszczerbku bez stawiania wymogu wyzbycia się prawa podmiotowego. W rezultacie, nie można powiedzieć, że którakolwiek z instytucji z art. 36 u.p.z.p. może być postrzegana jako kwalifikowana postać drugiej z nich. Roszczenia wymienione w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. są samodzielne i nie pozostają wobec siebie w relacji podrzędności i nadrzędności. Powyższe nie oznacza jednak, że zakresy zastosowania obu tych roszczeń z założenia są zawsze rozłączne (Rozdział VI, pkt 6).

4. Związek przyczynowy między uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu a obniżeniem wartości nieruchomości

Uwagi poczynione odnośnie do związku przyczynowego na gruncie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. (Rozdział V, pkt 4.1.-4.2) mają odpowiednie zastosowanie także do roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Nie ma wątpliwości, że roszczenie o odszkodowanie równe obniżeniu wartości

nieruchomości jest uzasadnione, gdy zależność między zdarzeniem szkodzącym a szkodą spełnia kryteria adekwatnego związku przyczynowego. Odpowiedzialność cywilna gminy powstaje tylko wtedy, gdy obniżenie wartości nieruchomości jest normalnym następstwem uchwalenia albo zmiany planu miejscowego. Gmina nie ponosi odpowiedzialności za szkodę planistyczną, jeśli obniżenie wartości nieruchomości następuje z innych przyczyn, np. wahań popytu lub podaży, podziału albo scalania gruntu, itp. Jeżeli czynniki te zaistnieją obok uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, należy je pominąć przy ustalaniu zakresu ciężącego na niej obowiązku naprawienia szkody. Jeśli zaś są wyłącznym powodem obniżenia wartości nieruchomości, podlegają eliminacji na etapie testu *conditio sine qua non*, co wyklucza dalsze badanie przyczynowości i w konsekwencji także odpowiedzialność za szkodę planistyczną. Problem wyłaniający się na tle badania związku przyczynowego jako przesłanki roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości tkwi gdzie indziej.

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, powstanie roszczenia o odszkodowanie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nie zależy od tego, czy wskutek uchwalenia albo zmiany planu miejscowego została ograniczona możliwość korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Analiza ta była przeprowadzona tylko w kontekście zmian, jakie mogą zachodzić w sferze możliwości korzystania z tej nieruchomości, która była własnością poszkodowanego. Chodziło zatem o takie przypadki, gdy postanowienia dotyczące wprost nieruchomości, która stanowi własność poszkodowanego, nie wpływały wprawdzie istotnie na sposób korzystania z niej, ani na jej przeznaczenie, ale spowodowały mimo to negatywne skutki dla jej wartości (np. mogłyby to być jakieś szczególne reguły dotyczące remontu, renowacji lub konserwacji budynku, geometrii dachu, uzależnienia inwestycji od niezastrzeżonych wcześniej wymogów, np. wybudowania drogi publicznej, itp.). W tym miejscu wypada więc postawić dalsze pytanie, czy roszczenie o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości może przysługiwać, jeśli powstałe obniżenie wynika wyłącznie ze zmian dotyczących innych nieruchomości objętych planem miejscowym co do możliwości korzystania z nich albo samego obniżenia ich wartości. Plan miejscowy mógłby obejmować regulacją w tym przypadku także nieruchomość należącą do poszkodowanego, stanowiąc przy tym normy wprost odnoszące się do niej, które byłyby indyferentne dla korzystania z niej i jej wartości, albo dotyczące wyłącznie tej lub tych nieruchomości, które pośrednio, oddziałując na nią, spowodowały obniżenie jej wartości.

Przypadki spełniające te założenia można zilustrować za pomocą przykładów. Miejscowy plan rozciąga się przeważnie na więcej niż jedną nieruchomość. Niekiedy zmiany dotyczące wprost nieruchomości sąsiednich oddziałują na wartość innej nieruchomości, na której status prawny miejscowy plan nie wpływa. Przykładowo, plan miejscowy zmienia przeznaczenie nieruchomości, która do czasu jego uchwalenia była przeznaczona na cele mieszkaniowe, umożliwiając po jego wejściu w życie prowadzenie na niej działalności przemysłowej, w tym wzniesienie budynków i infrastruktury industrialnej. Wartość nieruchomości znajdujących się w zasięgu bezpośredniego albo jedynie pośredniego potencjalnego oddziaływania zakładu przemysłowego oczywiście obniży się, niezależnie od tego, czy równoległe plan miejscowy przewiduje jakies ograniczenia w korzystaniu z nich. Podobnie, jeżeli plan miejscowy doprowadzi do obniżenia wartości nieruchomości znajdującej się w pobliżu, mającego nawet samoistny charakter (niezwiązany z jednoczesnym ustanowieniem na niej ograniczeń), pośrednio może ono wpłynąć na wartość innej nieruchomości. Spadek wartości kilku nieruchomości na danym obszarze mógłby pociągnąć za sobą ujemne skutki dla wartości wszystkich nieruchomości danego rejonu, zważywszy na mechanizm obliczania wartości rynkowej nieruchomości. Zmniejszenie się cen transakcyjnych kilku nieruchomości podobnych zestawionych do porównania przez rzeczoznawcę majątkowego spowodowałoby, że średnie osiągnane ceny ze sprzedaży, będące podstawą obliczenia wartości nieruchomości, byłyby niższe. Nie miałyby znaczenia w żadnej z opisanych konfiguracji, czy nieruchomość poszkodowanego znajduje się na obszarze regulowanym przez plan miejscowy. Nie można wykluczyć, że zmianie ulegnie przeznaczenie lub dotychczasowy sposób korzystania z takiej nieruchomości, która jest położona bezpośrednio przy administracyjnej granicy gminy. Zasięg negatywnego wpływu miejscowego planu mógłby teoretycznie objąć wówczas nieruchomości znajdujące się w sąsiedniej gminie. Pomimo że gmina zachowuje kompetencję do stanowienia prawa miejscowego tylko na własnym terytorium, jej odpowiedzialność odszkodowawcza mogłaby powstać w związku z obniżeniem wartości nieruchomości, która jest zlokalizowana poza jej granicami. Podobna sytuacja może zaistnieć w obszarze jednej gminy, gdyż nie ma obowiązku, a niekiedy możliwości, aby w jednym planie miejscowym poddać regulacji całą jej powierzchnię.

W doktrynie jednomyślnie przyjmuje się, że związek przyczynowy wymagany dla powstania roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. może zachodzić także w razie obniżenia wartości nieruchomości wynikłego z postanowień miejscowego planu odnoszących się wprost tylko do innych nieruchomości. Można przytoczyć wypowiedzi kilku przedstawicieli doktryny, którzy

aprobuje tę wykładnię. J. J. Zięty wprost wyraził pogląd, że naprawieniu podlega obniżenie wartości nieruchomości wskutek zmian dotyczących innej nieruchomości. Autor wskazał na przykład zmiany przeznaczenia nieruchomości sąsiedniej z terenów zieleni na obszary przemysłowe⁸³⁴. Zwolennikami powyższego stanowiska są także: T. Sobel⁸³⁵ i S. Zwolak⁸³⁶. Wydaje się, że K. Świdorski również aprobuje ten kierunek wykładni, ponieważ stwierdza, że dla istnienia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. wystarczy przeznaczenie pobliskich terenów pod drogę szybkiego ruchu albo inną uciążliwą funkcję⁸³⁷. Przeciwnikami dominującego poglądu byłiby zapewne przedstawiciele nauki prawa, którzy uzależniają istnienie roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. od wykazania ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Wydaje się jednak, że wypowiedzi tego rodzaju, jeśli w ogóle są zgłaszane, są odosobnione.

W mojej ocenie, roszczenie o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości może powstać także wskutek uchwalenia postanowień miejscowego planu nie dotyczących wprost nieruchomości, na której ujawnia się szkoda. Art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nie czyni żadnego w tym zakresie rozróżnienia. Biorąc pod uwagę dyrektywę *lege non distinguente*, nie sposób znaleźć przekonujące argumenty, aby uzasadnić, dlaczego prawo do odszkodowania miałyby zależeć od tego, czy zawarte w planie miejscowym normy prawne obowiązują bezpośrednio na tej nieruchomości, której wartość uległa obniżeniu. Kontestowana interpretacja byłaby nie tylko sprzeczna z dosłownym brzmieniem przepisu, ale ponadto nie znajdowałaby wytłumaczenia z punktu widzenia kompensacyjnej funkcji roszczenia. Jeśli wartość nieruchomości uległa zmniejszeniu w związku z wejściem w życie miejscowego planu, chociażby współzależność ta była wieloogniowa, uzasadnione jest nałożenie na gminę obowiązku jej wyrównania. Należy mieć także na uwadze względy pragmatyczne. Postanowienia miejscowych planów obejmują najczęściej więcej niż jedną nieruchomość. Nakładanie na sąd obowiązku badania, czy obniżenie wartości nieruchomości jest tylko skutkiem oddziaływania norm odnoszących się do nieruchomości znajdujących się w pobliżu, czy także – samej nieruchomości, której wartość obniżyła się, a następnie ustalania, w jakiej proporcji poszczególne postanowienia miejscowego planu oddziałują na wartość nieruchomości, byłoby nieracjonalne. Oddzielenie skutków oddziaływania różnych postanowień tego samego planu miejscowego na wartość konkretnej nieruchomości jest bowiem praktycznie niewykonalne. Ponadto, obszary objęte regulacją miejscowego planu stanowią funkcjonalną całość wraz z obszarami znajdującymi

⁸³⁴ J. J. Zięty, Roszczenia właściciela..., s. 58-59.

⁸³⁵ T. Sobel, Roszczenia właściciela...(cz. II), s. 47.

⁸³⁶ S. Zwolak, Ochrona prawa własności..., s. 117.

⁸³⁷ K. Świdorski, Odpowiedzialność gminy..., s. 25.

się poza jego granicami, nawet jeśli należą one do innej gminy. Widać tę zależność choćby na przykładzie inwestycji użytku publicznego (np. linii infrastrukturalnych i komunikacyjnych). Żaden obszar państwa nigdy nie funkcjonuje w oderwaniu od innych obszarów, wszystkie są powiązane na wielu różnych płaszczyznach⁸³⁸. Mając na uwadze zależności zachodzące między obszarami regulowanymi przez miejscowy plan i leżącymi poza jego granicami, trudno ograniczać prawo domagania się naprawienia szkody planistycznej do przypadków, gdy obniżenie wartości danej nieruchomości jest następstwem wyizolowanego z miejscowego planu postanowienia odnoszącego się tylko do nieruchomości poszkodowanego.

Na koniec warto zauważyć, że na płaszczyźnie związku przyczynowego wyraźnie widoczna jest różnica między zakresem roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości a zakresem roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości. Spośród nich tylko roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. mogą bowiem powstać, jeśli szkoda wynika z postanowień regulujących bezpośrednio status prawny innej nieruchomości. Nie jest to bynajmniej obserwacja świadcząca o niespójności konstrukcji. Roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. mają przecież odmiennie unormowane przesłanki definiujące szkodę, która podlega wyrównaniu. Jak zauważono wcześniej, obniżenie wartości nieruchomości nie musi wynikać z ograniczeń w możliwości korzystania z niej. Ustawodawca w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. położył nacisk na rezultat pojawiający się w majątku właściciela. Przesłanka determinująca szkodę w roszczeniu o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości ma charakter samoistny. W kontekście przesłanki związku przyczynowego na gruncie obu roszczeń można w rezultacie niekiedy zaobserwować krzyżowanie się zakresów ich zastosowania.

5. Zbycie nieruchomości

5.1. Wprowadzenie

Obniżenie wartości nieruchomości pozostające w związku z uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego nie przesądza jeszcze o istnieniu roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Przesłanką, bez której nie może ono powstać, jest zbycie nieruchomości, które powinno być dokonane

⁸³⁸ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 31.07.2017 r., II SA/Kr 609/17, lex nr 2353923.

przez właściciela albo użytkownika wieczystego⁸³⁹. Wykładnia przesłanki sprawiła problemy w orzecznictwie i w nauce prawa. Niejasne jest bowiem, do jakiego zbioru desygnatów odsyła ta przesłanka. Rozstrzygnięcie tej kwestii rzutuje na całe roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

5.2. „Zbycie nieruchomości” jako pojęcie prawa cywilnego

Przyjmując konsekwentnie cywilny charakter odpowiedzialności za szkodę planistyczną, przesłankę zbycia nieruchomości należy odczytywać przez pryzmat norm prawa cywilnego. Ustawodawca posługuje się zwrotem „zbycie” w wielu przepisach k.c., w szczególności zaś w odniesieniu do: rzeczy ruchomej (art. 169 § 1 i 2 k.c.), ograniczonych praw rzeczowych (art. 311 k.c., 314 k.c.), gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa (art. 42 § 4 pkt 1 i 2 k.c., art. 75¹ § 1 i 2 k.c., art. 109³ k.c., art. 217 k.c.), spadku (art. 1051-1052 k.c., art. 1054 k.c., art. 1056-1057 k.c.) i firmy (art. 43⁹ § 1 k.c.). Powołane przepisy normują zbycie, które dokonuje się na mocy czynności prawnej *inter vivos* pod tytułem szczególnym, przenoszącej prawo do rzeczy, dobra niematerialnego, masy majątkowej lub zorganizowanego zespołu składników materialnych i niematerialnych. Zbycie w rozumieniu powyższych przepisów obejmuje tylko przypadki pochodnego przejścia prawa podmiotowego dokonywane w drodze dwustronnych czynności prawnych. Ze względu na wpisane w konstrukcję przesunięcie składnika majątku nie może ona mieć charakteru czysto obligacyjnego. W praktyce najczęściej zbycie dochodzi do skutku w wyniku podjęcia czynności prawnej zobowiązująco-rozporządzającej, rzadziej – wywołującej skutek czysto rozporządzający. Zbycie może wynikać zarówno z czynności prawnej mającej charakter odpłatny, jak też - nieodpłatny⁸⁴⁰.

⁸³⁹ Analogicznie, jak w przypadku obniżenia wartości nieruchomości, ustawodawca dopuścił się uproszczenia, odnosząc zbycie do nieruchomości, zamiast do prawa własności i użytkowania wieczystego. Na posłuszenie się pewnego rodzaju skrótem myślowym wskazują zasadniczo dwa spostrzeżenia. Po pierwsze, użytkownik wieczysty nie jest uprawniony do rozporządzania we własnym imieniu i na własny rachunek nieruchomością gruntową, na której jego prawo jest ustanowione, zaś w wypadku zbycia prawa własności nieruchomości obniżenie wartości ocenia się z perspektywy sytuacji właściciela. Po drugie, intencją ustawodawcy nie mogło być powiązanie uprawnienia użytkownika wieczystego tylko z przeniesieniem prawa własności nieruchomości budynkowej wzniesionej na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, bo jest ono związane z użytkowaniem wieczystym, więc rozporządzenie musi dotyczyć *uno actu* obu praw. Pomimo dosłownego brzmienia, przesłanka znajduje więc zastosowanie zarówno wtedy, gdy dochodzi do zbycia prawa własności nieruchomości, jak też – prawa użytkowania wieczystego przez uprawnione podmioty. Przedstawiona wykładnia przesłanki wydaje się nie budzić wątpliwości w orzecznictwie. Zob. wyrok SN z 23.04.2009 r., IV CSK 508/08, lex nr 520034.

⁸⁴⁰ E. Gniewek, [w:] SPP Tom 3. Prawo rzeczowe..., s. 334-335; J. Bieluk, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Załucki, s. 434; K. Górniak, Nabycie własności rzeczy ruchomej w dobrej wierze, s. 158-159; M. Kępiński, J. Kępiński, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1-352, red. M. Gutowski, s. 1297; A. Bieranowski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352), red. M. Fras, M. Habdas, s. 220-221; W. Robaczyński, [w:] Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, s. 912-914; A. Szpunar, Nabycie własności ruchomości od nieuprawnionego, s. 49-50, 87-88; E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz art. 1-449¹⁰..., s. 587-588.

Zakreślenie konturów cywilistycznego pojęcia zbycia pozwala stwierdzić już na wstępie, że roszczenie o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości może powstać w razie przejścia prawa do nieruchomości w drodze dokonanej przez właściciela czynności prawnej, będącej podstawą następstwa prawnego. Z zakresu zastosowania przepisu należy wykluczyć przesunięcia majątkowe prowadzące do nabycia pierwotnego, w szczególności: zrzeczenie się własności nieruchomości, sprzedaż egzekucyjną, zasiedzenie, wywłaszczenie, przekształcenie *ex lege* użytkowania wieczystego w prawo własności, nacjonalizację i komunalizację⁸⁴¹. Na skutek nabycia pierwotnego powstaje bowiem w majątku nabywcy nowe prawo, niemające związku z prawem osoby, która je utraciła⁸⁴². W uchwale SN z 7.07.2016 r., III CZP 33/16, potwierdzono, że wywłaszczenie nieruchomości na mocy art. 98 ust. 1 u.g.n. pod drogi publiczne nie jest zbyciem warunkującym powstanie roszczeń z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ze względu na brak tożsamości między prawem poprzednika a następcy⁸⁴³. W nauce prawa powyższe stanowisko spotkało się z aprobatą⁸⁴⁴. W wyroku SA w Warszawie z 21.01.2016 r., VI ACa 1703/14, z zakresu zbycia nieruchomości w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. zostały wykluczone ponadto przypadki przejścia tytułu do nieruchomości na mocy postanowienia o przysądzeniu własności zapadłego w postępowaniu sądowym zatwierdzającym sprzedaż egzekucyjną⁸⁴⁵. Argumentacja zawarta w powyższych orzeczeniach może być swobodnie przywoływana w pozostałych wypadkach nabycia pierwotnego dla podtrzymania wyrażonego poglądu.

Ponadto, cywilistyczne ujęcie przesłanki zbycia nieruchomości nakazuje pozostawić poza nawiasem roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości czynności prawne *mortis causa*. Ze względu na uzależnienie skutków prawnych tych czynności od śmierci spadkodawcy, absurdalne byłoby przecież uznawanie go za zbywcę uprawnionego do wykonywania roszczenia po przejściu tytułu do nieruchomości na spadkobiercę. Nie zmienia to faktu, że wskutek nabycia pod tytułem ogólnym następcą wstępuje w całą sytuację prawną poprzednika. W ramach sukcesji uniwersalnej spadkobierca uzyska także roszczenia o naprawienie szkody planistycznej, ale tylko te, które wcześniej przysługiwały spadkobiercy. W zależności od sytuacji sukcesor nabędzie zatem te roszczenia z art. 36 ust. 1 lub 3 u.p.z.p.,

⁸⁴¹ E. Gniewek, [w:] SPP Tom 3. Prawo rzeczowe..., s. 263-267; W. Nosek, [w:] Nieruchomości. Wzory pism i umów, red. H. Kisilowskiej, s. 20-21; R. Strzelczyk, Prawo nieruchomości, s. 34; S. Rudnicki, Nabycie przez zasiedzenie, s. 141.

⁸⁴² A. Szpunar, O pierwotnym i pochodnym nabyciu prawa podmiotowego, [w:] Rej. 1999/8, s. 112.

⁸⁴³ Zob. uchwałę SN z 7.07.2016 r., III CZP 33/16, lex nr 2067025.

⁸⁴⁴ Z. Kuniewicz, M. Wysocka, Głosa do uchwały SN z 7.07.2016 r., III CZP 33/19, [w:] OSP 2018/4/33, s. 15; E. Klat-Górska, Roszczenia o odszkodowania..., s. 135; Ł. Węgrzynowski, Dopuszczalność roszczenia planistycznego w razie zbycia części nieruchomości, [w:] MP, 2018/9, s. 483-484.

⁸⁴⁵ Zob. wyrok SA w Warszawie z 21.01.2016 r., VI ACa 1703/14, lex 2017667.

które miał jego poprzednik⁸⁴⁶. Śmierć uprawnionego nie sprawi więc, że w majątku spadkowym miejsce roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zajmie roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Za zbycie nieruchomości nie mogą także być uznane inne czynności prawne prowadzące do sukcesji generalnej, np. przekształcenia spółek handlowych lub osób prawnych⁸⁴⁷. Szczególnym przypadkiem w tym kontekście jest zbycie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi nieruchomość objęta negatywnymi skutkami uchwalenia albo zmiany planu miejscowego. Należy dostrzec, że zbycie przedsiębiorstwa nie stanowi sukcesji generalnej, lecz szereg sukcesji singularnych⁸⁴⁸. Jakkolwiek odpowiedź na pytanie, czy omawiana przesłanka art. 36 ust. 3 u.p.z.p. może ziszczać się w wyniku zbycia przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego może budzić wątpliwości, zdaje się, że należy rozstrzygnąć je na rzecz przyznania zbywcy roszczeń odszkodowawczych.

Odrzucenie sytuacji, które oczywiście nie mieszczą się w zakresie cywilistycznego pojęcia zbycia, a zatem znajdują się poza zakresem roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., nie wyczerpuje wszystkich istotnych zagadnień dotyczących stosowania tego przepisu.

5.3. Problem odpłatności zbycia

W świetle cywilistycznego ujęcia zbycie obejmuje przejście prawa własności bez względu na to, czy skutek czynności prawnej obie strony uzyskują przysporzenie. Na tle roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. pojawił się jednak problem, czy tak szerokie rozumienie omawianej przesłanki, które doprowadziłoby do objęcia tym przepisem także czynności nieodpłatnych, jest właściwe.

⁸⁴⁶ Ten sam pogląd, chociaż inaczej uzasadniony, co do nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia wyraził K. Świdorski. Autor argumentuje, że spadkobranie nie może być uznane za zbycie nieruchomości, gdyż nie dokonuje się na mocy czynności prawnej, lecz zdarzenia prawnego. W mojej ocenie, uzasadnienie tego rodzaju budzi wątpliwości, ponieważ podstawą przesunięcia majątkowego może być też czynność prawna *mortis causa* polegająca na ustanowieniu spadkobiercy w testamencie. Jakkolwiek powstanie jej skutków prawnych zależy od śmierci spadkodawcy, nadal wynikają one z jednostronnego oświadczenia woli spadkodawcy. Należy odróżnić samą czynność prawną od powstania jej skutków prawnych z chwilą śmierci spadkodawcy. Zob. K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 26.

⁸⁴⁷ Wyłączenie dziedziczenia z sytuacji objętych przesłanką zbycia nieruchomości zostało zauważone w nauce prawa w odniesieniu do art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Zob. M. Bielecki, *Brak renty planistycznej w przypadku darowizny nieruchomości – orzecznictwo*, [w:] N. 2011/7, s. 20.

⁸⁴⁸ Zob. uchwałę SN z 25.06.2008 r., III CZP 45/08, OSNC 2009/7/97, lex nr 393765.

5.3.1. Ewolucja regulacji

Dla rozstrzygnięcia zasygnalizowanego problemu istotne znaczenie ma prześledzenie zmian regulacji prawnej, ponieważ ułatwi to ustalenie *ratio legis* obowiązujących teraz przepisów. Na gruncie poprzedniej ustawy przestrzennej art. 36 ust. 2 u.z.p. stanowił, że jeżeli wartość nieruchomości ulega obniżeniu w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw wynikających z ust. 1, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Art. 36 ust. 3 u.z.p., który regulował instytucję opłaty planistycznej, też odnosił się do przypadku zbycia nieruchomości. Uchwalenie obecnie obowiązującej ustawy przestrzennej przyniosło istotną zmianę. Art. 36 ust. 3 i 4 u.p.z.p. w pierwotnym brzmieniu znajdowały bowiem zastosowanie tylko w wypadku sprzedaży prawa do nieruchomości. Nowelizując art. 36 ust. 3 i 4 u.p.z.p. ustawą z 28.11.2003 r.⁸⁴⁹, ustawodawca powrócił do rozwiązań obowiązujących w poprzedniej ustawie. W miejsce słowa „sprzedaje” w tych przepisach wpisano „zbywa”. Na mocy wspomnianej nowelizacji jednocześnie wprowadzono do systemu prawnego definicję legalną zbycia nieruchomości, która została umieszczona w art. 4 pkt 3b u.g.n. W myśl tej definicji: „ilekroć w ustawie jest mowa o zbywaniu albo nabywaniu nieruchomości – należy przez to rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste”⁸⁵⁰. Zmiana w obrębie przesłanki roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. zmierzała ewidentnie do rozszerzenia jego zastosowania na inne czynności prawne niż sprzedaż. Należy jednak zwrócić uwagę, że opisywana nowelizacja nie objęła art. 37 ust. 1 u.p.z.p., który niezmiennie stanowi, że wysokość odszkodowania za obniżenie albo opłaty planistycznej za wzrost wartości nieruchomości ustala się na dzień jej sprzedaży.

Pod rządami dawnej ustawy przestrzennej uwaga zarówno teoretyków, jak też praktyków prawa, była skoncentrowana na kwestiach publicznoprawnych związanych z ustalaniem opłaty planistycznej. Trudno znaleźć w dawnej literaturze i judykaturze wypowiedzi świadczące o akceptowanej wtedy wykładni przesłanki zbycia nieruchomości przewidzianej

⁸⁴⁹ Nowelizacja art. 36 ust. 3 i 4 u.p.z.p. polegająca na zastąpieniu w obu tych przepisach słowa „sprzedaje” zwrotem „zbywa” została dokonana ustawą z 28.11.2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2004, nr 141, poz. 1492), która weszła w życie 22.09.2004 r.

⁸⁵⁰ Zgodnie z art. 1 ust 1 pkt b dodano definicję legalną w art. 4 pkt 3b u.g.n. zbycia nieruchomości. Ponadto, na podstawie art. 10 ust. 4 pkt d poszerzono odesłanie w art. 37 ust. 11 u.p.z.p. o zasady określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych.

w art. 36 ust. 2 u.z.p. W komentarzu do poprzednio obowiązującej ustawy autorstwa R. Hausera, E. Mzyka, Z. Niewiadomskiego i M. Rzążewskiej wyrażono – chyba jedyny zgłoszony wówczas – pogląd, że zbycie w języku potocznym oznacza sprzedaż lub odstąpienie czegoś za pieniądze. Według Autorów, przez „zbycie” w art. 36 ust. 2 u.z.p. należało więc rozumieć przeniesienie własności tylko na mocy umowy sprzedaży. Poza zakresem zastosowania przepisu pozostaną wszystkie inne czynności prawne, niezależnie od tego czy są odpłatne, czy też nie⁸⁵¹.

Przesłanka „sprzedaży nieruchomości”, która w nowej ustawie do czasu nowelizacji art. 36 ust. 3 u.p.z.p. zastąpiła „zbycie”, także nie sprawiała trudności interpretacyjnych. Ze względu na krótki okres obowiązywania tego przepisu w pierwotnym brzmieniu orzecznictwo nie podjęło próby wykładni rozszerzającej tego przepisu i objęcia nim innych niż umowa sprzedaży w rozumieniu art. 535 k.c. odpłatnych czynności prawnych. Z nielicznych wypowiedzi judykatury, w których można znaleźć skromne nawiązania do pierwotnego brzmienia art. 36 ust. 3 u.p.z.p., wyłania się całkowita akceptacja literalnej wykładni przesłanki sprzedaży nieruchomości⁸⁵². W nauce prawa także uznawano tę przesłankę za jednoznacznie wskazującą na cywilnoprawną umowę sprzedaży jako podstawę nabycia roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości⁸⁵³.

5.3.2. Stanowisko orzecznictwa i nauki prawa na tle art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

Od czasu wspomnianej nowelizacji art. 36 ust. 3 u.p.z.p. w orzecznictwie jest konsekwentnie podtrzymywany pogląd, w myśl którego podstawy do domagania się odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości mogą zaistnieć tylko w przypadku dokonania czynności odpłatnych⁸⁵⁴.

Pogląd wykluczający nieodpłatne czynności prawne z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. został wsparty kilkoma argumentami. W uzasadnieniach sądów powielane jest twierdzenie, że roszczenie

⁸⁵¹ R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, [w:] *Ustawa o zagospodarowaniu...*, s. 89. Tak też: E. Janeczko, *Renta planistyczna...*, s. 64-65.

⁸⁵² Zob. wyrok SN z 23.04.2009 r., IV CSK 508/08, lex nr 520034; wyrok SN z 11.03.2011 r., II CSK 321/10, lex nr 846556, OSNC-ZD 2012/1/15.

⁸⁵³ R. Kosior, M. Wepa, *Wpływ planowania przestrzennego na wartość nieruchomości – renta planistyczna (cz. II)...*, s. 49.

⁸⁵⁴ Zob. wyrok SN z 23.04.2009 r., IV CSK 508/08, lex nr 520034; wyrok SN z 11.03.2011 r., II CSK 321/10, lex nr 846556, OSNC-ZD 2012/1/15; wyrok SN z 9.03.2016 r., II CSK 411/15, lex 2005373; wyrok SA w Poznaniu z 19.07.2018 r., I ACa 1436/17, lex nr 2546256; wyrok SA w Warszawie z 21.01.2016 r., VI ACa 1703/14, lex nr 2017667; wyrok SA w Łodzi z 22.01.2014 r., I ACa 961/13, lex nr 1444772.

o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości służy naprawieniu szkody polegającej na niezyskaniu dodatkowej korzyści w razie przeniesienia prawa własności lub użytkowania wieczystego. Ocena, czy poszkodowany uzyskał dodatkową korzyść w wyniku dokonanej czynności prawnej, może być dokonana tylko na tle odpłatnej czynności prawnej. Zauważa się, że nie ma podstaw, ażeby uważać za zbycie nieruchomości przeniesienie prawa własności albo użytkowania wieczystego pod tytułem darmym, ponieważ byłoby to sprzeczne z rezultatami wykładni celowościowej. Gdyby ustawodawca dążył do powiązania wysokości odszkodowania tylko z obniżeniem wartości nieruchomości wynikłym z samego uchwalenia miejscowego planu, nieracjonalne byłoby uzależnianie powstania roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. od zbycia nieruchomości. Nie należy nadawać odmiennego znaczenia pojęciom takim jak „szkoda” i „odszkodowanie” w różnych gałęziach prawa, ponieważ naruszałoby to reguły wykładni systemowej. Ponadto, intencja zawężenia odpowiedzialności za obniżenie wartości nieruchomości do odpłatnych czynności prawnych może być odczytana z pozostawienia art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w pierwotnym brzmieniu, nawiązującym do sprzedaży nieruchomości. Przepis ten nie został zmieniony, mimo wprowadzenia do art. 36 ust. 3 i 4 u.p.z.p. przesłanki zbycia nieruchomości. W rezultacie, wysokość należnego odszkodowania ustala się nadal na dzień jej sprzedaży. Konsekwentne unikanie dostosowania art. 37 ust. 1 u.p.z.p. do zmian dokonanych w art. 36 ust. 3 i 4 u.p.z.p., mimo kilkukrotnej nowelizacji ustawy, nie może być zatem przypadkowe.

W doktrynie także zdecydowanie przeważa pogląd, według którego roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. może przysługiwać wyłącznie w przypadku dokonania odpłatnej czynności prawnej. W nauce prawa przedstawia się w celu wsparcia tego stanowiska argumenty zbliżone do zgłaszanych w orzecznictwie. Za ograniczeniem przesłanki zbycia nieruchomości w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. tylko do odpłatnych czynności prawnych opowiadają się: P. Popardowski, I. Fisz, E. Klat-Górska, R. Lewicka, M. J. Nowak, E. Radziszewski, P. Sosnowski, Z. Kuniewicz i M. Wysocka, I. Zachariasz i J. J. Zięty⁸⁵⁵. K. Świdorski, pozostający natomiast w opozycji do większości przedstawicieli nauki prawa utrzymuje, że zbyciem nieruchomości w rozumieniu art. 36 i 37 u.p.z.p. jest przeniesienie własności albo użytkowania wieczystego

⁸⁵⁵ P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 222; E. Klat-Górska, *Roszczenia o odszkodowania...*, s. 133-134; R. Lewicka, *Finansowe skutki...*, s. 165; M. J. Nowak, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 187-188; P. Sosnowski, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 276; E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, s. 106; I. Fisz, *Roszczenia związane...*, s. 326-327; Z. Kuniewicz, M. Wysocka, *Głosa do uchwały...*, s. 15; I. Zachariasz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 230; J. J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 59.

na podstawie każdej czynności prawnej, zarówno odpłatnej, jak też nieodpłatnej⁸⁵⁶. Autor uzasadnia stanowisko, powołując się na ustaloną w art. 4 pkt 3 b u.g.n. definicję legalną zbycia nieruchomości. Przy tym podnosi argument, że te same pojęcia funkcjonujące w porządku prawnym powinny być rozumiane w taki sam sposób. Adherentem szerokiej wykładni przesłanki zbycia jest też T. Sobel. Autor wskazuje, że interpretacja tego pojęcia w art. 36 ust. 3 i 4 u.p.z.p. może być odmienna. Argumenty sformułowane przez sądy administracyjne nie przystają do sytuacji, w których powstają roszczenia o odszkodowanie na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p., ponieważ najczęściej poszkodowany może żądać naprawienia szkody polegającej na różnicy w wartości nieruchomości także na mocy roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Roszczenie o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości nie jest jedynym środkiem prawnym służącym ochronie interesów właściciela, dlatego można interpretować zbycie jako odnoszące się też do czynności nieodpłatnych. Autor zauważa poza tym, że nadanie tej przesłance szerokiego znaczenia znajduje potwierdzenie w art. 37 ust. 1 u.p.z.p., ponieważ dla ustalenia rozmiarów szkody obojętna jest cena, jaką właściciel uzyskał z tytułu zbycia nieruchomości⁸⁵⁷.

Ostatnie ze zreferowanych stanowisk uzmysławia, że rozważając postawiony problem, trzeba spojrzeć holistycznie na art. 36 i 37 u.p.z.p. Należy zatem dostrzec kolejny ustęp art. 36 u.p.z.p., w którym została uregulowana instytucja opłaty planistycznej naliczanej w wypadku wzrostu wartości zbytej nieruchomości. Nie ma wątpliwości, że wykładnia przesłanki „zbycia nieruchomości” na tle art. 36 ust. 4 u.p.z.p., nie może mieć decydującego znaczenia podczas interpretacji przesłanek roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Niemniej, podstawowa reguła wykładni tekstów prawnych nakazuje przypisywać jednakowe znaczenie tym samym zwrotom (pojęciom) normatywnym⁸⁵⁸. W odniesieniu do roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości i opłaty planistycznej reguła ta odgrywa tym większą rolę, że „zbycie nieruchomości” jest przesłanką dwóch instytucji uregulowanych w następujących po sobie w ustawie ustępach tego samego artykułu. Jak się wydaje, jest to przejaw założenia ustawodawcy, że skutki obu instytucji powinny się wzajemnie równoważyć, a dochody uzyskiwane z opłat planistycznych powinny służyć do pokrywania wydatków związanych

⁸⁵⁶ K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 25-26. Pogląd ten został wyrażony jeszcze przed podjęciem uchwały (7) NSA z 10.12.2009 r., II OPS 3/09, w której stwierdzono, że zbycie nieruchomości na gruncie art. 36 ust. 4 u.p.z.p. należy utożsamiać tylko z odpłatnymi czynnościami prawnymi.

⁸⁵⁷ T. Sobel, *Roszczenia właściciela...*(cz. II), s. 48.

⁸⁵⁸ L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie...*, s. 145-146; R. Piszko, *Wyznaczniki treści i obowiązywania...*, s. 174; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad...*, s. 42-43; G. Wierczyński, [w:] *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 87-90; M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 290-302; M. Zirk-Sadowski, R. Hauser, [w:] *Wykładnia w prawie administracyjnym...*, s. 218-219, 221-222.

z naprawieniem szkód planistycznych. Wynika z powyższego celowość klasyfikowania jako zbycie nieruchomości na gruncie art. 36 ust. 3 i 4 u.p.z.p. tych samych rodzajów przesunięć majątkowych. Uzasadnia to ostrożne sięgnięcie przy wykładni przesłanki z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. do wypowiedzi, jakie są formułowane na tle art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

5.3.3. Stanowisko orzecznictwa i nauki prawa na tle art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

W uchwale (5) NSA z 30.10.2000 r., OPK 16/00, wydanej jeszcze pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy wątpliwości zostały rozstrzygnięte na korzyść wąskiego ujęcia zbycia nieruchomości, poza nawiasem którego należy zostawić nieodpłatne czynności prawne⁸⁵⁹. NSA przyjął, że kluczowe znaczenie ma wykładnia gramatyczna, nakazująca interpretować przepis zgodnie z jego potocznym znaczeniem. Sąd wywiódł, że w języku polskim zbywanie jest używane w kontekście sprzedaży, odstąpienia czegoś za pieniądze, pozbycia się czegoś przez sprzedaż. NSA podkreślił, że - patrząc przez pryzmat wykładni celowościowej - tylko w razie dokonania czynności odpłatnej były właściciel albo użytkownik wieczysty może ponieść szkodę albo wzbogacić się. Ustawodawca nie wiąże możliwości naliczenia opłaty od wzrostu wartości nieruchomości z samym faktem ustanowienia albo zmiany miejscowego planu, lecz z uzyskaniem dodatkowej korzyści majątkowej wskutek rozporządzenia rzeczą. NSA wyraził przekonanie, że czynności nieodpłatne, które z założenia nie pociągają za sobą przysporzenia po stronie byłego uprawnionego do nieruchomości, nie mogą być źródłem opłaty od wzrostu wartości nieruchomości. Pogląd ten zyskał zwolenników w nauce prawa⁸⁶⁰, aczkolwiek pojawiły się także dość liczne krytyczne głosy pod adresem tej uchwały⁸⁶¹.

Po wejściu w życie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 36 ust. 4 u.p.z.p. w kształcie, w jakim uzależniał opłatę planistyczną od sprzedaży nieruchomości, nie stwarzał większych problemów interpretacyjnych. Po nowelizacji tego przepisu w nauce prawa i judykaturze odżył dawny spór o interpretację przesłanki zbycia

⁸⁵⁹ Zob. uchwałę (5) Sędziów NSA z 30.10.2000 r., OPK 16/00, ONSA 2001/2/64, lex nr 47661.

⁸⁶⁰ R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, [w:] *Ustawa o zagospodarowaniu...*, s. 89; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, [w:] ST 1995/6, s. 56; E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 106.

⁸⁶¹ I. Pietrzak-Abucewicz, „Zbycie nieruchomości” jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej. Glosa do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 2013 r., II OSK 1630/11, s. 71; Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni...*, s. 182-183; A. Cisek, J. Kremis, Glosa do uchwały Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 30 października 2000 r., OPK 16/00, [w:] OSP 2001/10/152, s. 513-518; W. Miemieć, *Opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zbyciu tej nieruchomości drogą darowizny*, [w:] NZS 2001/3, s. 28.

nieruchomości. Na kanwie tego problemu ponownie zarysowały się dwie przeciwstawne linie orzecznicze⁸⁶².

Zwolennicy szerokiej wykładni pojęcia zbycia nieruchomości podnosili argument wykładni systemowej, powołując się na jednoczesne wprowadzenie zmian w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. oraz definicji legalnej zbycia nieruchomości z art. 4 pkt 3b u.g.n. Z tej koincydencji można odczytać intencję nadania przesłance zbycia nieruchomości znaczenia określonego w definicji legalnej. Pozostawienie art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w poprzednim brzmieniu, nawiązującym do wartości nieruchomości na dzień jej sprzedaży, nie ma żadnego znaczenia. Próba ograniczenia pojęcia zbycia nieruchomości do przypadków zawarcia umowy sprzedaży, zważywszy na zachowanie art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu, stawiałaby pod znakiem zapytania celowość dokonania zmian w art. 36 ust. 3 i 4 u.p.z.p. Nieracjonalne byłoby wszakże dążenie do rozszerzenia kategorii czynności prawnych relewantnych dla ustalenia opłaty planistycznej, skoro i tak ostatecznie można byłoby ją wymierzyć tylko w wypadku zawarcia umowy sprzedaży⁸⁶³.

Równolegle do zaprezentowanej linii orzeczniczej rozwijał się drugi, przeciwstawny do niej nurt. Według adherentów wąskiego ujęcia pojęcia zbycia nieruchomości, opłata planistyczna nie może być wymierzona w razie zawarcia umowy darowizny, ponieważ darczyńca nie uzyskuje wskutek tej czynności żadnej dodatkowej korzyści. Danina publiczna nie powinna być pobrana z powodu obiektywnego wzrostu wartości nieruchomości, dopóki właściciel albo użytkownik wieczysty nie skonsumuje dodatkowego przysporzenia w ramach uzyskanego świadczenia. Definicja legalna z art. 4 pkt 3b u.g.n. nie znajduje zastosowania do art. 36 ust. 4 u.p.z.p., albowiem materia wykładni przesłanki zbycia nieruchomości wykracza poza granice odesłania w art. 37 ust. 12 u.p.z.p. Pozostawienie bez zmian reguły obliczania wysokości opłaty planistycznej na dzień sprzedaży nieruchomości w art. 37 ust. 1 u.p.z.p. świadczy o intencji zawężenia katalogu sytuacji stanowiących podstawę jej wymiaru tylko do czynności odpłatnych. Skoro nie ma odpowiedniej normy prawnej, za pomocą której można obliczyć

⁸⁶² M. Bielecki, Brak renty planistycznej..., s. 18-19.

⁸⁶³ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 10.01.2007 r., II SA/Sz 1118/06, lex nr 901330; wyrok WSA w Gdańsku z 14.01.2009 r., II SA/Gd 799/08, lex nr 481500; wyrok WSA w Gdańsku z 18.06.2009 r., II SA/Gd 207/09, lex nr 563650; wyrok WSA w Gdańsku z 6.08.2008 r., II SA/Gd 349/08, lex nr 514741; wyrok WSA w Bydgoszczy z 10.11.2009 r., II SA/Bd 725/09, lex nr 589057; wyrok WSA w Gdańsku z 14.02.2008 r., II SA/Gd 737/07, lex nr 489118; wyrok WSA we Wrocławiu z 25.03.2009 r., II SA/Wr 479/08, lex nr 530479; wyrok NSA z 17.07.2008 r., II OSK 877/07, lex nr 493241.

wysokość daniny, wydanie decyzji o jej nałożeniu w razie dokonania nieodpłatnej czynności prawnej byłoby niedopuszczalne⁸⁶⁴.

Punktem przełomowym dla rozwoju linii orzeczniczej była uchwała (7) NSA z 10.12.2009 r. II OPS 3/09, w której NSA przychylił się do koncepcji wąskiej wykładni przesłanki zbycia nieruchomości w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., pozostawiającej poza jej zakresem darowizny na rzecz osoby bliskiej⁸⁶⁵. Wzbogacając argumentację prezentowaną do tej pory przez zwolenników tego poglądu, NSA zauważył, że rezygnacja w art. 37 ust. 12 u.p.z.p. z odesłania do definicji legalnej z art. 4 pkt 3b u.g.n. wskazuje na intencję nadania zbyciu nieruchomości węższego znaczenia w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Gdyby zbycie miało obejmować odpłatne i nieodpłatne czynności prawne prowadzące do przeniesienia prawa, odesłanie w art. 37 ust. 12 u.p.z.p. powinno odsyłać do definicji legalnej z art. 4 pkt 3b u.g.n. Pojęcia ukształtowane w prawie cywilnym nie mogą być bez modyfikacji przenoszone do prawa publicznego. Stosowanie wykładni rozszerzającej nie jest dopuszczalne na gruncie prawa administracyjnego, ponieważ prowadziłoby do domniemywania obowiązków publicznoprawnych, które muszą przecież mieć niebudzącą wątpliwości podstawę prawną. Według NSA zobowiązaniem do uiszczenia opłaty planistycznej powinien być ten, w czym majątku materializuje się wzrost wartości nieruchomości wynikający z jej zbycia. W przypadku darowizny podmiotem tym może być jedynie obdarowany, jeśli w terminie pięciu lat od dnia wejścia w życie planu miejscowego dokona zbycia prawa do nieruchomości w drodze odpłatnej czynności prawnej. Aktualnie ten pogląd w orzecznictwie wydaje się utrwalony zarówno w odniesieniu do darowizn na rzecz osób bliskich⁸⁶⁶, jak też innych nieodpłatnych czynności prawnych⁸⁶⁷.

⁸⁶⁴ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 23.07.2009 r., II SA/GI 1326/08, lex nr 553013; wyrok WSA w Gliwicach z 24.11.2006 r., II SA/GI 254/06, lex nr 930137; wyrok WSA w Gliwicach z 1.02.2007 r., II SA/GI 414/06, lex nr 930274; wyrok WSA w Olsztynie z 4.12.2004 r., II SA/OL 942/07, lex nr 461639; wyrok WSA w Olsztynie z 3.11.2009 r., II SA/OI 790/09, lex nr 531587; wyrok WSA w Warszawie z 21.05.2008 r., IV SA/Wa 462/08, lex nr 471214; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.09.2008 r., II SA/Go 331/08, lex nr 517994; wyrok WSA w Lublinie z 11.12.2008 r., II SA/Lu 695/08, lex nr 540697; wyrok WSA w Poznaniu z 17.03.2009 r., II SA/Po 892/08, lex nr 543888; wyrok WSA w Krakowie z 31.03.2008 r., II SA/Kr 152/08, lex nr 488283; wyrok WSA w Szczecinie z 8.05.2008 r., II SA/Sz 976/08, lex nr 519055; wyrok NSA z 5.03.2009 r., II OSK 302/08, lex nr 529958.

⁸⁶⁵ Zob. uchwałę (7) NSA z 10.12.2009 r. II OPS 3/09, lex nr 5311130, ONSAiWSA 2010/2/22.

⁸⁶⁶ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 17.07.2018 r., II SA/OI 469/18, lex nr 2532666; wyrok NSA z 26.10.2017 r., II OSK 370/16, lex nr 2404293; wyrok WSA w Gdańsku z 10.03.2010 r., II SA/Gd 689/09, lex nr 605224; wyrok WSA we Wrocławiu z 25.02.2010 r., II SA/Wr 639/09, lex nr 638365; wyrok NSA z 24.05.2018 r., II OSK 1626/16, lex nr 2520825; wyrok NSA z 8.01.2013 r., II OSK 1630/11, ONSAiWSA 2014, nr 4, poz. 65; wyrok NSA z 10.10.2013 r., II OSK 1076/12, lex nr 1391723; wyrok WSA w Kielcach z 26.01.2012 r., II SA/Ke 835/11, lex nr 1111758; wyrok NSA z 24.11.2016 r., II OSK 2502/15, lex nr 2294260. Należy odnotować jednak pewną niekonsekwencję co do oceny dopuszczalności stosowania definicji legalnej zbycia nieruchomości z art. 4 pkt 3b u.g.n. na gruncie art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Wbrew uchwale (7) NSA z 10.12.2009 r., II OPS 3/09, NSA w wyrokach z 10.10.2013 r., II OSK 1076/12, lex nr 1391723, z 24.11.2016 r., II OSK 2502/15, lex nr 2404293 i z 26.11.2017 r., II OSK 370/16, lex nr 2294260, opowiedział się za możliwością stosowania definicji legalnej

W nauce prawa problem wykładni przesłanki zbycia nieruchomości w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. także wzbudził kontrowersje. W literaturze można znaleźć poglądy zarówno wspierające, jak też zwalczające zawężenie pojęcia zbycia nieruchomości do odpłatnych czynności prawnych, niemniej zdaje się dominować stanowisko zgodne z ukształtowaną linią orzecniczą. Dla jego uzasadnienia przedstawiciele nauki prawa podają zasadniczo te same argumenty, które padają w judykaturze⁸⁶⁸.

Przeciwnicy zawężającej wykładni pojęcia zbycia nieruchomości również powielają uwagi zgłaszane w orzecnictwie dla wsparcia tożsamego stanowiska⁸⁶⁹. A. Różańska dodatkowo wysnuwa argumenty na podstawie analizy przebiegu prac legislacyjnych. Autorka zauważa, że gdyby intencją ustawodawcy było ograniczenie pojęcia zbycia nieruchomości do odpłatnych czynności prawnych, nie miałyby sensu wyłączenie opłaty planistycznej w odniesieniu do nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w art. 36 ust. 4a u.p.z.p. Nie byłoby w ogóle potrzeby wyszczególnienia tej sytuacji w osobnej jednostce redakcyjnej przepisu, skoro według wąskiego ujęcia wszystkie czynności nieodpłatne miałyby być wykluczone z tego pojęcia⁸⁷⁰. I. Pietrzak-Abucewicz podnosi też, że ustawodawca zasygnalizował intencję zastosowania definicji legalnej zbycia nieruchomości z art. 4 pkt 3b u.g.n. do opłaty planistycznej przez jednoczesne wprowadzenie tego przepisu do porządku prawnego z nowelizacją obejmującą art. 36 ust. 3 i 4 u.p.z.p., 37 ust. 11 u.p.z.p. (obecnie art. 37 ust. 12 u.p.z.p.), gdyż zmiany te doprowadziły do rozszerzenia odesłania do przepisów o gospodarce nieruchomościami na

nieruchomości z art. 4 pkt 3b u.g.n. dla potrzeb wykładni art. 36 ust. 4 u.p.z.p. W powołanych wyrokach NSA podtrzymywał jednak, że zbycie w drodze darowizny nie może być podstawą naliczenia opłaty planistycznej.

⁸⁶⁷ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 września 2011 r., II SA/Kr 1131/11, LEX nr 965365; wyrok NSA z 6.03.2018 r., II OSK 1191/16, lex nr 2495745; wyrok WSA w Warszawie z 7.12.2017 r., IV SA/Wa 1775/17, lex nr 2759565; wyrok WSA w Krakowie z 22.12.2015 r., II SA/Kr 1375/15, lex nr 1953130; wyrok WSA w Kielcach z 26.01.2012 r., II SA/Ke 835/11, lex nr 1111758.

⁸⁶⁸ G. Ufnal, *Oplata planistyczna...*, s. 44-45; M. J. Nowak, *Renta planistyczna jako instrument polityki przestrzennej w gminach województwa zachodniopomorskiego*, [w:] FK 2012/11, s. 45; P. Sosnowski, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 275-276; R. Strzelczyk, *Podatki i opłaty dotyczące nieruchomości*, s. 228; G. Suliński, *Zbycie nieruchomości w wykonaniu przedwstępnej umowy sprzedaży a ustalenie opłaty planistycznej*, [w:] FK 2018/10, s. 43; K. Małysa-Sulińska, *Zbycie nieruchomości jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej*, [w:] FK 2014/6, s. 40-41; M. Bielecki, *Renta planistyczna jako konsekwencja uchwalenia planu miejscowego*, [w:] N. 2010/7, s. 11 oraz [w:] N. 2017/1, s. 26; M. Bielecki, *Brak renty planistycznej...*, s. 17.

⁸⁶⁹ K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 25-26; A. Miler, *Niektóre problemy wpływu majątkowego planu zagospodarowania przestrzennego na wartość nieruchomości*, [w:] PUG 2005/7, s. 18; M. Szewczyk, *Ustalenie opłat planistycznych bez miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (interpretacja art. 58 ust. 2 i art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)*, [w:] C. 2005/37 s. 8.

⁸⁷⁰ A. Różańska, *Pojęcie „zbycia” w postępowaniach w sprawie naliczenia opłaty planistycznej*, [w:] N. 2014/11, s. 35, 37, 39.

materię skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych. W granicach odesłania po nowelizacji mieści się zagadnienie wymierzenia opłaty planistycznej⁸⁷¹.

5.4. Stanowisko własne

Rozstrzygnięcie wątpliwości powstałych na tle wykładni przesłanki zbycia nieruchomości jest związane z wyborem metody ustalania rozmiarów szkody podlegającej naprawieniu w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. (Rozdział VI, pkt 3.2.). Przyjęcie czysto obiektywnego sposobu obliczania szkody, jako różnicy między wartościami nieruchomości oszacowanymi zgodnie z regułami z art. 37 ust. 1 u.p.z.p., koreluje z szeroką wykładnią zbycia nieruchomości. Jeśli bowiem o obniżeniu wartości decydują wyłącznie kryteria obiektywne, nieuzyskanie przez zbywcę ceny z uwagi na przeniesienie nieruchomości w drodze nieodpłatnej czynności prawnej jest irrelewantne, nie zaburza metody obliczania wysokości odszkodowania. Wybór koncepcji dopuszczającej relatywizację obniżenia wartości nieruchomości do wysokości świadczenia uzyskanego z tytułu jej zbycia i nakładającej obowiązek zbadania, do jakiego stopnia uszczerbek ujawnił się w majątku właściciela, skłania zaś do wyboru wąskiej wykładni omawianej przesłanki.

Według mnie, przeważające stanowisko, w myśl którego roszczenie o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości może powstać tylko w wypadku jej zbycia dokonanego na podstawie odpłatnej czynności prawnej, jest słuszne. Przesądzają o tym wnioski wyciągnięte z wykładni celowościowej i systemowej, które są podnoszone przez zwolenników wąskiego ujęcia tej przesłanki. Biorąc pod uwagę wcześniejsze wyczerpujące omówienie tej koncepcji, zbędne byłoby w tym miejscu ponowne przytaczanie wszystkich zgłoszonych dla jej poparcia racji. Wypada ograniczyć się jedynie do zgłoszenia kilku uwag uzupełniających.

Najważniejszą z nich jest spostrzeżenie, że nie sposób wykazać, aby skutek dokonania nieodpłatnej czynności prawnej w majątku poszkodowanego ujawniał się uszczerbek, za który gmina powinna ponosić odpowiedzialność. W razie nieodpłatnego zbycia nieruchomości to decyzja jej właściciela, nie zaś treść miejscowego planu, jest przyczyną pomniejszenia się jego majątku o kwotę stanowiącą równowartość tego składnika. Nie ma przy tym znaczenia, czy miejscowy plan doprowadził do spadku wartości prawa, skoro skutkiem rozporządzenia jest z woli właściciela wyjście całego składnika z jego masy majątkowej bez uzyskania

⁸⁷¹ I. Pietrzak-Abucewicz, „Zbycie nieruchomości” jako przesłanka..., s. 74-78.

surogatu. Nieodpłatna czynność prawna zawsze wywoła skutek w postaci zmniejszenia się aktywów zbywcy, bez względu na wartość przenoszonego prawa, jego ograniczenia i zakres, w jakim podlega oddziaływaniu ze strony miejscowego planu. Nie można zatem powiedzieć, że właściciel nieruchomości wskutek dokonania nieodpłatnej czynności prawnej uzyskuje mniej, niż uzyskałby, gdyby stan prawny nie został zmieniony przez przyjęcie miejscowego planu. Nawet gdyby nie doszło do żadnej zmiany regulacji przestrzennej, właściciel i tak utraciłby całe swoje prawo w wyniku dokonania nieodpłatnej czynności prawnej, a jego majątek uległby zmniejszeniu o równowartość tego prawa.

Odnosząc się natomiast do zarzutu zgłaszanego przez przedstawicieli doktryny wspierających szerokie ujęcie przesłanki zbycia nieruchomości, że jako niespójne z przeciwną teorią jawi się wprowadzenie do porządku prawnego art. 36 ust. 4a u.p.z.p., zauważyć należy, że nie jest on przekonujący. Ocena charakteru prawnego umowy przekazania nieruchomości następcy na podstawie art. 84 i n. u.s.r. jest przedmiotem sporu. Przeważający jest w judykaturze pogląd, według którego w tych przepisach został ustanowiony szczególny, odrębny od uregulowanej w k.c. darowizny, rodzaj umowy, u podstaw której leży *causa obligandi vel acquirendi*, nie zaś - *donandi*. Umowa z następcą jest bowiem zawierana w celu uzyskania świadczeń emerytalnych lub rentowych w ramach ubezpieczenia społecznego od właściwych instytucji państwowych⁸⁷². Wydaje się, że niejasna klasyfikacja tej umowy i dominujący jednak pogląd o odrębności umowy nieodpłatnego przekazania gospodarstwa rolnego z następcą od umowy darowizny mógł być decydujący dla wyszczególnienia tego przypadku. Jeśli chodzi natomiast o umowę przekazania gospodarstwa rolnego w celu uzyskania renty strukturalnej, z definicji może ona być odpłatna lub nieodpłatna⁸⁷³. W przypadku tego rodzaju umowy ustawodawca wykluczył z zakresu czynności prawnych dających podstawę wymiaru opłaty planistycznej tylko te z nich, które mają charakter nieodpłatny. Oznacza to, że odpłatne umowy przekazania gospodarstwa w celu nabycia prawa do renty strukturalnej mieszczą się w przesłance zbycia nieruchomości w rozumieniu art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Przeciwnie, niż sądzą zwolennicy szerokiej wykładni przesłanki zbycia nieruchomości, wprowadzenie do porządku prawnego art. 36 ust. 4a u.p.z.p. nie jest dowodem tezy, że w jej zakresie pozostają nieodpłatne czynności prawne.

⁸⁷² Zob. postanowienie SN z 10.04.2019 r., IV CSK 327/18, lex nr 2643241; wyrok SN z 24.06.2016 r., II CSK 636/15, lex nr 2080097; postanowienie SN z 20.11.2013 r., I CSK 218/13, lex nr 1399855; uchwałę SN z 21.06.2012 r., III CZP 29/12, OSNC z 2013 r., nr 1, poz. 7; uchwałę SN z 28.11.2012 r., III CZP 68/12, lex nr 1230048; postanowienie SN z 6.09.2013 r., V CSK 417/12, lex nr 1402680; uchwałę (7) SN z 25.11.2005 r., III CZP 59/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 79.

⁸⁷³ S. Rudnicki, Umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego, [w:] Nieruchomości. Problematyka prawna, red. G. Bieniek, M. Gdesz, S. Rudnicki, s. 807.

Na koniec można podnieść argument pragmatyczny. Wyłączenie roszczeń o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości w razie dokonania czynności nieodpłatnych jest też usprawiedliwione w świetle ich słabszej ochrony w systemie prawa⁸⁷⁴. Jeżeli ustawodawca dopuściłby możliwość żądania naprawienia szkody planistycznej także w wypadku dokonania czynności prawnej pod tytułem darmym, stworzyłby duże możliwości nadużyć. Należy mieć na uwadze, że zdecydowanie łatwiej zbyć nieruchomość w drodze umowy darowizny niż znaleźć nabywcę, który zapłaci jej cenę. Jak pokazuje doświadczenie, nieodpłatne czynności prawne często są dokonywane w relacjach rodzinnych lub partnerskich, co w praktyce często oznacza, że mimo przeniesienia prawa rzecz nadal może być wykorzystywana przez zbywcę.

Podsumowując ten fragment rozważań, należy stwierdzić, że wyłączenie z pojęcia zbycia nieruchomości w rozumieniu art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nieodpłatnych czynności prawnych ogranicza katalog umów, których zawarcie może doprowadzić do powstania roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości. Podstaw roszczenia nie stworzą więc: umowa darowizny (art. 888 k.c. i n.), umowa przekazania nieruchomości (art. 902¹-902² k.c.) oraz wspomniane wyżej nieodpłatne umowy przekazania gospodarstwa rolnego.

5.5. Czynności prawne stanowiące „zbycie nieruchomości”

5.5.1. Najczęstsze przypadki

Nie ulega wątpliwości, że rudymenarną czynnością prawną, której dokonanie może stanowić podstawę nabycia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., jest sprzedaż nieruchomości⁸⁷⁵. Kryteria „zbycia nieruchomości” w rozumieniu powyższego przepisu spełnia także zawarcie umowy zamiany oraz dożywocia. W orzecznictwie do odpłatnych czynności prawnych prowadzących do nabycia roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości zalicza się też wniesienie prawa do nieruchomości tytułem aportu do spółki w zamian za objęcie w niej udziałów⁸⁷⁶. Od wniesienia prawa do nieruchomości tytułem wkładu niepieniężnego do spółki handlowej - uprawniającego do domagania się naprawienia szkody na podstawie art. 36 ust. 3

⁸⁷⁴ G. Karaszewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 1516; M. Tenenbaum-Kulig, Darowizna w polskim prawie zobowiązań, s. 203; S. Solarzski, Odwołanie darowizny, s. 103-104; L. Stecki, Darowizna, s. 115.

⁸⁷⁵ Zob. wyrok SA w Warszawie z 25.03.2021 r., I ACa 627/20, lex nr 3188391; wyrok SA w Warszawie z 21.02.2019 r., lex nr 2637221; wyrok SA w Gdańsku z 23.01.2019 r., V ACa 78/17, lex nr 2668729; wyrok SA w Krakowie z 18.12.2017 r., I ACa 29/17, lex nr 2523969.

⁸⁷⁶ Zob. wyrok SN z 9.03.2016 r., II CSK 411/15, lex nr 2005373; wyrok SN z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, lex nr 1920173; wyrok SO w Poznaniu z 9.10.2017 r., XII C 2197/15, lex nr 2389522; SA w Poznaniu z 19.07.2018 r., I ACa 1436/17, lex nr 2546256.

u.p.z.p. - należy jednak odróżnić wkład do spółki cywilnej. Nie ulega wątpliwości, że spółka cywilna nie jest osobnym od wspólników podmiotem prawa, choć jej zawiązanie powoduje wyodrębnienie masy majątkowej objętej współwłasnością łączną, w której znajdują się m.in. przedmioty majątkowe przeznaczone przez wspólników do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego⁸⁷⁷. Na przeszkodzie uznania tej sytuacji za zbycie nieruchomości stoi jednak okoliczność, że nie następuje wskutek takiej czynności prawnej zmiana podmiotów uprawnionych. Nieodłącznym rezultatem zbycia prawa powinna być jego utrata. Należy podkreślić, że po wniesieniu prawa do nieruchomości do majątku wspólników spółki cywilnej dotychczasowy uprawniony nie traci prawa, które wcześniej mu przysługiwało. Zachowuje on tytuł i uprawnienia do całej rzeczy, gdyż wspólność łączna w majątku spółki cywilnej ma charakter bezudziałowy. Poza tym, trudno mówić w takiej sytuacji o uzyskaniu w zamian świadczenia ze strony spółki na rzecz wnoszącego wkład wspólnika lub objęciu w niej udziałów.

Wątpliwości mogą natomiast powstać na tle umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie. Jak się wydaje, trudno byłoby bronić poglądu, że przeniesienie prawa własności nieruchomości na rzecz powiernika mogłoby stanowić podstawę nabycia roszczenia odszkodowawczego ze względu chociażby na założoną w tej konstrukcji tymczasowość przesunięcia majątkowego, jak również z uwagi na podstawę prawną odmienną od występującej w umowach odpłatnych definitywnie przenoszących prawo. Podstawą bowiem zawarcia umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie jest *causa cavendi*, nie zaś - *obligandi vel acquirendi*.

5.5.2. Zbycie części nieruchomości

Do wyjaśnienia pozostaje kwestia, czy do nabycia roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości konieczne jest zbycie całej nieruchomości. Wątpliwości ujawniają się, gdy zestawia się art. 36 ust. 1 u.p.z.p., w którym zawarto alternatywę „nieruchomość lub jej część”, z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., w którym taka alternatywa nie występuje.

⁸⁷⁷ J. Gudowski, Kodeks cywilny. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Tom III. Zobowiązania. Część 2. Orzecznictwo Sądu Najwyższego z lat 1917-2019 oraz piśmiennictwo z lat 1828-2019, dotyczące Kodeksu cywilnego lub zachowujące ścisły związek z jego przepisami, s. 987-988; A. Kidyba, K. Kopaczyńska-Pieczniak, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczególna, red. A. Kidyba, s. 1225-1226; P. Pinior, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczególna (art. 765-921¹⁶), red. M. Frasz, M. Habdas, s. 473-482; P. Nazaruk, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 1463-1464.

Rozważając analogiczny problem w kontekście przepisów regulujących opłatę planistyczną jeszcze na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy przestrzennej, NSA wydał uchwałę (5) z 17.05.1999 r., OPK 17/98, w której przesądził, że opłata ta może być pobierana w wypadku zbycia części nieruchomości, jeśli wartość nieruchomości wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Uzasadniając swoje stanowisko, NSA stwierdził, że „nieruchomością w rozumieniu art. 36 ust. 4 u.z.p. jest także część gruntu należącego do tego samego właściciela, (...) która po wyodrębnieniu geodezyjnym lub prawnym może być (...) samodzielny przedmiot obrotu cywilnoprawnego”⁸⁷⁸. Jakkolwiek uchwalono nową ustawę przestrzenną, pogląd ten zachował aktualność, ponieważ rozwiązania prawne w obu aktach prawnych są takie same. Pogląd przedstawiony w uchwale w nowym stanie prawnym został podtrzymany przez NSA w wyroku z 10.03.2010 r., II OSK 505/09⁸⁷⁹, jak również we wcześniejszych wyrokach: WSA w Gdańsku z 24.07.2013 r., II SA/Gd 281/13⁸⁸⁰ i WSA w Warszawie z 5.09.2011 r., IV SA/Wa 692/11⁸⁸¹. W doktrynie ustalenie opłaty planistycznej w wypadku zbycia części nieruchomości nie wywołuje kontrowersji⁸⁸².

W odniesieniu do roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości problem ten nie jest często podejmowany. W nielicznych wypowiedziach judykatury zaznacza się pogląd, zgodnie z którym roszczenie przysługuje także w razie zbycia części nieruchomości. Zdaniem SA w Łodzi, wyrażonym w wyroku z 22.01.2014 r., I ACa 961/13, właścicielowi przysługuje roszczenie o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości w przypadku wyodrębnienia i sprzedaży działki ewidencyjnej, utworzonej przez podział nieruchomości. Zbycie może dotyczyć wydzielonej części gruntu, która wskutek podziału staje się odrębną nieruchomością. Orzekający w tej sprawie sąd pierwszej instancji przychylił się do zawartej w uchwale (5) NSA z dnia 17.05.1999 r., OPK 17/98, wykładni pojęcia nieruchomości jako części gruntu należącej do jednego właściciela, objętej planem miejscowym, która może po wyodrębnieniu geodezyjnym lub prawnym stanowić samodzielny przedmiot obrotu, a sąd apelacyjny zaakceptował tę wykładnię bez zastrzeżeń⁸⁸³. W takim samym tonie wypowiedział się także SA w Łodzi w wyroku z 18.12.2013 r., I ACa 659/13⁸⁸⁴.

⁸⁷⁸ Zob. uchwałę (5) NSA z 17.05.1999 r., OPK 17/98, ONSA 1999/4, poz. 121.

⁸⁷⁹ Zob. wyrok NSA z 10.03.2010 r., II OSK 505/09, lex nr 597653.

⁸⁸⁰ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 24.07.2013 r., II SA/Gd 281/13, lex nr 1364310.

⁸⁸¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 5.09.2011 r., IV SA/Wa 692/11, lex nr 1110762.

⁸⁸² M. Bielecki, Renta planistyczna jako..., s. 12; I. Zachariasz, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 235; E. Radziszewski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 104-105.

⁸⁸³ Zob. wyrok SA w Łodzi z 22.01.2014 r., I ACa 961/13, lex nr 1444772.

⁸⁸⁴ Zob. wyrok SA w Łodzi z 18.12.2013 r., I ACa 659/13, lex nr 1416105.

Stanowiska judykatury nie podziela Ł. Węgrzynowski. Autor dla wsparcia poglądu powołuje się na wykładnię gramatyczną, odrębność przesłanek roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., jak również odmienny sposób ustalenia odszkodowania i obliczania terminów dawności dla obu tych roszczeń. W jego ocenie ustawodawca nieprzypadkowo pominął w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. umieszczone w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nawiązanie do części nieruchomości. Interes wierzyciela nie może być przesądzającym argumentem. Ponadto, postanowienia planu miejscowego mogą spowodować jednocześnie obniżenie wartości części nieruchomości i wzrost innej jej części, co czyniłoby szkodę trudną do oszacowania, jeśli przyjąć stanowisko orzecznicze⁸⁸⁵. Pogląd aprobujący stanowisko judykatury zgłosiła natomiast E. Klat-Górska⁸⁸⁶. Autorka zauważa, że miejscowe plany często nie pokrywają się z granicami nieruchomości, obejmując tylko pewną ich część. W rozumieniu przepisów ustawy przestrzennej nieruchomością jest również część gruntu, która nie została prawnie wyodrębniona. Jeśli miejscowy plan oddziałuje jedynie na pewną część nieruchomości, po jej podziale może ona stanowić odrębny przedmiot obrotu, a jej zbycie umożliwi dochodzenie roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

W mojej ocenie, należy przychylić się do poglądu wyrażonego w orzecznictwie. Powiązanie roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości ze zbyciem całego prawa osłabiałoby bez żadnego uzasadnienia ochronę poszkodowanego. Roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. pełni funkcję kompensacyjną, która byłaby zachwiana, gdyby ograniczyć przesłankę zbycia nieruchomości w sposób sugerowany przez Ł. Węgrzynowskiego. Poszkodowany nie mógłby przecież w wypadku zbycia części nieruchomości wykonywać roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w tym zakresie, w jakim utracił do niej tytuł prawny. Przyjmując kwestionowany pogląd, szkoda pozostałaby w takim wypadku bez rekompensaty w zakresie odpowiadającym zbytłej ułamkowej części prawa. Należy poza tym zauważyć, że roszczenie o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości jest związane z obrotem prawem do nieruchomości. Skoro prawo do odszkodowania powstaje w razie zbycia całego prawa, wnioskując *a maiori ad minus*, takie same skutki prawne powinny zaistnieć także w przypadku zbycia jego części. Nie ma podstaw do różnicowania sytuacji prawnej poszkodowanego w zależności od tego, czy rozporządził całym prawem czy też tylko jego częścią. Ponadto, wyolbrzymione wydają się trudności, jakie miałyby ujawnić się podczas ustalania szkody. Jeśli część postanowień miejscowego planu jest korzystna dla nieruchomości, a część wpływa na nią ujemnie, wynik ścierania się ich przeciwstawnego oddziaływania zawsze jest jednoznaczny. W zależności od

⁸⁸⁵ Ł. Węgrzynowski, *Dopuszczalność roszczenia planistycznego...*, s. 482-483.

⁸⁸⁶ E. Klat-Górska, *Roszczenia o odszkodowania...*, s. 131-132.

tego, które z postanowień miejscowego planu okażą się przeważające, wartość nieruchomości obniży się albo wzrośnie. Jeśli postanowienia miejscowego planu mające dodatni i ujemny wpływ na nieruchomość oddziałują na różne jej części, po podziale nieruchomości należy wyceniać wartość nieruchomości, tak jakby nie został dokonany, a odszkodowanie - wypłacać proporcjonalnie do ułamkowej części zbytego prawa.

5.5.3. Zniesienie współwłasności

Zajęcie stanowiska w zasygnalizowanych kwestiach pozwala wyprowadzić kolejny wniosek. Skoro zbycie nieruchomości może nastąpić wyłącznie w drodze odpłatnej czynności prawnej, a roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. są dopuszczalne także w razie zbycia ułamkowej części prawa, przesłanka ta może ziścić się również w przypadku zniesienia współwłasności. Chodzi o zniesienie współwłasności na podstawie umowy zawartej w formie aktu notarialnego przez współuprawnionych. Nie każdy jednak sposób umownego zniesienia współwłasności może zostać uznany za zbycie nieruchomości w rozumieniu art. 36 ust. 3 u.p.z.p. W grę wchodziłyby tylko podział fizyczny rzeczy z obowiązkiem dopłat na rzecz innych współwłaścicieli albo przyznanie rzeczy jednemu ze współwłaścicieli na wyłączność z obowiązkiem spłaty pozostałych. Oprócz umowy o zniesienie współwłasności, także postanowienie o zniesieniu współwłasności wydawane przez sąd w razie braku porozumienia między współwłaścicielami mogłoby tworzyć skutki takie jak zbycie nieruchomości w rozumieniu art. 36 ust. 3 u.p.z.p., jeśli sąd orzekłby o jednym z dwóch wspomnianych sposobów zniesienia współwłasności. Postanowienie sądu oczywiście nie jest czynnością prawną. Jednakże, ma ono charakter konstytutywny i zastępuje umowę, którą zawarliby współwłaściciele, gdyby potrafili dojść do porozumienia⁸⁸⁷.

6. Nieskorzystanie z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p.

6.1. Wprowadzenie

Powstanie roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości zależy nie tylko od ziszczenia się przedstawionych dotychczas przesłanek pozytywnych, ale również od

⁸⁸⁷ J. Gudowski, [w:] Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze, J. Gudowski, T. Erciński, M. Jędrzejewska, s. 431; J. Parafianowicz, [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie nieprocesowe. Postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt. Postępowanie zabezpieczające. Komentarz, red. O. M. Piastowska, s. 351; P. Prus, [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Art. 478-1217, red. M. Manowska, s. 615.

nieskorzystania przez uprawnionego z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Przesłanki zbycia nieruchomości oraz nieskorzystania z praw z art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. są połączone spójnikiem koniunkcji, toteż powinny być spełnione łącznie. Zbycie nieruchomości po tym, jak wierzyciel skorzystał z roszczenia o odszkodowanie za szkodę rzeczywistą lub wykup nieruchomości nie doprowadzi do nabycia roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości.

Zanim zostaną poruszone dalsze problemy, należy zwrócić na marginesie uwagę na nie dość precyzyjne użycie koniunkcji w obrębie tej przesłanki. Ustawodawca określił bowiem, że chodzi o nieskorzystanie z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Dosłowne odczytanie przepisu mogłoby stwarzać wyobrażenie, że roszczenie o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości przysługuje, jeżeli wierzyciel skorzystał tylko z jednego z dwóch praw je wyłączających, a dopiero wykonanie obu zamyka drogę do powstania tego żądania. Uprawnienia opisane w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. pozostają jednak względem siebie konkurencyjne, toteż ich łączne zrealizowanie nie jest możliwe. Wobec tego wystarczy, że wierzyciel skorzysta z jednego z nich, żeby roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nie mogło powstać. Poza tym, w art. 36 ust. 2 u.p.z.p. wierzyciel nie dysponuje żadnym żądaniem, lecz jedynie może przyjąć ofertę zamiany nieruchomości złożonej przez gminę. Nie jest to więc prawo wierzyciela, lecz upoważnienie przemienne gminy. Mimo braku precyzji w redakcji przepisu, nie ulega wątpliwości, że nie można żądać odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości po zawarciu umowy o zamianę nieruchomości. Ten sam rezultat można było jednakże osiągnąć, wskazując w art. 36 ust. 2 u.p.z.p., że z dniem zawarcia umowy zamiany wygasają roszczenia przewidziane w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Wypada zgłosić postulat *de lege ferenda*, ażeby dla wyeliminowania niedokładności w obrębie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. zastąpić spójnik koniunkcji alternatywą rozłączną.

Pomijając tę niedokładność w sformułowaniu przesłanki art. 36 ust. 3 u.p.z.p., pojawia się potrzeba dokonania jej wykładni. W tym zakresie można dostrzec dwa zasadnicze problemy. Pierwszy z nich odnosi się do kwestii, czy przesłanka ta zależy od obiektywnej możliwości skorzystania z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Innymi słowy, można zastanawiać się, czy nieskorzystanie z nich ma miejsce tylko wtedy, gdy właściciel nabył wcześniej te uprawnienia i mógł podjąć decyzję, że nie będzie ich wykonywać, czy także wtedy, gdy w danym stanie faktycznym tych uprawnień nie nabył, bo miejscowy plan nie doprowadził do ograniczenia korzystania z nieruchomości. Drugi z nich koncentruje się zaś w

pytaniu, jakie czynności świadczą o skorzystaniu z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Przeprowadzenie wykładni tego problemu wymaga konwersji przesłanki z formy zaprzeczającej na twierdzącą.

6.2. Obiektywne albo subiektywne ujęcie przesłanki

Pierwsze z zasygnalizowanych zagadnień wiąże się bezpośrednio z problemem zależności zachodzących między roszczeniami z art. 36 ust. 1 a 3 u.p.z.p., czyli przedstawionego wyżej samoistnego charakteru przesłanki obniżenia wartości nieruchomości (Rozdział VI, pkt 3.3.). Nieskorzystanie z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. może mieć charakter obiektywny, jeżeli w ogóle nie powstało roszczenie o odszkodowanie za szkodę rzeczywistą (wykup nieruchomości), albo subiektywny, jeśli ono wprawdzie istniało, ale uprawniony zbył nieruchomość i zażądał odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości.

W judykaturze i nauce prawa wyraża się niekiedy przekonanie, że nieskorzystanie z praw z art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. dotyczy wszystkich sytuacji, w których uprawniony nie uczynił użytku ze swojego uprawnienia, niezależnie od tego, czy w ogóle mu ono przysługiwało⁸⁸⁸. Według części przedstawicieli nauki prawa i orzecznictwa przesłanka ta ma zaś charakter obiektywny, a zatem roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. powstają tylko wtedy, gdy nie doszło do ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości spełniającego przesłanki określone w art. 36 ust. 1 u.p.z.p.⁸⁸⁹. Wywód, który przeprowadzono odnośnie do wzajemnej zależności obu roszczeń wystarcza, żeby ten problem rozwiązać. Skoro zakresy zastosowania obu roszczeń o naprawienie szkody planistycznej z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. nie pokrywają się, ale krzyżują, mając status samodzielnych, nie ma znaczenia, czy w danych okolicznościach właściciel mógł wcześniej skorzystać z roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części, czy też nie miał takiej możliwości, albowiem nie były spełnione przesłanki z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Istotne jest tylko ustalenie, czy właściciel wykonał te uprawnienia, jeśli w ogóle one mu przysługiwały. Jeśli uzyskał już należną rekompensatę w oparciu o art. 36 ust. 1 lub 2 u.p.z.p., nie może skutecznie żądać odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości po jej zbyciu. Przesłanka ta ma na celu

⁸⁸⁸ M. J. Nowak, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 187; T. Sobel, Roszczenia właściciela...(cz. II), s. 47. Zob. wyrok SN z 17.12.2008 r., I CSK 191/08, lex nr 484726.

⁸⁸⁹ Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 338; Ł. Dumin, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 231. Zob. wyrok SN z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, lex nr 1920173.

uchronić podmiot odpowiedzialny przed dwukrotnym spełnieniem świadczenia służącego usunięciu w istocie tych samych negatywnych skutków uchwalenia albo zmiany miejscowego planu. Zważywszy na to, że przesłanka ta może być rozważana - w zależności od zaistniałej sytuacji - zarówno w aspekcie subiektywnym, jak również obiektywnym, można określić ją jako mieszaną, mającą charakter subiektywno-obiektywny.

6.3. „Skorzystanie z praw” w rozumieniu art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

Drugi z problemów wymaga szerszej analizy. Można bowiem w różny sposób rozumieć, jakie czynności prawne lub faktyczne wierzyciela mieszczą się w kategorii „skorzystania z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p.”. Chodzi zwłaszcza o ustalenie, czy wytoczenie powództwa lub wezwanie podmiotu odpowiedzialnego do spełnienia świadczenia jest wystarczające, czy też musi dojść do prawomocnego zakończenia sprawy sądowej albo nawet do wykonania zobowiązania.

Wykładnia językowa tej przesłanki stwarza pole do różnych interpretacji. Słowo „skorzystać” oznacza zarówno odnieść korzyść, pożytek z czegoś, jak i użyć czegoś, posłużyć się czym, wyzyskać coś⁸⁹⁰. Patrząc tylko przez pryzmat wykładni gramatycznej, należałoby uznać, że podmiot uprawniony mógłby zatem skorzystać z roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., „uzyskując” od gminy określoną kwotę tytułem odszkodowania lub ceny w zamian za przeniesienie własności nieruchomości albo „posługując się”, czyli jedynie żądając od dłużnika spełnienia określonego świadczenia. Do jednoznacznych wniosków nie prowadzi też wykładnia systemowa. Interpretacja przesłanki powinna opierać się więc przede wszystkim na wykładni celowościowej.

Celem roszczeń o odszkodowanie za szkodę planistyczną jest naprawienie szkody powstałej w związku z wejściem w życie planu miejscowego. W grę wchodzi wszelkie sposoby, za pomocą których dłużnik może na mocy przepisów ogólnych doprowadzić do wygaśnięcia zobowiązania, nie wyłączając surogatów świadczenia, jeśli pozwala na to natura dochodzonej wierzytelności. Nie ulega wątpliwości, że spełnienie świadczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. lub zawarcie umowy zamiany na podstawie art. 36 ust. 2 u.p.z.p. wypełnia przesłankę skorzystania z tych praw. Odrzucić jednak należy - jako zbyt skrajną - wykładnię, w myśl której skorzystanie z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., mogłoby nastąpić

⁸⁹⁰ Słownik Języka Polskiego. Tom trzeci, red. M. Szymczaka, s. 237-238.

dopiero z chwilą wyegzekwowania świadczenia tudzież dobrowolnego zaspokojenia wierzyciela. Nie można byłoby zaakceptować jej ze względu na uzależnienie istnienia roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości od zachowania stron. W praktyce wierzyciel, zwlekając z uzyskaniem klauzuli wykonalności i wszczęciem egzekucji, albo dłużnik, odmawiając wbrew tytułowi egzekucyjnemu wykonania obowiązku, mogliby przesądzać o możliwości dochodzenia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Można wyobrazić sobie, że przyjęcie tej wykładni nie zamykałoby wierzycielowi drogi sądowego dochodzenia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., nawet gdyby dysponował tytułem wykonawczym na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jeśli tylko nie złożyłby wniosku o wszczęcie egzekucji, a dłużnik uchylałby się od spełnienia zasądanego roszczenia. Sytuacja tego rodzaju byłaby nie do zaakceptowania. Podobnie, wykluczeniu podlega przeciwnie skrajnie, zbyt liberalne rozwiązanie. Złożenie wezwania do zapłaty lub wytoczenie powództwa są czynnościami, które wprawdzie zmierzają do uzyskania odszkodowania, ale same w sobie mogą nie być wystarczające do zaspokojenia wierzyciela. Wykładnia, zgodnie z którą dokonanie tych czynności miałyby stanowić jeden z przejawów skorzystania z roszczenia, prowadzi do absurdu. Oznaczałaby, że powód traciłby roszczenie o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości nawet wtedy, gdy pozew oparty na art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie został merytorycznie rozpoznany z powodu przeszkód formalnych, jak również wtedy, gdyby dłużnik w odpowiedzi na wezwanie do zapłaty odmówił spełnienia świadczenia. W rezultacie, powyższa interpretacja uniemożliwiałaby dochodzenie roszczenia wierzycielowi, mimo że w świetle okoliczności byłoby ono uzasadnione.

Analiza przeprowadzona przez pryzmat wykładni celowościowej prowadzi do wniosku, że skorzystanie z roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. następuje z chwilą dobrowolnego spełnienia świadczenia przez podmiot odpowiedzialny albo wygaśnięcia zobowiązania przez surogację, a w przypadku sporu sądowego - pomijając skuteczne wniesienie skargi kasacyjnej - z chwilą wydania prawomocnego orzeczenia przez sąd drugiej instancji. Pewne wątpliwości narastają wokół pytania, jakie znaczenie ma rodzaj prawomocnego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji. Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie zależy od tego, które ujęcie tej przesłanki - obiektywne czy subiektywne (Rozdział VI, pkt 6.2.) - uznaje się za właściwe. Zwolennicy teorii obiektywnej zapewne utrzymywaliby, że oddalenie powództwa opartego na art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie może być zrównane ze „skorzystaniem z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p.”, ponieważ nie doprowadzi do zaspokojenia roszczenia wierzyciela. Skoro zaś oba roszczenia o naprawienie szkody planistycznej mają różny zakres, a uprawnienie z art. 36 ust.

3 u.p.z.p. można realizować nawet, gdy nie istniało prawo podmiotowe z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., prawomocne oddalenie powództwa w oparciu o tę drugą z wymienionych norm prawnych, nie stoi na przeszkodzie dochodzeniu odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. W opozycji do nich, adherenci teorii o subiektywnym charakterze przesłanki skorzystania z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p., byłiby skłonni utrzymywać, że niezależnie od rodzaju rozstrzygnięcia *ad meritum*, prawomocne osądzenie roszczenia o odszkodowanie za rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości zamyka drogę zgłoszenia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Jeżeli roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie powstało, w danym stanie faktycznym nie istnieje także roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., ponieważ wierzyciel nie mógł z niego skorzystać.

Zachowując pełną konsekwencję rozumowania, należy przyjąć, że w przypadku oddalenia powództwa o roszczenie z art. 36 ust. 1 pkt 1 lub 2 u.p.z.p. nie dochodzi do „skorzystania z praw” w rozumieniu art. 36 ust. 3 u.p.z.p., ponieważ wierzyciel nie uzyskuje naprawienia szkody. Należy także przypomnieć, że brak przesłanek roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie wyłącza możliwości ziszczenia się przesłanek z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Jeśli jednak zostanie wydany prawomocny wyrok uwzględniający powództwo na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p., niezależnie od tego, czy dojdzie do zasądzenia całości czy tylko części roszczenia, uznać należy, że wierzyciel skorzystał z tego uprawnienia. W tym przypadku „skorzystanie z praw” oznacza zapewnienie sobie otrzymania korzyści wynikających z realizacji roszczenia na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Przesłanka ta jest spełniona najpóźniej, gdy wierzyciel uzyskuje szansę realizacji swojego prawa z wykorzystaniem środka przymusu państwowego. Obojętna jest dla oceny, czy doszło do „skorzystania z prawa”, o którym mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p., skuteczność egzekucji.

Powyższy wywód należy uzupełnić o analizę sytuacji, w której wierzyciel jedynie w części skorzystał z uprawnienia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Przyjmijmy, że powód wnosił o zobowiązanie gminy do złożenia oświadczenia woli o wykupie części nieruchomości albo odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę pokrywające ją tylko w części, a następnie uzyskał wyrok uwzględniający powództwo. Według mnie, w takim przypadku należy przyjąć, że uprawniony skorzystał tylko w części z roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. W pozostałym zakresie wierzyciel może po wykupieniu części nieruchomości lub uiszczeniu tylko częściowego odszkodowania realizować uprawnienia w pozostałym zakresie na podstawie tego samego przepisu albo - w razie zbycia niewykupionej części nieruchomości - powołując się na art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

Odmienne niż w przypadku art. 36 ust. 1 u.p.z.p., wykładnia przesłanki w części, w jakiej odnosi się do skorzystania z prawa, o którym mowa w art. 36 ust. 2 u.p.z.p., nie budzi raczej większych wątpliwości. Należy przyjąć, że wierzyciel może skorzystać z tych praw dopiero z chwilą zawarcia ważnej i skutecznej umowy zamiany. Biorąc pod uwagę, że dłużnik nie ma instrumentów, ażeby zmusić wierzyciela do zawarcia tej umowy, odpadają komplikacje, które pojawiają się na płaszczyźnie oceny skorzystania z roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w związku z dochodzeniem ich przed sądem.

Rozdział VII. Dochodzenie roszczeń o naprawienie szkody planistycznej

1. Wprowadzenie

1.1. Kognicja sądów cywilnych i administracyjnych

Spory na tle ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są w większości rozpoznawane w postępowaniu administracyjnym oraz sądownoadministracyjnym. Tryb ten jest właściwy m. in. dla zaskarżania uchwał gminnych w przedmiocie przyjęcia, uchylecia lub zmiany planu miejscowego albo studium, jak też ustalania wysokości opłaty planistycznej. Zasada właściwości trybu administracyjnego w sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni została przełamana na potrzeby unormowania dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. Ustawodawca wprowadził odmienne procedury wykonywania roszczeń prywatnoprawnych i ściągania należności publicznych związanych z uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego. Roszczenia o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę lub obniżenie wartości nieruchomości, a także o wykup nieruchomości podlegają kognicji sądów powszechnych, podobnie jak spory zaistniałe na tle zaoferowania nieruchomości zamiennej. Ustalenie wysokości opłaty planistycznej następuje zaś w drodze decyzji administracyjnej podlegającej kontroli na zasadach ogólnych. Regulacji, na podstawie której nastąpiło rozdzielenie trybów realizacji uprawnień poszkodowanego i zobowiązanego do naprawienia szkody, nie można jednak przypisać zupełności i konsekwencji. Zgodnie z art. 37 ust. 10 u.p.z.p. spory w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5 u.p.z.p., są rozstrzygane przez sądy powszechne. Odesłanie obejmuje roszczenia o naprawienie szkody planistycznej, jak również żądanie zwrotu uiszczonej opłaty planistycznej lub wypłaconego odszkodowania za szkodę rzeczywistą w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie uchwalenia albo zmiany planu miejscowego. Ustawodawca, określając właściwość postępowania cywilnego, pominął jednak w odesłaniu roszczenie o zwrot odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie planu miejscowego, które zostało uregulowane w art. 36 ust. 6 u.p.z.p., a także roszczenie o zwrot wypłaconej ceny wykupionej nieruchomości w razie stwierdzenia nieważności miejscowego planu. Pomimo tej niedokładności, należy z całym przekonaniem przyjąć, że brak odesłania nie wyłącza kognicji sądów powszechnych w tych przypadkach.

Unormowanie zawarte w art. 37 ust. 10 u.p.z.p. jest bowiem *superfluum* ustawowym. Sprawy cywilne zostały przydzielone do kognicji sądów powszechnych w art. 2 § 1 k.p.c., o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej, co zostało zastrzeżone w art. 2 § 3 k.p.c. Katalog spraw cywilnych precyzyjnie określono w art. 1 k.p.c. Nawet gdyby wykreślić art. 37 ust. 10 u.p.z.p., nie powinno ulegać wątpliwości, że roszczenia o naprawienie szkody planistycznej oraz roszczenia o zwrot świadczeń w razie nieważności planu miejscowego z uwagi na ich konstrukcję są sprawami cywilnymi. Regulacja na poziomie pozakodeksowym mogłaby być potrzebna tylko wtedy, gdyby miała na celu wyłączenie z kognicji sądów powszechnych tych roszczeń.

Roszczenia o zwrot świadczeń w razie nieważności planu miejscowego mają charakter żądań cywilnych z tytułu świadczenia nienależnego. Pominięcie roszczeń o zwrot odszkodowania równego obniżeniu nieruchomości wskutek stwierdzenia nieważności planu miejscowego oraz o zwrot wypłaconej ceny wykupu w odesłaniu z art. 37 ust. 10 u.p.z.p., sugerujące wyłączenie ich z trybu postępowania cywilnego przed sądem powszechnym, nie znajduje uzasadnienia. Roszczenie o zwrot odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości ma zbliżoną konstrukcję do roszczenia o zwrot odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Jeżeli ustawodawca założył, że nawet żądanie zwrotu uiszczonych opłaty planistycznej, wymierzonej przeciw w decyzji administracyjnej, należy rozpoznawać w postępowaniu cywilnym, tym bardziej roszczenie o zwrot odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości nie powinno być rozstrzygane w inaczej niż przed sądem powszechnym. Nie ma przy tym znaczenia, że uprawnionym do dochodzenia roszczenia z art. 36 ust. 6 u.p.z.p. jest gmina. Identyfikacyjnie przeciw zostało w tym aspekcie ukształtowane roszczenie z art. 36 ust. 5 u.p.z.p. o zwrot odszkodowania wypłaconego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Nie ma żadnych podstaw do wprowadzania różnic proceduralnych w realizacji przez gminę analogicznie ukształtowanych roszczeń o zwrot świadczeń z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. oraz art. 36 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.p.z.p. Nie uchwalono żadnych przepisów szczególnych, które przyznawałyby upoważnienie dla organów administracji publicznej do wydawania decyzji w tym przedmiocie, zaś domniemywanie istnienia takich kompetencji byłoby niedopuszczalne. Pomimo braku odesłania, powołane wyżej przepisy ogólne postępowania cywilnego są więc wystarczającą podstawą do rozpoznawania pominiętych roszczeń w postępowaniu cywilnym.

Odnosnie do równoważnej dla odpowiedzialności za szkodę planistyczną regulacji opłaty planistycznej decydujące znaczenie ma art. 37 ust. 6 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że organ

wykonawczy gminy ustala opłatę od wzrostu wartości nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej. Podobnie, jak w przypadku roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, przepis ten przesądza o właściwości postępowania administracyjnego w sprawach ustalenia wysokości opłaty planistycznej. Właściwość postępowania administracyjnego w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych wynika z art. 1 pkt 1 k.p.a., zaś postępowania sądownoadministracyjnego w zakresie kontroli tych decyzji – z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. Ponadto, opłata planistyczna jest dochodem własnym gminy. Trudno byłoby zaakceptować, że należność publicznoprawna, mająca źródło w stosunku administracyjnym, mogłaby być wymierzona i realizowana inaczej niż w postępowaniu administracyjnym. Nie ma zatem potrzeby akcentowania właściwości trybu administracyjnego w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Regulacja szczególna byłaby niezbędna tylko wtedy, gdyby ustawodawca zdecydował, że odwołanie od decyzji administracyjnej w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty planistycznej powinno być rozpoznawane przez sąd powszechny w toku postępowania cywilnego.

Pomijając w tym miejscu dalsze szczegółowe uwagi, należy stwierdzić, że podział sporów powstających na gruncie art. 36-37 u.p.z.p. na należące do jurysdykcji sądów powszechnych oraz administracyjnych przeprowadzono w sposób odpowiadający charakterowi prawnemu tych instytucji i ich przynależności do gałęzi prawa administracyjnego lub cywilnego.

Jako że przedmiotem pracy są roszczenia powstające w związku z uchwaleniem albo zmianą ważnego miejscowego planu opisane w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., w dalszej jej części uwaga została skoncentrowana na analizie tych właśnie przepisów. Należy przy tym podkreślić już na samym początku, że dla każdego z tych roszczeń ustawodawca ustanowił odrębne terminy materialnoprawne do ich wykonania.

1.2. Etapy dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej

Dochodzenie roszczeń o naprawienie szkody planistycznej z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. odbywa się na dwóch etapach: przedsądowym i sądowym. Realizacja roszczeń na tym etapie została uregulowana w taki sam sposób. Różnie przedstawia się jednak kwestia skutków pominięcia etapu przedsądowego w zależności od rodzaju roszczenia. Na etapie sądowym ujawniają się zaś różnice w zakresie początku biegu terminów давności obu roszczeń.

Etap przedsądowy realizacji roszczeń o naprawienie szkody planistycznej rozpoczyna się od złożenia gminie albo władającemu terenem zamkniętym przez wierzyciela wniosku, o którym mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p., i kończy ostatecznym ustosunkowaniem się adresata do żądania, bezskutecznym upływem terminu spełnienia świadczenia, rozwiązaniem sporu w sposób pozasądowy albo wytoczeniem powództwa. Ze względu na udział organu władzy publicznej, który ponosi odpowiedzialność za szkodę, w czynnościach dokonywanych na etapie przedsądowym, zauważalne są pewne odmienności w porównaniu z realizacją innych roszczeń przed wszczęciem postępowania sądowego ze stosunków cywilnoprawnych. Etap ten stanowi w pewnym stopniu modyfikację rozwiązania wprowadzonego przez uchylonego art. 160 k.p.a. Przepis ten ustanawiał przesłanki odpowiedzialności za szkody wyrządzone wskutek wydania decyzji nieważnej albo zapadłej z naruszeniem prawa i tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tego tytułu. Wyrównanie szkód powstałych wskutek wydania wadliwej decyzji w pierwszej kolejności następowało w postępowaniu prowadzonym przez organ władzy publicznej. Od decyzji administracyjnej w przedmiocie odszkodowania strona mogła odwołać się do sądu powszechnego. Pomimo pewnego podobieństwa, przedsądowego etapu dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej nie można postrzegać jako postępowania administracyjnego zwieńczonego decyzją administracyjną, o czym szerzej w dalszym ciągu rozważań.

Etap sądowy inicjowany jest w razie nieosiągnięcia porozumienia przez strony co do zakresu lub wysokości żądań wierzyciela albo uchylenia się dłużnika od odpowiedzialności za szkodę w całości. Podobnie jak etap przedsądowy, rozpoczyna się z inicjatywy wierzyciela przez wniesienie do sądu powszechnego powództwa z żądaniem spełnienia świadczenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 albo 2 lub art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Przebieg postępowania sądowego nie odbiega od modelowego procesu o zapłatę lub zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli – zależnie od wybranego przez wierzyciela środka ochrony prawnej. Etap ten, pomijając ekstraordynaryjne sytuacje wniesienia skutecznych środków inicjujących postępowania nadzwyczajne, kończy się z uprawomocnieniem się wyroku. Szczegółowe przedstawienie problematyki procesowej wykracza poza tematykę pracy. Na uwagę zasługuje jednak kilka ważnych kwestii z obszaru prawa materialnego, związanych zwłaszcza z ustaleniem rodzaju, początku biegu i długości terminów do dochodzenia roszczeń. Ze względu na to, że za wyjątkiem oznaczenia początku biegu terminu przedawnienia regulacja roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. na etapie sądowym jest taka sama, rozważania o nich mogą być jednocześnie prowadzone.

Na wstępie trzeba też odnotować, że w niniejszym rozdziale pojęcie „termin” pojawia się w dwóch znaczeniach: dla oznaczenia czasu, który został wyznaczony do dochodzenia roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., czyli czasu, po upływie którego nie mogą być one zrealizowane (termin przedawnienia lub prekluzji), jak również dla określenia dnia lub okresu, w którym świadczenie wynikające z roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. powinno być spełnione (termin spełnienia świadczenia).

2. Etap przedsądowy

Etap przedsądowy ukształtowano dla dochodzenia wszystkich środków ochrony prawnej w razie wyrządzenia szkody planistycznej. Wniosek, o którym mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p., może potencjalnie zmierzać do wykonania któregośkolwiek z przysługujących wierzycielowi roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, zarówno na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 lub 2 u.p.z.p., jak też - art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Wyodrębnienie szczególnej regulacji dochodzenia tych roszczeń na etapie przedsądowym ma racjonalne uzasadnienie, gdyż spełnia jednocześnie kilka celów.

2.1. Cele etapu przedsądowego

Pierwszym z celów jest dostarczenie informacji. Z jednej strony etap przedsądowy służy zawiadomieniu dłużnika (najczęściej gminy) o powstaniu szkody i jej wysokości, z drugiej zaś strony - o rodzaju roszczenia, z którego wierzyciel chce uczynić skorzystać. Podejmując przygotowania nad miejscowym planem, gmina może mieć jedynie orientacyjne wyobrażenie, które obszary są zagrożone wystąpieniem szkody planistycznej. Nie jest jednak w stanie w pełni samodzielnie i dokładnie ocenić zakresu uszczerbków, ani także wysokości szkody. Obligatoryjne prognozy skutków finansowych uchwalenia albo zmiany miejscowego planu są tylko pewną projekcją spodziewanej sytuacji, która może, choć nie musi, urzeczywistnić się po jego wejściu w życie. Powstanie niektórych roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu zależy od dotychczasowego faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości. Organ nie zawsze ma pełną i aktualną wiedzę o tym, jak jest ona wykorzystywana. Rozmiary szkody zależą też od zamierzonego - choć jeszcze nie w pełni urzeczywistnionego - sposobu korzystania z danej nieruchomości, manifestującego się przez podjęte działania, poczynione wydatki, zawarte umowy, itp., a okoliczności te w większości także nie są znane organom publicznym z urzędu. Ostatecznie, nawet gdyby

w danym stanie faktycznym organ wiedział, że szkoda zaistniała i potrafił precyzyjnie określić jej wysokość, nadal nie mógłby decydować za wierzyciela, które z alternatywnych świadczeń powinno być spełnione, ani przewidzieć, jakie roszczenie zostanie wybrane przez wierzyciela. Do czasu złożenia wniosku przez poszkodowanego podmiot odpowiedzialny nie ma zatem wystarczającej wiedzy, żeby dobrowolnie zaspokoić roszczenie i nie może z tego powodu ponosić negatywnych konsekwencji.

Drugim celem etapu przedsądowego jest stworzenie zobowiązanemu możliwości weryfikacji zasadności zgłoszonego żądania pod kątem jego przesłanek, zakresu i wysokości. Organ władzy publicznej, występując w roli strony zobowiązania cywilnoprawnego, nie zaś jako podmiot nadrzędny, wykonujący władzę publiczną wobec poszkodowanego, może podjąć czynności *quasi*-dowodowe. Mogą one w szczególności polegać na: zleceniu sporządzenia opinii biegłemu albo operatu szacunkowego rzeczoznawcy majątkowemu, sprawdzeniu w zasobach różnych rejestrów, urzędów, archiwów stanu prawnego, przeznaczenia, powierzchni nieruchomości lub innych istotnych danych, ustaleniu treści i ważności ostatecznych decyzji administracyjnych zapadłych w odniesieniu do nieruchomości czy też na jej oględzinach. Katalog tych czynności jest otwarty. Nie kształtują one sytuacji prawnej wierzyciela w tym sensie, że zachowuje on prawo do dochodzenia roszczenia w części przewyższającej uznane przez dłużnika.

Ostatnim z celów etapu przedsądowego jest stworzenie podmiotowi zobowiązanemu szansy polubownego załatwienia sporu i uniknięcia procesu sądowego. Jeżeli wyniki czynności zmierzających do zweryfikowania istnienia i wysokości żądania prowadzą do wniosku, że należy się ono wierzycielowi co do zasady, gmina może zdecydować się na dobrowolne spełnienie świadczenia, a także skorzystać z *facultas alternativa* z art. 36 ust. 2 u.p.z.p. Bez etapu przedsądowego realizacja tego uprawnienia byłaby istotnie utrudniona albo niemożliwa. Nie ma też przeszkód, żeby strony zobowiązania zawarły ugody. W myśl art. 54a ust. 1 u.f.p. jednostka sektora finansów publicznych może zawrzeć ugody w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania utrwalonej w formie pisemnej oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki lub odpowiednio Skarbu Państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego albo arbitrażowego. Nie w każdej sytuacji załatwienie sprawy polubownie stanowi więc naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ewentualna umowa ugody podlega całkowicie regulacji prawa cywilnego i powinna być odróżniona od ugody administracyjnej z art. 114 i n. k.p.a.

Przegląd celów, dla których została stworzona szczegółowa regulacja etapu przedsądowego, uzasadnia twierdzenie, że służy on przede wszystkim ochronie interesów zobowiązanego do naprawienia szkody planistycznej. Odstępstwa od reguł ogólnych przedsądowego zgłaszania roszczeń przewidziano po to, aby dłużnik mógł zebrać informacje o szkodzie, ocenić sytuację prawną, w jakiej się znajduje, i zająć stanowisko wobec żądań wierzyciela.

2.2. Kwalifikacja prawna etapu przedsądowego

Inicjując etap przedsądowy, wierzyciel kieruje do podmiotu zobowiązanego do naprawienia szkody wnioskiem z żądaniem spełnienia świadczenia. Czynność ta rzutuje na ocenę prawną stadium dochodzenia roszczenia przed wytoczeniem powództwa. SN w wyroku z 10.01.2017 r., V CSK 222/16, uznał, że na etapie przedsądowym czynności zapoczątkowane złożeniem wniosku są podejmowane w toku postępowania administracyjnego⁸⁹¹. Nie można zgodzić się z przedstawionym poglądem, choć kategoryczny wydzźwięk pierwszego zdania art. 37 ust. 9 u.p.z.p., a przede wszystkim wymóg złożenia wniosku, mogą tworzyć błędne przekonanie, że jego wniesienie uruchamia postępowanie administracyjne prowadzące do wydania decyzji przez organ władzy publicznej. Przeciwno temu stanowisku przemawiają liczne argumenty. Przede wszystkim zgłoszone roszczenia mają charakter cywilnoprawny, są elementem stosunku prawnego mającego naturę prywatnoprawną, więc są wyłączone spod regulacji prawa administracyjnego (Rozdział IV, pkt 1.2.). Jednostka samorządu terytorialnego nie została wyposażona w kompetencję do rozsądzania sporów prywatnoprawnych, opartych na równorzędności stron, a byłoby niedopuszczalne przypisywanie jej uprawnień władczych do podejmowania decyzji administracyjnych bez wyraźnej podstawy prawnej⁸⁹².

Analiza art. 37 u.p.z.p. także uzasadnia tezę, że etap przedsądowy nie kończy się wydaniem władczego rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej. Art. 37 ust. 9 u.p.z.p. brzmi następująco: „Wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust.

⁸⁹¹ Zob. wyrok SN z 10.01.2017 r., V CSK 222/16, lex nr 2261751. Słuszne stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku SN z 17.10.2019 r., IV CSK 653/18, lex nr 3083356.

⁸⁹² Zob. Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków, red. L. Klat-Wertelecka, A. Mudrecki, s. 33; R. Marchaj, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. B. Dolnicki, s. 124; A. Piotrowska, Akty prawa miejscowego adresowane do przedsiębiorców, [w:] Źródła prawa w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, s. 571-572; H. Knysiak-Sudyka, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 120-123; W. Sawczyn, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 107-109; P. Schmidt, Park kulturowy a wolności obywatelskie, [w:] Wolność w prawie administracyjnym, red. J. Zimmermann, s. 548; A. Wróbel, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, s. 119.

1-3, powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub w wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe”. W przepisie tym wprowadzicie nie ma wzmianki na temat formy prawnej, w jakiej następuje „wykonanie obowiązku”, niemniej jednak uznanie, że formą tą miałyby być decyzja administracyjna, pozostawałoby w sprzeczności z art. 37 ust. 10 u.p.z.p., w którym znalazło się odesłanie do rozstrzygnięcia sporów powstałych na tle odpowiedzialności za szkodę planistyczną przez sądy powszechne. Skoro nie zostały przewidziane szczegółowe przepisy regulujące zasady i termin wniesienia odwołania do sądu powszechnego od decyzji w sprawie wniosku o naprawienie szkody planistycznej, nie ma podstaw, aby twierdzić, że ustawodawca ustanowił procedurę mieszaną dochodzenia roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. polega więc na spełnieniu świadczenia określonego w art. 36 ust. 1 lub 3 u.p.z.p.

Odrzucenie koncepcji, jakoby na etapie przedsądowym było przeprowadzane postępowanie administracyjne, pociąga za sobą dalsze konsekwencje. Czynności prawne i faktyczne, jakie mogą być podejmowane przed skierowaniem przez wierzyciela sprawy na drogę sądową, w szczególności składanie oświadczeń woli, a także zlecenie wykonania opinii rzeczoznawcom majątkowym albo innym biegłym lub ekspertom, nie powinny być oceniane przez pryzmat przepisów materialnego lub procesowego prawa administracyjnego, ale - prawa cywilnego materialnego. Etap przedsądowy nie odbiega od standardowej wymiany pism procesowych oraz negocjacji ugodowych odbywających się przed wszczęciem cywilnego postępowania sądowego. Nadużyciem kompetencji byłoby więc kierowanie do wierzyciela pism, w których organ powołuje się na przepisy prawa administracyjnego procesowego jako podstawę prawną czynności⁸⁹³. Tytułem przykładu, gmina nie może wzywać do uzupełnienia wniosku w trybie art. 64 § 1 lub § 2 k.p.a., ani zlecać wykonania operatów szacunkowych lub sporządzenia opinii biegłych na podstawie art. 75 § 1 k.p.a. lub art. 77 § 1 k.p.a. Organ władzy publicznej działa w tym zakresie w obszarze *dominium*, nie zaś - *imperium*, toteż posługiwanie się pojęciami i przepisami prawa administracyjnego materialnego w tym kontekście nie wydaje się właściwe. Wszelkie czynności podejmowane przez organ władzy publicznej na etapie

⁸⁹³ Tak też: M. J. Nowak, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 200.

przedsądowym powinny być oceniane na płaszczyźnie prawa cywilnego jako zachowanie dłużnika podjęte w celu wykonania zobowiązania⁸⁹⁴.

2.3. Charakter prawny wniosku

Jak wywiedziono powyżej, złożenie wniosku, o którym mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p., nie prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego. Pojawia się zatem pytanie, jaki jest jego charakter prawny. Rozstrzygając tę kwestię, należy mieć na uwadze charakter stosunku prawnego, w ramach którego czynność ta jest dokonywana. Roszczenia o usunięcie szkody planistycznej mają naturę cywilnoprawną, istnieją w ramach stosunku prawnego, w którym obie strony są równorzędne. Wobec tego należy przyjąć optykę prawa cywilnego dla oceny charakteru tej czynności. W świetle zaś reguł prawa cywilnego wniosek, o którym jest mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p., jest jednostronnym oświadczeniem woli wierzyciela zawierającym wezwanie dłużnika do spełnienia świadczenia z art. 36 ust. 1 lub 3 u.p.z.p.⁸⁹⁵.

W kontekście poczynionych uwag wypada zgłosić postulat *de lege ferenda*, ażeby zastąpić mylący zwrot zawarty w art. 37 ust. 9 u.p.z.p., nawiązujący do złożenia wniosku o spełnienie świadczenia, sformułowaniem lepiej oddającym istotę opisywanej czynności. Poszkodowany nie tyle bowiem składa wniosek o spełnienie świadczenia, ile kieruje wezwaniem do wykonania zobowiązania, adresując je do podmiotu odpowiedzialnego za szkodę.

2.4. Funkcje wniosku

Wniosek, o którym mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p., spełnia pięć funkcji. Po pierwsze, wniosek ten inicjuje etap przedsądowy dochodzenia roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Po drugie, ma na celu oznaczenie rodzaju świadczenia oczekiwanego przez wierzyciela. Złożenie wniosku jest jednym ze środków zaimplementowania przez wierzyciela wyboru jednego z alternatywnie przysługujących mu roszczeń. Po trzecie, wniosek służy do wezwania dłużnika do spełnienia wybranego przez wierzyciela świadczenia w ramach zobowiązania do naprawienia szkody

⁸⁹⁴ Tak też: I. Fisz, *Roszczenia związane...*, s. 338. Odmiennie stanowisko, według którego gmina albo władający terenem zamkniętym na etapie przedsądowym podejmuje czynności materialno-techniczne, aby zweryfikować roszczenia i wykonać zobowiązanie, zgłosili niektórzy przedstawiciele doktryny. Zob. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...*, s. 476. T. Sobel uważa natomiast, że jeśli wezwanie nie zawiera wszystkich istotnych elementów, gmina powinna na nie odpowiedzieć w trybie postępowania skargowo-wnioskowego uregulowanego w k.p.a. T. Sobel, *Roszczenia właściciela...*(cz. II), s. 44.

⁸⁹⁵ Tak też: I. Fisz, *Roszczenia związane...*, s. 338; T. Sobel, *Roszczenia właściciela...*(cz. II), s. 43.

planistycznej. Po czwarte, złożenie wniosku uruchamia bieg terminu spełnienia świadczenia, a po bezskutecznym jego upływie wierzycielowi należą się odsetki ustawowe za opóźnienie. Po piąte, złożenie wniosku jest jedną z czynności, których wierzyciel może dokonać, ażeby zachować roszczenie o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości. Funkcja ta nie ujawnia się jednak w stosunku do roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.

2.5. Forma wniosku

Forma wniosku o spełnienie świadczenia nie została wprost określona w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. W nauce prawa poświęca się tej kwestii niewiele uwagi. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki i T. Filipowicz uważają, że zgodnie z art. 37 ust. 9 u.p.z.p. roszczenia o naprawienie szkody planistycznej powinny być zgłaszane w formie pisemnej⁸⁹⁶. Pokutuje w tym poglądzie pewne przyzwyczajenie do dokonywania czynności w postępowaniu administracyjnym w formie pisemnej. Nie należy się jednak mu poddawać, ponieważ – jak zostało to stwierdzone – na etapie przedsądowym nie przeprowadza się postępowania administracyjnego co do roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. Wobec przyjęcia, że wniosek ten jest oświadczeniem woli, nie sposób podzielić pogląd, że wniosek powinien być złożony w formie pisemnej. Z uwagi na brak przepisów szczególnych, stosować należy art. 60 k.c. Przepis ten stanowi, że wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej. Nie można przyjąć, że zachowanie formy pisemnej jest zastrzeżone pod rygorem nieważności tylko z powodu użycia przez ustawodawcę zwrotu wskazującego na powinność złożenia wniosku. W przepisach ogólnych prawa cywilnego prawodawca tworzy reguły składania oświadczeń woli, również używając dla określenia tej czynności czasownika „złożyć”, niemniej odnosi się on niewątpliwie do każdej, w tym ustnej formy. Prawo cywilne hołduje zaś zasadzie swobody formy oświadczeń woli⁸⁹⁷. Odstępstwa od niej są dopuszczalne tylko na podstawie i w granicach normy prawnej o charakterze *lex specialis*. W art. 36 i 37 u.p.z.p. nie przewidziano wyjątków, na mocy których wymagane byłoby zachowanie formy szczególnej do złożenia wniosku z art. 37 ust. 9 u.p.z.p. Wynika stąd, że wniosek o spełnienie

⁸⁹⁶ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, T. Filipowicz, Roszczenia właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości kierowane do gminy stosownie do postanowień ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [w:] N. 2016/4, s. 106. Odmiennie: . Sobel, Roszczenia właściciela... (cz. II), s. 44.

⁸⁹⁷ Z. Radwański, A. Olejniczak, Prawo cywilne – część ogólna. Komentarz, s. 258; P. Nazaruk, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 174; A. Janiak, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, red. A. Kidyba, s. 376; A. Janas, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, red. M. Habdas, M. Frasz, s. 532; M. Safjan, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 1-449¹⁰..., s. 326-327; M. Wojewoda, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, s. 695.

świadczenia może być złożony w dowolnej formie, w tym *per facta concludentia*, byleby zachowanie wierzyciela ujawniało jego wolę w dostateczny sposób. Oczywiście jest jednak, że ze względów dowodowych i ochrony interesów wskazane jest, aby wierzyciel zgłosił żądanie naprawienia szkody planistycznej na piśmie. Nie pozostawia to wówczas wątpliwości co do faktu skutecznego wezwania dłużnika, w tym dostarczenia wezwania osobie upoważnionej do odbioru oświadczeń woli w jego imieniu.

2.6. Treść wniosku

Skoro wniosek, o którym mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p., jest oświadczeniem woli wierzyciela w rozumieniu art. 60 k.c., wzywającym dłużnika do naprawienia szkody planistycznej, jego skuteczność zależy od uwzględnienia w minimalnej treści umożliwiającej wykonanie tego zobowiązania. Do niezbędnej treści wniosku zalicza się: oznaczenie stron stosunku prawnego w stopniu pozwalającym na ich identyfikację, wskazanie nieruchomości i tytułu prawnego do niej, określenie szkody oraz rodzaju żądanego roszczenia wraz z dookreśleniem wysokości odszkodowania lub ceny⁸⁹⁸. Oprócz tej elementarnej treści wniosku, można w nim zamieścić dodatkowe informacje, niemniej ich brak pozostaje bez wpływu na jego skuteczność. Tytułem przykładu, wierzyciel może podać: dane potrzebne do zlecenia przelewu, przytoczyć treść prywatnego operatu szacunkowego, decyzji administracyjnych, projektów lub planów, itp.

Zasadniczym niezbędnym elementem wniosku jest wskazanie w nim dłużnika. W art. 37 ust. 9 u.p.z.p. nie zostało określone wprost, kto może być adresatem wniosku. W świetle zasad ogólnych prawa cywilnego nie ulega jednak wątpliwości, że wniosek należy kierować do podmiotu odpowiedzialnego, czyli do gminy albo jednostki władającej terenem zamkniętym. Pismo wniesione do niewłaściwego adresata co do zasady nie wywołuje skutków prawnych. Podkreślić trzeba, że organ władzy publicznej, który nie będąc dłużnikiem, otrzymał wniosek, nie ma obowiązku ustalania właściwego odbiorcy pisma, ani też przekazania wniosku zgodnie z właściwością innemu organowi, bo art. 65 § 1 k.p.a. nie znajduje zastosowania. Wniosek o spełnienie świadczenia należy uznać za złożony z chwilą, gdy dojdzie do właściwego adresata w taki sposób, żeby mógł zapoznać się z jego treścią (art. 61 § 1 k.c.).

⁸⁹⁸ Szerzej minimalną treść wniosku ujmuje T. Sobel. Autor uważa, że we wniosku należy także wyjaśnić, z czego poszkodowany wywodzi ograniczenie korzystania z nieruchomości (wraz z podaniem szczegółów co do treści poprzedniego miejscowego planu lub dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, a także postanowienia, z którego wynikają ograniczenia). Zob. T. Sobel, *Roszczenia właściciela...* (cz. II), s. 44.

Pewne wątpliwości może stwarzać sytuacja, w której wierzyciel we wniosku nie precyzuje, z którego roszczenia chciałby uczynić użytek. Chodziłoby o przypadki, gdy wierzyciel domaga się naprawienia szkody wynikłej z uchwalenia albo zmiany miejscowego planu i nie określa, czy żąda wypłaty odszkodowania, czy też wykupienia nieruchomości. Ocena skuteczności wniosku, w którym żądanie wierzyciela nie zostało sprecyzowane, zależy od okoliczności, w jakich został on złożony. Jeśli wierzyciel wystąpiłby z wnioskiem o naprawienie szkody, gdy dokonał zbycia nieruchomości, nie budziłoby wątpliwości, że zamierza dochodzić roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości. Nawet gdyby we wniosku nie zawarł jednoznacznie żądania spełnienia tego świadczenia, wezwanie dłużnika należałoby uznać za skuteczne. Większe problemy powstałyby, gdyby wniosek z żądaniem spełnienia świadczenia został złożony przed zbyciem nieruchomości, na której ujawniły się negatywne skutki planu miejscowego. Wydaje się, że w tej sytuacji wniosek wymagałby doprecyzowania, bez którego pozostałby bezskuteczny. Gmina nie mogłaby za wierzyciela zdecydować, które świadczenie - odszkodowanie czy wykupienie nieruchomości - powinno być spełnione. Nie można byłoby domniemywać, że intencją wierzyciela było żądanie zapłaty odszkodowania, ponieważ prawo wyboru roszczenia zostało zastrzeżone na rzecz wierzyciela. Nieskuteczne byłoby również zgłoszenie w jednym wniosku żądania spełnienia świadczeń wynikających ze wszystkich potencjalnie przysługujących wierzycielowi roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, o ile z okoliczności nie wynika, że wierzyciel może domagać się tylko odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. W tym samym stanie faktycznym nie mogą jednocześnie być spełnione przesłanki roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. W razie zbycia nieruchomości po doręczeniu wniosku z żądaniem wykonania obowiązków z art. 36 ust. 1 pkt 1 lub 2 u.p.z.p. konieczne jest zatem złożenie po raz kolejny do gminy wniosku o uiszczenie odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości. Poprzedni wniosek nie mógłby być wystarczający, aby przyjąć, że na jego podstawie zgłoszono nieistniejące na dzień jego złożenia roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. i skutecznie zażądano wykonania wynikającego z niego świadczenia.

Jeśli jednak sprawa podlega już rozpoznaniu przez sąd, a wierzyciel chce dochodzić innego roszczenia niż wskazanego uprzednio we wniosku z art. 37 ust. 9 u.p.z.p., do jego zgłoszenia wystarczy zmiana powództwa. Nałożenie na wierzyciela obowiązku ponownego skierowania do dłużnika wniosku w trakcie trwającego postępowania sądowego byłoby bezprzedmiotowe. Nie doprowadziłoby ono do polubownego załatwienia sporu. Cele, dla których przedsądowy etap został zaś wyodrębniony, zostałyby już zrealizowane wskutek dostarczonego wcześniej do dłużnika wniosku.

Inaczej niż w odniesieniu do kwestii sprecyzowania dochodzonego żądania, nie ma znaczenia dla możliwości wykonywania roszczeń o naprawienie szkody planistycznej oznaczenie we wniosku niewłaściwej wysokości odszkodowania albo ceny wykupu. Jeśli w trakcie procesu okaże się, że wysokość żądanych świadczeń została zaniżona, a tym bardziej - zawyżona - w stosunku do ich rzeczywistych rozmiarów, skutki prawne złożonego wezwania pozostają w mocy i powinny być uwzględnione podczas wydawania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.

Jeżeli pierwotny wniosek nie zawiera wszystkich niezbędnych danych, podmiot zobowiązany może zwrócić się z prośbą o podanie brakujących informacji i uzależnić zajęcie ostatecznego stanowiska od ich przedstawienia. Organ nie może jednak przy tej okazji powoływać się na upoważnienie wynikające rzekomo z prawa administracyjnego, ani także wyznaczać termin do wyjawienia niezbędnych danych, zastrzegając rygor negatywnych skutków procesowych. Dopiero z chwilą uzupełnienia wniosku rozpoczyna się bieg terminu spełnienia świadczenia przez dłużnika. Należy też zaznaczyć, że gmina nie może zarzucać braku danych we wniosku, nie mając ku temu uzasadnionych podstaw. Pozorowanie, że organ władzy publicznej nie ma wszystkich niezbędnych danych powinno być ocenione jako bezzasadna odmowa spełnienia świadczenia, nie spowoduje więc przesunięcia początku biegu ustawowego terminu sześciu miesięcy do wykonania zobowiązania.

2.7. Charakter prawny terminu do zgłoszenia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

2.7.1. Uwagi ogólne

Złożenie wniosku z żądaniem spełnienia świadczenia powinno nastąpić w każdym przypadku wykonywania roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, zatem zarówno w odniesieniu do podnoszonych na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jak też realizowanych w oparciu o art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Ustawodawca różnicuje jednak regulację dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. Art. 37 ust. 3 u.p.z.p. stanowi, że roszczenia, o których mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., można zgłaszać w terminie pięciu lat od dnia, w którym miejscowy plan albo jego zmiana stały się obowiązujące. Wyłącznie wobec roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości został więc zastrzeżony termin do dokonania tej czynności. Poza zakresem regulacji tego przepisu znajduje się roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Wobec

literalnego brzmienia art. 37 ust. 3 u.p.z.p. pogląd ten nie budzi wątpliwości w judykaturze⁸⁹⁹, ani doktrynie⁹⁰⁰. Dla wsparcia powyższego poglądu została wypracowana silna argumentacja. SA w Krakowie w wyroku z 27.03.2015 r., I ACa 74/15, zakwestionował dopuszczalność stosowania terminu z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. w stosunku do roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., powołując się na liczne argumenty z wykładni gramatycznej, systemowej i funkcjonalnej. Nie podzielił argumentu, że rozróżnienie terminów roszczeń o naprawienie szkody planistycznej narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Nie można bowiem porównywać ochrony prawnej podmiotów znajdujących się w niejednakowych, chociaż nawet niekiedy podobnych, sytuacjach⁹⁰¹.

Interpretację ograniczenia terminu, o którym mowa w art. 37 ust. 3 u.p.z.p., do roszczeń z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. należy uznać za oczywiście prawidłową. Nie ma podstaw, aby wywodzić, że termin określony w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. pośrednio reguluje granice czasowe roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. z uwagi na odesłanie zawarte w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. do art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Zakresy zastosowania tych instytucji, choć częściowo zbieżne, nie są tożsame. Każdy z tych przepisów stanowi podstawę prawną dla różnych roszczeń, które mają odmienne przesłanki. Terminy prawa materialnego powinny być ustalane indywidualnie dla każdego z roszczeń o naprawienie szkody planistycznej.

Rezygnacja ustawodawcy z wyznaczenia terminu do wystąpienia z wnioskiem o spełnienie świadczeń wynikających z roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. nie powinna być jednak odczytywana w ten sposób, że mogą być one wykonywane w dowolnym czasie od zmiany albo uchwalenia miejscowego planu. Roszczenia te podlegają bowiem przedawnieniu, o czym będzie mowa na dalszym etapie rozważań. Niemniej, w tym miejscu uwagę należy poświęcić wyjaśnieniu charakteru prawnego terminu z art. 37 ust. 3 u.p.z.p.

Nie przesądzając w tym miejscu, czy zwrot „można zgłaszać” ustanawia także termin do wytoczenia powództwa o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości, nie ulega

⁸⁹⁹ Zob. wyrok SN z 20.10.2016 r., II CSK 53/16, lex nr 2152384; wyrok SA w Krakowie z 27.03.2015 r., I ACa 74/15, lex nr 1679920; wyrok SA w Białymstoku z 8.08.2018 r., I ACa 93/18, lex nr 2574864; wyrok SO w Bielsku-Białej z 21.02.2017 r., I C 411/15, lex nr 2472627.

⁹⁰⁰ I. Fisz, *Roszczenia związane...*, s. 331; J. J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 53; Z. Niewiadomski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 347; M. J. Nowak, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 197-198.

⁹⁰¹ Zob. wyrok SA w Krakowie z 27.03.2015 r., I ACa 74/15, lex nr 1679920.

wątpliwości, że wyznacza czas na złożenie wniosku o wykonanie zobowiązania kierowanego do podmiotu odpowiedzialnego na etapie przedsądowym.

Nie ulega wątpliwości, że chwilą, w której termin z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. rozpoczyna bieg, jest dzień wejścia w życie uchwały rady gminy w przedmiocie przyjęcia nowego albo zmiany istniejącego planu miejscowego⁹⁰². Nie jest jednak jasne, czy przepis ten wprowadza termin mający charakter cywilnoprawny, czy też administracyjnoprawny. Różnie można też oceniać rodzaj dawności, skutek upływu terminu i zakres, w jakim przepisy szczególne regulujące dochodzenie roszczeń z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. uzyskują pierwszeństwo wobec reguł ogólnych. Kwestie te zostaną po kolei omówione. Można odnieść wrażenie, że źródłem wątpliwości powstałych na tle wykładni art. 37 ust. 3 u.p.z.p. jest ujęcie go tylko od strony pozytywnej, z pominięciem wzmianki o skutkach niedochowania zastrzeżonego terminu.

2.7.2. Problem administracyjnoprawnej lub cywilnoprawnej natury terminu

Problem administracyjnoprawnej lub cywilnoprawnej natury terminu z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. nie był przedmiotem szerszych rozważań w doktrynie i orzecznictwie. Z przeważającej części wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa i orzecznictwa, wprawdzie nieodnoszących się wprost do postawionego problemu, można jednak wyprowadzić wniosek, że cywilnoprawny charakter terminu z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. jest przyjmowany jako oczywisty punkt wyjścia dla dalszych wywodów⁹⁰³. Odmienny pogląd został zaprezentowany chyba tylko w wyroku SN z 10.01.2017 r., V CSK 222/16⁹⁰⁴. W tym orzeczeniu przyjęto bez przytaczania jednak szerszej argumentacji, że termin do zgłoszenia roszczeń z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. należy do unormowań administracyjnoprawnych, a do jego dotrzymania wystarcza złożenie wniosku zawierającego żądanie spełnienia świadczenia, który inicjuje postępowanie administracyjne. Do powyższego wyroku odwoływał się także SA w Białymstoku w wyroku z 8.08.2018 r., I ACa 93/18., który przyjął, że termin z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. służy do zgłoszenia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. w trybie administracyjnym⁹⁰⁵, nie wypowiadając się jednak wprost na temat charakteru tego

⁹⁰² Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni...*, s. 180; J. J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 53. Zob. wyrok SA w Białymstoku z 8.08.2018 r., I ACa 93/18, lex nr 2574864; wyrok SO w Poznaniu z 27.11.2017 r., XII C 895/16, lex nr 2410603.

⁹⁰³ Zob. wyrok SN z 17.10.2019 r., IV CSK 653/18, lex nr 3083356.

⁹⁰⁴ Zob. wyrok SN z 10.01.2017 r., V CSK 222/16, lex nr 2261751.

⁹⁰⁵ Zob. wyrok SA w Białymstoku z 8.08.2018 r., I ACa 93/18, lex nr 2574864.

terminu. W nauce prawa za administracyjnoprawnym charakterem terminu z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. opowiedzieli się zaś: A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz i R. Lewicka⁹⁰⁶.

Termin wyznaczony do zgłoszenia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ma niewątpliwie naturę *stricte* cywilnoprawną. Jak wyjaśniono wcześniej, czynności podejmowane na przedsądowym etapie przez strony stosunku obligacyjnego wynikającego z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., w tym złożenie wniosku albo wytoczenie powództwa do sądu powszechnego, nie są dokonywane w ramach jakiegoś postępowania administracyjnego. O cywilnoprawnej naturze terminu z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. przesądza rodzaj stosunku prawnego, z którym jest skorelowany. Termin materialnego prawa administracyjnego nie może ograniczać czasu wykonywania prawa podmiotowego wynikającego ze stosunku cywilnoprawnego. W odpowiedzialności za szkodę planistyczną powstają roszczenia z zakresu prawa prywatnego. Sprzeczne z istotą praw oraz obowiązków cywilnoprawnych byłoby regulowanie czasu ich dochodzenia i skutków upływu terminu za pomocą instytucji publicznoprawnej. Bezskuteczny upływ terminu z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. nie pociąga za sobą wygaśnięcia uprawnień z zakresu prawa administracyjnego, ani nie oddziałuje w żaden sposób na stosunek administracyjnoprawny.

Wzmacniając argumenty przeciwko odosobnionemu stanowisku SN można wskazać, że w prawie administracyjnym, podobnie jak w prawie cywilnym, wyróżnia się terminy procesowe i materialnoprawne. Skutkiem uchybienia terminu prawa administracyjnego materialnego jest wygaśnięcie praw lub obowiązków, które uniemożliwia nawiązanie albo ukształtowanie już istniejącego stosunku prawno-administracyjnego. Postępowanie administracyjne nie może być wszczęte po upływie terminu prawnomaterialnego, a jeżeli toczy się, po bezskutecznym upływie terminu powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe. Termin procesowy prawa administracyjnego wyznacza zaś czas, w którym może być dokonana określona czynność procesowa w toku postępowania administracyjnego pod rygorem jej bezskuteczności⁹⁰⁷. Istotna różnica między terminami materialnymi i procesowymi polega na tym, że - według dominującego w nauce prawa i orzecznictwie nurtu wykładni - tylko drugie z wymienionych

⁹⁰⁶ R. Lewicka, *Finansowe skutki...*, s. 165; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – rozbieżność w orzecznictwie*, [w:] N. 2020/6, s. 105.

⁹⁰⁷ B. Adamiak, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, s. 275; M. P. Gapski, *Nieuwzględnienie upływu terminu materialnego w prawie administracyjnym*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, s. 398; A. Gołęba, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 418-419; R. Stankiewicz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, s. 313-314.

mogą być przywrócone⁹⁰⁸. Na gruncie art. 37 ust. 3 u.p.z.p. trudno doszukać się jakiegoś motywu wpisującego się w tak określone funkcje materialnego lub procesowego terminu prawa administracyjnego.

2.7.3. Rodzaj dawności

Przyjąwszy, że termin do zgłoszenia roszczeń z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ma charakter cywilny, można postawić dalsze pytanie o rodzaj dawności, jaką zastosowano na gruncie tego przepisu. W nauce prawa zdecydowanie przeważa pogląd, w świetle którego o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości jest ograniczone terminem prekluzyjnym, uregulowanym w art. 37 ust. 3 u.p.z.p.⁹⁰⁹. Stanowisko to zyskało również aprobatę judykatury⁹¹⁰. W wyroku z 10.01.2017 r., V CSK 222/16, SN uznał, że przypisanie terminowi charakteru prekluzyjnego zależy od użycia w normie prawnej zwrotu wskazującego na wygaśnięcie uprawnienia po jego upływie. W razie braku jednoznacznego określenia wskazującego na utratę uprawnień, przesądzające jest sformułowanie, że z roszczeniem można wystąpić tylko w określonym terminie. Przyjmując ten punkt widzenia, SN w powołanym wyroku wywodzi, że gdyby w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. ustawodawca ustanowił termin przedawnienia, powinien dać temu wyraz w treści tego przepisu, używając zwrotu wyraźnie sugerującego wybór tego właśnie rodzaju dawności. Wypowiedzi SN w tym zakresie ukształtowały orzecznictwo sądów cywilnych⁹¹¹.

⁹⁰⁸ J. Wegner, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, s. 366; A. Wróbel, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz..., s. 357. Zob. też: wyrok NSA z 24.11.1994 r., SA/Ka 1230/94, lex nr 26528; wyrok NSA z 14.03.1997 r., I SA/Kr 1231/96, lex nr 29317; wyrok NSA z 28.05.1997 r., I SA/Gd 2334/96, lex nr 31560; wyrok NSA z 28.10.1998 r., SA/Rz 640/97, lex nr 1691025; wyrok WSA w Kielcach z 29.03.2018 r., I SA/Ke 645/17, lex nr 2475334; wyrok NSA z 5.04.2017 r., I OSK 2166/15, lex nr 2440406.

⁹⁰⁹ T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 146; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu..., s. 472-473; I. Fisz, Roszczenia związane..., s. 331; M. Kotulski, Odpowiedzialność w planowaniu przestrzennym..., s. 500; R. Lewicka, Finansowe skutki..., s. 165; M. Myśliwiec, Roszczenia właściciela nieruchomości wobec gminy powstałe w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, [w:] N. 2016/6, s. 20; Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 348; T. Sobel, Roszczenia właściciela...(cz. II), s. 49; J. J. Zięty, Roszczenia właściciela..., s. 52. Odmiennie: B. Dobkowska, Opłata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – wybrane problemy, [w:] N. 2021/3, s. 84.

⁹¹⁰ Zob. wyrok SN z 17.10.2019 r., IV CSK 653/18, lex nr 3083356; wyrok SA w Białymstoku z 8.08.2018 r., I ACa 93/18, lex nr 2574864; wyrok SN z 10.01.2017 r., V CSK 222/16, lex nr 2261751; wyrok SN z 11.03.2011 r., II CSK 321/10, lex nr 846556; wyrok SO w Poznaniu z 27.11.2017 r., XII C 895/16, lex nr 2410603. Analogiczny pogląd został także sformułowany w odniesieniu do terminu wydania decyzji w przedmiocie opłaty planistycznej. Zob. wyrok NSA z 16.02.2010 r., II OSK 372/09, lex nr 597562; wyrok NSA z 24.05.2012 r., II OSK 401/11, lex nr 1219150; wyrok NSA z 5.03.2010 r., II OSK 501/09, lex nr 597649; wyrok NSA z 6.12.2012 r., II OSK 1394/11, lex nr 1367246; wyrok NSA z 6.12.2012 r., II OSK 1397/11, lex nr 1367249; wyrok NSA z 11.05.2018 r., II OSK 2577/17, lex nr 2510619.

⁹¹¹ Zob. wyrok SN z 6.07.2012 r., IV CSK 619/11, nie publ.; wyrok SA w Lublinie z 26.09.2013 r., I ACa 381/13, lex nr 1378759; wyrok SA w Krakowie z 27.03.2015 r., I ACa 74/15, lex nr 1679920; wyrok SA w Białymstoku z 8.08.2018 r., I ACa 93/18, lex nr 2574864; wyrok SO w Bielsku-Białej z 21.02.2017 r., I C

Odmienne stanowisko można znaleźć w nielicznych orzeczeniach sądów administracyjnych, w których stwierdzono, że w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. został ustanowiony termin przedawnienia w znaczeniu prawa cywilnego⁹¹². Pogląd ten, odosobniony w doktrynie, reprezentuje również M. Nowak⁹¹³.

Należy przychylić się do poglądu, że termin określony w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. ma charakter prekluzyjny. Przepis ten nie służy wprowadzeniu krótszego w stosunku do zasad ogólnych terminu przedawnienia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Przemawia za tym twierdzeniem kilka argumentów.

Po pierwsze, należy podzielić podniesiony przez SN w powołanym wyżej wyroku argument wykładni językowej. W ustawowej formule, że roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. „można zgłaszać” w terminie pięciu lat od wejścia w życie nowego albo zmienionego planu, zawiera się sugestia, iż po upływie tego czasu nie jest to możliwe. Wygaśnięcie uprawnień w razie niedochowania terminu może być skutkiem przypisywanym tylko terminom prekluzyjnym⁹¹⁴. Sytuacja ta jest diametralnie odmienna od konsekwencji uchybienia terminu przedawnienia. W nauce prawa i orzecznictwie nie budzi żadnych wątpliwości, że roszczenie przedawnione istnieje i może stanowić podstawę prawną żądania spełnienia świadczenia przez dłużnika, a ponadto może być realizowane przed sądem⁹¹⁵. Na gruncie prawa cywilnego ustawodawca poczynił wzmiankę o „zgłoszeniu” tylko w art. 815 § 2 k.c., dla ustalenia na ubezpieczającym obowiązku poinformowania ubezpieczyciela o zajściu zmian w istotnych okolicznościach. Przykład ten wprawdzie został zaczerpnięty z regulacji poświęconej umownym stosunkom zobowiązaniowym, ale na kanwie tej obserwacji można wysnuć pewne wnioski. W żadnym przepisie normującym termin przedawnienia nie używa się zwrotu, z którego miałyby wynikać obowiązek zgłaszania roszczeń. Termin, o którym zaś mowa w art. 815 § 2 k.c., tymczasem niewątpliwie ma charakter zawity. Zgodnie z art. 815 § 3 k.c. ubezpieczyciel nie ponosi odpowiedzialności za skutki okoliczności, które z naruszeniem paragrafów poprzedzających

411/15, lex nr 2472627; wyrok SO w Warszawie z 28.09.2018 r., II C 889/16, lex nr 2736637; wyrok SO w Poznaniu z 27.11.2017 r., XII C 895/16, lex nr 2410603; wyrok SO w Poznaniu z 23.10.2017 r., XII C 2197/15, lex nr 2747354.

⁹¹² Zob. NSA w wyroku z 4.02.2011 r., II OSK 207/10, lex nr 1165416, ONSAiWSA 2012/3/45 i WSA w Szczecinie w wyroku z 3.11.2011 r., II SA/Sz 859/11, legalis 396762.

⁹¹³ Zob. M. J. Nowak, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 198, 201.

⁹¹⁴ A. Jedliński, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, Tom I. Część ogólna, red. A. Kidyba, s. 744; Z. Radwański, A. Olejniczak, Prawo cywilne – część ogólna, s. 409-411.

⁹¹⁵ A. Brzozowski, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹⁰..., s. 505-507; A. Jedliński, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 735; M. Pyziak-Szafnicka, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna..., s. 1180-1185; P. Zakrzewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 938.

nie zostały podane do jego wiadomości. Jeżeli do naruszenia paragrafów poprzedzających doszło z winy umyślnej, w razie wątpliwości przyjmuje się, że wypadek przewidziany umową i jego następstwa są skutkiem okoliczności, o których mowa w zdaniu poprzedzającym. Jeśli dochodzi do uchybienia terminu podania informacji do wiadomości ubezpieczyciela, zakres jego odpowiedzialności ulega ograniczeniu. Zmniejszeniu zakresu obowiązków dłużnika musi odpowiadać uszczuplenie uprawnień wierzyciela. Skutkiem niedotrzymania tego terminu jest więc utrata roszczenia wierzyciela w jakiejś części, co odpowiada konsekwencjom uchybienia terminu zawitego. Użycie w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. tego samego zwrotu sugeruje, że roszczenie o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości również jest obwarowane terminem o charakterze prekluzyjnym.

Po drugie, jeśli ustawodawca miałby intencję ustanowić dla roszczenia o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości krótszy niż ogólny termin przedawnienia, dałby jej wyraz wprost w treści art. 37 ust. 3 u.p.z.p. W prawie cywilnym używa się w takich sytuacjach zwrotu, że roszczenie „ulega przedawnieniu” albo „przedawnia się” w określonym czasie (np. art. 229 § 1 k.c., art. 243 k.c., art. 263 § 1 k.c., art. 322 § 1 k.c., art. 390 § 3 k.c., art. 442¹ § 1 - 4 k.c., art. 449⁸ k.c., itp.).

Po trzecie, na korzyść prekluzji przemawia rodzaj zdarzenia, z którym ustawodawca łączy uruchomienie terminu prawa materialnego. Początek biegu terminu z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. powiązано z uzyskaniem przez plan miejscowy mocy obowiązującej. Wierzytelność z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. istnieje zaś dopiero od chwili zbycia nieruchomości. Przeniesienie prawa do nieruchomości, będące przesłanką roszczenia o odszkodowanie za obniżenie jej wartości, nie zawsze zbiegnie się w czasie z wejściem w życie planu miejscowego. Jeżeli wierzyciel nie dokona zbycia nieruchomości dokładnie w dniu wejścia w życie planu miejscowego, bieg terminu do zgłoszenia roszczenia rozpocznie się, zanim ono powstanie. Rozdzielenie istnienia roszczenia od początku biegu terminu nie następuje w przypadku przedawnienia. Początek terminu przedawnienia zasadniczo jest osadzony w dniu wymagalności roszczenia, który może nastąpić tylko wtedy, gdy prawo podmiotowe zdążyło się ukształtować⁹¹⁶. Nawet, gdy w ramach art. 120 § 1 zd. 2 k.c. bieg terminu przedawnienia roszczenia bezterminowego

⁹¹⁶ Zob. wyrok SN z 10.10.2008 r., II CSK 216/08, nie publ., w którym SN wskazał, 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, którego wpływ powoduje niemożność wniesienia powództwa, czy też w przypadku ustanowienia takiej procedury dochodzenia roszczenia, w której nie jest możliwe zgłoszenie zarzutu przedawnienia przez dłużnika ze skutkami wynikającymi z art. 123 k.c.

rozpoczyna się przed dniem jego wymagalności, skutki prawne materializują się w stosunku do istniejącej już wierzytelności. Prawu cywilnemu nie jest znany przypadek przedawnienia roszczenia nieistniejącego. Jedyne za pomocą terminu zawitego ustawodawca może wskazać granice temporalne, w jakich prawo podmiotowe może się ukształtować⁹¹⁷. Przedawnienie nie może pełnić takiej funkcji, ponieważ jest powiązane tylko z istniejącym już prawem. Jeżeli ustawodawca zdecydowałby się na wprowadzenie terminu przedawnienia, jego uruchomienie musiałoby być skorelowane z chwilą powstania roszczenia. Na gruncie roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nie było to jednak możliwe. Wówczas roszczenie mogłoby powstać w dowolnej chwili po uchwaleniu nowego albo zmienionego planu miejscowego i dopiero od tej chwili można byłoby, powołując się na art. 120 § 1 zd. 2 k.c., odliczać upływ czasu wyznaczonego do jego realizacji. Rozwiązanie tego rodzaju byłoby nie do zaakceptowania z punktu widzenia ogólnej zasady ograniczenia roszczeń cywilnych terminami давności i narastających w miarę upływu czasu trudności z powiązaniem obniżenia się wartości nieruchomości z przyjęciem planu miejscowego. Tylko termin prekluzyjny pozwala na wprowadzenie jednolitej regulacji określającej czas dochodzenia uprawnień dla wszystkich poszkodowanych.

Po czwarte, termin prekluzyjny odpowiada charakterowi i celowi roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości. Termin zawity zastrzeżono w celu ochrony interesu publicznego. Ustawodawca dąży do zrównoważenia skutków uchwalenia nowego planu miejscowego albo jego zmiany. Regulacja planistyczna może bowiem spowodować nie tylko spadek wartości nieruchomości, ale również jej wzrost na obszarze objętym regulacją. Mechanizm usuwania następstw zmian w planach przestrzennych został pomyślany w ten sposób, żeby z środków pozyskanych ze ściągniętych opłat planistycznych finansować koszty wyrównywania szkód planistycznych⁹¹⁸. Należało zatem w taki sam sposób jak w wypadku opłaty pobieranej od wzrostu wartości nieruchomości określić granice czasowe wykonywania prawa do domagania się odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Interes publiczny ujawniający się w tle tej regulacji zaznacza się więc wyraźniej niż w przypadkach typowych dla instytucji przedawnienia, co również sugeruje, że termin ten jest zawity⁹¹⁹.

⁹¹⁷ Tak też: wyrok SN z 10.01.2017 r., V CSK 222/16, lex 2261751.

⁹¹⁸ M. J. Nowak, *Renta planistyczna jako instrument...*, s. 49.

⁹¹⁹ Na wyznaczanie terminów prekluzyjnych dla realizacji celów o znaczeniu ogólnospołecznym lub dla silniejszej ochrony dłużnika zwraca się uwagę w doktrynie. Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, s. 409; P. Zakrzewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, s. 951.

Po piąte, ustanowienie terminu prekluzyjnego dla roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości nie uchybia wymogowi zachowania minimalnego standardu ochrony własności. Roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części pełni funkcję zasadniczego środka odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Za pomocą tego roszczenia także może być rekompensowany spadek wartości nieruchomości. Wierzytelność o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości stanowi natomiast instytucję o charakterze subsydiarnym, która nie powstaje w każdym przypadku wyrządzenia szkody planistycznej. Ograniczenie roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. terminem zawitym, a zwłaszcza krótszym niż w świetle zasad ogólnych, mogłoby rodzić wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnym modelem ochrony własności. Zbyt rygorystyczne skrócenie czasu realizacji podstawowego środka służącego rekompensowaniu ingerencji we własność przy jednoczesnym wprowadzeniu surowych konsekwencji jego niedotrzymania w postaci wygaśnięcia uprawnienia mogłoby uczynić przysługujące poszkodowanemu uprawnienia pozornymi. Wątpliwości tego rodzaju nie powstają jednak w kontekście ustanowienia terminu prekluzyjnego dla roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p., bo pierwszorzędnym środkiem rekompensaty uszczerbków w prawach majątkowych jest uprawnienie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Ponadto, termin ten wyznacza czas, w którym najpóźniej może powstać roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Osobną kwestią jest natomiast czy termin ten wyznacza jednocześnie czas, w jakim od chwili powstania tego roszczenia poszkodowany może ono zostać zgłoszone do sądu.

2.7.4. Klasyfikacja terminu prekluzyjnego

Istotne rozbieżności pojawiają się na tle problemu, czy do zachowania terminu z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. wystarcza złożenie wniosku z żądaniem spełnienia świadczenia, czy też konieczne jest także wytoczenie powództwa. Postawione pytanie nawiązuje do doktrynalnego podziału terminów prekluzyjnych na te, które służą do: [1] ograniczenia czasu wykonywania praw kształtujących, [2] sądowego dochodzenia roszczeń, [3] wygaśnięcia prawa podmiotowego⁹²⁰. Z całą pewnością termin z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. nie może być uznany za wyznaczony do wykonywania uprawnień kształtujących. Złożenie wniosku nie powoduje zmiany w stosunku prawnym, wynikającym ze ziszczenia się przesłanek art. 36 ust. 3 u.p.z.p., zaś w ramach konstrukcji uregulowanej w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. brak jest uprawnień kształtujących, do

⁹²⁰ Klasyfikacja przytoczona za A. Jedlińskim. Zob. A. Jedliński, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 744 i za Z. Radwańskim i A. Olejniczakiem. Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak, Prawo cywilne..., s. 409.

których termin prekluzyjny mógłby znaleźć zastosowanie. Można zatem jedynie wybierać spośród dwóch pozostałych funkcji.

Według części przedstawicieli doktryny i orzecznictwa realizacja roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest bezwzględnie ograniczona terminem pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy stał się obowiązujący. Poszkodowany nieodwracalnie traci możliwość wytoczenia powództwa o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości po upływie pięciu lat od dnia wejścia w życie planu miejscowego, nawet jeśli roszczenie z zachowaniem tego terminu zgłosił we wniosku, o którym mowa w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. Według zwolenników tego stanowiska, termin zawity wyznaczono dla podjęcia wszelkich czynności potrzebnych do dochodzenia roszczenia, w tym skutecznego złożenia pozwu. W orzecznictwie pogląd tego rodzaju został wyrażony w wyroku SN z 11.03.2011 r., sygn. II CSK 321/10. W powołanym orzeczeniu przyjęto, że upływ terminu zawitego z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. pociąga za sobą wygaśnięcie prawa do żądania odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. i nie sposób uznać, żeby przed sądem mógł toczyć się spór w sprawie tego roszczenia po upływie terminu zawitego do jego dochodzenia. Pozew o odszkodowanie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. - niezależnie od zgłoszenia roszczenia gminie - powinien być wniesiony przed upływem terminu zawitego⁹²¹. Podobnie, SO w Poznaniu w wyroku z 9.05.2017 r., sygn. XVIII C 442/15, zapadłym na tle stanu faktycznego, w którym wierzyciele wezwali na piśmie gminę do zapłaty odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przed upływem terminu pięciu lat od dnia wejścia w życie zmiany planu miejscowego, ale powództwo wytoczyli po upływie terminu zawitego, a następnie w toku procesu zbyli nieruchomość, stwierdził, że dochodzenie odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nie jest możliwe, gdy przed wniesieniem pozwu upłynął przewidziany w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. pięcioletni termin prekluzyjny liczony od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące, bo roszczenie wygasło⁹²². W nauce prawa pogląd ten zdaje się dzielić K. Świdorski, gdy stwierdza, że odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości można żądać tylko w razie zbycia nieruchomości, pod warunkiem, że nie minęło jeszcze pięć lat od chwili, kiedy plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące⁹²³. Podobne stanowisko wydaje się prezentować również J. J. Zięty. Autor ten wskazuje, że: „(...) roszczenia, o których mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. należy wnosić w

⁹²¹ Zob. wyrok SN z 11.03.2011 r., II CSK 321/10, lex nr 846556, OSNC-ZD 2012/1/15; wyrok SN z 17.10.2019 r., IV CSK 653/18, lex nr 3083356.

⁹²² Zob. wyrok SO w Poznaniu z 9.05.2017 r., XVIII C 442/15, lex nr 2322220.

⁹²³ K. Świdorski, Odpowiedzialność gminy..., s. 29.

terminie pięciu lat od daty, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiana stały się obowiązujące”, a na sądzie spoczywa obowiązek brania pod uwagę upływu tego terminu z urzędu⁹²⁴. T. Bąkowski wprost stwierdza, że termin z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. ma charakter zawity, a jego niedochowanie powoduje utratę możliwości wytoczenia powództwa do sądu powszechnego⁹²⁵. Najbardziej enigmatycznie wypowiada się w tej kwestii natomiast M. Nowak. Autor uznaje, że obowiązek złożenia wniosku oraz wytoczenia powództwa przed upływem terminu pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące, jest dyskusyjny, więc dla bezpieczeństwa zaleca dokonać obu czynności przed jego końcem⁹²⁶.

Według obrońców stanowiska przeciwnego, terminem z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. obwarowano wyłącznie zgłoszenie podmiotowi zobowiązanemu żądania o zapłatę odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Skierowanie sprawy na drogę sądową jest dopuszczalne po upływie terminu prekluzyjnego, o ile uprawniony dopełnił obowiązku zgłoszenia z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. Pogląd ten odpowiada zakwalifikowaniu terminu prekluzyjnego do kategorii ustanowionych do wygaśnięcia prawa. W nauce prawa można znaleźć głosy wspierające to zapatrywanie. Z. Niewiadomski uważa, że roszczenie o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w oparciu o art. 36 ust. 3 u.p.z.p. wnosi się do gminy, a czynność ta przerywa bieg pięcioletniego terminu zawitego. Uprawniony może dochodzić roszczenia na drodze sądowej po upływie pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące, jeśli wniosek został złożony przed końcem tego terminu⁹²⁷. Koncepcję tę aprobują też A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz i A. Kosicki. Autorzy utrzymują, że zwrot „można zgłaszać” zawarty w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. wskazuje, że wystarczy przed upływem terminu złożyć do właściwego podmiotu odpowiedzialnego za szkodę żądanie spełnienia świadczenia, żeby zachować prawo do żądania odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości⁹²⁸. I. Zachariasz twierdzi także, że złożenie wniosku i zgłoszenie roszczenia są tą samą czynnością, z czego wywodzi, że wystąpienie z wnioskiem o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości przed upływem terminu czyni

⁹²⁴ J. J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 52.

⁹²⁵ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 146.

⁹²⁶ M. J. Nowak, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 201.

⁹²⁷ Z. Niewiadomski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 348. R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, [w:] *Ustawa o zagospodarowaniu...*, s. 92. Tak też: R. Lewicka, *Finansowe skutki...*, s. 165; M. Kotulski, *Odpowiedzialność w planowaniu przestrzennym...*, s. 500.

⁹²⁸ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...*, s. 472-473, 476.

zadość jego zgłoszeniu⁹²⁹. Także E. Klat-Górska i T. Sobel utrzymują, że roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. może być dochodzone, zaspokajane i rozstrzygane po upływie pięciu lat od dnia wejścia w życie miejscowego planu, jeżeli zostało zgłoszone przed jego upływem⁹³⁰. Powyższe stanowisko jest też reprezentowane w niektórych orzeczeniach⁹³¹. Według wyroku SN z 10.01.2017 r., V CSK 222/16, termin, o którym mowa w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. jest związany wyłącznie z dokonaniem jednorazowej czynności zgłoszenia roszczenia gminie. W podobnym tonie wypowiedział się także NSA w wyroku z 3.09.2008 r., II OSK 984/07, stwierdzając, że: „(...) wobec użytego w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. ustawy zwrotu "można zgłaszać" przyjęć należy, iż dla zachowania określonego w tym przepisie 5-letniego terminu wystarczy przed jego upływem złożyć do właściwego organu żądanie wypłaty odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości”⁹³².

Według mnie, termin zawity z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. ustanowiono wyłącznie do zgłoszenia prawa podmiotowego w drodze czynności pozasądowych, nie zaś do jego realizacji przed sądem. Gdyby ustawodawca dążył do zakreślenia terminu do dokonania wszelkich czynności związanych z wykonaniem uprawnienia, w tym także do wytoczenia powództwa, posłużyłby się innym zwrotem. Przykładem instytucji ograniczonej terminem prekluzyjnym, w którym należy zdążyć z zainicjowaniem sprawy na drodze sądowej, jest art. 344 § 2 k.c., odnoszący się do środków ochrony posesoryjnej. Przepis ten stanowi, że roszczenie o przywrócenie stanu poprzedniego i zaniechanie naruszeń wygasa, jeżeli nie będzie dochodzone w ciągu roku od chwili naruszenia. W art. 37 ust. 3 u.p.z.p. ustawodawca zdecydował się na użycie słowa „zgłoszenie”, nie zaś „dochodzenie” roszczenia. Zgodnie z regułą wykładni zakazującej przypisywanie tego samego znaczenia dwóm różnym słowom, nie można postawić znaku równości między tymi sformułowaniami. W treści analizowanej normy prawnej nie zostało poczynione żadne nawiązanie do wniesienia pozwu, wytoczenia powództwa albo podjęcia innych czynności przed organami wymiaru sprawiedliwości.

W mojej ocenie, art. 37 ust. 3 u.p.z.p. powinien być czytany łącznie z art. 37 ust. 9 u.p.z.p., statującym tryb wykonywania wszystkich roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. Zgłoszenie roszczenia polega na złożeniu przez poszkodowanego wniosku o spełnienie

⁹²⁹ I. Zachariasz, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 240.

⁹³⁰ E. Klat-Górska, Roszczenia o odszkodowania..., s. 135; T. Sobel, Roszczenia właściciela...(cz. II), s. 49.

⁹³¹ Zob. wyrok SN z 10.01.2017 r., V CSK 222/16, lex nr 2261751; wyrok SO w Warszawie z 28.09.2018 r., II C 889/16, lex nr 2736637; wyrok SO w Poznaniu z 27.11.2017 r., XII C 895/16, lex nr 2410603.

⁹³² Zob. wyrok NSA z 3.09.2008 r., II OSK 984/07, lex nr 466020.

świadczenia z art. 36 ust. 1 lub ust. 3 u.p.z.p., skierowanego do właściwej gminy. Skoro zgłoszenie roszczenia o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości dokonuje się przez złożenie wniosku podmiotowi odpowiedzialnemu, nie ma podstaw, aby twierdzić, że termin prekluzyjny ustanowiono dla wytoczenia powództwa. Poza tym, spory na tle roszczeń z odpowiedzialności za szkodę planistyczną podlegają rozpoznaniu w procesie, wniosek nie może być więc pismem wszczynającym postępowanie sądowe w tej sprawie.

Ponadto, nakaz odpowiedniego stosowania art. 37 ust. 3 u.p.z.p. do postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej silnie przemawia za prawidłowością tego poglądu. Po pierwsze, wymierzenie należności publicznoprawnej od wzrostu wartości nieruchomości odbywa się w toku postępowania administracyjnego. Przepis, do którego ustawodawca odsyła na podstawie art. 37 ust. 4 u.p.z.p., nie może zatem regulować rozpoznania sprawy o naprawienie szkody planistycznej na etapie procesu przed sądem cywilnym. W rezultacie, złożenie wniosku, o którym jest mowa w art. 37 ust. 3 u.p.z.p., nie może polegać na wytoczeniu powództwa do sądu powszechnego. Wówczas bowiem nie można byłoby czynić odesłania w sprawach, gdy wydawana jest decyzja o ustaleniu wysokości opłaty planistycznej, do stosowania art. 37 ust. 3 u.p.z.p. Po drugie, na tle regulacji opłaty planistycznej w sądownictwie administracyjnym termin, o którym mowa w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. zgodnie uważa się za maksymalny, w którym najpóźniej należy wszcząć, chociaż niekoniecznie zakończyć, postępowanie administracyjne w celu ustalenia wysokości tej opłaty. Skoro instytucje odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości i opłaty od jej wzrostu w założeniach ustawodawcy mają tworzyć mechanizm równoważący skutki, jakie wywołuje uchwalenie albo zmiana miejscowego planu, czas, jaki został zakreślony na skorzystanie z obydwu instytucji powinien być jednakowy.

Powyższe nie stoi w sprzeczności z cywilnoprawną naturą terminu z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. Na gruncie prawa cywilnego znane są konstrukcje terminów prekluzyjnych wyznaczających czas, w jakim określone roszczenie może powstać. Przykładem mogą być przepisy o rękojmi przy sprzedaży (art. 568 k.c.). Jeśli wada fizyczna rzeczy zostanie stwierdzona przed upływem dwóch lat (a w przypadku nieruchomości przed upływem pięciu lat) od dnia wydania rzeczy kupującemu, nabywa on wobec sprzedawcy roszczenia z rękojmi. Jakkolwiek przykład ten został zaczerpnięty z regulacji umownych stosunków obligacyjnych, dobitnie uzmysławia, że terminy prekluzyjne nie muszą być zastrzeżone tylko do dokonania czynności służących do dochodzenia roszczenia przed sądem.

Za wybranym poglądem przemawia też argument wyprowadzany z wykładni funkcjonalnej. Termin pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy stał się obowiązujący, może w niektórych przypadkach upływać wkrótce po zbyciu nieruchomości przez poszkodowanego. Nie można wykluczyć sytuacji, w której termin ten mijałby dokładnie w dniu, w którym prawo do nieruchomości zostałyby przeniesione na osobę trzecią. Jeżeli termin prekluzyjny byłby wyznaczony nie tylko do zgłoszenia roszczenia, ale także do zainicjowania sprawy przed organem wymiaru sprawiedliwości, wierzyciel mógłby nie mieć faktycznej możliwości wytoczenia powództwa. W praktyce mógłby on mieć niewiele czasu, żeby oszacować spadek wartości nieruchomości, a następnie przygotować pozew. W konsekwencji, roszczenie o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości mogłoby wygasnąć wkrótce po tym, kiedy powstało. Poza tym, jeżeli do zbycia nieruchomości doszłoby później niż na sześć miesięcy przed upływem pięciu lat od dnia wejścia w życie planu miejscowego, nie byłoby możliwe wyczerpanie trybu opisanego w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. Termin sześciu miesięcy na spełnienie przez gminę świadczenia skończyłby się wówczas po upływie terminu zawitego. Pomijając utrudnienia, jakie wynikałyby dla wierzyciela ze skrócenia czasu na wykonanie uprawnienia, rozwiązanie to nie byłoby korzystne też dla dłużnika. Poszkodowany musiałby inicjować postępowanie cywilne w otwartym ustawowym terminie spełnienia świadczenia, co mogłoby pozbawić gminę szansy na uniknięcie sporu sądowego. Pogląd, według którego należy skierować sprawę o zapłatę odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości na drogę sądową w terminie zawitym, wiedzie do absurdu i stoi w sprzeczności z celami, które są realizowane na etapie przedsądowym.

Powyższe nie oznacza jednak, że w razie wytoczenia powództwa o roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., które w trakcie procesu ulega zmianie przedmiotowej na roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., albo w razie złożenia powództwa o roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. do sądu bez uprzedniego zgłoszenia wniosku, w każdym wypadku powinien zapaść wyrok oddalający powództwo. Złożenie pozwu lub rozszerzenie powództwa o roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest czynnością, w której zawiera się zgłoszenie żądania jego dochodzenia. Jak wcześniej było wyjaśnione, wniosek z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. jest oświadczeniem woli, w którym wzywa się do spełnienia określonego świadczenia. Wytoczenie powództwa również jest czynnością, która zmierza do otrzymania od dłużnika należnego świadczenia. Można przyjąć zatem, że chociaż termin prekluzyjny z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. został zastrzeżony dla złożenia wniosku, brak tego wniosku może być zastąpiony wytoczeniem powództwa o roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. albo zmianą powództwa w trakcie procesu ukierunkowaną na dochodzenie tegoż roszczenia.

Warunkiem zachowania roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości - w przypadku braku uprzedniego złożenia wniosku, o którym mowa w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. – byłoby jednak dokonanie tych czynności przed upływem pięciu lat od dnia wejścia w życie miejscowego planu.

2.7.5. Rygor zastrzeżony dla terminu

Na koniec rozważyć należy, jakie skutki powoduje niedochowanie terminu, o którym mowa w art. 37 ust. 3 u.p.z.p. Wyjaśnienia wymaga, czy jego bezskuteczny upływ może prowadzić do wygaśnięcia roszczenia o obniżenie wartości nieruchomości, czy też pociąga za sobą inny skutek. Rozróżnić trzeba dwie sytuacje. W nauce prawa nie budzi wątpliwości, że zbycie nieruchomości po upływie terminu pięciu lat od dnia wejścia w życie miejscowego planu stanowi przeszkodę dla powstania roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości⁹³³. W takim wypadku trudno mówić o wygaśnięciu roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., ponieważ w ogóle ono nie powstaje. Różnie mogą być zaś oceniane konsekwencje niedotrzymania terminu zawitego, gdy przed jego końcem nastąpiło zbycie nieruchomości, a zatem – powstanie roszczenia. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, T. Filipowicz twierdzą, że niezgłoszenie roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. spowoduje jego przedawnienie wraz z upływem terminów przewidzianych w przepisach ogólnych prawa cywilnego⁹³⁴. Według poglądu Autorów bezskuteczny upływ terminu zawitego do zgłoszenia roszczenia o zapłatę odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości nie powoduje jego wygaśnięcia, lecz jedynie zamyka drogę do żądania jego wykonania, a ostatecznie utrata roszczenia następuje dopiero, gdy ulega ono przedawnieniu. Według M. Myśliwiec bezskuteczny upływ terminu zawitego pociąga za sobą wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości⁹³⁵. Wydaje się, że pogląd ten przeważa w orzecznictwie i doktrynie.

Zasygnalizowana koncepcja A. Plucińskiej-Filipowicz, T. Filipowicza i A. Kosickiego⁹³⁶, nie jest przekonująca. Sprzeciw budzi brak racjonalnego uzasadnienia dla trwania roszczenia, którego nie można wykonać. Zgodnie z art. 37 ust. 9 u.p.z.p. zgłoszenie żądania przez

⁹³³ Ł. Dumin, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 231; R. Lewicka, *Finansowe skutki...*, s. 165; Z. Niewiadomski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 347-348; J. J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 53.

⁹³⁴ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, T. Filipowicz, *Roszczenia właściciela...*, s. 103-104.

⁹³⁵ M. Myśliwiec, *Roszczenia właściciela nieruchomości...*, s. 20.

⁹³⁶ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz...*, s. 472-473.

poszkodowanego stanowi nie tylko element obowiązkowy przed skierowaniem sprawy na drogę sądową, ale też inicjuje działania zmierzające do ewentualnego zaspokojenia roszczenia na etapie przedsądowym. Gmina nie podejmie z własnej inicjatywy żadnych czynności w celu spełnienia świadczenia z odpowiedzialności za szkodę planistyczną, dopóki poszkodowany nie złoży odpowiedniego wniosku. Skoro po upływie terminu zawitego nie można uczynić zadość tej czynności, nie można też spowodować dobrowolnego wykonania przez gminę ciążącego na niej obowiązku. Istnienie prawa podmiotowego do odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości po bezskutecznym upływie terminu prekluzyjnego miałoby sens, gdyby w razie spełnienia świadczenia przez gminę w trybie pozasądowym uprawniony mógł je zatrzymać i zaliczyć na poczet zobowiązania. Po upływie terminu zawitego dobrowolne wykonanie obowiązku przez gminę nie miałoby jednak podstawy prawnej, a zgłoszenie przez poszkodowanego roszczenia nie byłoby skuteczne. Dalsze istnienie prawa do żądania zapłaty odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości po upływie terminu prekluzyjnego nie miałoby znaczenia dla sytuacji wierzyciela i dłużnika. Wobec tego nie ma też racjonalnego uzasadnienia, żeby przyjmować, że roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. przedawnia się wraz z upływem terminów ogólnych prawa materialnego w razie niedochowania przez wierzyciela obowiązku jego zgłoszenia w ustawowym terminie. Skutkiem niezgłoszenia gminie żądania zapłaty odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości po jej zbyciu w ciągu pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy stał się obowiązujący, jest zatem utrata tego prawa. Prezentowany pogląd jest też spójny z rygorem przypisywanym terminom prekluzyjnym na gruncie prawa cywilnego.

Na tle art. 36 ust. 3 u.p.z.p. i art. 37 ust. 3 u.p.z.p. można wyróżnić zatem kilka sytuacji. Skutki niedotrzymania terminu zawitego z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. zależą od tego, czy roszczenie o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości powstało. Po pierwsze, jeżeli w czasie pięciu lat od wejścia w życie planu miejscowego właściciel nie zbył nieruchomości, upływ terminu prekluzyjnego zamyka możliwość nabycia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Termin ten wyznacza datę graniczną, do której poszkodowany może doprowadzić do zmiany treści zobowiązania z określonej w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. na opisaną w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. W takich wypadkach upływ terminu z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. zamyka możliwość ukształtowania się roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Właściciel albo użytkownik wieczysty, który nie dokonał w terminie zawitym zbycia nieruchomości, zachowuje jednak roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Po drugie, w otwartym terminie zawitym poszkodowany może zbyć prawo do nieruchomości, doprowadzając do ziszczenia się przesłanek roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Od dnia zbycia

nieruchomości, oprócz biegu terminu prekluzyjnego, rozpoczyna się również bieg terminu przedawnienia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Oba te terminy zostały wyznaczone dla dokonania różnych czynności. Pierwszy z wymienionych określa czas do złożenia wniosku, a drugi – do wytoczenia powództwa. Po zbyciu nieruchomości w terminie pięciu lat od dnia wejścia w życie miejscowego planu, rozwój sytuacji może przebiegać zasadniczo według dwóch wariantów. Jeżeli uprawniony zgłosi roszczenie przed upływem terminu zawitego, zachowa możliwość jego skutecznego dochodzenia przed sądem także po tym terminie. Utrata możliwości domagania się roszczenia na drodze sądowej nastąpi, z zastrzeżeniem podniesienia i uwzględnienia zarzutu strony przeciwnej, dopiero z chwilą przedawnienia się roszczenia według reguł ogólnych. Jeżeli jednak przed upływem pięciu lat od dnia wejścia w życie planu miejscowego uprawniony nie zgłosi roszczenia, jego prawo z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. wygaśnie. Po bezskutecznym upływie terminu zawitego nie byłoby możliwe wykonanie przez gminę zobowiązania do zapłaty odszkodowania, odpadłaby *causa* przesunięcia majątkowego, która uzasadniałaby przyjęcie świadczenia. Bezskuteczny upływ terminu zawitego może więc powodować utratę prawa podmiotowego jeszcze przed upływem terminu jego przedawnienia. Podmiot poszkodowany nie dysponuje wówczas również możliwością żądania naprawienia szkody planistycznej na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p., bo prawo to utracił w chwili zbycia nieruchomości. Niedochowanie terminu zawitego po zbyciu nieruchomości pozbawia zatem poszkodowanego prawa do uzyskania rekompensaty szkody planistycznej w jakiegokolwiek postaci.

2.8. Skutki niezłożenia wniosku

Na koniec pozostał do rozważenia przypadek wytoczenia powództwa z żądaniem naprawienia szkody planistycznej, mimo niezłożenia przez wierzyciela wniosku o spełnienie świadczenia albo zgłoszenia w nim żądania innego niż dochodzone przed sądem. Ocena prawna zależy w takich sytuacjach od tego, jakie żądanie zostaje ostatecznie sformułowane w pozwie. Jeżeli powód wywodzi uprawnienia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., zaniechanie złożenia gminie wezwania do spełnienia świadczenia pociągnie za sobą tylko taki skutek, że zgłoszone roszczenie stanie się wymagalne w dniu doręczenia odpisu pozwu stronie pozwanej⁹³⁷. Odsetki ustawowe za opóźnienie będą mogły być naliczane w takim wypadku dopiero po upływie sześciu miesięcy od dnia doręczenia odpisu pozwu, o ile wcześniej nie dojdzie do ugody albo prawomocnego zakończenia sprawy rozstrzygnięciem sądowym. Jeżeli powód domaga się roszczenia z art. 36

⁹³⁷ Zob. wyrok SA w Warszawie z 5.05.2017 r., I ACa 349/16, lex nr 2292406.

ust. 3 u.p.z.p., brak uprzedniego wystosowania tego żądania w trybie z art. 37 ust. 9 u.p.z.p. może stanowić przeszkodę w uwzględnieniu powództwa. Zgodnie bowiem z przedstawioną wyżej wykładnią art. 37 ust. 3 u.p.z.p. wierzyciel utraci roszczenie o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości, jeżeli nie zostanie ono zgłoszone w terminie pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy stał się obowiązujący. Gdyby powództwo z żądaniem zapłaty odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości zostało wytoczone bez uprzedniego dopełnienia formalności z art. 37 ust. 3 u.p.z.p., a brak ten nie zostałby uzupełniony przed zamknięciem rozprawy z zachowaniem terminu prekluzji, sąd powinien oddalić powództwo ze względu na nieistnienie roszczenia. Jak zauważono wyżej, na równi ze złożeniem pozwu o roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. przed upływem terminu prekluzyjnego można potraktować wniesienie do sądu w trakcie procesu pisma zmieniającego powództwo, w którym ostatecznie wierzyciel deklaruje, że żąda odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu.

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że złożenie wniosku, o którym mowa w art. 37 ust. 3 u.p.z.p., z żądaniem spełnienia świadczenia wynikającego z roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie jest niezbędne dla zachowania tych uprawnień i możliwości ich dochodzenia przed sądem w przeciwieństwie do roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

3. Termin spełnienia świadczenia i skutki jego niedochowania

3.1. Termin spełnienia świadczenia

Termin spełnienia świadczenia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej został określony w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. Przepis ten stanowi, że wykonanie obowiązku z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p., powinno nastąpić w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej. Poza regulacją powołanego przepisu znajduje się termin spełnienia świadczenia z roszczenia wzajemnego dłużnika o złożenie oświadczenia woli o przeniesieniu własności nieruchomości. W tym zakresie zastosowanie znajdują przepisy ogólne prawa cywilnego.

W art. 37 ust. 9 u.p.z.p. ustawodawca określa okres, w którym dłużnik jest zobowiązany spełnić świadczenie. Podmiot odpowiedzialny może więc wykonać zobowiązanie zgodnie z jego treścią w dowolnym dniu sześciomiesięcznego terminu. Jak wywiedziono na początku

rozważań, wniosek, o którym mowa w tym przepisie, jest oświadczeniem woli zawierającym żądanie spełnienia świadczenia. Powołany przepis należy zatem odczytywać w ten sposób, że podmiot odpowiedzialny ma obowiązek spełnić świadczenie wynikające z roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. w ciągu sześciu miesięcy od wezwania jej przez wierzyciela do wykonania zobowiązania.

Art. 37 ust. 9 u.p.z.p. stanowi niewątpliwie *lex specialis* w stosunku do przepisów ogólnych prawa cywilnego, a celem jego wprowadzenia było wydłużenie czasu dla dłużnika na wykonanie zobowiązania. W braku art. 37 ust. 9 u.p.z.p. należałoby zastosować art. 455 k.c., w świetle którego dłużnik powinien spełnić świadczenie niezwłocznie po wezwaniu go przez wierzyciela do wykonania. Art. 37 ust. 9 u.p.z.p. pełni więc funkcję ochronną dla dłużnika, zakreślając na jego rzecz czas wystarczający do przeprowadzenia czynności weryfikacyjnych na etapie przedsądowym oraz ewentualnego ugodowego zakończenia sporu.

Zobowiązanie do naprawienia szkody planistycznej jest bezterminowe. Źródłem pewnych nieporozumień może być to, że według reguł ogólnych oznaczenie terminu może polegać nie tylko na określeniu konkretnej daty, ale także na wskazaniu zdarzenia, którego wystąpienie pociąga za sobą wymagalność roszczenia⁹³⁸. Nie należy jednak sugerować się, że w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. został wskazany sześciomiesięczny termin i na tej tylko podstawie przyjmować, że zobowiązanie do wyrównania szkody planistycznej ma charakter terminowy. Nadejście terminu spełnienia świadczeń z roszczeń o naprawienie szkody planistycznej zależy bowiem od dokonania przez wierzyciela czynności, co jest charakterystyczne dla zobowiązań bezterminowych⁹³⁹. Dopóki wniosek, o którym mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p., nie zostanie złożony, nie jest znany termin spełnienia świadczenia art. 36 ust. 1 lub 3 u.p.z.p. Podmiot uprawniony, podejmując określoną przepisami czynność, decyduje więc o terminie spełnienia świadczenia.

Przez złożenie wniosku należy rozumieć zgodnie z kwalifikowaną teorią doręczenia dzień jego dostarczenia dłużnikowi w taki sposób, że może zapoznać się z jego treścią. Początek

⁹³⁸ R. Tanajewska, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, s. 835; Z. Gawlik, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 660-661; A. Janiak, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353-626, red. M. Gutowski, s. 1014-1015; T. Wiśniewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, red. J. Gudowski, s. 1171; W. Popiołek, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450-1088. Przepisy wprowadzające, red. K. Pietrzykowski, s. 19.

⁹³⁹ A. Rapała, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534), red. M. Frasz, M. Habdas, s. 791; Z. Gawlik, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 661.

terminu spełnienia świadczenia wypadnie zatem w dniu doręczenia dłużnikowi wniosku albo wraz z upływem czternastu dni od pierwszej awizacji przesyłki pocztowej⁹⁴⁰. W przypadku żądania wykonania zobowiązania w formie ustnej jest ono złożone w dniu, w którym osoba upoważniona do odbioru oświadczeń woli w imieniu jednostki władzy publicznej dowiedziała się o jego treści. Wniosek w formie elektronicznej wywołałby zaś skutki prawne z chwilą wprowadzenia go do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, aby adresat mógł zapoznać się z jego treścią.

Art. 37 ust. 9 u.p.z.p. ma charakter dyspozytywny, a strony mogą zdecydować zarówno o jego skróceniu, jak i przedłużeniu. Zawarcie porozumienia zmieniającego ustawowy termin spełnienia świadczenia wymaga złożenia zgodnych oświadczeń woli stron⁹⁴¹.

3.2. Skutki niedochowania terminu spełnienia świadczenia

Skutki uchybienia terminu spełnienia świadczenia wynikającego z roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. zostały określone w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. Przepis ten potwierdza wynikające z reguł ogólnych prawa zobowiązań uprawnienie wierzyciela do żądania *ex lege* odsetek ustawowych za opóźnienie dłużnika w wypłacie odszkodowania lub wykupie nieruchomości. Powołany przepis odnosi się do niewykonania w terminie wszystkich świadczeń, które mogą ciążyć na dłużniku z tytułu roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, nie wyłączając uprawnienia do zaoferowania nieruchomości zamiennej⁹⁴².

Odmienne od reguł ogólnych uregulowanie terminu spełnienia świadczenia, co za tym idzie, także chwili, od której należą się odsetki ustawowe, nie wyłącza przepisów części ogólnej prawa zobowiązań. Zastosowanie znajdzie więc w szczególności art. 481 § 2 k.c., na mocy którego ustala się wysokość odsetek ustawowych za opóźnienie. W wypadku zwłoki dłużnika uprawnienia wierzyciela do domagania się odszkodowania wynikają natomiast z art. 481 § 3 k.c.⁹⁴³ i art. 477 § 1 k.c.

Odsetki ustawowe za opóźnienie należą się wierzycielowi od dnia następującego po dniu, w którym bezskutecznie minął termin spełnienia świadczenia. Dłużnik zasadniczo popada

⁹⁴⁰ P. Nazaruk, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 177; M. Safjan, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 1-449¹⁰..., s. 334; M. Wojewoda, [w:] Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz..., s. 712-719.

⁹⁴¹ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu..., s. 477.

⁹⁴² Tak też: P. Sosnowski, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 281.

⁹⁴³ Tak też: J. J. Zięty, Roszczenia właściciela..., s. 60.

w opóźnienie wraz z bezskutecznym upływem sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku z żądaniem spełnienia świadczenia⁹⁴⁴, chyba że strony ustalą inny termin. We wskazanym terminie dłużnik powinien dokonać wszelkich czynności prowadzących do wykonania zobowiązania. Oznacza to, że na dłużniku spoczywa obowiązek spełnienia wybranego przez wierzyciela świadczenia z tytułu odpowiedzialności za szkodę planistyczną w ustawowym lub umownym terminie. Jeżeli wierzyciel domaga się zapłaty odszkodowania, dłużnik powinien w tym terminie uiścić należną kwotę. W razie zgłoszenia żądania wykupu nieruchomości lub jej części, spoczywa na dłużniku nie tylko obowiązek zawarcia w terminie umowy przeniesienia prawa własności lub użytkowania wieczystego, ale też - zapłaty uzgodnionej ceny. Odsetki ustawowe przysługują wierzycielowi nie tyle za opóźnienie w zapłacie ceny wykupu, ile za opóźnienie w wykupie nieruchomości. W procesie o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o nabyciu prawa do nieruchomości odsetki ustawowe za opóźnienie w wykupie nie przysługują dopiero od dnia uprawomocnienia się wyroku, lecz już od dnia następującego po upływie terminu spełnienia świadczenia. Pogląd, według którego na dłużniku ciąży - bez względu na rodzaj dochodzonego roszczenia - obowiązek podjęcia wszystkich działań celem zaspokojenia wierzyciela w terminie spełnienia świadczenia, zyskał szeroką aprobatę w judykaturze⁹⁴⁵ i doktrynie⁹⁴⁶. Argument wspierający to twierdzenie jest wyprowadzany z wykładni historycznej. Idąc w ślad za wywodami SN zawartymi w wyroku z 22.01.2015 r., I CSK 224/14 i z 15.02.2013 r., I CSK 305/12, warto odnotować, że regulacja prawa do odsetek ustawowych za opóźnienie w wykonaniu roszczeń o naprawienie szkody planistycznej uległa zmianie⁹⁴⁷. W art. 36 ust. 12 u.z.p. przyznawano wierzycielowi prawo do odsetek ustawowych w przypadku opóźnienia w wypłacie z tytułu odszkodowania lub wykupu nieruchomości. Na tle tego przepisu wykształciła się linia orzecznicza, w myśl której odsetki należały się w tylko w przypadku opóźnienia w wypłacie środków pieniężnych, jakie należały się wierzycielowi z tytułu nieterminowej zapłaty odszkodowania lub ceny wykupu przez dłużnika, nie zaś - w wypadku opóźnienia w wykupie⁹⁴⁸. Przyjmowano w rezultacie, że odsetki od opóźnienia w zapłacie ceny wykupu nieruchomości mogą być naliczane dopiero po bezskutecznym upływie terminu określonego przez sąd dla uiszczenia ceny wykupu

⁹⁴⁴ Zob. wyrok SA we Wrocławiu z 8.05.2015 r., I ACa 345/15, lex nr 2433290; postanowienie SN z 29.05.2018 r., II CSK 45/18, lex nr 2508563.

⁹⁴⁵ Zob. wyroku SA w Białymstoku z 30.09.2019 r., I ACa 803/18, lex nr 2753771; wyrok SN z 15.02.2013 r., I CSK 305/12, lex nr 1313188; wyrok SN z 22.01.2015 r., I CSK 224/14, OSNC-ZD 2016/2/25; wyrok SN z 15.02.2012 r., I CSK 305/12, Biul. SN z 2013 r., nr 4, poz. 14, OSNC-ZD z 2013 r., nr 4, poz. 76.

⁹⁴⁶ P. Sosnowski, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 281.

⁹⁴⁷ Zob. wyrok SN z 22.01.2015 r., I CSK 224/14, OSNC-ZD 2016/2/25; wyrok SN z 15.02.2013 r., I CSK 305/12, OSNC-ZD 2013/4/76.

⁹⁴⁸ Zob. wyrok SN z 18.11.2004 r., I CK 244/04, niepubl.

w prawomocnym wyroku. Porównując oba przepisy, SN zauważył, że wskutek uchwalenia obecnie obowiązującego art. 37 ust. 9 u.p.z.p. zmianie uległ stan prawny. Prawo do żądania odsetek obecnie powstaje już od samego opóźnienia w wykupie. Uzupełniająco podnosi się, że odsunięcie w czasie chwili nabycia uprawnienia do odsetek ustawowych za opóźnienie w wykonaniu zobowiązania do naprawienia szkody planistycznej dopiero od uprawomocnienia się wyroku byłoby niedopuszczalnym nagradzaniem dłużnika za zachowanie bezprawne⁹⁴⁹.

Przedstawione stanowisko i wspierające je argumenty uważam za słuszne, niemniej wymaga ono pewnego uściślenia. Odsetki ustawowe należą się wierzycielowi z mocy samego prawa w wypadku opóźnienia dłużnika w wykonaniu zobowiązania pieniężnego. Zmianę w przepisach regulujących prawo do odsetek z tytułu opóźnienia w spełnieniu świadczeń z art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p. należy rozumieć więc w ten sposób, że nastąpiło przesunięcie terminu, od którego one przysługują. Intencją ustawodawcy nie było tworzenie przepisu, na mocy którego wierzyciel nabyłby prawo do żądania odsetek za opóźnienie w złożeniu oświadczenia woli o wykupie nieruchomości. Odsetki za opóźnienie mogą przysługiwać tylko od roszczeń pieniężnych, co wynika z samej ich istoty. W konsekwencji zmian legislacyjnych, odsetki z tytułu opóźnienia w wykonaniu roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. nadal są naliczane od nieterminowego uiszczenia ceny wykupu nieruchomości. Niemniej pierwszym dniem, od którego wierzyciel ma prawo domagać się ich zapłaty jest dzień następujący po bezskutecznym upływie sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku z żądaniem wykupienia nieruchomości.

Wierzyciel nie musi wzywać dłużnika do zapłaty odsetek ustawowych za opóźnienie przed wytoczeniem powództwa o roszczenia wynikające z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.. We wniosku o spełnienie świadczenia wierzyciel może zamieścić żądanie zapłaty świadczeń ubocznych, aczkolwiek zaniechanie tej czynności nie spowoduje utraty do nich prawa⁹⁵⁰. Roszczenie z tytułu odsetek ustawowych za opóźnienie staje się wymagalne osobno za każdy dzień opóźnienia, począwszy od pierwszego dnia następującego po bezskutecznym upływie terminu spełnienia świadczenia⁹⁵¹. Wymóg zgłoszenia roszczenia pod rygorem jego utraty, zawarty w art. 37 ust. 3 u.p.z.p., dotyczy tylko roszczenia głównego o odszkodowanie równe obniżeniu

⁹⁴⁹ Zob. wyrok SN z 15.02.2013 r., I CSK 305/12, OSNC-ZD 2013/4/76; wyrok SA w Białymstoku z 30.09.2019 r., I ACa 803/18, lex nr 2753771.

⁹⁵⁰ Odmienne rozstrzygnięcie w tej kwestii zapadło w wyroku SA w Białymstoku z 28.05.2014 r., I ACa 108/14, lex nr 1473624. Sąd uznał, że niezgłoszenie przez wierzyciela roszczenia o zapłatę odsetek we wniosku o spełnienie świadczenia w trybie z art. 37 ust. 9 u.p.z.p. zamyka drogę do jego dochodzenia. Nie miało przy tym znaczenia, że roszczenie o zapłatę odsetek zostało zgłoszone później w pozwie.

⁹⁵¹ Zob. uchwałę SN z 5.04.1991 r., III CZP 20/91, OSNC 1991/10-12/120.

wartości nieruchomości. Odesłanie znajdujące się w powołanej normie prawnej nie obejmuje roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., ani roszczeń o odsetki za opóźnienie, o których mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p., a interpretacji przeciwnej nie dałoby się pogodzić z wykładnią gramatyczną i systemową. W przypadku żądania odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości do zachowania prawa domagania się odsetek ustawowych za opóźnienie wystarcza zgłoszenie dłużnikowi roszczenia głównego przed upływem terminu prekluzyjnego. Powyższe uwagi nie zwalniają oczywiście powoda z obowiązku zamieszczenia w pozwie żądania zapłaty odsetek ustawowych za opóźnienie, jeśli jego wolą jest, aby były one objęte rozstrzygnięciem.

Zgłoszenie roszczenia o zapłatę odsetek ustawowych za opóźnienie powinno być uznane za nadużycie prawa podmiotowego, jeśli bez uzasadnionych okolicznościami powodu wierzyciel odmówił przyjęcia świadczenia zaoferowanego w terminie. Przykładowo, jeśli w procesie po wydaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego okaże się, że złożona przez dłużnika w okresie wyznaczonym do spełnienia świadczenia oferta wykupu nieruchomości za kwotę 120.000 zł odpowiadała jej wartości rynkowej albo przewyższała ją, odmowa przyjęcia świadczenia stanowi zwłokę wierzyciela (art. 486 § 2 k.c.), wyłączającą uprawnienie do domagania się odsetek ustawowych za opóźnienie. Analogicznie przedstawiałaby się ocena odmowy przez wierzyciela przyjęcia odszkodowania w wysokości równej albo przewyższającej kwotę zasądzoną z tego tytułu w postępowaniu sądowym, zaoferowanego przez dłużnika w terminie otwartym do spełnienia świadczenia. Jeżeli dłużnik zaproponowałby natomiast świadczenie w niższej niż należna wysokości przed upływem terminu spełnienia świadczenia, wierzyciel powinien je przyjąć z zastrzeżeniem, że uznaje je za częściowe wykonanie zobowiązania. Jeśli wierzyciel odmawia przyjęcia świadczenia częściowego, w zakresie odpowiadającym tej części traci prawo żądania od dłużnika odsetek ustawowych za opóźnienie. Jednakowoż, skutek ten nie nastąpi, jeżeli dłużnik ostatecznie odmówi nawet częściowego dobrowolnego wykonania zobowiązania lub też będzie warunkować spełnienie świadczenia częściowego od zrzeczenia się przez wierzyciela wierzytelności w pozostałej, niezaspokojonej części.

4. Etap sądowy

Jeżeli na etapie przedsądowym wierzyciel nie uzyska zaspokojenia zgłoszonych roszczeń, może skierować sprawę na drogę sądową. W kontekście dochodzenia roszczeń o wyrównanie szkody planistycznej przed sądem trzeba zmierzyć się z szeregiem problemów. W praktyce mogą pojawić się wątpliwości co do przedawnienia roszczeń, a zwłaszcza zakresu stosowania

przepisów ogólnych prawa cywilnego, jak również określania początku biegu terminu oraz wymagalności roszczeń. Trudności te zostaną stopniowo wyjaśnione i wyeliminowane.

4.1. Problem przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej

Poza terminem prekluzyjnym zastrzeżonym na zgłoszenie roszczenia o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości, art. 36 i 37 u.p.z.p. nie przewidują żadnych szczególnych przepisów ograniczających czas wykonania roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. Jak wyjaśniono wcześniej, poza zakresem regulacji art. 37 ust. 3 u.p.z.p. pozostaje czas realizacji roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., które zostało zgłoszone z zachowaniem terminu pięciu lat od dnia wejścia w życie planu miejscowego. Dalsze rozważania poświęcone przedawnieniu powinny być zatem prowadzone jednocześnie dla wszystkich roszczeń w ramach omawianej odpowiedzialności. Na wstępie należy więc zadać pytanie, czy brak szczegółowych norm prawnych, regulujących terminy do dochodzenia roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 1 lub 2 u.p.z.p. i art. 36 ust. 3 u.p.z.p., można poczytać za wyłączenie wobec nich przepisów o dawności. Innymi słowy, w pierwszej kolejności należy zastanowić się, czy intencją ustawodawcy było, żeby roszczenia o naprawienie szkody planistycznej nie ulegały przedawnieniu.

Na zadane pytanie trzeba udzielić negatywnej odpowiedzi. Roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. mają niewątpliwie charakter majątkowy, odszkodowawczy i powstają w reakcji na naruszenie prawa bezwzględne, jako środek jego ochrony (Rozdział IV). Art. 117 § 1 k.c. statuuje zasadę, w myśl której roszczenia majątkowe podlegają przedawnieniu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Przesłanki art. 117 § 1 k.c. są spełnione w kontekście wszystkich roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. Roszczenia te podlegają zatem przedawnieniu, chyba że istnieje przepis wyłączający ten skutek. Należy więc zweryfikować, czy w porządku prawnym nie występuje norma wprowadzająca wyjątek od zasady, w szczególności zaś, czy wyłączenie przedawnienia nie wynika z przepisów o ochronie prawa własności nieruchomości.

Z woli ustawodawcy, wyrażonej w art. 223 § 1 k.c., przedawnieniu nie ulegają roszczenia windykacyjne i negatoryjne, stanowiące środki ochrony petytoryjnej. Próby stosowania *per analogiam* art. 223 § 1 k.c. do roszczeń o naprawienie szkody planistycznej zostały odrzucone

w orzecznictwie⁹⁵². Stanowisko orzecznictwa zasługuje na aprobatę. Wyłączenie przepisów o przedawnieniu dotyczy, co zostało wyraźnie zaznaczone w treści art. 223 § 1 k.c., jedynie roszczeń petytoryjnych, mających na celu zwalczanie niezgodnych z prawem ingerencji we własność, opisanych w art. 222 § 1 i 2 k.c. Uchwalenie planów miejscowych jest przejawem władztwa planistycznego sprawowanego w granicach kompetencji prawodawczych gminy. Właściciel ani użytkownik wieczysty nie są uprawnieni do domagania się usunięcia z systemu prawnego uchwały o przyjęciu albo zmianie planu miejscowego, ani też przywrócenia stanu zgodnego z prawem i zaniechania naruszeń, bo działaniu gminy nie można przypisać cechy bezprawności. Ponadto, środki ochrony petytoryjnej służą nie tyle rekompensacie zaistniałego uszczerbku, ile odzyskaniu niezakłóconej możliwości wykonywania prawa rzeczowego, co podważałoby sens uchwalania miejscowego planu, na mocy którego zostały ustalone pewne ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Nie powinno także ująć uwagę, że stosowanie przepisu *per analogiam* jest możliwe tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy w systemie prawnym istnieje luka przejawiająca się w braku unormowania danego stanu faktycznego⁹⁵³. W konsekwencji stwierdzić należy, że jeżeli ustawodawca dąży do wyłączenia instytucji przedawnienia w stosunku do danego roszczenia, daje temu wprost wyraz w treści przepisu. Względem roszczeń powstających w ramach odpowiedzialności za szkodę planistyczną nie ustanowiono żadnych norm szczególnych, na mocy których uprawnienia te byłyby wyjęte spod zasięgu oddziaływania normy zasadniczej, przewidującej przedawnienie wszystkich roszczeń majątkowych. Roszczenia z art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p. ulegają więc przedawnieniu.

4.2. Podstawa prawna przedawnienia roszczeń

Odszkodowawczy charakter roszczeń o naprawienie szkody planistycznej przy jednoczesnym braku przepisów regulujących termin ich przedawnienia, skłania do poszukiwania przepisów wyznaczających granice czasowe realizacji tych uprawnień. Wybór podstawy prawnej może być dokonany w zasadzie pomiędzy art. 117 i n. k.c. a art. 442¹ k.c.

⁹⁵² Zob. wyrok SN z 20.10.2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017/7-8/84, lex nr 2152384.

⁹⁵³ L. Leszczyński, Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa, s. 249, 252-255; L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie..., s. 294-296; B. Wojciechowski, [w:] SPA. Tom 4. Wykładnia w prawie administracyjnym, red. L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, s. 442-445. Na zakaz stosowania analogii w prawie administracyjnym wskazuje G. Rząsa. Zob. G. Rząsa, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, s. 50-52.

W orzecznictwie⁹⁵⁴ i literaturze⁹⁵⁵ wskazuje się zgodnie, że termin dochodzenia obu roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. powinien być jednolicie określany na podstawie przepisów części ogólnej Kodeksu cywilnego. Z wypowiedzi judykatury i przedstawicieli nauki prawa nie wynika jednak żadne rozbudowane uzasadnienie tego stanowiska. Brakuje przede wszystkim odpowiedzi na pytanie, dlaczego nie należy stosować w analizowanych sytuacjach przepisów o przedawnieniu roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych. Wypowiedzi wspierające pogląd o konieczności stosowania norm ogólnych przedawnienia do roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. są dość lapidarne. W orzecznictwie za argument przesądający w tym zakresie uważa się brak przepisów szczególnych⁹⁵⁶, zaś w pierwszym rzędzie - powiązanie terminu zawitego z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. tylko z prawem do domagania się zapłaty odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości⁹⁵⁷. I. Fisz i M. Nowak, aprobuując ten pogląd, powtarzają argumenty w ślad za orzecznictwem.

W doktrynie i orzecznictwie sformułowano zaś niewiele wypowiedzi na temat przedawnienia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Brak analizy w tym zakresie jest poniekąd konsekwencją przyjęcia poglądu, według którego art. 37 ust. 3 u.p.z.p. określa nie tylko termin do zgłoszenia uprawnień organowi władzy publicznej, ale także - do dochodzenia ich na drodze sądowej. Należy jednakże odnotować, że odmienne stanowisko zostało zgłoszone przez A. Plucińską-Filipowicz, A. Kosickiego i T. Filipowicza. W ocenie Autorów, roszczenie o odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości, podobnie jak roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., przedawnia się w terminach określonych przez przepisy ogólne prawa cywilnego⁹⁵⁸. Taki sam pogląd wyraził także J. J. Zięty⁹⁵⁹.

⁹⁵⁴ Zob. wyrok SN z 20.10.2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017/7-8/84, lex nr 2152384; wyrok z 13.12.2007 r., I CSK 364/07, PS 2008/7-8, s. 180; wyrok SA w Katowicach z 20.07.2012 r., I ACa 853/11, lex nr 1298247; wyrok SA w Krakowie z 27.03.2015 r., I ACa 74/15, lex nr 1679920; wyrok SA w Białymstoku z 17.07.2015 r., I ACa 266/15, lex nr 1808617.

⁹⁵⁵ I. Fisz, Roszczenia związane..., s. 331; E. Janeczko, Renta planistyczna..., s. 60; K. Pilarz, Aspekty cywilnoprawne procesu planowania przestrzennego, [w:] E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa WPAiE UW, s. 398-399; R. Lewicka, Finansowe skutki..., s. 164; M. J. Nowak, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 198; M. Kotulski, Odpowiedzialność w planowaniu przestrzennym..., s. 500; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, Roszczenia właściciela..., s. 5; Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 334; E. Klat-Górska, Roszczenia o odszkodowania..., s. 128, 130; E. Lewańska, Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów – glosa – II CSK 53/16, [w:] MP 2017/8, s. 448; Z. Leoński, M. Szewczyk, Podstawowe instytucje..., s. 89; J. J. Zięty, Roszczenia właściciela..., s. 53.

⁹⁵⁶ Zob. wyrok SN z 20.10.2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017/7-8/84, lex nr 2152384.

⁹⁵⁷ Zob. wyrok SA w Krakowie z 27.03.2015 r., I ACa 74/15, lex nr 1679920.

⁹⁵⁸ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, Przedawnienie roszczenia..., s. 106.

⁹⁵⁹ J. J. Zięty, Roszczenia właściciela..., s. 53.

Przekonanie o stosowaniu przepisów ogólnych o przedawnieniu wobec wszystkich roszczeń o naprawienie szkody planistycznej (z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.) należy podzielić. Obrona tego poglądu wymaga jednak szerszego uzasadnienia, a postawiony problem zmusza do głębszego namysłu.

Przepisy regulujące przedawnienie roszczeń w odpowiedzialności za czyny niedozwolone mogą na pierwszy rzut oka wydawać się właściwe w kontekście analizowanej problematyki, ponieważ – podobnie jak roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. – odnoszą się do uprawnień odszkodowawczych ze stosunków pozaumownych. Co więcej, nawet brak przesłanki winy lub bezprawności nie przemawia bezwzględnie za odrzuceniem stosowania tego zespołu norm prawnych. Art. 442¹ k.c. stosuje się bowiem również do przypadków wyrządzenia szkód na osobie w związku z legalnym wykonywaniem władzy publicznej, uregulowanych w art. 417² k.c. Odpowiedzialność za szkodę planistyczną nie została jednak unormowana w art. 415 i n. k.c., współtworzących zamknięty katalog czynów niedozwolonych, lecz jest przypadkiem odpowiedzialności *quasi-deliktowej*. Art. 442¹ § 1 k.c. natomiast znajduje zastosowanie tylko do szkód wyrządzonych przez czyny niedozwolone, nie obejmując zakresem przypadków, które nie mieszczą się w granicach tego reżimu. Powołanie się na art. 442¹ k.c. mogłoby być zatem możliwe tylko w drodze analogii. Jakkolwiek art. 442¹ k.c. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 118 k.c., nie ma wyraźnej podstawy prawnej wyłączającej *legi generali*. Stosowanie przepisu *per analogiam* jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy w porządku prawnym nie ma żadnej normy prawnej, której hipoteza zostaje w pełni zrealizowana w określonym stanie faktycznym⁹⁶⁰. Kolidująca reguła wykładni *lex specialis derogat legi generali* nie może dotyczyć zatem konkurencji między art. 118 k.c. a art. 442¹ k.c.

Przeciwko stosowaniu przepisów o przedawnieniu roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych do roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. przemawia też porównanie konstrukcji tych instytucji. Art. 442¹ k.c. nie jest dostosowany do okoliczności, w jakich powstaje wierzytelność z tytułu szkody planistycznej. Z punktu widzenia zasady *ignorantia iuris nocet* nie miałyby sensu powiązanie początku biegu przedawnienia z chwilą uzyskania przez poszkodowanego wiedzy o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia. Przyjąć należy, że treść obowiązujących regulacji prawnych jest znana już z chwilą ich wprowadzenia do porządku prawnego, zatem wierzyciel nie mógłby zasłaniać się ich nieznaną i na tej podstawie żądać przesunięcia

⁹⁶⁰ L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie..., s. 294-296; L. Leszczyński, Zagadnienia teorii stosowania..., s. 249, 252-255; B. Wojciechowski, [w:] SPA. Tom 4. Wykładnia w prawie administracyjnym..., s. 442-445

początku biegu terminu przedawnienia. W chwili wejścia w życie planu miejscowego jest znany także podmiot odpowiedzialny za szkodę. Inaczej niż w niektórych przypadkach szkód na osobie, łatwo ustalić zarówno treść regulacji, jak i podmiot, który ją ustanowił. Wobec powyższego nie ma uzasadnienia, żeby tworzyć dla tych roszczeń konstrukcję opierającą się na dwóch datach początkowych biegu terminu przedawnienia, liczonych od zdarzenia o charakterze *a tempore stientiae* i *a tempore facti*. Poza tym, szkoda planistyczna powstaje w wyniku legalnego działania władzy publicznej, toteż zbędne byłoby wprowadzanie do systemu prawnego art. 442¹ § 2 k.c. dla potrzeb tej regulacji.

Nie można także tracić z pola widzenia, że wykładnia uznająca stosowanie wobec roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. reguł ogólnych prawa cywilnego o przedawnieniu roszczeń w szerszym stopniu zapewnia realizację konstytucyjnej zasady ochrony własności niż przepisy o terminie dochodzenia roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych.

Roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., jako spełniające przesłanki z art. 117 § 1 i n. k.c., gdyż mają zarazem charakter cywilny i majątkowy, a wobec których nie znajduje zastosowania art. 442¹ k.c., podlegają zatem przepisom ogólnym prawa cywilnego o przedawnieniu roszczeń. Uzasadniając dodatkowo stosowanie tych przepisów także wobec roszczeń z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., podnieść należy, że pogląd ten stanowi konsekwencję twierdzenia, w myśl którego art. 37 ust. 3 u.p.z.p. sankcjonuje jedynie niezłożenie wniosku, o którym jest mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p., nie regulując terminu do wytoczenia powództwa.

4.3. Wymagalność roszczeń i początek biegu terminu przedawnienia

4.3.1. Wprowadzenie

Kolejny problem, jakie dotyczy granic temporalnych wykonywania roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, tkwi w określeniu początku biegu terminów przedawnienia i pośrednio nadejścia wymagalności roszczeń. Z tymi zagadnieniami jest też ściśle związana regulacja terminu spełnienia świadczeń w odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Ustawodawca nie przewidział norm szczególnych określających chwilę, w której rozpoczyna się bieg terminu przedawnienia i następuje wymagalność roszczeń, ale unormował odmiennie niż na gruncie przepisów ogólnych prawa cywilnego termin spełnienia świadczeń należnych na podstawie art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Udzielenie odpowiedzi na te zagadnienia powinno nastąpić zatem

w oparciu o przepisy ogólne prawa cywilnego i przepisy szczególne w zakresie odnoszącym się do terminu spełnienia świadczenia.

Z art. 120 § 1 k.c. wynika, że początek biegu terminu przedawnienia roszczenia przypada na dzień, w którym staje się ono wymagalne. Jeżeli postawienie roszczenia w stan wymagalności zależy od podjęcia określonej czynności przez uprawnionego, termin przedawnienia biegnie od dnia, w którym roszczenie stałoby się wymagalne, gdyby uprawniony podjął czynność w najwcześniejszym możliwym terminie. Wymagalność jest skorelowana z terminem spełnienia świadczenia. Drugie zdanie powołanego przepisu odnosi się do zobowiązań bezterminowych, w których termin spełnienia świadczenia nie został określony w treści czynności prawnej, ustawie albo orzeczeniu lub decyzji organu państwowego i nie wynika z jego właściwości⁹⁶¹. W myśl art. 455 k.c. świadczenie należne ze zobowiązań bezterminowych powinno być spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania.

Rozważania rozpocząć należy zatem od zbadania, kiedy następuje wymagalność roszczenia o naprawienie szkody planistycznej. W tym celu konieczne jest sięgnięcie do przepisu, który normuje termin spełnienia świadczeń z roszczeń uregulowanych w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Przypomnienie treści tego przepisu i reguł ogólnych poświęconych wymagalności roszczenia pozwoli zrekonstruować normę prawną determinującą początek biegu terminu przedawnienia.

Jak wyjaśniono wcześniej, zobowiązanie podmiotu odpowiedzialnego do naprawienia szkody planistycznej jest bezterminowe. Dopiero żądanie uprawnionego wyrażone w formie wniosku, o którym mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p., zmienia zobowiązanie bezterminowe w terminowe. Zgodnie z art. 37 ust. 9 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 sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej”. Ustawodawca określił dłuższy czas, w którym dłużnik powinien spełnić świadczenie z art. 36 ust. 1 lub 3 u.p.z.p., toteż wykonanie tej powinności w sposób nienaruszający ustawy, może nastąpić zarówno pierwszego, jak też ostatniego dnia tego terminu. Początek terminu spełnienia świadczenia wypadnie w dniu, w którym wniosek wierzyciela zostanie dostarczony do dłużnika, w taki sposób, aby mógł on

⁹⁶¹ R. Tanajewska, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 835; Z. Gawlik, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 660; A. Janiak, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz..., s. 1014-1015; W. Popiołek, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz..., s. 19; T. Wiśniewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 1171.

zapoznać się z jego treścią. Od dnia następującego po dniu złożenia wniosku rozpocznie się bieg sześciomiesięcznego terminu do spełnienia świadczenia.

4.3.2. Wymagalność roszczeń o naprawienie szkody planistycznej

Oznaczenie terminu spełnienia świadczenia pozwala przejść na dalszy etap rozważań związanych z określeniem chwili, w której stają się wymagalne roszczenia o naprawienie szkody planistycznej. Problem ten można sprowadzić do pytania, czy roszczenia te stają się wymagalne już w dniu złożenia wniosku o spełnienie świadczenia, czy w ostatnim dniu terminu spełnienia świadczenia, czy też może w dniu następującym po upływie terminu spełnienia świadczenia. Inaczej niż w większości przypadków, w których termin spełnienia świadczenia przypada w określonym dniu, przyjęcie każdego z tych wariantów na gruncie przepisów o odpowiedzialności za szkodę planistyczną wywołuje dość istotnie różne skutki. Według pierwszego poglądu roszczenie stanie się wymagalne już w dniu złożenia wniosku, według drugiego – w dniu, w którym upływa sześć miesięcy od złożenia tego wniosku, natomiast według trzeciego – z dniem następującym po upływie sześciu miesięcy od złożenia wniosku. Wybór koncepcji, zgodnie z którą wymagalność nastąpi dopiero po bezskutecznym upływie terminu spełnienia świadczenia, wpływa na sytuację prawną wierzyciela. Powództwo z żądaniem naprawienia szkody planistycznej wytoczone przed końcem sześciomiesięcznego terminu podlegałoby oddaleniu jako przedwczesne. Przykład odpowiedzialności za szkodę planistyczną rzuca inne światło na akademicki w innych przypadkach spór o wyjaśnienie relacji, która zachodzi między wymagalnością roszczenia a terminem spełnienia świadczenia. Jeżeli termin spełnienia świadczenia wypada w dniu oznaczonym w konkretnej dacie, nie ma znaczenia w praktyce, czy roszczenie staje się wymagalne z początkiem tego dnia czy też z jego końcem. Jeżeli natomiast początek i koniec terminu spełnienia świadczenia są od siebie oddalone w czasie, ustalenie chwili nadejścia wymagalności roszczenia, zyskuje niebagatelny walor praktyczny.

Na początek należy poczynić kilka uwag ogólnych o wymagalności i zależności między nią a terminem spełnienia świadczenia w ujęciu prawa cywilnego. Przez wymagalność rozumie się zarówno w doktrynie⁹⁶², jak i w orzecznictwie⁹⁶³ możliwość skutecznego żądania (w tym na

⁹⁶² A. Brzozowski, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-44910..., s. 514; A. Jedliński, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 688; P. Nazaruk, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 280; M. Pyziak-Szafnicka, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna..., s. 1198; P. Zakrzewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 983; R. Klimek, Dyskusyjne problemy przedawnienia roszczeń, [w:] KPPr 2006/3, s. 637; P. Machnikowski,

drodze sądowej) spełnienia świadczenia. Uprawniony uzyskuje prawną możliwość żądania zaspokojenia jego wierzytelności. Przejawem aktywowanej ochrony prawnej jest możliwość wytoczenia powództwa o zasądzenie świadczenia bez narażania się na zarzut przedwczesnego zgłoszenia żądania. Prawu wierzyciela odpowiada ciężący na dłużniku obowiązek spełnienia świadczenia, który od dnia nadejścia wymagalności roszczenia może być dochodzony za pomocą przymusu państwowego. Termin spełnienia świadczenia służy zaś określeniu ram czasowych, w których powinno nastąpić wykonanie zobowiązania zgodnie z treścią stosunku prawnego⁹⁶⁴. Do końca terminu spełnienia świadczenia dłużnik ma szansę wykonać ciężący na nim obowiązek prawidłowo, nie ponosząc negatywnych konsekwencji niewykonania albo nienależytego wykonania zobowiązania. Świadczenie spełnione po upływie terminu zawsze jest przejawem nienależytego wypełnienia obowiązków obligacyjnych, choćby odpowiadało pozostałym kryteriom oceny prawidłowości jego wykonania⁹⁶⁵.

Poglądy judykatury i nauki prawa przestają być spójne, gdy rozważa się problem ustalenia chwili, w której roszczenie - rozważane *in abstracto* jako konstrukcja prawa cywilnego oraz element stosunku obligacyjnego - uzyskuje przymiot wymagalnego. Wydaje się, że w prawie cywilnym przedstawiony problem nie doczekał się wciąż ostatecznego rozstrzygnięcia. Nie kwestionuje się potrzeby rozróżnienia terminu spełnienia świadczenia od wymagalności⁹⁶⁶, niemniej ustalenie ich korelacji budzi wątpliwości. W orzecznictwie i literaturze powstały dwie główne koncepcje wyjaśniające zależność między wymagalnością a terminem spełnienia świadczenia⁹⁶⁷.

Według pierwszej teorii, początkowo dominującej w sądownictwie, wymagalność roszczenia następuje z początkiem terminu spełnienia świadczenia⁹⁶⁸. Roszczenie staje się wymagalne, zanim upłynie termin spełnienia świadczenia. Wierzyciel może zatem domagać się wykonania obowiązku od dłużnika przed upływem terminu świadczenia, ale dłużnik może aż do końca dnia czy też do ostatniego dnia terminu uchylić się od tego żądania. W rezultacie dochodzi do

[w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 307; P. Osowy, Powództwo o świadczenie, s. 97; N. Rycko, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna cz. 2 (art. 56-125), red. J. Gudowski, s. 964; J. Dąbrowa, [w:] System prawa cywilnego, t. III, cz. 1, red. W. Czachórski, Z. Radwański, s. 739.

⁹⁶³ Zob. uchwałę SN z 5.11.2014 r., III CZP 76/14, OSNC 2015, nr 7-8, poz. 86; wyrok SN z 12.02.1991 r., III CRN 500/90, OSN z 1992, nr 7-8, poz. 137, lex nr 3753; wyrok SN z 15.10.2009r., I CSK 59/09, lex nr 584723; wyrok SN z 12.03.2002 r., IV CKN 862/00, lex nr 55122.

⁹⁶⁴ J. Jastrzębski, A. Koniewicz, Wymagalność roszczeń, [w:] PPH 2006/5, s. 33.

⁹⁶⁵ Zob. uchwałę SN z 5.11.2014 r., III CZP 76/14, OSNC 2015, nr 7-8, poz. 86.

⁹⁶⁶ M. Pyziak-Szafnicka, Potrącenie w prawie cywilnym, s. 99.

⁹⁶⁷ J. Jastrzębski, A. Koniewicz, Wymagalność roszczeń..., s. 35-36.

⁹⁶⁸ Zob. wyrok SN z 12.02.1991 r., III CRN 500/09, OSNC z 1992 r., nr 7-8, poz. 137.

rozdzielenia chwili uzyskania przez roszczenie wymagalności od ujawnienia się opóźnienia w wykonaniu zobowiązania. Uprawnienie wierzyciela do żądania spełnienia świadczenia może być realizowane przed popadnięciem dłużnika w opóźnienie. Za tą koncepcją opowiedziało się liczne grono przedstawicieli nauki⁹⁶⁹.

Stanowisko wiążące wymagalność roszczenia z początkiem terminu spełnienia świadczenia zostało poddane w krytyce. Zauważono brak celowości rozdzielenia w czasie obu zdarzeń, skoro do końca terminu spełnienia świadczenia wierzyciel nie dysponuje prawnymi środkami wyegzekwowania obowiązku. Pozbawienie wierzyciela możliwości podjęcia działań, służących dochodzeniu roszczenia na drodze sądowej, mimo że jest ono wymagalne, przy jednoczesnym rozpoczęciu biegu terminu przedawnienia na podstawie art. 120 § 1 k.c., stoi w sprzeczności z istotą przedawnienia. Według krytyków, zastosowanie kwestionowanej teorii prowadziłyby do obciążenia wierzyciela negatywnymi skutkami bezczynności w realizowaniu jego prawa, mimo iż nie mógłby skutecznie skorzystać ze środków ochrony prawnej w celu egzekucji jego uprawnień⁹⁷⁰. Bezcelowe jest rozdzielanie terminu spełnienia świadczenia i wymagalności, bo dopiero bezskuteczny upływ terminu spełnienia świadczenia pociąga za sobą skutki prawnie doniosłe.

Na kanwie tej krytyki popularność zyskała druga koncepcja wyjaśniająca zależności między wymagalnością a terminem spełnienia świadczenia. Według niej, wymagalność nie powstaje z początkiem dnia lub okresu oznaczonego jako termin spełnienia świadczenia. Przyjmuje się, że wymagalność i koniec terminu spełnienia świadczenia co do zasady zbiegają się w czasie. W tej koncepcji zaznaczają się dwa nurty. Rozbieżność dotyczy kwestii, czy roszczenie uzyskuje status wymagalnego z początkiem ostatniego dnia terminu, czy z jego końcem⁹⁷¹. Według jednej linii orzeczniczej uznaje się, że roszczenie staje się wymagalne z nadejściem ostatniego dnia terminu spełnienia świadczenia⁹⁷². Wymagalność następuje w ostatnim dniu,

⁹⁶⁹ W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania - zarys wykładu*, s. 311; J. Dąbrowa, [w:] *System prawa cywilnego...*, s. 739-740; P. Drapała, *Glosa do wyroku SN z dnia 22 marca 2001 r.*, V CKN 769/00, [w:] PPH 2003/2, s. 49; A. Janiak, *Glosa do wyroku z 22 marca 2001 r.*, V CKN 769/00, [w:] PiP 2002/8, s. 109; Z. Klafkowski, *Przedawnienie w prawie cywilnym*, s. 73; W. Popiołek, [w:] *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz...*, s. 15; L. Stecki, *Opóźnienie w wykonaniu zobowiązań pieniężnych*, s. 28; K. Wyżyn-Urbaniak, *Ustawowe prawo odstąpienia od umowy wzajemnej jako środek ochrony wierzyciela w razie zwłoki dłużnika*, [w:] PS 1995/11-12, s. 40.

⁹⁷⁰ B. Kordasiewicz, [w:] SPP. *Prawo cywilne - cz. ogólna. Tom 2*, red. Z. Radwański, A. Olejniczak, s. 754-755.

⁹⁷¹ J. Jastrzębski, A. Koniewicz, *Wymagalność roszczeń...*, s. 37.

⁹⁷² Zob. uchwałę SN z 20.04.2012 r., III CZP 10/12, OSNC 2012/10/117; wyrok SN z 3.02.2006 r., I CSK 17/05 (niepubl.); wyrok SN z 17.10.2008 r., I CSK 100/08, OSNC-ZD z 2009 r., nr 3, poz. 63; wyrok SN z 23.04.2003

w którym dłużnik może spełnić świadczenie zgodnie z treścią zobowiązania. Pogląd ten zyskał poparcie części przedstawicieli nauki prawa⁹⁷³. Według zaś zwolenników drugiego nurtu, wymagalność roszczenia przypada na dzień następujący po (ostatnim) dniu terminu spełnienia świadczenia⁹⁷⁴. W orzecznictwie stanowisko to jest szeroko reprezentowane⁹⁷⁵. W nauce prawa zgłoszono również rozwiązanie kompromisowe, w myśl którego określenie chwili, w której roszczenie staje się wymagalne, zależy od tego, czy zobowiązanie jest terminowe czy też bezterminowe⁹⁷⁶.

Zestawiając wypowiedzi orzecznictwa i nauki prawa, poczynione na tle przepisów ogólnych prawa cywilnego, z analizowaną konstrukcją, można zauważyć ciekawą prawidłowość. Choć problem wymagalności ma na gruncie odpowiedzialności za szkodę planistyczną znaczenie praktyczne, nie jest on szerzej dyskutowany. W nielicznych orzeczeniach, w których sądy zajmowały się ustaleniem wymagalności roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, można zauważyć daleko idącą niekonsekwencję. Trudno wskazać dominujący pogląd, w dodatku część wypowiedzi stoi w sprzeczności z koncepcją wypracowaną na podstawie ogólnych przepisów prawa cywilnego, w myśl której wymagalność zbiega się z terminem spełnienia świadczenia. Jednocześnie, przedstawiane w odniesieniu do odpowiedzialności za szkodę planistyczną stanowiska nie są w żaden sposób uzasadniane, stanowiąc wpadkowe tylko zagadnienia w rozsądzanych sprawach. W orzecznictwie można znaleźć zarówno pogląd, że roszczenia o naprawienie szkody planistycznej stają się wymagalne w dniu wejścia w życie planu⁹⁷⁷, jak i - w dniu, w którym mija sześć miesięcy od wejścia w życie planu⁹⁷⁸. W opozycji do tych twierdzeń zostało też przedstawione stanowisko, że wymagalność tych roszczeń przypada dopiero na dzień następujący po upływie sześciomiesięcznego terminu spełnienia świadczenia⁹⁷⁹. W doktrynie można odnotować pojedyncze wypowiedzi dotyczące

r., I CKN 316/01, OSNC z 2004 r., nr 7-8, poz. 117; wyrok SN z 27.09.2013 r., I CSK 690/12, lex 1396296; wyrok SN z 28.10.2015 r., II CSK 822/14, lex 1930449.

⁹⁷³ P. Machnikowski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 418; T. Wiśniewski, [w:] Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom I-II, red. G. Bieniek, s. 502; P. Zakrzewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 983.

⁹⁷⁴ J. Jastrzębski, A. Koniewicz, Wymagalność roszczeń..., s. 39; M. Gumularz, Glosa do wyroku SN z dnia 30 czerwca 2011 r., III CSK 282/10, [w:] LEX/el. 2012; M. Lemkowski, Glosa do wyroku z 8 marca 2002 r., III CKN 548/00, [w:] MP 2003/22, s. 1047; Z. Radwański, A. Olejniczak, Zobowiązania..., s. 287.

⁹⁷⁵ Zob. uchwałę SN z 26.11.2009 r., III CZP 102/09, lex nr 530777; uchwałę SN z 20.04.2012 r., III CZP 10/12, OSNC z 2012 r., nr 10, poz. 117; uchwałę SN z 5.11.2014 r., III CZP 76/14, OSNC 2015, nr 7-8, poz. 86; wyrok SN z 2.03.2017 r., V CSK 395/16, lex nr 2254806.

⁹⁷⁶ E. Jaroń, W. Dubis, Odsetki za opóźnienie co do nienależnego świadczenia, [w:] Rej. 2000/1, s. 92.

⁹⁷⁷ Zob. wyrok SA w Krakowie z 27.03.2015 r., I ACa 74/15, lex nr 1679920; wyrok SO we Wrocławiu z 15.10.2014 r., I C 1856/12, lex nr 1848370.

⁹⁷⁸ Zob. wyrok SA w Poznaniu z 11.01.2017 r., I ACa 776/16, lex nr 2663136.

⁹⁷⁹ Zob. wyrok SA w Warszawie z 7.09.2016 r., VI ACa 1526/15, LEX nr 2139367.

wymagalności roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. M. Myśliwiec⁹⁸⁰ uważa, że wymagalność omawianych roszczeń następuje w dacie wejścia w życie planu. Ł. Dumin i G. Kuźma⁹⁸¹ taki sam pogląd wyrazili w odniesieniu do roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. J. J. Zięty uznaje natomiast, że wszystkie roszczenia o naprawienie szkody planistycznej stają się wymagalne z upływem terminu spełnienia świadczenia, którego bieg rozpoczyna się w dniu złożenia wniosku z art. 36 ust. 9 u.p.z.p. W jego ocenie skierowanie sprawy na drogę sądową przed upływem sześciu miesięcy od tej czynności stanowi negatywną przesłankę wytoczenia powództwa, która może spowodować jego oddalenie jako przedwczesnego⁹⁸². A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz i A. Kosicki, zajęli zbliżone stanowisko, aczkolwiek przemilczeli problem skutków wytoczenia powództwa przed upływem terminu spełnienia świadczenia⁹⁸³. Z. Niewiadomski⁹⁸⁴, M. Kotulski⁹⁸⁵ i R. Lewicka⁹⁸⁶ różnicują zaś dzień, w którym roszczenia o naprawienie szkody planistycznej stają się wymagalne, w zależności od ich rodzaju. W ocenie Autorów, roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. są wymagalne z dniem wejścia w życie miejscowego planu. Skutek ten względem roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. następuje natomiast z dniem zbycia nieruchomości.

W mojej ocenie, roszczenie uzyskuje przymiot wymagalnego z końcem upływu terminu spełnienia świadczenia. Podzielić należy krytyczne uwagi zgłoszone w nauce prawa odnośnie do dominującej w orzecznictwie koncepcji, że wymagalność roszczenia przypada w ostatnim dniu terminu spełnienia świadczenia. Słusznie zarzuca się temu zapatrywaniu brak należytej konsekwencji, wynikający z jednoczesnego kwestionowania poglądu o zbiegu wymagalności z pierwszym dniem terminu spełnienia świadczenia i wyboru rozwiązania, według którego wymagalność następuje w ostatnim dniu terminu spełnienia świadczenia. Zaproponowane w orzecznictwie rozwiązanie powiela bowiem wady stanowiska odrzucanego. Roszczenie staje się wymagalne z początkiem dnia następującego po ostatnim dniu, w którym dłużnik może spełnić świadczenie w terminie.

Przenosząc poczynione rozważania na płaszczyznę analizowanej instytucji, na wstępie należy stwierdzić, że wskazanie chwili nadejścia wymagalności roszczeń o naprawienie szkody

⁹⁸⁰ M. Myśliwiec, *Roszczenia właściciela nieruchomości...*, s. 19.

⁹⁸¹ Ł. Dumin, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 231.

⁹⁸² J. J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 51.

⁹⁸³ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...*, s. 475.

⁹⁸⁴ Z. Niewiadomski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 338.

⁹⁸⁵ M. Kotulski, *Odpowiedzialność w planowaniu przestrzennym...*, s. 500.

⁹⁸⁶ R. Lewicka, *Finansowe skutki...*, s. 163, 165.

planistycznej zależy od dokonania ewentualnych modyfikacji terminu spełnienia świadczenia przez strony. Jeśli strony nie zdecydowały się na zmianę ustawowego terminu spełnienia świadczenia, roszczenia o naprawienie szkody planistycznej na podstawie art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. staną się wymagalne po upływie sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. Od dnia następującego po dniu, w którym upływa termin sześciu miesięcy od złożenia wniosku, wierzyciel może skutecznie domagać się wykonania roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. z wykorzystaniem przymusu państwowego. Jeżeli strony dokonały zaś modyfikacji długości terminu spełnienia świadczenia, roszczenia o naprawienie szkody planistycznej staną się wymagalne po upływie terminu wynikającego z zawartego porozumienia. Zmiana długości terminu spełnienia świadczenia w drodze umowy zawartej po jego rozpoczęciu jest dopuszczalna i pociągnie za sobą odpowiednio spowolnienie albo przyspieszenie wymagalności roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. Powyższe reguły są uniwersalne dla wszystkich środków ochrony prawnej wierzyciela w odpowiedzialności za szkodę planistyczną. Roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. stają się więc wymagalne z końcem ostatniego dnia terminu spełnienia świadczenia, którego długość wynika z ustawy albo umowy stron.

W świetle zajętego stanowiska za nieprzekonujący należy uznać pogląd wyrażony w wyroku SA w Krakowie z 27.03.2015 r., I ACa 74/15 i w wyroku SO we Wrocławiu z 15.10.2014 r., I C 1856/12, według którego wymagalność roszczeń o naprawienie szkody planistycznej przypada w dniu wejścia w życie planu. Podobnie, odrzucić przyjdzie także pogląd zawarty w wyroku SA w Poznaniu z 11.01.2017 r., I ACa 776/16, w myśl którego wymagalność tych roszczeń należy wiązać z upływem sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie planu. Pierwsze z cytowanych zapatrywań wynika z mylnego utożsamienia wymagalności roszczenia z chwilą jego powstania, natomiast drugie polega na błędnej wykładni art. 120 § 1 k.c.

Powyższe trzeba uzupełnić o twierdzenie, że powództwo wytoczone jeszcze przed upływem terminu spełnienia świadczenia nie byłoby przedwczesne, jeśli podmiot odpowiedzialny za szkodę odmówiłby wykonania zobowiązania, nie uznając go co do zasady lub wysokości, zanim skończyłby bieg termin sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. Wobec jednoznacznego stanowiska dłużnika nieuzasadnione byłoby, aby wierzyciel musiał w takiej sytuacji oczekiwać na upływ terminu spełnienia świadczenia.

4.3.3. Początek biegu terminu przedawnienia roszczeń

Ustaliwszy reguły określania terminu spełnienia świadczenia i chwili nadejścia wymagalności roszczeń o naprawienie szkody planistycznej, można podjąć rozważania na temat początku biegu terminu przedawnienia roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Od prawidłowego wskazania początku biegu terminu przedawnienia zależy ocena, czy roszczenia o naprawienie szkody planistycznej uległy przedawnieniu. W orzecznictwie i doktrynie można odnotować nieliczne wypowiedzi w tym zakresie. Wydaje się dominować stanowisko, że bieg przedawnienia roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zaczyna się w dniu wejścia w życie planu miejscowego⁹⁸⁷. W orzecznictwie pogląd ten został wyrażony w wyroku SN z 20.10.2016 r., II CSK 53/16⁹⁸⁸ oraz w wyroku SA w Krakowie z 27.03.2015 r., I ACa 74/15⁹⁸⁹. W nauce prawa tożsame zapatrywanie w odniesieniu nie tylko do roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., ale też z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. zaprezentowali M. Nowak⁹⁹⁰, R. Lewicka⁹⁹¹ i T. Sobel⁹⁹². Pozostający w opozycji do większości przedstawicieli doktryny, A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz i A. Kosicki utrzymują zaś, że bieg terminu przedawnienia roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. rozpoczyna się z upływem sześciu miesięcy od złożenia wniosku⁹⁹³.

Ustalenie chwili rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia musi nastąpić z uwzględnieniem treści art. 120 k.c. w zw. z art. 455 k.c. Przypomnieć należy, że pierwszy z powołanych przepisów nakazuje liczyć bieg terminu przedawnienia od dnia, w którym roszczenie stałoby się wymagalne, gdyby czynność uprawnionego, od której zależy wymagalność roszczenia, została przez niego podjęta w najwcześniejszym możliwym terminie. Ustawodawca nie wyznacza początku biegu przedawnienia na dzień, w którym wierzyciel najwcześniej dokonał czynności, od której zależy postawienie roszczenia w stan wymagalności, lecz na dzień, w którym byłoby ono wymagalne, gdyby ta czynność została podjęta możliwie najwcześniej. Zastosowanie tej zasady do omawianych roszczeń prowadzi do wniosku, że o początku biegu przedawnienia nie decyduje dzień złożenia dłużnikowi wniosku o naprawienie szkody, ale dzień, w którym wniosek ten mógł być najwcześniej złożony. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. chwilą tą jest dzień wejścia w życie planu

⁹⁸⁷ Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 334; E. Lewańska, Przedawnienie roszczeń..., s. 448.

⁹⁸⁸ Zob. wyrok SN z 20.10.2016 r., II CSK 53/16, lex nr 2152384, OSNC 2017/7-8/84.

⁹⁸⁹ Zob. wyrok SA w Krakowie z 27.03.2015 r., I ACa 74/15, lex nr 1679920.

⁹⁹⁰ M. J. Nowak, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 198.

⁹⁹¹ R. Lewicka, Finansowe skutki..., s. 165.

⁹⁹² T. Sobel, Roszczenia właściciela...(cz. II), s. 49.

⁹⁹³ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu..., s. 475.

miejscowego. Trzeba jednak pamiętać, że w przypadku odpowiedzialności za szkody planistyczne określony w ustawie termin spełnienia świadczenia powoduje przesunięcie w czasie nadejścia wymagalności roszczeń o sześć miesięcy. W rezultacie, bieg terminu przedawnienia roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. rozpocznie się z upływem sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie planu miejscowego. Jest to bowiem dzień, w którym najwcześniej roszczenia te mogłyby stać się wymagalne, gdyby wierzyciel podjął działanie ukierunkowane na postawienie ich w stan wymagalności. Inaczej wypadnie zastosowanie analizowanej normy prawnej w odniesieniu do roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Początek biegu terminu przedawnienia tego roszczenia nie może rozpocząć się wcześniej niż w chwili jego powstania, czyli z dniem zbycia nieruchomości. Przeniesienie nieruchomości może nastąpić w dowolnej chwili w ciągu pięciu lat od dnia wejścia w życie miejscowego planu. Nie w każdym stanie faktycznym uprawnienie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. będzie więc istnieć już w dniu, w którym miejscowy plan stał się obowiązujący. Początek biegu terminu przedawnienia roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. rozpocznie się zatem po upływie sześciu miesięcy od dnia, w którym miało miejsce zbycie nieruchomości, chyba że strony umową zmieniły długość terminu spełnienia świadczenia. Dla oznaczenia początku biegu terminu przedawnienia nie ma jednak znaczenia, czy wierzyciel rzeczywiście dopełnił formalności złożenia wniosku, o którym mowa w art. 37 ust. 9 u.p.z.p., w dniu wejścia w życie miejscowego planu albo w dniu zbycia nieruchomości – w zależności od dochodzonego roszczenia. Początek biegu terminu przedawnienia roszczeń nie wypadnie więc zawsze w dniu, w którym staną się one wymagalne. Art. 120 § 1 k.c. nie wymaga bowiem nabycia przez roszczenia statusu wymagalnych, ażeby mógł względem nich rozpocząć bieg termin przedawnienia.

Dominujący pogląd, w myśl którego bieg terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody planistycznej miałby rozpoczynać się w dniu wejścia w życie planu, nie uwzględnia dyspozycji art. 120 k.c. w zw. z art. 455 k.c. Gdyby bowiem wierzyciel w tym dniu złożył wniosek o spełnienie świadczenia, stałoby się ono wymagalne dopiero po upływie sześciu miesięcy, o ile strony nie uzgodniłyby innego terminu. Podobnym błędem obarczone jest drugie ze zgłoszonych w doktrynie stanowisk, w myśl którego za początek biegu terminu przedawnienia uznać trzeba dzień następujący po upływie sześciu miesięcy od złożenia wniosku. Przyjmując powyższe założenie, roszczenia, względem których nie został złożony wniosek z żądaniem spełnienia świadczenia, w ogóle nie ulegałyby przedawnieniu.

Na koniec rozważyć warto szczególną sytuację, gdy uchwała w sprawie przyjęcia nowego albo zmiany istniejącego miejscowego planu zostaje zaskarżona do sądu administracyjnego. Część przedstawicieli nauki prawa utrzymuje, że bieg terminu przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej należy wówczas liczyć dopiero od dnia uprawomocnienia się wyroku w postępowaniu mającym na celu kontrolę legalności aktu prawa miejscowego⁹⁹⁴. W ocenie Autorów problematyczna jest możliwość wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały w sprawie przyjęcia miejscowego planu. Wychodząc z założenia, że bieg terminu przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej rozpoczyna się w dniu wejścia w życie planu miejscowego, Autorzy krytycznie ocenili sytuację, w której podczas wieloletniego postępowania sądowoadministracyjnego mogłoby dojść do przedawnienia roszczeń. Według nich, przedawnienie roszczeń w trakcie postępowania w przedmiocie oceny legalności uchwały o przyjęciu miejscowego planu naruszałoby konstytucyjną zasadę państwa prawa i byłoby zarazem nadużyciem prawa podmiotowego.

Uwadze Autorów, postulujących przesunięcie początku biegu terminu przedawnienia do dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego uchodzi, że w opisanej sytuacji terminy przedawnienia i prekluzji w ogóle nie rozpoczynają biegu z chwilą uchwalenia albo zmiany miejscowego planu. Art. 61 § 3 p.p.s.a. stanowi podstawę wstrzymania na wniosek skarżącego przez sąd administracyjny wykonania aktu prawa miejscowego. W nauce prawa i orzecznictwie przyjmuje się na ogół, że przepis ten obejmuje także możliwość wstrzymania wykonania planu miejscowego⁹⁹⁵. Analogiczne uprawnienie zostało zastrzeżone w art. 61 § 2 pkt 3 p.p.s.a. na rzecz właściwego organu administracji. Wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego nie może nastąpić zgodnie z literalnym brzmieniem obu przepisów po chwili jego wejścia w życie⁹⁹⁶. Organ też może wstrzymać wykonanie uchwały lub zarządzenia poza postępowaniem skargowym przed sądem administracyjnym. Podobne uprawnienia zostały przyznane wojewodzie w postępowaniu nadzorczym w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia na podstawie art. 91 ust. 2 u.s.g. w zw. z art. 3 ust. 2 i art. 12

⁹⁹⁴ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, Roszczenia właściciela..., s. 107-109.

⁹⁹⁵ P. Zaborniak, Wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego generalnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, [w:] ATDP 2008, Nr 3, s. 52. Odmiennie: postanowienie WSA we Wrocławiu z 6.08.2010, II SA/Wr 375/10, lex nr 772303; postanowienie WSA we Wrocławiu z 15.07.2010 r., II SA/Wr 281/10, lex nr 674583; postanowienie WSA z 11.05.2010 r., II SA/Wr 221/10, lex nr 674569; postanowienie NSA z 25.05.2009 r., II OZ 455/09, lex nr 564242. W powyższych orzeczeniach niesłusznie uznano miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego za akt niepodlegający wykonaniu, a zatem taki, którego wykonanie nie może być wstrzymane.

⁹⁹⁶ M. Bogusz, Dopuszczalność wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, [w:] GSP 2019/2, s. 476; P. Zaborniak, Wstrzymanie wykonania aktu..., s. 50-52. Zob. też uchwałę (7) sędziów z 15.05.2000 r., OPS 1/00, ONSA 2000/4, poz. 134.

w.a.r.w. Wstrzymanie wykonania planu miejscowego powoduje przesunięcie w czasie chwili, w której zacznie on kształtować prawa i obowiązki obywateli. W rezultacie, w zależności od etapu zaawansowania procedury uchwałodawczej, organy administracji są zobowiązane do zaniechania niedoszłej publikacji przyjętego planu miejscowego w dzienniku urzędowym województwa albo do przyjęcia fikcji, że upływ *vacatio legis* nie spowodował jego wejścia w życie, jeśli do publikacji w dzienniku urzędowym już doszło. Wstrzymanie wykonania aktu prawa miejscowego w kształcie funkcjonującym w porządku prawnym stoi na przeszkodzie rozpoczęciu biegu terminów materialnoprawnych, ponieważ do czasu wejścia w życie planu miejscowego roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. nie istnieją. W rezultacie, nie rozpoczyna się bieg terminu przedawnienia tych roszczeń. Nie uruchomi się też bieg terminu zawitego po wstrzymaniu wykonania planu miejscowego, bo ustawa również wiąże początek tego terminu z chwilą jego wejścia w życie. Analizowany przypadek nie może więc spowodować utraty przez wierzyciela roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. W sytuacji odwrotnej, gdy nie dochodzi do wstrzymania wykonania planu miejscowego, a po dniu jego wejścia w życie zapada w trybie nadzorczym lub skargowym rozstrzygnięcie stwierdzające jego nieważność albo wydanie go z naruszeniem prawa, wierzyciel może bez przeszkód wykonywać swoje prawa przed zakończeniem tychże postępowań. Nietrafiony jest zarzut, że rozwiązanie tego rodzaju nie jest racjonalne z punktu widzenia ekonomii procesowej, gdyż zmusza wierzyciela do wszczęcia postępowania, które po ingerencji organu nadzorczego lub sądu może okazać się bezprzedmiotowe. Nie ulega wątpliwości, że w praktyce w takich sytuacjach sąd rozpoznający sprawę zainicjowaną przez wierzyciela w oparciu o roszczenia z art. 36 ust. 1 lub 3 u.p.z.p. mógłby zawiesić postępowanie na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 lub 3 k.p.c. do czasu prawomocnego rozpoznania skargi o stwierdzenie nieważności lub też zakończenia kontroli legalności tego aktu ostateczną decyzją wojewody. Natomiast, w razie zaspokojenia nieistniejących roszczeń na podstawie planu miejscowego, którego nieważność stwierdzono po wykonaniu zobowiązania, zwrot nienależnego świadczenia odbywa się art. 36 ust. 5 lub 6 u.p.z.p.

4.4. Termin przedawnienia roszczeń

Kolejnym zagadnieniem pozostającym do rozwiązania w ramach problematyki dawności jest ustalenie terminu przedawnienia roszczeń z tytułu odpowiedzialności za szkodę planistyczną. W odniesieniu do poruszanych zagadnień pod pojęciem „terminu przedawnienia roszczeń” należy rozumieć czas wyznaczony na dochodzenie roszczeń. Z poczynionych już rozważań

wynika, że dla rozstrzygnięcia tej kwestii są właściwe reguły ogólne prawa cywilnego z art. 118 k.c. zarówno dla roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jak również z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Zgodnie z powołanym przepisem w grę wchodzi przede wszystkim podstawowy, sześcioletni termin przedawnienia. Pojawia się jednak pytanie, czy w razie, gdy poszkodowanym jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą, przysługujące mu roszczenia są ograniczone trzyletnim terminem przedawnienia. W praktyce najczęściej kontrowersji wzbudza przypadek spółek deweloperskich lub innych podobnych, których działalność gospodarcza polega na obrocie nieruchomościami lub ich zagospodarowaniu w celu wygenerowania zysku.

Dla zobrazowania zasygnalizowanego problemu warto nakreślić stan faktyczny, który stał się tłem dla oceny zasadności przypisywania trzyletniego terminu przedawnienia roszczeniu o odszkodowanie za poniesioną szkodę rzeczywistą albo wykup nieruchomości lub jej części. Wyrokiem SA w Krakowie z 27.03.2015 r., I ACa 74/15 została oddalona apelacja od wyroku oddalającego powództwo pewnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przeciwko gminie wywiedzione na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Spółkę zawiązano w celu zakupu prawa do nieruchomości oraz realizacji na nich inwestycji w postaci lokali użytkowych i mieszkalnych. Nabyte nieruchomości były objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy W. przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w W. nr XX/157/2000 z dnia 15.12.2000 r. Na mocy tego planu nieruchomości spółki z o.o. były położone na obszarze przeznaczonym dla realizacji usług, administracji, gastronomii i obsługi turystyki. W dniu 14.03.2008 r. uchwalono kolejny plan miejscowy obejmujący teren Gminy W. Nowa regulacja planistyczna weszła w życie w dniu 30.05.2008 r. Nieruchomości będące własnością spółki znalazły się na terenie przeznaczonym na cele zabudowy usługowej z dopuszczalnością wznoszenia mieszkań w budynkach usługowych z wyłączeniem parteru. Pozwem wniesionym po 1.06.2011 r. spółka zażądała zasądzenia odszkodowania za uniemożliwienie korzystania w dotychczasowy sposób z nieruchomości w związku ze zmianą planu miejscowego. Rozpoznający sprawę w pierwszej instancji, SO w Krakowie oddalił powództwo, uwzględniając zarzut przedawnienia wynikający ze skierowania sprawy o roszczenie związane z działalnością gospodarczą na drogę sądową po upływie trzech lat od dnia wejścia w życie planu. Sąd przyjął, że powódka jest spółką celową, której działania były w całości nakierowane na realizację inwestycji o charakterze komercyjnym. W ocenie sądu żaden przepis, w szczególności art. 118 k.c., nie zawęża pojęcia roszczenia związanego z działalnością gospodarczą. Poza tym nie musi ono wynikać ze stosunków kontraktowych przedsiębiorcy. Sąd pierwszej instancji odwołał się do linii orzeczniczej SN, dopuszczającej kwalifikację roszczeń jako związanych z działalnością

gospodarczą poza relacjami obustronnie profesjonalnymi. Kontynuowanie przez powodową spółkę prac inwestycyjnych po tym, jak uchwalono plan miejscowy wprowadzający ograniczenia zostało ocenione za działanie w ramach ryzyka gospodarczego. Sąd zauważył także, że w razie ukończenia inwestycji roszczenia związane z wynajmem lub dzierżawą wchodziłyby w zakres przedmiotu działalności gospodarczej. Sąd podkreślił, że zgłoszone roszczenie niewątpliwie pozostaje w normalnym i funkcjonalnym związku z prowadzeniem działalności gospodarczej. SA w Krakowie podzielił ocenę stanu faktycznego i prawnego sądu pierwszej instancji. Powołana w apelacji przez stronę powodową uchwała SN z 14.05.1998 r., III CZP 12/98⁹⁹⁷ w ocenie sądu apelacyjnego zapadła na gruncie innego niż podlegający osądowi stanu faktycznego, ponieważ odnosi się do sytuacji, w których roszczenie nie wynika z działania nakierowanego na wytwarzanie dóbr materialnych czy usług i jest skierowane do podmiotu pozostającego z powodem w stosunkach zależności, nie zaś partnerstwa. Zdaniem sądu drugiej instancji w ocenianym stanie faktycznym sytuacja kształtuje się dokładnie na odwrót, bo roszczenie spółki wynika z uniemożliwienia wykonania inwestycji, która miała stanowić główny przedmiot jej działalności i była celem jej związania. Celem inwestycji było wytworzenie dóbr materialnych i czerpanie zysków z ich sprzedaży, zaś po stronie pozwanej występuje podmiot niepowiązany z powodową spółką. W rezultacie, roszczenie powódki jest nie tylko związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa, ale przede wszystkim - działalności gospodarczej⁹⁹⁸.

W nowszym orzecznictwie dominuje jednak pogląd przeciwny, zgodnie z którym roszczenia o naprawienie szkody planistycznej nie pozostają w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej⁹⁹⁹. Dla ilustracji tego stanowiska można przytoczyć wyrok SN z 20.10.2016 r., II CSK 53/16. Wyrok zapadł w sprawie, w której występująca w roli powódki spółka akcyjna skierowała przeciwko gminie pozew, żądając odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę ewentualnie wykupienia prawa użytkowania wieczystego częściowo zabudowanej nieruchomości. Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo, uznając, że roszczenie uległo przedawnieniu. W ocenie sądu należało przyjąć trzyletni termin przedawnienia ze względu na związek roszczenia z prowadzoną działalnością gospodarczą, oznaczając jego początek na

⁹⁹⁷ Zob. uchwałę z 14.05.1998 r., III CZP 12/98, OSNC 1998 nr 10, poz. 151, OSP 1998 nr 12, poz. 215, Wokanda 1998 nr 7, poz. 1.

⁹⁹⁸ Zob. wyrok SA w Krakowie z 27.03.2015 r., I ACa 74/15, lex nr 1679920.

⁹⁹⁹ Zob. wyrok SN z 20.10.2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017/7-8/84; wyrok SA w Poznaniu z 11.01.2017 r., I ACa 776/16, lex nr 2663136; wyrok SN z 10.01.2017 r., V CSK 222/16, lex nr 2261751; wyrok SA w Warszawie z 27.02.2020 r., V ACa 621/19, lex nr 2978514; wyrok SA w Białymstoku z 20.09.2017 r., I ACa 253/17, lex nr 2390598; wyrok SA w Poznaniu z 11.01.2017 r., I ACa 776/16, lex nr 2663136.

dzień następujący po dniu wejścia w życie miejscowego planu stanowiącego źródło szkody, co w stanie faktycznym sprawy przypadło na dzień 4.07.2002 r. Według sądu roszczenia powódki przedawniły się w dniu 5.07.2005 r. Sąd przyjął, że są one związane z działalnością gospodarczą, ponieważ ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wynikały ze zmiany przeznaczenia nieruchomości, na której był zlokalizowany główny zakład produkcji oraz siedziba spółki. W wyniku tej zmiany niemożliwe stało się prowadzenie przez powódkę zakładu przemysłowego, co było jednym z jej podstawowych przedsięwzięć gospodarczych. Zdaniem sądu pierwszej instancji ograniczenie możliwości produkcyjnych jest wystarczające, aby przyjąć, że roszczenie jest przynajmniej pośrednio związane z działalnością gospodarczą powódki. SA w Poznaniu w pełni podzielił wywody zawarte w zaskarżonym wyroku i oddalił apelację powódki. Strona powodowa wniosła skargę kasacyjną, a SN ją uwzględnił, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania. SN wywiódł, że roszczenia powstające w odpowiedzialności za szkodę planistyczną nie są związane działalnością gospodarczą, lecz z normotwórczą aktywnością gminy. Skoro roszczenie powódki nie pozostaje w związku z jej działalnością gospodarczą, nie uległo przedawnieniu. SN opisał występujące w orzecznictwie rozbieżności dotyczące rozumienia istoty tego związku, wskazując, że formuła normalnego, funkcjonalnego związku między zdarzeniem prawnym leżącym u podstaw roszczenia a działalnością gospodarczą jest różnie pojmowana. Przedstawivszy aktualne wypowiedzi orzecznictwa, SN opowiedział się za węższym ujęciem związku roszczenia z prowadzoną działalnością gospodarczą. Uzasadniając stanowisko, argumentował, że skutki uchwalenia planów miejscowych dotyczą właścicieli albo użytkowników wieczystych niezależnie od tego, czy nieruchomość objęta zakresem regulacji była wykorzystywana na potrzeby działalności gospodarczej. Ostatecznie, uznał, że roszczenia powódki nie powinny być uznane za pochodną stosunku prawnego powstałego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej¹⁰⁰⁰.

Przedstawiciele doktryny niemalże jednogłośnie opowiadają się za przyjęciem jednolitego, sześcioletniego terminu przedawnienia dla roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.¹⁰⁰¹. Najbardziej bodaj rozbudowaną argumentację wspierającą dominujące stanowisko przytoczyli wspólnie: A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki¹⁰⁰². Autorzy podnoszą, że roszczenia

¹⁰⁰⁰ Zob. wyrok SN z 20.10.2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017/7-8/84.

¹⁰⁰¹ Z. Niewiadomski, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 334; M. J. Nowak, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., s. 197; E. Lewańska, Przedawnienie roszczeń..., s. 448; R. Lewicka, Finansowe skutki..., s. 164; T. Sobel, Roszczenia właściciela... (cz. II), s. 49.

¹⁰⁰² A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, Roszczenia właściciela..., s. 107-109.

o naprawienie szkody planistycznej nie powstają na tle stosunków prawnych opartych na równorzędności podmiotów. Przeciwnie, gmina, wykonując zadania z zakresu planowania przestrzennego, występuje względem właścicieli albo użytkowników wieczystych jako podmiot nadrzędny. Brak równowagi zaznaczający się na etapie wykonywania władztwa planistycznego przekreśla w ich ocenie możliwość uznania roszczeń o naprawienie szkody planistycznej za związane z działalnością gospodarczą¹⁰⁰³. Zdaniem Autorów zróżnicowanie długości terminów przedawnienia roszczeń powstających w efekcie naruszenia własności stałoby w sprzeczności z konstytucyjnym obowiązkiem udzielenia jednakowej dla wszystkich podmiotów gwarancji ochrony własności. Ponadto, nie można byłoby pogodzić trzyletniego terminu przedawnienia z pięcioletnim terminem zawitym do zgłoszenia roszczenia o zapłatę odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości. Przyjęcie, że podmioty prowadzące działalność gospodarczą mogą dochodzić roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. tylko w terminie trzyletnim, byłoby zabiegiem nieracjonalnym. Termin przedawnienia roszczeń z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. mijałby bowiem przed upływem terminu pięciu lat od dnia wejścia w życie planu miejscowego, a zatem przed upływem terminu do złożenia wniosku z żądaniem spełnienia świadczenia z tego tytułu¹⁰⁰⁴. Odmienne poglądy, według którego roszczenia o naprawienie szkody planistycznej z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., przedawniają się z upływem trzech lat, jeśli są związane z działalnością gospodarczą, zgłosili natomiast M. Drobyszewska i P. Cegielski¹⁰⁰⁵.

Analizę postawionego problemu powinno rozpocząć wyjaśnienie istoty związku roszczenia z prowadzoną działalnością gospodarczą. Pozostawiając poza zakresem rozważań kwestię zdefiniowania działalności gospodarczej, uwagę należy poświęcić zależności pozwalającej zastosować wobec danego roszczenia trzyletni termin przedawnienia. W orzecnictwie nie została wypracowana dotąd jednolita wykładnia związku między roszczeniem a działalnością gospodarczą relewantnego dla ustalenia terminu przedawnienia. Poza sporem pozostaje, że czynności te powinny być w normalnym, funkcjonalnym związku z zakresem działalności gospodarczej przedsiębiorcy, zwłaszcza z realizacją zadań mieszczących się w przedmiocie działalności tego podmiotu¹⁰⁰⁶. Rozbieżność stanowisk pojawia się na tle wyjaśnienia rodzaju oraz zakresu tej zależności. Poglądy judykatury mogą być zaliczone do jednej z dwóch linii

¹⁰⁰³ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu..., s. 480.

¹⁰⁰⁴ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, Roszczenia właściciela..., s. 107-109.

¹⁰⁰⁵ M. Drobyszewska, P. Cegielski, Jaki plan, taka wartość..., s. 46.

¹⁰⁰⁶ Zob. uchwałę SN z 11.06.1992 r., III CZP 64/92, OSNCP 1992, z. 12, poz. 225; wyrok SN z 26.11.1998 r., I CKU 108/98, lex nr 35647; uchwałę SN z dnia 22.07.2005 r., III CZP 45/05, OSNC 2006, nr 4, poz. 66; wyrok SN z 30.01.2007 r., IV CSK 356/06, niepubl., lex nr 276223; wyrok SN z 24.05.2012 r., II CSK 544/11, lex nr 1212807.

orzeczniczych. Według zwolenników szerokiej interpretacji tego związku każda, nawet pośrednia zależność pomiędzy zdarzeniem prawnym, z którego wierzyciel wywodzi skutki prawne, a jego działalnością gospodarczą uzasadnia ograniczenie możliwości skutecznego dochodzenia roszczenia krótszym terminem przedawnienia¹⁰⁰⁷. W myśl przeciwnego poglądu trzeba rozróżnić czynności związane z prowadzoną działalnością gospodarczą od pozostających w związku z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym. W tym celu wyróżnia się kategorię czynności związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa, które nie mają na celu produkcji dóbr materialnych, nie są ukierunkowane na zysk, ani związane z uczestnictwem w obrocie gospodarczym¹⁰⁰⁸.

W nauce prawa także nie wypracowano jednomyślnego stanowiska w omawianej kwestii. Pogląd, zgodnie z którym związek między roszczeniem a działalnością gospodarczą nie musi być bezpośredni, podzielają, w szczególności: B. Kordasiewicz, P. Machnikowski, M. Pyziak-Szafnicka, M. Mataczyński, N. Rycko, M. Saczywko, R. Trzaskowski, P. Zakrzewski¹⁰⁰⁹. Głosy odmienne zgłaszają natomiast: A. Jedliński i W. Kubala¹⁰¹⁰.

Pomimo przedstawionej rozbieżności, w orzecznictwie nie budzi kontrowersji, że roszczenie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej może stanowić element każdego węzła zobowiązaniowego, niezależnie od jego źródła: począwszy od umowy, bezpodstawnego wzbogacenia lub świadczenia nienależnego, skończywszy na czynach niedozwolonych oraz *negotiorum gestio*¹⁰¹¹. Zauważa się także, że *ratio legis* wprowadzenia krótszego terminu przedawnienia zasadza się na tym, żeby zachęcić podmioty profesjonalne, występujące względem siebie jako partnerzy w obrocie gospodarczym, do szybkiego wykonywania

¹⁰⁰⁷ Zob. uchwałę SN z 11.06.1992 r., III CZP 64/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 225; wyrok SN z 24.04.2003 r., I CKN 316/01, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 117; wyrok SN z 16.07.2003 r., V CK 24/02, OSNC 2004, nr 10, poz. 157; uchwałę SN z 25.11.2011 r., III CZP 67/11, Biul. SN 2011, nr 11, s. 7.

¹⁰⁰⁸ Zob. uchwałę (7) SN z 14.05.1998 r., III CZP 12/98, OSNC 1998/10/151.

¹⁰⁰⁹ B. Kordasiewicz, [w:] Prawo cywilne - cz. ogólna..., s. 719-723; M. Pyziak-Szafnicka, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna..., s. 1188; P. Machnikowski [w:] Kodeks cywilny..., s. 306; N. Rycko, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 960-963; M. Mataczyński, M. Saczywko [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 745; R. Trzaskowski, Roszczenia związane z prowadzeniem działalności w rozumieniu art. 118 k.c., [w:] PS 2006/2, s. 6; P. Zakrzewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 970-972.

¹⁰¹⁰ A. Jedliński, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 740; W. Kubala, Glosa do uchwały SN z 14.05.1998 r., III CZP 12/98, [w:] OSP 1998/12/215, s. 618.

¹⁰¹¹ Zob. uchwałę (7) SN z 14.05.1998 r., OSNC 1998/10/151; wyrok SA w Szczecinie z 4.09.2019 r., I AGa 49/19, lex nr 2719954; wyrok SN z 22.09.2005 r., IV CK 105/05, lex nr 346083; uchwałę SN z 26.04.2002 r., III CZP 21/02, OSNC 2002/12/149; wyrok SN z 16.07.2003 r., V CK 24/02, OSNC 2004/10/157; wyrok SN z 24.04.2003 r., I CKN 316/01, OSNC 2004/7-8/117; wyrok SN z 6.06.2012 r., III CSK 282/11, lex nr 1212813; uchwałę SN z 12.05.2017 r., III CZP 5/17, OSNC 2018/1/7.

przysługujących im praw¹⁰¹². Powołany pogląd ewoluował w kierunku rozszerzenia kręgu podmiotów, które mogą występować w roli strony w stosunku obligacyjnym, w którym funkcjonują roszczenia związane z działalnością gospodarczą. Obecnie przeważa koncepcja, według której roszczenie związane z prowadzoną działalnością gospodarczą może istnieć nie tylko w obrocie dwustronnie profesjonalnym, ale także w relacjach z konsumentem, lub innym dowolnym podmiotem, niewystępującym w roli partnera biznesowego¹⁰¹³. W nauce prawa przyjmuje się zgodnie, że uznanie roszczenia za związane z działalnością gospodarczą nie zależy od charakteru podmiotu, który z żądaniem tym występuje, lecz od kryteriów przedmiotowych¹⁰¹⁴.

W literaturze i orzecznictwie wydaje się aktualnie przeważać szerokie ujęcie zakresu roszczeń związanych z działalnością gospodarczą¹⁰¹⁵. Niemniej, na poziomie ustawodawstwa można dostrzec dążenia ukierunkowane na zrównywanie ochrony prawnej części przedsiębiorców z innymi podmiotami w stosunkach prawnych niemających charakteru zawodowego¹⁰¹⁶. Jako że nie zostały wypracowane jednoznaczne kryteria w orzecznictwie i w doktrynie, ocenę, czy są spełnione przesłanki umożliwiające zastosowanie terminu krótszego, przeprowadza się *ad casu*, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności¹⁰¹⁷.

Pomimo utrzymującej się dominacji szerokiej wykładni związku roszczenia z działalnością gospodarczą, należy opowiedzieć się za poglądem, że termin przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody planistycznej wynosi w każdym przypadku sześć lat. Nie jest słuszne twierdzenie, że roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. są związane z działalnością gospodarczą.

¹⁰¹² Zob. uchwałę (7) SN z 14.05.1998 r., OSNC 1998/10/151; wyrok SN z 6.06.2012 r., III CSK 282/11, lex nr 1212813.

¹⁰¹³ Zob. wyrok SN z 16.07.2003 r., V CK 24/02, OSNC 2004/10/157; wyrok SN z 24.04.2003 r., I CKN 316/01, OSNC 2004/7-8/117; wyrok SN z 2.04.2008 r., III CSK 302/07, lex nr 398487; wyrok SN z 12.12.2001 r., III CKN 28/01, niepubl.; wyrok SN z 10.10.2003 r., II CK 113/02, OSP 2004/11/141; wyrok SA w Katowicach z 15.11.2012 r., I ACa 674/12, lex nr 1236387; wyrok SA w Warszawie z 10.01.2013 r., VI ACa 917/12, lex nr 1369435; wyrok SN z 2.04.2008 r., III CSK 302/07, lex nr 398487.

¹⁰¹⁴ P. Zakrzewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 968-972.

¹⁰¹⁵ Zob. uchwałę SN z 25.11.2011 r., III CZP 67/11, Biul. SN 2011, nr 11, s. 7; wyrok SN z 30.01.2007 r., IV CSK 356/06, lex nr 276223. M. Pyziak-Szafnicka [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna..., s. 1188; P. Zakrzewski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz..., s. 970-972. Zob. przypisy nr 1012 i 1013.

¹⁰¹⁶ Przykładowo ustawa z 31.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U. 2019.1495 z dnia 2019.08.08) wprowadziła art. 385⁵ k.c., art. 556⁴ k.c., art. 556⁵ k.c. i art. 576⁵ k.c., na mocy których przedsiębiorcy jednoosobowi uzyskują ochronę taką jak konsumenci na gruncie przepisów o niedozwolonych postanowieniach umownych, rękojmi za wady rzeczy sprzedanej lub roszczeniach sprzedawcy w związku z wadliwością rzeczy sprzedanej, jeżeli czynność prawna bezpośrednio związana z ich działalnością gospodarczą nie ma dla nich charakteru zawodowego, w szczególności zaś wynikającego z przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej ujawnionej w CEIDG.

¹⁰¹⁷ Zob. uchwałę SN z 25.11.2011 r., III CZP 67/11, Biul. SN 2011, nr 11, s. 7.

Za trafne należy uznać zapatrywanie wyrażone w orzecznictwie, że uprawnienia wierzyciela z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego nie są związane z działalnością gospodarczą wierzyciela, lecz z normotwórczą działalnością gminy. Uchwalenie miejscowego planu nie stanowi następstwa działań przedsięwziętych przez przedsiębiorcę. Obywatele nie mają inicjatywy uchwałodawczej w zakresie podjęcia prac nad planem miejscowym, choć mogą składać wnioski o wprowadzenie określonego rozwiązania przestrzennego lub objęcie danego obszaru regulacją. Jednostka samorządu terytorialnego nie ma jednak obowiązku tego wniosku rozpatrzyć, a tym bardziej uwzględnić sugestii w nim zawartych¹⁰¹⁸. W nielicznych sytuacjach, gdy wniosek podmiotu prowadzącego działalność był impulsem do podjęcia przez organ uchwałodawczy prac nad przygotowaniem planu, jego przyjęcie niezmiennie pozostaje działaniem gminy, mieszczącym się w granicach udzielonego jej władztwa planistycznego, za które ponosi ona odpowiedzialność prawną. W zakresie swobodnej decyzji gminy leży także zaniechanie podejmowania nowej regulacji planistycznej lub jej zmiany. Obywatel nie może zaskarżyć odmowy rozpoczęcia prac nad planem miejscowym, ani wymusić jego uchwalenia. Podmiot składający wniosek o dokonanie zmian w planie miejscowym lub wnoszący uwagi do projektu uchwały w przedmiocie przyjęcia albo zmiany miejscowego planu nie może więc mieć pewności, czy prace nad nim zostaną podjęte, ani że zostanie on sporządzony zgodnie z jego zamysłem lub zmieniony w myśl jego oczekiwań, ani też nie został wyposażony w środki prawne pozwalające na wymuszenie określonych rozwiązań¹⁰¹⁹. Uwadze nie może też ująć, że tego rodzaju wniosek kieruje się do organu wykonawczego gminy, podczas gdy uchwała w przedmiocie planu miejscowego jest głosowana przez organ uchwałodawczy, czyli radę gminy. Poza tym, zgłoszenie wniosku o uchwalenie albo zmianę na danym terenie planu miejscowego trudno uznać za czynność związaną z działalnością gospodarczą, albowiem (poza przypadkami kancelarii prawniczych, nie mogących świadczyć usług deweloperskich) nie wpisuje się w przedmiot działalności przedsiębiorcy. Skoro podejmowanie działań przez gminę stanowi przejaw nieskrępowanego wykonywania przez nią władztwa planistycznego, nie sposób obronić twierdzenie, że zachodzi związek między prowadzeniem działalności gospodarczej a uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego. Powyższa konstatacja jest o tyle istotna, że źródło powstania roszczenia, którego związek z działalnością gospodarczą podlega ocenie, tkwi właśnie w uchwaleniu albo zmianie planu miejscowego.

¹⁰¹⁸ A. Fogel, Dochowanie władztwa planistycznego gminy wobec składania wniosków i uwag w postępowaniu planistycznym, [w:] Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, s. 42-43. Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne..., s. 117.

¹⁰¹⁹ J. Dziedzic-Bukowska, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz..., s. 217.

Ograniczenie praw rzeczowych na nieruchomości w następstwie uchwalenia albo zmiany planu dotyka uprawnionego niezależnie od tego, czy prowadzi działalność gospodarczą, czy też nie. Inny może być wprawdzie zakres naruszeń własności albo użytkowania wieczystego w przypadku wprowadzenia restrykcji na nieruchomości wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, inny zaś w razie nałożenia ograniczeń na nieruchomości, która temu celowi nie służy. Przyjęcie poglądu, że roszczenia przedsiębiorców przedawniają się z upływem lat trzech, prowadziłyby do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów, w sposób nieproporcjonalny do potencjalnych rozmiarów szkody. Przedsiębiorcy, będący potencjalnie najbardziej poszkodowanymi przez wykonywanie władztwa planistycznego, mieliby bowiem mniej czasu na dochodzenie swoich uprawnień na drodze sądowej niż pozostali uprawnieni, mający zwykle roszczenia mniejszych rozmiarów.

Ponadto, zróżnicowanie terminów przedawnienia roszczeń w zależności od posiadania statusu przedsiębiorcy mogłoby pociągać za sobą niezrozumiałe zróżnicowanie sytuacji prawnej osób prowadzących działalność gospodarczą i dopiero planujących jej podjęcie. Można wyobrazić sobie sytuację, w której podmiot planujący otworzyć działalność gospodarczą decyduje się na podjęcie pewnych działań jeszcze przed jej rozpoczęciem, np. uzyskuje decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na potrzeby wybudowania budynku wielorodzinnego. Problem polegałby na tym, że te same roszczenia co do rodzaju i wysokości mogłyby być ograniczone terminem sześcioletnim albo trzyletnim, w zależności tylko od tego, czy podmiot domagający się naprawienia szkody miałby w chwili jej powstania status przedsiębiorcy czy też jeszcze nie zdążyłby działalności zarejestrować.

Na koniec, należy podzielić uwagę zgłaszaną przez A. Plucińskiej-Filipowicz, T. Filipowicza, A. Kosickiego, że przypisanie roszczeniu przedsiębiorców wywodzonego z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. trzyletniego terminu przedawnienia nie dałoby się pogodzić z pięcioletnim terminem prekluzyjnym z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. Autorzy wskazują, że termin przedawnienia roszczeń z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. upływałby wcześniej niż termin zawity zastrzeżony do zgłoszenia dłużnikowi roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości¹⁰²⁰. Zauważyć wypada, że nie w każdym stanie faktycznym powstanie prawo do żądania odszkodowania, ponieważ istnienie tego roszczenia zależy od zbycia nieruchomości przez uprawnionego. Niemniej, gdyby przyjąć kwestionowany pogląd, niewątpliwie mogłyby zaistnieć sytuacje,

¹⁰²⁰ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, T. Filipowicz, *Roszczenia właściciela...*, s. 107-109.

gdy roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. ulegałoby przedawnieniu w terminie otwartym do jego zgłoszenia. Autorzy słusznie więc zarzucają, że skrócenie terminu przedawnienia roszczeń przedsiębiorców do lat trzech byłoby przejawem niekonsekwencji ustawodawcy. Roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., nie będąc związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, przedawniają się więc w terminie sześciu lat.

Wnioski końcowe

1. Początkowo w porządkach prawnych nie przewidywano odpowiedzialności za szkody wyrządzone w związku z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni przez władzę publiczną. Rozwój regulacji odpowiedzialności za szkodę planistyczną nastąpił w XX w., aczkolwiek pierwsze przepisy, które stanowiły dla niej podwaliny, zaczęły pojawiać się w Europie już w XIX w. Geneza tych przepisów tkwi w głębokiej zmianie stosunków społecznych i gospodarczych, narastającej od czasów rewolucji industrialnej. Gwałtowny wzrost liczby ludności doprowadził do intensyfikacji i poszerzenia aktywności władzy publicznej w planowaniu przestrzeni. Współcześnie nie jest możliwy harmonijny rozwój cywilizacyjny państw i społeczeństw poza systemem planowania i zagospodarowania przestrzeni. Ustawodawstwo ingerujące w zakres własności rozwija się dynamicznie, prowokując pytania o jego społeczne znaczenie i granice minimalnej ochrony.
2. Szkada planistyczna powstaje w związku z wykonywaniem przez gminę władztwa planistycznego, realizowanego w ramach przyznanej jej samodzielności. Miejscowy plan jest aktem normatywnym, regulującym stosunki prawnorzeczowe na obszarze gminy, która go przyjęła. Zgodnie z art. 87 ust. 2 K. jest też aktem prawa miejscowego o mocy powszechnie obowiązującej.
3. Następstwem przyjęcia miejscowego planu może być ograniczenie prawa własności nieruchomości w rozumieniu art. 140 k.c. przez ukształtowanie jego treści i pośrednio sposobu jego wykonywania. Regulacje miejscowego planu ograniczają tylko uprawnienia do korzystania z nieruchomości, nie wpływając na uprawnienie do rozporządzania nią. Szkodą planistyczną jest uszczerbek w dobrach i interesach prawnie chronionych właściciela, powstały w związku z uchwaleniem albo zmianą miejscowego planu. Uszczerbek ten jest rekompensowany tylko w zakresie, w jakim dotyka dóbr i interesów majątkowych.
4. Odpowiedzialność za szkodę planistyczną to całokształt ujemnych skutków prawnych obciążających – co do zasady – gminę (kryterium podmiotowe) w związku z uchwaleniem albo zmianą w granicach przyznanego gminie władztwa planistycznego (kryterium przedmiotowe) miejscowego planu lub planu rewitalizacji (kryterium czynnościowe).

Stosunek prawny łączący poszkodowanego z podmiotem odpowiedzialnym jest wpisany w konstrukcję zobowiązania cywilnoprawnego.

5. Odpowiedzialność za szkodę planistyczną została odmiennie ukształtowana w różnych porządkach prawnych. Polski ustawodawca podążył śladami niemieckiej regulacji, dość szeroko zakreślając podstawy tej odpowiedzialności. Przemawia za tym podobieństwo roszczeń przyznanych poszkodowanemu w razie uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, zarówno na płaszczyźnie ich przesłanek, jak i treści. Środki ochrony prawnej nie mają charakteru wyjątkowego, lecz zasadniczy. W prawie polskim przewidziano różne środki naprawienia szkody planistycznej, mające charakter pieniężny, jak i niepieniężny (odwrócone wywłaszczenie, umowa zamiany).
6. W prawie polskim odpowiedzialność za szkodę planistyczną można zaliczyć do szerszej kategorii odpowiedzialności za zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (za tzw. szkody legalne). Pomimo uregulowania w akcie prawnym należącym do gałęzi prawa administracyjnego, ma ona naturę cywilnoprawną. Występujące na jej gruncie odrębności nie pozwalają na zaliczenie jej do odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Niemniej, można jej przypisać pewne cechy charakterystyczne dla deliktów. Biorąc pod uwagę zarówno podobieństwa, jak też odmienności wobec kodeksowej regulacji czynów niedozwolonych, można uznać ją za należącą do odpowiedzialności *quasi*-deliktowej. Postulować można także wyróżnienie dla niej szczególnej podstawy odpowiedzialności cywilnej, którą można określić jako zasadę legalizmu bądź legalności. Odpowiedzialność za szkodę planistyczną spełnia funkcję kompensacyjną, repartycyjną, prewencyjną oraz represyjną. Ze względu na odszkodowawczy charakter odpowiedzialności najistotniejsze znaczenie ma funkcja kompensacyjna.
7. W polskim prawie odpowiedzialność za szkodę planistyczną znajduje silną podstawę aksjologiczną i konstytucyjną. Od strony aksjologicznej uzasadniają ją teorie odnoszące się do odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej: francuska koncepcja równości wobec ciężarów publicznych (*l'égalité devant les charges publiques*), i wypracowana w nauce prawa niemieckiego koncepcja *Lastengleichheitsprinzip*, *allgemeinen Aufopferungsgedanken* i *Vertrauensschaden*.

Konstytucyjną podstawę odpowiedzialności za szkodę planistyczną współtworzą art. 21 ust. 2 K. w zw. z art. 2 K. Z przepisów tych nie sposób wyprowadzić publicznego prawa podmiotowego do żądania naprawienia szkody planistycznej. Założeniem ustawodawcy jest, aby szkody legalne były rekompensowane tylko w wyjątkowych sytuacjach.

8. W ramach odpowiedzialności za szkodę planistyczną zostały przyznane poszkodowanemu różne środki ochrony prawnej, przewidziane przede wszystkim w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. stanowią podstawę prawną nabycia prawa podmiotowego względnego wynikającego z ingerencji w prawo podmiotowe bezwzględne (własności). Wiąż obligacyjna powstaje z mocy prawa w chwili, gdy uchwalony albo zmieniony plan miejscowy staje się skuteczny.
9. Na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, w sytuacji gdy uchwalenie albo zmiana planu miejscowego uniemożliwiły lub istotnie ograniczyły korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Aby dochodzić roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 albo pkt 2 u.p.z.p., uprawniony musi zachować tytuł prawny do nieruchomości aż do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowego.
10. Jeśli uchwalenie albo zmiana planu miejscowego spowodowały obniżenie wartości nieruchomości, w razie jej zbycia właściciel może żądać na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. odszkodowania równego utraconej wartości. Roszczenie to może powstać, jeśli właściciel nieruchomości nie skorzystał z uprawnień przewidzianych w art. art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. i nie zawarł z gminą umowy zamiany na podstawie art. 36 ust. 2 u.p.z.p. Obniżenie wartości nie musi być skutkiem przewidzianego w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z nieruchomości; może ono wynikać tylko ze zmiany przeznaczenia lub dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości sąsiedniej. Obniżenie wartości nieruchomości stanowi więc samodzielną przesłankę roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Zbycie nieruchomości, od którego zależy powstanie tego roszczenia, musi być odpłatne.
11. Roszczenia z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. mają charakter majątkowy, są zaskarżalne, przy czym ich dochodzenie przed sądem powszechnym jest ograniczone 6-letnim terminem

przedawnienia z art. 118 k.c. Roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. podlega dodatkowo także ograniczeniu 5-letnim terminem zawitym, który został zastrzeżony dla złożenia wniosku (wezwania do spełnienia świadczenia) z art. 37 ust. 9 u.p.z.p. Roszczenia z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. są zbywalne i dziedziczne, podczas gdy roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. nie mogą być przenoszone na inne podmioty w drodze czynności *inter vivos*.

Apendyks

1/ Bibliografia

- Adamiak Barbara, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2016
- Agopszowicz Antoni, Odpowiedzialność odszkodowawcza gmin według przepisów k.p.a. i ustawy o NSA, [w:] ST 1996/11
- Agopszowicz Antoni, Odpowiedzialność za szkody wyrządzone robotami górnictwami, Warszawa 1964
- Agopszowicz Antoni, Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w kodeksie postępowania administracyjnego, [w:] P. 1986/4
- Agopszowicz Antoni, Zarys systemu prawnego górnictwa, Katowice 1986
- Alterman Rachelle, *Takings International. A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*, Chicago 2010
- Antoszek Tomasz P., [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353-626, red. M. Gutowski, Warszawa 2019
- Ashworth William, *The Genesis of Modern British Town Planning: A Study in Economic and Social History of the Nineteenth and Twentieth Centuries*, London 1954
- Auby Jean-Bernard, *Le principe de non-indemnisation des servitudes instituées par application du code de l'urbanisme (article L. 160-5 du Code de l'Urbanisme)*, [w:] DV 1980/10
- Bagińska Ewa, [w:] Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji. SPA. Tom 12, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016
- Bagińska Ewa, Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej, Warszawa 2006
- Bagińska Ewa, Tendencje rozwojowe odpowiedzialności deliktowej w Europie w końcu XX i początkach XXI wieku, [w:] Materiały IV Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów Toruń 25-25 czerwca 2011 r., red. M. Nesterowicz, Warszawa 2012
- Balwicka-Szczyrba Małgorzata, Sylwestrzak Anna, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352), red. M. Habdas, M. Frasz, Warszawa 2018
- Banaszak Bogusław, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012
- Banaszak Bogusław, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2017
- Banaszczyk Zbigniew, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹⁰, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018
- Banaszczyk Zbigniew, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹⁰, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020
- Banaszczyk Zbigniew, Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, Warszawa 2015
- Banaszczyk Zbigniew, [w:] SPP. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna, red. M. Safjan, Warszawa 2012
- Banaszkiewicz Bolesław, Konstytucyjne prawo do własności, [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001
- Bar Ludwik, Kodeks budowlany. Przepisy i objaśnienia, Warszawa 1967
- Bar Ludwik, Ład przestrzenny w zagospodarowaniu przestrzennym (Nowa regulacja prawna), [w:] PiP 1995, z. 10-11
- Bardach Juliusz, Historia państwa i prawa Polski. Tom I. Do połowy XV wieku, Warszawa 1973
- Bartlett George, *Compensation – fair and full and neither less nor more, The Boydell lecture* 2013

Barnat Tadeusz, Roszczenia odszkodowawcze w kodeksie postępowania administracyjnego, [w:] PUG 1980/11

Battis Ulrich, [w:] *Baugesetzbuch. Kommentar*, red. W. Ernst, W. Zinkahn, W. Bielenberg, M. Krautzberger, München 2019

Bąkowski Tomasz, Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, Warszawa 2001

Bąkowski Tomasz, O skali normatywnej i wadze teoretycznej specustaw inwestycyjno-budowlanych oraz o motywach ich stanowienia, [w:] Specustawy inwestycyjno-budowlane, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020

Bąkowski Tomasz, Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012

Bąkowski Tomasz, [w:] Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne, red. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, Toruń 2004

Bąkowski Tomasz, Przyczyny nieporozumień powstałych wokół pojęcia wolności zabudowy w obowiązującym porządku prawnym, [w:] Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2016

Bąkowski Tomasz, Kaszubowski Krzysztof, 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

Bąkowski Tomasz, Samodzielność planistyczna gminy w zagospodarowaniu przestrzennym (Wybrane zagadnienia), [w:] GSP 2002, tom VIII

Bąkowski Tomasz, O wolności budowlanej *de lege lata* i *de lege ferenda*, [w:] GSP 2015, tom XXXIII

Bąkowski Tomasz, Rozpraszanie i koncentracja zabudowy jako problem prawny (tytułem wprowadzenia do szczegółowych rozważań), [w:] Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2018

Bąkowski Tomasz, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze 2004

Bąkowski Tomasz, Zakres swobody i władztwa planistycznego gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej, [w:] GSP 2017, tom XXXVIII

Berdysz Mariola (red.), [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w praktyce. Fachowy poradnik dla urbanistów, architektów i inżynierów budownictwa, Warszawa 2008

Białkowski Michał, Dowód *prima facie* w postępowaniu cywilnym dotyczącym szkód powstałych w związku z leczeniem, [w:] P. 2014/3-4

Białkowski Michał, Obniżenie standardu dowodu związku przyczynowego w „procesach medycznych”, [w:] P. 2020/2

Białowas Igor, Możliwości bezpośredniego wpływania przez obywatela na treść aktów gminnego planowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [w:] PPIA 2008/LXXVII

Bielecki Maciej, Brak renty planistycznej w przypadku darowizny nieruchomości – orzecznictwo, [w:] N. 2011/7

Bielecki Maciej, Kluczowe decyzje i umowy w inwestycjach budowlanych, Warszawa 2007

Bielecki Maciej, Proces inwestycyjno-budowlany – aspekty prawne, Warszawa 2016

Bielecki Maciej, Renta planistyczna jako konsekwencja uchwalenia planu miejscowego, [w:] N. 2010/7

Bielecki Maciej, Renta planistyczna jako konsekwencja uchwalenia planu miejscowego, [w:] N. 2017/1

Bieluk Jerzy, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Załucki, Warszawa 2020

Bieniek Gerard, Rudnicki Stanisław, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013

Bieniek Gerard, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, [w:] PSej 2002/4

Bieranowski Adam, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018

Biliński Tadeusz, *Prawo budowlane wczoraj i dziś*, [w:] PB 2009/2

Birk Hans-Jörg, *Die Rechtsgrundlagen und der Stand der Rechtsprechung zum Planungsschadensrecht*, [w:] *Planungsschaden – Keine Bebauungsplanänderung wegen Entschädigungsansprüchen?*, Stuttgart – München – Hannover 1983

Błażewski Maciej, *Ograniczenie wolności budowlanej w ujęciu rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli*, [w:] AUW, *Prawo CCCXXIV*, 2017/3799

J. Bocianowska, J. Ciszewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019

Boć Jan, *O konstytucyjnych uregulowaniach wyrównywania strat legalnych*, [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie administracyjnym*, Przegląd Prawa i Administracji 1997, Tom XXXVIII, red. A. Błaś

Boć Jan, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985

Boć Jan, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010

Boć Jan, *Wyrównywanie strat wynikłych z legalnych działań administracji*, Wrocław 1971

Bogusz Mariusz, *Dopuszczalność wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, [w:] GSP 2019/2

Borkowski Janusz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2016

Borówka Katarzyna, *Charakter prawny zarządzenia zastępczego w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018

Borysiak Witold, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Zobowiązania*, red. K. Osajda, Warszawa 2013

Bosek Leszek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007

Bosek Leszek, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, SPA Tom 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012

Bosek Leszek, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za delikt legislacyjny*, [w:] *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, Warszawa 2016

Bosek Leszek, Wild Mikołaj, *Kontrola konstytucyjności prawa*, Warszawa 2014

Booth Philip, *Planning by Consent, the Origins and Nature of British Developmental Control*, London – New York 2003

Bouyssou Fernand, Galan Pierre, *La non indemnisation des servitudes d'urbanisme*, [w:] DV 1999/48

Bouyssou Fernand, *L'indemnisation des servitudes d'intérêt public*, [w:] DV mai 1990/30

Bouyssou Fernand, Hugot Jean, *Code de l'urbanisme. Commenté et annoté*, Paris 1994

Bratkowski Andrzej, *Związki prawa z techniką i sztuką budowlaną (na tle polskiego prawa budowlanego i zabudowania osiedli z 1928 roku)*, [w:] PB 2013/6

Bröll Helmut, *Das Planungsschadenrecht des Bundesbaugesetzes*, [w:] BayVB 1984/14

Brünneck Alexander von, *Planowanie lokalne na szczeblu gminy a własność*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer, R. Hendler, P. M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, Poznań 1999

Brzeziński Tomasz, Brzezińska-Rawa Anna, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Sz wajdler, Warszawa 2013

Brzezińska-Rawa Anna, Sylwestrzak Dorota, *Zasady planowania przestrzennego (nie)obowiązujące w specustawie mieszkaniowej*, [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020

Brzeziński Waclaw, *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955

Brzeziński Waclaw, *Rozwój planów zagospodarowania przestrzennego jako formy prawnej zarządzania gospodarką narodową*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. A. Jaroszyński, Warszawa 1987

Brzozowski Adam, [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-44910*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020

Buczyński Krzysztof, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014

Cebera Agata, *Charakter prawny odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości*, [w:] *PPP nr 2013/9*

Cebera Agata, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018

Ceranek Jakub, *Problematyczne odszkodowanie za nieruchomość, z której korzystanie stało się niemożliwe lub ograniczone*, [w:] *N. 2018/10*

Chaba Dawid, *Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody do oceny zgodności z prawem aktów wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018

Chajda Michał, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2020

Chochowski Krzysztof, *Podmiotowość publicznoprawna gminy a jej władztwo planistyczne i jego ograniczenia*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2020

Chojnacka Irena, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *ST 2009/1-2*

Chorażewska Anna, Jagoda Joanna, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, [w:] *SIA Tom X*, red. S. Prutis, Białystok 2012

Chmielnicki Paweł, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013

Ciemiński Marcin, *Odszkodowanie za szkodę niemajątkową w ramach odpowiedzialności ex contractu*, Warszawa 2015

Ciemniewski Jerzy, *Niektóre problemy konstytucyjnej regulacji prawa własności*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006

Cieślak Iwona, *Analiza systemu planowania przestrzennego we Francji w nawiązaniu do systemu polskiego*, [w:] *ASPAL 2010/9 (2)*

Cisek Andrzej, Kremis Józef, *Glosa do uchwały Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 30 października 2000 r.*, OPK 16/00, [w:] *OSP 2001/10/152*

Cognat Ségolène, Roux Jean-Michel, *Legislation, Regulation and Urban Form in France*, Birmingham 2002

Collar Neil, *Planning*, Edinburgh 1994

Comparison of the planning systems in the four UK countries, National Assembly for Wales, Research paper 2016

Corkindale John, *Fifty Years of the Town and Country Planning Acts. Time to Privatise Land*

Coulet William, *L'institution des servitudes d'intérêt public*, [w:] *DV 1990/30*

Creifelds Carl, *Rechtswörterbuch*, München 2019

Cullingworth Barry, Nadin Vincent, *Town & Country Planning in the UK*, London and New York 2005

Development Rights?, IEA Studies on the Environment, no 11

Czachórski Witold, *Zarys prawa zobowiązań. Część ogólna*, Warszawa 2009

Czachórski Witold, *Zasady i funkcje odpowiedzialności cywilnej według kodeksu cywilnego – ich ewolucja*, [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, red. Z. Radwański, Warszawa-Poznań 1979

Czachórski Witold, Brzozowski Adam, Safjan Marek, Skowrońska-Bocian Elżbieta, *Zobowiązania - zarys wykładu*, Warszawa 2009

Czaja-Hliniak Irena, *Oplata planistyczna jako dochód własny gminy*, [w:] C. 2007/45

Czarnik Zbigniew, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, [w:] ATDP 2010/3

Czarnik Zbigniew, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, [w:] ZNSA 2006/2

Czarnik Zbigniew, *Prawo własności nieruchomości osoby fizycznej a granice prawotwórczej samodzielności gminy*, [w:] C. 1999/11

Czarnik Zbigniew, *Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2019

Czuba Stanisław, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, Warszawa 1980

Dagot Michel, *Servitudes et publicité foncière*, [w:] DV 1990/30

Daniluk Agnieszka, *Samodzielność prawotwórcza gminy*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018

Dayana M. K., *Land Use Controls with Special Reference to Wetlands*, Kochi 2015

Dąbek Dorota, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020

Dąbek Dorota, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003

Dąbrowa Janina, [w:] *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, red. W. Czachórski, Z. Radwański, Wrocław - Warszawa 1981

Dąbrowa Janina, *Wina jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Wrocław 1968

Dąbrowa Janina, *Zasady odpowiedzialności państwa we Francji*, [w:] SC 1974, t. 24

Dembowska Zofia, *Systemy planowania przestrzennego wybranych krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 1999

Dictionnaire de la culture juridique, red. D. Alland, S. Rials

Diefendorf J. M., *The Reconstruction of German Cities after World War II*, Oxford 1993

Długoszewska-Kruk Iwona, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2019

Dobkowska Bogusława, *Oplata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – wybrane problemy*, [w:] N. 2021/3

Doliwa Adam, *Funkcje zasad współżycia społecznego w prawie cywilnym*, Warszawa 2020

Dolnicki Bogdan, *Prawo zabudowy a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] SIA 2017/15

Dolnicki Bogdan, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021

Dolnicki Bogdan, *Zakres dopuszczalnych ingerencji w prawo zabudowy*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019

Domingo Rafael, *The Law of Property in Ancient Roman Law*, SSRN Electronic Journal 2017

Drapała Przemysław, *Glosa do wyroku SN z dnia 22 marca 2001 r., V CKN 769/00*, [w:] PPH 2003/2

Drobyszewska Monika, Cegielski Piotr, *Jaki plan, taka wartość – trudny związek prawa miejscowego z wartością nieruchomości*, cz. II – ujęcie prawne, [w:] N. 2017/4

Drozdowska Urszula, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezawinione skutki obowiązkowych szczepień ochronnych – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] BSP 2014/7

Dubis Wojciech, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019

Dumin Łukasz, Kuźma Grażyna, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, [w:] Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz, red. D. Okolski, Warszawa 2020

Dumin Łukasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, [w:] Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz, red. D. Okolski, Warszawa 2015

Durczyńska Marta, Rozstrzyganie wątpliwości na korzyść podatnika (*in dubio pro tributario*), [w:] MPo 2015/12

Dutkowiak Izabela, Prawo wodne w procesie inwestycyjnym, Wrocław 2018

Dybowski Tomasz, Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, Warszawa 2001

Dybowski Tomasz, Przemiany stosunków własnościowych w PRL, [w:] Prace cywilistyczne. Księga pamiątkowa Profesora Jana J. Winiarza, red. S. Wójcik, Warszawa 1990

Dybowski Tomasz, [w:] System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część ogólna. Tom III, cz. 1, red. Z. Radwański, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1981

Dybowski Tomasz, Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązującego w 1996 roku, [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej, Warszawa 1996

Dybowski Tomasz, Zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa a prawo własności, [w:] Tomasz Dybowski Dzieła zebrane, Warszawa 2013

Dybowski Tomasz, Pyrzyńska Agnieszka, [w:] System prawa prywatnego. Tom 5. Prawo zobowiązań – część ogólna, red. K. Osajdy, Warszawa 2020

Dydenko Jerzy, [w:] Szacowanie nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe, red. J. Dydenko, Warszawa 2015

Dylewski Romuald, System planowania przestrzennego w Polsce – potrzeba zmian. Przykład Wielkiej Brytanii, [w:] ZL 2002, nr 3-4 (5-6)

Działocha Kazimierz, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. K. Działocha, Warszawa 2004

Działocha Kazimierz, Zasada bezpośredniego stosowania konstytucji w dziedzinie wolności i praw obywateli, [w:] Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowywanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1998

Dziedzic-Bukowska Joanna, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014

Dzienis Paweł, Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej, Warszawa 2006

Dziedzic-Bukowska Joanna, Jaworski Jacek, Sosnowski Paweł, Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, Warszawa 2016

Ellickson Robert C., Thorland Charles D. A., *Ancient Land Law: Mesopotamia, Egypt, Israel*, [w:] *Yale Law School Legal Scholarship Repository*, 1995, Faculty Scholarship Series 410

Falski Jacek, Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] PiP 2000/1

Filipczyk Hanna, Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego, Warszawa 2013

Filipiak Teresa, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, red. A. Kidyba, Warszawa 2012

Filipowicz Tomasz, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018

Fisz Iwo, Roszczenia związane z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] Opłaty i wybrane roszczenia dotyczące nieruchomości, red. T. Brzezicki, Warszawa 2018

Fogel Anna, Aksjologiczny wymiar partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, [w:] Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017

Fogel Anna, Dochowanie władztwa planistycznego gminy wobec składania wniosków i uwag w postępowaniu planistycznym, [w:] Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, Łódź 2018

Fogel Anna, Ograniczanie samodzielności gminy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020

Fogel Anna, Problemy stosowania definicji legalnych w aktach prawa miejscowego, [w:] Źródła prawa w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018

Fornalik Aneta, Decyzja o warunkach zabudowy. Wybrane problemy praktyczne, A. Fornalik, A. Kociemba, I. Jacieczko, Warszawa 2021

Florczak-Wątor Monika, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019

Fuchs Bernadetta, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534), red. M. Habdas, M. Frasz, Warszawa 2018

Gabrel Krzysztof, Skutki finansowe uchwalenia lub zmiany planów zagospodarowania przestrzennego, [w:] N. 2007/5

Gapski Maciej, Nieuwzględnienie upływu terminu materialnego w prawie administracyjnym, [w:] Dobra chronione w prawie administracyjnym, red. Z. Duniewska, Łódź 2014

Garlicki Leszek, Zubik Marek, Komentarz do art. 21 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 1999-2007

Garlicki Leszek, Zubik Marek, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016

Garlicki Leszek, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2021

Garlicki Leszek, Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), [w:] PiP 2001/10

Garlicki Stanisław, Przepisy o czynach niedozwolonych w projekcie kodeksu cywilnego, [w:] NP 1960/5

Gawlik Zdzisław, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, red. A. Kidyba, Warszawa 2014

Gawlik Zdzisław, Odpowiedzialność absolutna w polskim prawie odszkodowawczym, [w:] Prace cywilistyczne. Księga pamiątkowa Profesora Jana J. Winiarza, red. S. Wójcik, Warszawa 1990

Gdesz Mirosław, Procesowe problemy renty planistycznej, [w:] N. 2004/6

Gdesz Mirosław, Wywłaszczenie planistyczne, [w:] ST 2014/4

Gdesz Mirosław, Wywłaszczenie planistyczne jako forma faktycznego wywłaszczenia, Konferencja Miejskiej Pracowni Urbanistycznej „Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju” z 5.12.2013 r., <http://www.mpu.pl/konf2013.php>

Geppert Anna, Planowanie przestrzenne we Francji – od ekonomiki regionalnej do modelu zintegrowanego, [w:] Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych, red. P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, Gdańsk 2011

Gęsiak Jacek, Od odpowiedzialności po bezprawność – ewolucja zasad odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, [w:] Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Zakamycze 2005

Gniewek Edward, [w:] SPP. Tom. 3. Prawo rzeczowe, red. E. Gniewek, Warszawa 2020

Gniewek Edward, [w:] SPP. Tom 4. Prawo rzeczowe, red. E. Gniewek, Warszawa 2012

Golęba Anna, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019

Goździewicz-Biechońska Justyna, Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] ST 2008/7-8

Goździewicz-Biechońska Justyna, Skutki nieuchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] PiP 2008/2

Goździewicz-Biechońska Justyna, Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym, Warszawa 2011

Górniak Kacper, Nabycie własności rzeczy ruchomej w dobrej wierze, Warszawa 2021

Górska Katarzyna, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019

Górski Marek, Nowe instrumenty prawne w gospodarowaniu przestrzenią – studia kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego, [w:] SPE 1996, t. LIII

Górski Marek, Kierzkowska Joanna, [w:] SPA. Prawo administracyjne materialne. Tom 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017

Granecki Paweł, Odpowiedzialność za produkt niebezpieczny, [w:] PL 2001/1

Grant Malcolm, *Planning law and the British land use planning system*, [w:] *The Town Planning Review*, Jan. 1, 1992, 63 (1)

Grobicka-Madej Kamila, Mażewski Longin, Pawlik Kazimierz, Sobolewska Agata, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018

Grzybowski Marian, Konstytucyjna zasada ochrony własności jako zasada działania państwa. Ujęcie polskie na tle porównawczym, [w:] Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, red. K. Skotnickiego, Łódź 2006

Gudowski Jacek, [w:] Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze, J. Gudowski, T. Erciński, M. Jędrzejewska, Warszawa 2016

Gudowski Jacek, Kodeks cywilny. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Tom I. Część ogólna. Orzecznictwo Sądu Najwyższego z lat 1918-2018 oraz piśmiennictwo z lat 1842-2018, dotyczące Kodeksu cywilnego lub zachowujące ścisły związek z jego przepisami, Warszawa 2018

Gudowski Jacek, Kodeks cywilny. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Tom III. Zobowiązania. Część 2. Orzecznictwo Sądu Najwyższego z lat 1917-2019 oraz piśmiennictwo z lat 1828-2019, dotyczące Kodeksu cywilnego lub zachowujące ścisły związek z jego przepisami, Warszawa 2019

Gumularz Mirosław, Glosa do wyroku SN z dnia 30 czerwca 2011 r., III CSK 282/10, [w:] LEX/el. 2012

Gutowski Maciej, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353-626, red. M. Gutowski, Warszawa 2019

Guillard Christine, *La responsabilité du fait de l'activité législative en droit français*, [w:] *La responsabilité des autorités publiques en Europe*, red. P. Baleynaud, C. Guillard, W. Robaczyński, Paris 2016-2017

Guillard Christine, *Les préjudices réparés par l'autorité publique en droit français* [w:] *La responsabilité des autorités publiques en Europe*, red. P. Baleynaud, Ch. Guillard, W. Robaczyński, Editions Clément Juglar, Paris 2019

Guillard Christine, *Les préjudices réparés par l'autorité publique en droit français*, [w:] *La responsabilité des autorités publiques en Europe*, red. P. Baleynaud, C. Guillard, W. Robaczyński, Paris 2016-2017

Grykiel Jarosław, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-352, red. M. Gutowski, Warszawa 2018

Habdas Magdalena, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352), red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018

Habdas Magdalena, Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody, cz. 1, [w:] PS 2020/5

Haczkowska Monika, Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP, Warszawa 2007

Hamlett Jane, *At Home in the Institution. Material Life in Asylums, Lodging Houses and Schools in Victorian and Edwardian England*, London 2015

Hauser Roman, Mzyk Eugeniusz, Niewiadomski Zygmunt, Rzążewska Maria, [w:] Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 1995

Hauser Roman, Niewiadomski Zygmunt, Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego, [w:] PiP 2015/6

Haverfield Francis, *Ancient Town-Planning*, Oxford 1913

Heliniak Krzysztof, Ura Elżbieta, Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym, [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej, red. E. Ura, Rzeszów 2001

Hernik Józef, Olejniczak Grzegorz, Planowanie przestrzenne w RFN, Bydgoszcz – Kraków 2006

Hernik Józef, Olejniczak Grzegorz, System planowania przestrzennego RFN w aspekcie rozwoju regionalnego, [w:] ASPAL 2013/12 (2)

Hostiou René, *La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme; Droit de l'urbanisme, bilan et perspectives*, [w:] AJDA 1993 wydanie specjalne maj

Ignatowicz Jerzy, Stefaniuk Krzysztof, Prawo rzeczowe, Warszawa 2012

Iserzon Emanuel, Rozgraniczenie sfer prawa administracyjnego i cywilnego, [w:] PiŻ 1964/4

Iserzon Emanuel, Uwagi o kryterium stosunku administracyjno-prawnego (Próba rewizji), [w:] PiP 1965/11

Izdebski Hubert, Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni, Warszawa 2013

Izdebski Hubert, Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012

Izdebski Hubert, Nelicki Aleksander, Zachariasz Igor, Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego, Warszawa 2007

Jać Marek, Jać Piotr, O potrzebie i kierunkach zmian, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012

Jagielska Monika, Żmij Grzegorz, Czyn niedozwolony a prawo administracyjne, [w:] Czynny niedozwolone w prawie polskim i prawie porównawczym. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów. Toruń 24-25 czerwca 2011 r., red. M. Nesterowicz, Warszawa 2012

Jakimowicz Wojciech, Jeszcze raz o wolności zabudowy, [w:] Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2016

Jakimowicz Wojciech, Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy, [w:] ST 2005/6

Jakimowicz Wojciech, O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012

Jakimowicz Wojciech, O publicznych prawach podmiotowych, [w:] PiP 1999, z. 1

Jakimowicz Wojciech, Przestrzeń prawna wolności zabudowy, [w:] Przestrzeń w prawie administracyjnym, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013

Jakimowicz Wojciech, Publiczne prawa podmiotowe, Zakamycze 2002

Jakimowicz Wojciech, Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności, [w:] ATDP 2012/1

Jakimowicz Wojciech, Wolność zabudowy w prawie administracyjnym, Warszawa 2012

Jakimowicz Wojciech, Zasada ciągłości planowania przestrzennego jako dyrektywa wykładni w procesach stosowania prawa administracyjnego, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012

Janas Aleksandra, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2018

Janeczko Edward, Renta planistyczna na tle art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Rej. 2001/1

Janiak Andrzej, Glosa do wyroku z 22 marca 2001 r., V CKN 769/00, [w:] PiP 2002/8

Janiak Andrzej, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna, red. A. Kidyba, Warszawa 2014

Janiak Andrzej, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353-626, red. M. Gutowski, Warszawa 2019

Jarass Hans D., Kment Martin, *Baugesetzbuch. Beck'scher Kompakt-Kommentar zum BauGB*, München 2017

Jaroń Ewa, Dubis Wojciech, Odsetki za opóźnienie co do nienależnego świadczenia, [w:] Rej. 2000/1

Jaros-Żukowska Sylwia, Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych, [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014

Jaros-Żukowska Sylwia, Konstytucyjna zasada ochrony własności, Zakamycze 2003

Jaros-Żukowska Sylwia, Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty *de lege ferenda*, [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014

Jaros-Żukowska Sylwia, Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym, [w:] Własność w prawie i gospodarce, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 2017

Jaros-Żukowska Sylwia, Przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności w praktyce orzeczniczej polskiego Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, red. K. Skotnicki, Łódź 2006

Jaros-Żukowska Sylwia, Wywłaszczenie faktyczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, [w:] Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych, red. A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz, Wrocław 2013

Jaroszyński Krzysztof, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011

Jastrzębski Jacek, O granicach kompensacji, Warszawa 2007

Jastrzębski Jacek, Koniewicz Agnieszka, Wymagalność roszczeń, [w:] PPH 2006/5

Jaworski Bartłomiej, *L'egalité devant les charges publiques as the basic of state liability on equity under French law*, [w:] FIUW, 2017, vol. 6

Jaworski Bartłomiej, Odpowiedzialność podmiotów władzy publicznej na podstawie art. 417² Kodeksu cywilnego, [w:] FIUW 2017, vol. 6

Jaworska-Dębska Barbara, Z problematyki odpowiedzialności administracji samorządowej, [w:] Odpowiedzialność administracji i w administracji, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013

Jedliński Adam, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, Tom I. Część ogólna, red. A. Kidyba, Warszawa 2012

Jędraszko Andrzej, Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich, Warszawa 2008

Jędraszko Andrzej, Europeizacja gospodarki przestrzennej w Polsce - zarys propozycji założeń nowej ustawy, [w:] PRM 2007/1-2

Jędraszko Andrzej, Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych, Warszawa 2005

Jędrzejczak Maria, Wejście w życie a obowiązywanie aktu normatywnego, [w:] Zeszyt Studencki Kół Naukowych WPiA UAM, 2012/2

Jégouzo Yves, *L'indemnisation indirecte des servitudes d'urbanisme en Europe*, [w:] DV 2000/49

Józefiak Anna, Ograniczone prawa rzeczowe w prawie francuskim, [w:] SPPr 2008/4 (11)

Jyż Gabriela, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Warszawa 2012

Kachniarz Tadeusz, Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego, red. Z. Niewiadomski, T. Kachniarz, Warszawa 1994

Kaczmarczyk Zdzisław, [w:] Historia państwa i prawa Polski. Tom II od połowy XV wieku do r. 1795, red. J. Bardach, Warszawa 1971

Kaczor Jacek, Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, [w:] ST 2014/10

Kafka Krzysztof, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w świetle nowych przepisów, Katowice 2003

Kalinowski Marek, Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym, Toruń 2001

Kaliński Maciej, [w:] Prawo zobowiązań – część ogólna, red. A. Olejniczak, SPP, Tom 6, Warszawa 2009

Kaliński Maciej, Szkoda na mieniu i jej naprawienie, Warszawa 2014

Kaliński Maciej, Krzywoń Adam, „Własność” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, [w:] PS 2015/1

Kalus Stanisława, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125), red. M. Habdas, M. Frasz, Warszawa 2018

Kalus Stanisława, Habdas Magdalena, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako instrument kształtowania wartości rynkowej nieruchomości, [w:] SIA 2012, t. X

Kałuża Dariusz, [w:] Decyzja o warunkach zabudowy, R. Robaszewska, M. Płoszka, D. Kałuża, Warszawa 2014

Kamińska Irena, [w:] Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz, G. Szpor, M. Durzyńska, A. Gryszczyńska, I. Kamińska, K. Mączewski, W. Radzio, Warszawa 2013

Kamiński Łukasz, Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości, Łódź 2018

Kamiński Marcin, Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych, [w:] ST 2007/5

Kamiński Zbigniew, Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym, [w:] ZNPŚ 2002/4

Karaszewski Grzegorz, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019

Karpiuk Mirosław, Instytucja wywłaszczenia nieruchomości, Warszawa 2015

Karpiuk Mirosław, Tereny zamknięte ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa ustanawiane przez organy administracji rządowej, [w:] IUSNOVUM 2016/4

Kasiński Tadeusz, Dochodzenie roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 7.7.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, MP tom 2, 1997/10

Kasiński Tadeusz, Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególny tryb nieodpłatnego wywłaszczania nieruchomości?, [w:] MP 1997/3

Kaszubowski Krzysztof, Procesowe aspekty wolności zabudowy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zagadnienia wybrane), [w:] Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2016

Kępiński Marian, Kępiński Jakub, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1-352, red. M. Gutowski, Warszawa 2021

Kępiński Marian, O zakresie odpowiedzialności za produkt niebezpieczny, [w:] Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Zakamycze 2005

Kidyba Andrzej, Kopaczyńska-Pieczniak Katarzyna, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczególna, red. A. Kidyba, Warszawa 2014

Kisilowska Helena, Sypniewski Dominik, Prawo budowlane, Warszawa 2012

Klaffkowski Zenon, Przedawnienie w prawie cywilnym, Warszawa 1970

Klat-Górska Elżbieta, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352), red. M. Habdas, M. Frasz, Warszawa 2018

Klat-Górska Elżbieta, Roszczenia o odszkodowania oraz wykup według art. 36 i 37 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] AUW PRAWO CCC, 2006, No 2897

Klein Alfred, Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego, Wrocław 1976

Klein Alfred, Kilka uwag w kwestii charakteru prawnego odpowiedzialności za szkodę legalną, [w:] AUW 1985, No 857, Prawo CXLIII

Klimek Rafał, Dyskusyjne problemy przedawnienia roszczeń, [w:] KPPr 2006/3

Knysiak-Sudyka Hanna, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019

Koch Andrzej, Związek przyczynowy jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym, Warszawa 1975

Kojder Klaudyna, Kupiec Michał, Baranowska-Bosiacka Irena, Nowak Maciej J., Narzędzia polityki przestrzennej a ochrona zdrowia, [w:] Funkcje narzędzi polityki przestrzennej, red. M. J. Nowak, PAN KPZK, Studia tom 5/197, Warszawa 2020

Kolańczyk Kazimierz, Prawo rzymskie, Warszawa 2007

Kolipiński Bartłomiej, Planowanie przestrzenne w Polsce w minionym 25-leciu, [w:] MSR 2014/15

Kolipiński Bartłomiej, Szulczewska Barbara, Zmiany w systemie planowania przestrzennego w Polsce w latach 1994-2004, [w:] Planowanie przestrzenne. Stan i problemy ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko, red. J. Radziejowski, ZN 2010/2, Warszawa 2010

Konieczna Kinga, Zasada słuszności jako przesłanka odpowiedzialności władzy publicznej, [w:] SP 2019/44

Kopacz Zbigniew, Publikacja aktów prawa miejscowego w Polsce, Olsztyn 2016

Korbel Wojciech, Trzy podstawowe problemy współczesnego polskiego prawodawstwa planowania przestrzennego w kontekście możliwości realizacji inwestycji na obszarach pozbawionych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012

Kordasiewicz Bogudard, [w:] SPP. Prawo cywilne - cz. ogólna. Tom 2, red. Z. Radwański, A. Olejniczak, Warszawa 2019

Korzeniowski Piotr, Próby kodyfikacji prawa urbanistyczno-budowlanego, [w:] [w:] Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, Łódź 2018

Kosik Jan, Zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszów, Wrocław 1961

Kosior Renata, Wepa Marta, Wpływ planowania przestrzennego na wartość nieruchomości – renta planistyczna (cz. I), [w:] Rej. 2005/10

Kosior Renata, Wepa Marta, Wpływ planowania przestrzennego na wartość nieruchomości – renta planistyczna (cz. II), [w:] Rej. 2005/11

Kostrzewska Małgorzata, Miasto europejskie na przestrzeni dziejów, Gdańsk 2013

Kościelniak Grzegorz, Konstytucyjna regulacja instytucji wyłączenia w Polsce – konstytucyjne pojęcie wyłączenia, [w:] StP 2020/2

Kotulski Mariusz, Legislacja administracyjna w planowaniu przestrzennym, [w:] Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012

Kotulski Mariusz, Odpowiedzialność w planowaniu przestrzennym, [w:] Odpowiedzialność administracji i w administracji, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013

Kotulski Mariusz, Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym, [w:] Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012

Kotulski Mariusz, Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012

Kotulski Mariusz, Zaskarżalność studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016

Kozieł Grzegorz, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Załucki, Warszawa 2019

Kozieł Grzegorz, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna, red. A. Kidyba, Warszawa 2014

Krawczak Cezary, Prawo budowlane na ziemiach polskich od połowy XVIII wieku do 1939 roku, Poznań 1975

Krawczyk Mariusz, Aksjologiczne uwarunkowania władztwa planistycznego, [w:] Wartości w prawie administracyjnym, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015

Krawczyk Mariusz, W poszukiwaniu ładu przestrzennego, [w:] Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2018

Królikowski Lech, Historia i współczesność planowania rozwoju Warszawy, [w:] KHNT 1997/42/2

Krupa-Lipińska Katarzyna, Związek przyczynowy jako przesłanka odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, Warszawa 2020

Kruś Maciej, Akty planistyczne gminy a uchwała lokalizacyjna, [w:] Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów, red. J. Szlachetko, Gdańsk 2019

Kryła-Cudna Katarzyna, Zadośćuczynienie pieniężne za szkodę niemajątkową powstałą wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, Warszawa 2018

Kubala Włodzimierz, Glosa do uchwały SN z 14.05.1998 r., III CZP 12/98, [w:] OSP 1998/12/215

Kunderewicz Cezary, Najstarsze prawa świata. Zbiór studiów, Łódź 1990

Kunderewicz Cezary, Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I), [w:] CPH, tom XXIX, 1977/2

Kunderewicz Cezary, Prawo budowlane starożytnego Rzymu (II), [w:] CPH, tom XXXI, 1979/1

Kunderewicz Cezary, Prawo budowlane starożytnego Rzymu, [w:] Studia z rzymskiego prawa administracyjnego, Łódź 1991

Kuniewicz Zbigniew, Wysocka Maria, Glosa do uchwały SN z 7.07.2016 r., III CZP 33/19, [w:] OSP 2018/4/33

Kulesza Michał, Gminne planowanie przestrzenne a inwestycje prywatne, [w:] Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego, red. H. Bauer, R. Hendler, P. M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, Poznań 1999

Kupiec Leszek, [w:] Gospodarka przestrzenna. Tom V Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, red. L. Kupiec, Białystok 2002

Kurlej Michał, Prawo własności nieruchomości na gruncie prawa francuskiego, [w:] RAP 2011/11

Kurowski Witold, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, red. M. Habdas, M. Frasz, Warszawa 2018

Kuźmicka-Sulikowska Joanna, Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim, Warszawa 2011

Kwaśniak Piotr, Ewolucja instytucji zagospodarowania przestrzennego po II wojnie światowej do 1989 r., [w:] SIL 2006/8

Kwaśniak Piotr, Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2011

Lachaume Jean-François, *Droit administratif*, Paris 2002

Ladd Brian, *Urban Planning and Civic Order in Germany 1860-1914*, Cambridge (Massachusetts) 1990

Lamorlette Bernard, Moreno Dominique, *Code de l'urbanisme*, Paris 2021

Lang Wiesław, Struktura odpowiedzialności prawnej, [w:] ZNUMK NHS 1968, z. 31, Prawo VIII, Toruń 1968

Larsson Gerhard, Systemy planowania przestrzennego w Europie Zachodniej, Warszawa 2012

Leach W. A., *Planning & Compensation Law. An exposition of the Town & Country Planning Acts, 1947 to 1954*, London 1955

Lemkowski Marcin, Glosa do wyroku z 8 marca 2002 r., III CKN 548/00, [w:] MP 2003/22

Leoński Zbigniew, Szewczyk Marek, Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego, Poznań 1997

Leoński Zbigniew, [w:] Prawo zagospodarowania przestrzeni, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019

Leoński Zbigniew, Szewczyk Marek, Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego, Bydgoszcz 2002

Leoński Zbigniew, Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia, [w:] Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego, red. H. Bauer, R. Hendler, P. M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, Poznań 1999

Leszczyński Leszek, Tworzenie generalnych klauzul odsyłających, Lublin 2000

Leszczyński Leszek, Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa, Kraków 2004

Leśnodorski Bogusław, [w:] Historia państwa i prawa Polski. Tom II od połowy XV wieku do r. 1795, red. J. Bardach, Warszawa 1971

Lewańska Ewa, Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów – glosa – II CSK 53/16, [w:] MP 2017/8

Lewaszkiewicz-Petrykowska Biruta, Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.), Łódź 1965

Lewaszkiwicz-Petrykowska Biruta, Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006

Lewaszkiwicz-Petrykowska Biruta, Wina jako podstawa odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, [w:] SPE 1969, tom II

Lewaszkiwicz-Petrykowska Biruta, Wina poszkodowanego jako okoliczność wyłączająca odpowiedzialność z art. 435 k.c., Warszawa 1985

Lewaszkiwicz-Petrykowska Biruta, Zasada pełnego odszkodowania (mity i rzeczywistość), [w:] Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana, red. L. Ogiełło, W. Popiołek, M. Szpunar, Zakamycze 2005

Lewicka Renata, Finansowe skutki aktów planistycznych gminy, [w:] Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, Łódź 2018

Lewicka Renata, Nadzór nad aktami planistycznymi gminy, [w:] Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, Łódź 2018

Lewicki Marek, Opiniowanie i uzgadnianie projektów aktów planistycznych gminy, [w:] Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, Łódź 2018

Lewicki Marek, Proceduralne uwarunkowania tworzenia aktów planistycznych gminy, [w:] Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy, red. P. Korzeniowski, I. Wieczorek, Łódź 2018

Ley A. J., *A History of Building Control in England and Wales 1840-1990*, Coventry 2000

Lipska-Sondecka Agnieszka, Niemcy, [w:] AUPC 2010/4

Longchamps de Berier Roman, Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce. Część III. Prawo cywilne. Prawo cywilne b. Królestwa Kongresowego, red. A. Peretiatkowicz, Poznań 1925

Longchamps de Berier Roman, Zobowiązania, Lwów 1938

Longchamps de Berier Roman, Zobowiązania, Lwów 1939

Longchamps de Berier Roman, Zobowiązania, Poznań 1948

Longchamps de Berier Roman, Polskie prawo cywilne. Zobowiązania. Wydanie anastatyczne, Poznań 1999

Łabno Anna, Skotnicki Krzysztof, Wprowadzenie do rozważań nad koncepcją własności w europejskich konstytucjach ostatniej dekady XX wieku, [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, Częstochowa 2004

Łabno Anna, Skotnicki Krzysztof, Funkcje państwa a konstytucyjna regulacja prawa własności prywatnej. Rozważania na przykładzie rozwiązań polskich, [w:] Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, red. K. Skotnickiego, Łódź 2006

Łętowska Ewa, 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

Łętowska Ewa, Konstrukcja gwarancji własności w europejskiej konwencji z 1950 roku, [w:] Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska, red. A. Lipiński, Katowice 1992

Łętowska Ewa, Majątkowa odpowiedzialność władzy publicznej – nadzieje i możliwości, [w:] Prawo a polityka, red. M. Zubik, Warszawa 2007

Łętowska Ewa, Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji, [w:] SPA Tom III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1978

Łętowska Ewa, Odpowiedzialność państwa za szkody po nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] PiP 1980/4

Łętowska Ewa, Osajda Konrad, [w:] SPP. Prawo zobowiązań – część ogólna, red. K. Osajda, Warszawa 2020

Łętowska Ewa, Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy, [w:] KPPr 2009/4

Łętowska Ewa, Wpływ Konstytucji na prawo cywilne, [w:] Konstytucyjne podstawy systemu prawa, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001

Łętowska Ewa, W związku z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone funkcjonowaniem administracji, [w:] Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych, red. Z. Rybickiego, M. Gromadzkiej-Grzegorzewskiej, M. Wyrzykowskiego, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1978

Machnikowska Anna, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Załucki, Warszawa 2019

Machnikowski Piotr, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. E. Gniewek, Warszawa 2011

Machnikowski Piotr, [w:] SPA. Tom 3. Prawo rzeczowe, red. E. Gniewek, Warszawa 2013

Magdziarczyk Małgorzata, Nadzór nad działalnością samorządu gminnego w oparciu o kryterium legalności, [w:] Źródła prawa w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018

Majchrzak Bartosz, Procedura zgłoszenia robót budowlanych, Warszawa 2008

Majda Rafał, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Książak, Warszawa 2014

Makowska Krystyna, Decentralizacja planowania przestrzennego we Francji, [w:] ST 1993/7-8

Małysa-Sulińska Katarzyna, Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych, Warszawa 2012

Małysa-Sulińska Katarzyna, Normy kształtujące ład przestrzenny, Warszawa 2008

Małysa-Sulińska Katarzyna, Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, [w:] ST 2015/7-8

Małysa-Sulińska Katarzyna, Wzrost wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej, [w:] FK 2014/3

Małysa-Sulińska Katarzyna, Zakres obowiązywania norm kształtujących ład przestrzenny zawartych w źródłach prawa sensu largo, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012

Małysa-Sulińska Katarzyna, Zbycie nieruchomości jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej, [w:] FK 2014/6

Mandelker Daniel R., *Notes from the English: Compensation in Town and Country Planning*, [w:] CLR 1961, Vol. 49

Marchaj Roman, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021

Marowski Jerzy, Podstawy odpowiedzialności cywilnej pracownika wobec zakładu pracy, [w:] PUG 1959/8

Mataczyński Maciej, Saczywko Maksymilian, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Art. 1-352, red. M. Gutowski, Warszawa 2018

Matan Andrzej, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I i II, G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010

Matan Andrzej, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018

Matusik Grzegorz, [w:] KPP. Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe. Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, red. K. Osajda, Warszawa 2017

Mączyński Andrzej, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy, [w:] PiP 2000/5

Megarry R. E., *Town and Country Planning in England: A Bird's Eye View*, [w:] *Case Western Reserve Law Review* 1962, vol. 13/4

Megele Werner, *Planungsschäden innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile*, [w:] *BauR* 1995/2

Michalski Paweł, *Wody Polskie – nowy podmiot w gospodarce wodnej*, [w:] *Nowe prawo wodne najważniejsze zmiany dla gmin i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych*, Warszawa 2018

Miemiec Wiesława, *Opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zbyciu tej nieruchomości drogą darowizny*, [w:] *NZS* 2001/3

Mijał Przemysław, *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*, [w:] *ST* 2008/5

Mikosz Ryszard, *Kilka uwag w kwestii trybu dochodzenia roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych działalnością regulowaną prawem geologicznym i górnictwem*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Zakamycze 2005

Mikosz Ryszard, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górnictwa*, Zakamycze 2006

Mikosz Ryszard, [w:] *SPP. Prawo rzeczowe. Tom 3*, red. E. Gniewek, Warszawa 2020

Miler Adrianna, *Niektóre problemy wpływu majątkowego planu zagospodarowania przestrzennego na wartość nieruchomości*, [w:] *PUG* 2005/7

Milicka-Stojek Anna, Kowalczyk Cezary, Konieczny Dariusz, Gdesz Mirosław, *Aspekty prawne i ekonomiczne administracyjnego ograniczenia korzystania z nieruchomości*, red. M. Gdesz, Olsztyn 2016

Millett Peter C. (ed.), *The Encyclopaedia of Forms and Precedents. Town and Country Planning. Commentary*, Vol. 41 (3)

Mojak Jan, [w:] *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450-1088*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2021

Modliński Eugeniusz, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932

Monson Donald, Monson Astrid, *Development and Practice of British Planning Law*, [w:] *ILR* 1950, Vol. 44

Monson Donald, Monson Astrid, *Development and Practice of Compensation and Betterment in Present English Planning Law*, [w:] *LE*, 1949, vol. 25, nr 2

Morand-Deville Jacqueline, *Droit de l'urbanisme*, Paris 1996

Morawski Lech, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002

Morek Rafał, [w:] *KPP. Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe. Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów*, red. K. Osajda, Warszawa 2017

Mularski Krzysztof, [w:] *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353-626*, red. M. Gutowski, Warszawa 2019

Munby Denys Lawrence, *Development Charges and the Compensation-Betterment Problem*, [w:] *EJ* 1954 *March*, Vol. 64 (253),

Myga-Piątek Urszula, Nowak Maciej J., *Funkcja kulturowa miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, red. M. J. Nowak, PAN KPZK, Studia tom 5/197, Warszawa 2020

Myśliwiec Magdalena, *Roszczenia właściciela nieruchomości wobec gminy powstałe w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą*, [w:] *N.* 2016/6

Nałęcz Andrzej, Zrównoważony rozwój, prawo własności i planowanie przestrzenne, [w:] Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej, red. M. J. Nowak, Warszawa 2020

Nazaruk Piotr, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019

Nesterowicz Mirosław, Odpowiedzialność kontraktowa i deliktowa (Uwagi *de lege ferenda* i o stosowaniu prawa), [w:] PiP 1999/1

Nesterowicz Mirosław, Tendencje rozwojowe odpowiedzialności deliktowej w końcu XX i początkach XXI wieku a ochrona poszkodowanego w prawie polskim, [w:] Materiały IV Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów Toruń 25-25 czerwca 2011 r., red. M. Nesterowicz, Warszawa 2012

Nesterowicz Mirosław, Zadośćuczynienie pieniężne *ex contractu* i przy zbiegu z odpowiedzialnością *ex delicto*, [w:] PiP 2007/1

Niewiadomski Zygmunt, Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego, red. J. Posłuszny, Przemyśl-Rzeszów 2003

Niewiadomski Zygmunt, Gmina wobec zjawisk rozpraszania i koncentracji zabudowy (odpowiedzialność prawodawcy miejscowego za stan patologicznej zabudowy), [w:] Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2018

Niewiadomski Zygmunt, Jaroszyński Krzysztof, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków, red. L. Klat-Wertelecka, A. Mudrecki, Gdańsk 2012

Niewiadomski Zygmunt, Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego, red. Z. Niewiadomski, T. Kachniarz, Warszawa 1994

Niewiadomski Zygmunt, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2019

Niewiadomski Zygmunt, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021

Niewiadomski Zygmunt, Planowanie przestrzenne. Zarys systemu, Warszawa 2002

Niewiadomski, Zygmunt [w:] SPA. Podmioty administrujące. Tom 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011

Niewiadomski Zygmunt, Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne, [w:] ST 1995/6

Niewiadomski Zygmunt, System planowania i zagospodarowania przestrzennego a ustawy specjalne. Dezintegracja systemu? – tezy wystąpienia, [w:] Specustawy inwestycyjno-budowlane, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020

Niewiadomski Zygmunt, Zagospodarowanie przestrzenne. Tekst ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. z omówieniem oraz teksty ustaw towarzyszących, Z. Niewiadomski, D. Strembicka, Warszawa – Zielona Góra 1994

Niżnik-Dobosz Iwona, Zasady uchwalania/tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle postanowień ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012

Nosek Wojciech, [w:] Nieruchomości. Wzory pism i umów, red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2011

Nowak Hanna, Głosa do wyroku SN z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12, [w:] PPP 2014/9

Nowak Maciej Jacek, Decyzja o warunkach zabudowy i decyzja środowiskowa, Warszawa 2015

Nowak Maciej Jacek, Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią, Warszawa 2012

Nowak Maciej Jacek, Decyzja w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2017

Nowak Maciej Jacek, Ekonomiczne konsekwencje uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] N. 2020/1

Nowak Maciej Jacek, Finansowe skutki uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] N. 2012/10

Nowak Maciej Jacek, Tokarzewska-Żarna Zuzanna, Gospodarka nieruchomościami w gminie. Kluczowe problemy prawne, Warszawa 2017

Nowak Maciej Jacek, Mickiewicz Paweł, [w:] Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym, Warszawa 2012

Nowak Maciej Jacek, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych, Warszawa 2020

Nowak Maciej Jacek, Procedura i skutki sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie, [w:] N. 2012/9

Nowak Maciej Jan, Renta planistyczna jako instrument polityki przestrzennej w gminach województwa zachodniopomorskiego, [w:] FK 2012/11

Nowak Maciej Jacek, Sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2013

Nowakowski Maciej (przy współpracy Barbary Bańkowskiej), Sto lat planowania przestrzeni polskich miast (1910-2010), Warszawa 2013

Nowakowski Zygmunt Konrad, Wina i ryzyko jako podstawy odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej, [w:] Studia z prawa zobowiązań, red. Z. Radwański, Warszawa-Poznań 1979

Nowicki Henryk, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa [w:] Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. W. Szwajdler, Warszawa 2013

OECD, The Governance of Land Use in France: Case Studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing Paris 2017

Ohanowicz Alfred, Rodzaje odpowiedzialności za szkodę wedle kodeksu zobowiązań i ich wzajemny stosunek, [w:] RPES 1961, z. 2

Ohanowicz Alfred, Zbieg norm w polskim prawie cywilnym, Warszawa 1963

Olejniczak Adam, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, red. A. Kidyba, Warszawa 2014

Orlicki Marcin, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Art. 1-352, red. M. Gutowski, Warszawa 2018

Osowy Piotr, Powództwo o świadczenie, Warszawa 2006

Ostojski Artur, Rola norm prawnych w ewolucji planowania i zagospodarowania przestrzennego, [w:] AUW Przegląd Prawa i Administracji, 2011, tom LXXXV

Ostrowska Anna, Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy – głos w dyskusji, [w:] AUSC 2017, Vol. LXIV/1

Ostrowska Anna, Sądowoadministracyjna kontrola aktów planowania przestrzennego wydawanych na szczeblu gminy – aspekty materialne i procesowe, [w:] Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012

Osuchowski Waclaw, Zarys rzymskiego prawa prywatnego, Warszawa 1962

Pahl-Weber Elke, Henckel Dietrich, *The Planning System and Planning Terms in Germany, A Glossary*, Hanover 2008

Pajor Tomasz, Przemiany w funkcjach odpowiedzialności cywilnej, [w:] Rozprawy z polskiego i europejskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Józefowi Skąpskiemu, red. A. Mączyński, M. Pazdan, A. Szpunar, Kraków 1994

Parafianowicz Joanna, [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie nieprocesowe. Postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt. Postępowanie zabezpieczające. Komentarz, red. O. M. Piastowska, Warszawa 2022

Parchomiuk Jerzy, Konstytucyjnoprawne pojęcie wyłączenia, [w:] NPE KUL 2005/1

Parchomiuk Jerzy, Nadużycie władztwa planistycznego gminy, [w:] ST 2014/4

Parchomiuk Jerzy, [w:] Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji. SPA. Tom 12, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016

Parchomiuk Jerzy, Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej, Warszawa 2007

Parchomiuk Jerzy, Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej na zasadzie słuszności w prawie polskim, [w:] RWNPIE KUL 2010/1, tom. VI

Parchomiuk Jerzy, Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za tzw. szkody legalne, [w:] Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, Warszawa 2016

Parchomiuk Jerzy, Polski model odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej, [w:] Odpowiedzialność administracji i w administracji, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2013

Parchomiuk Jerzy, Spory o charakter prawny odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej jako przykład współzależności dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej, [w:] Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Warszawa 2010

Parchomiuk Jerzy, Wpływ koncepcji nadużycia prawa na administracyjnoprawny status jednostki, [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016

Parzych Piotr, Czaja Józef, Szacowanie rynkowej wartości nieruchomości, Kraków 2015

Pilarz Karina, Aspekty cywilnoprawne procesu planowania przestrzennego, [w:] E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa WPAiE UW

Parchomiuk Jerzy, Zasada równości wobec ciężarów publicznych, [w:] Ius et fides. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin Profesora Jana Świtki, red. T. Guz, M. Kuć, Lublin 2006

Paszkowski Zbigniew, Historia idei miasta od antyku do renesansu, Szczecin 2015

Pawłowski Sławomir, Modyfikacje klasycznej koncepcji wyłączenia a gwarancje praw jednostki, Poznań 2018

Pawłowski Sławomir, Specustawa mieszkaniowa a inne specustawy. Podobieństwa i różnice, [w:] Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów, red. J. H. Szlachetko, Gdańsk 2019

Pawłowski Sławomir, Władztwo planistyczne gminy a realizacja inwestycji celu publicznego na podstawie tzw. specustaw, [w:] Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego, red. M. Szewczyk, Poznań 2017

Pawłowski Sławomir, Wyłączenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności, [w:] RPEiS 2019/1

Pazdan Maksymilian, W sprawie trybu dochodzenia roszczeń z tytułu szkód górniczych – uwagi de lege ferenda, [w:] Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska, red. A. Lipiński, Katowice 1992

Piątek Wojciech, [w:] Prawo budowlane. Komentarz, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016

Pietrzak-Abucewicz Izabela, „Zbycie nieruchomości” jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej. Glosa, [w:] FK 2013/9

Pietrzykowski Krzysztof, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz art. 1-449¹⁰, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020

Pietrzykowski Tomasz, [w:] SPP. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna, red. M. Safjana, Warszawa 2012

Pięta-Kanurska Małgorzata, Planowanie przestrzenne w Niemczech, [w:] Planowanie przestrzenne w Europie, red. A. Zakrzewska-Półtorak, Wrocław 2016

Pikulska-Robaszkiewicz Anna, Własność w prawie rzymskim, [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004

Piniór Piotr, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczególna (art. 765-92116), red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2019

Piotrowska Aldona, Akty prawa miejscowego adresowane do przedsiębiorców, [w:] Źródła prawa w samorządzie terytorialnym, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018

Piotrowska Lidia, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ewolucja systemu, Gdynia 2021

Piszko Robert, Wyznaczniki treści i obowiązywania dyrektyw wykładni prawa w prawoznawstwie i w praktyce prawniczej, Szczecin 2007

Pokitko Dawid, Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej, [w:] RPEiS 2002, z. 2

Polus Agnieszka, 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, [w:] OSP 2019/9/82

Plucińska-Filipowicz Alicja, Filipowicz Tomasz, Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – rozbieżność w orzecznictwie, [w:] N. 2020/6

Plucińska-Filipowicz Alicja, Filipowicz Tomasz, Kosicki Artur, Roszczenia właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości kierowane do gminy stosownie do postanowień ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [w:] N. 2016/4

Plucińska-Filipowicz Alicja, Filipowicz Tomasz, Kosicki Artur, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018

Plucińska-Filipowicz Alicja, Filipowicz Tomasz, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018

Plucińska-Filipowicz Alicja, Kosicki Artur, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018

Polak Katarzyna, Początek formalno-prawnych działań na rzecz publicznej ochrony zdrowia w dziewiętnastowiecznej Anglii, [w:] ZNUJ Prace Historyczne, 2008, z. 135

Popardowski Paweł, Odpowiedzialność gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego, [w:] SIA 2012/10

Popiołek Wojciech, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450-1088. Przepisy wprowadzające, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2021

Pośpiech Łukasz, Poglądy orzecznictwa sądowoadministracyjnego i doktryny w kwestii studium gminnego i jego charakteru prawnego, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012

Pruś Piotr, [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Art. 478-1217, red. M. Manowska, Warszawa 2021

Odczyt inż. Puissant wygłoszony na Zjeździe Miast Belgijskich w 1928 roku, [w:] SM marzec 1929

Purdue Michael, *The Law on Compensation Rights for Reduction in Property Values Due to Planning decisions in the United Kingdom*, [w:] WSLR, Vol. 5, Issue 3

Pyziak-Szafnicka Małgorzata, [w:] Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz LEX, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, Warszawa 2014

Pyziak-Szafnicka Małgorzata, *Potrącenie w prawie cywilnym*, Kraków 2002

Radwański Zbigniew, Czy klauzula generalna społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa powinna określać treść prawa własności, [w:] *Ars et usus*. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego, Warszawa 2005

Radwański Zbigniew, Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego, [w:] RPEiS 2004/2

Radwański Zbigniew, Olejniczak Adam, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2021

Radwański Zbigniew, Systemowe pojęcie własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21 i art. 64 Konstytucji), [w:] *Podstawowe założenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Budziło, Warszawa 2010

Radwański Zbigniew, Olejniczak Adam, *Zobowiązania – Część ogólna*, Warszawa 2008

Radwański Zbigniew, Zieliński Maciej, Uwagi *de lege ferenda* o klauzulach generalnych w prawie prywatnym, [w:] PL 2001/2

Radziszewski Edward, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006

Ramus Walenty, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 1988

Rąpała Andrzej, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353-534), red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018

Renard Vincent A., *Compensation Rights for Reduction in Property Values Due to Planning Decisions: the Case of France*, [w:] WSLR 2006/1, Vol. 5, Issue 3

Reško Dariusz, Wołowicz Tomasz, Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego, [w:] FK 2014/9

Robaczyński Wojciech, [w:] Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, Warszawa 2014

Rozwadowski Władysław, Definicje prawa własności w rozwoju dziejowym, [w:] CPH 1984, t. XXXVI, z. 2

Robinson Olivia F., *Ancient Rome. City planning and administration*, London – New York 2005

Ronowicz Jacek, Zarządzenie zastępcze wojewody, [w:] SL 2010, tom VI

Różańska Anna, Pojęcie „zbycia” w postępowaniach w sprawie naliczenia opłaty planistycznej, [w:] N. 2014/11

Ruczkowski Piotr, Lokalizacja inwestycji przeciwpowodziowych a planowanie przestrzenne, [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020

Rudnicka Jolanta, Rudnicki Grzegorz, Rudnicki Stanisław, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe, red. J. Gudowski, Warszawa 2016

Rudnicki Stanisław, *Nabycie przez zasiedzenie*, Warszawa 2010

Rudnicki Stanisław, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. G. Bieniek, S. Dmowski, S. Rudnicki, G. Rudnicki, Warszawa 2001

Rudnicki Stanisław, *Umowa o przekazanie gospodarstwa rolnego*, [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, red. G. Bieniek, M. Gdesz, S. Rudnicki, Warszawa 2013

Rudnicki Stanisław, *Własność*, [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, red. G. Bieniek, S. Rudnicki, Warszawa 2013

Rudnicki Stanisław, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2012

Rycko Nikodem, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna cz. 2 (art. 56-125), red. J. Gudowski, Warszawa 2021

Rynio Dorota, Planowanie przestrzenne w Wielkiej Brytanii, [w:] Planowanie przestrzenne w Europie, red. A. Zakrzewska-Półtorak, Wrocław 2016

Rzasa Grzegorz, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2013

Rzewuska Natalia, [w:] Prawo cywilne, red. M. Rzewuski, Warszawa 2021

Rzewuski Maciej, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Załucki, Warszawa 2019

Safjan Marek, Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji), [w:] PiP 1990/11

Safjan Marek, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz, art. 1-449¹⁰, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020

Safjan Marek, Naprawienie krzywdy niemajątkowej w ramach odpowiedzialności *ex contractu*, [w:] Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara, Zakamycze 2004

Safjan Marek, Matuszyk Krzysztof, Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, Warszawa 2009

Sawczyn Wojciech, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021

Sawuła Robert, Prawa jednostki w procesie zagospodarowania przestrzennego a standardy demokratycznego państwa prawnego (wybrane uwagi), [w:] Jednostka w demokratycznym państwie prawa, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003

Scamell Ernest H., *The Development of Land under the Planning Acts*, [w:] CLP 1953 December, Vol. 6, Issue 1

Schenke Wolf-Rüdiger, *Gewerbliche Wirtschaft und Bauplanungsrecht (verfassungsrechtliche Schranken, Plangewährleistung)*, [w:] WiVerw 1990/4

Schmidt Piotr, Park kulturowy a wolności obywatelskie, [w:] Wolność w prawie administracyjnym, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017

Schmidt-Eichstaedt Gerd, *The Law on Liability For Reduced Property Values Caused by Planning Decisions in the Federal Republic of Germany*, [w:] WSLR 2007/6

Serafin Ewa, Skutki uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] AUCS 2018, Vol. LXV

Serwach Małgorzata, Wina jako zasada odpowiedzialności cywilnej oraz okoliczność zwalniająca z obowiązku naprawienia szkody, [w:] WU 2009/1

Siarkiewicz Kazimierz, Obowiązek naprawienia szkody górniczej, [w:] PUG 1971/89

Sieniawska Krystyna, Z rozważań nad pojęciem przestrzeni i nieruchomości – od filozofii do praktyki stosowania prawa, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012

Sikorski Grzegorz, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019

Sitek Bronisław, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019

Sikora-Fernandez Dorota, Nowak Maciej J., Blaszkę Małgorzata, Funkcja mieszkaniowa narzędzi polityki przestrzennej, [w:] Funkcje narzędzi polityki przestrzennej, red. M. J. Nowak, PAN KPZK, Studia tom 5/197, Warszawa 2020

Sikorski Grzegorz, Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019

Sheppard Adam, Peel Deborah, Ritchie Heather, Berry Sophie, *The Essential Guide to Planning Law, Decision-making and practice in the UK*, Bristol 2017

Skowrońska-Bocian Elżbieta, Warciński Michał, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz art. 1-449¹⁰, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018

Skrzydło-Niżnik Iwona, Dobosz Piotr, Pojęcie zrównoważonego rozwoju w systemie prawa i nauce prawa administracyjnego, [w:] Jednostka w demokratycznym państwie prawa, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003

Słodczyk Janusz, Historia planowania i budowy miast, Opole 2012

Słotwiński Szymon, Ograniczenie prawa własności przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2018 roku, [w:] Teza Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie, t. XII, 2019 nr 1

Słownik Języka Polskiego. Tom trzeci, red. M. Szymczaka

Smith Richard, Storr John, *The purchase notice: compensation for planning restrictions*, [w:] PM 1995, tom 13 (2)

Smoktunowicz Eugeniusz, Analogia w prawie administracyjnym, Warszawa 1970

Smoktunowicz Eugeniusz, Odpowiedzialność za szkodę górnictwem, [w:] PiP 1962/7

Sobel Tomasz, Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cz. I), [w:] RPr 2010/3

Sobel Tomasz, Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cz. II), [w:] RPr 2010/4

Sobolewski Przemysław, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I, red. K. Osajda, Warszawa 2013

Sokolewicz Wojciech, Kilka uwag o gwarancjach prawa własności w Konstytucji RP, [w:] Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, red. K. Skotnickiego, Łódź 2006

Solarski Szymon, Odwołanie darowizny, Warszawa 2020

Sorbara Jean-Gabriel, *La non-indemnisation des servitudes d'urbanisme n'est pas inconstitutionnelle*, [w:] JCP N 2010/6

Sosnowski Paweł, Dobro wspólne jako przesłanka stanowienia prawa miejscowego, [w:] Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017

Sosnowski Paweł, Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa, Warszawa 2011

Sosnowski Paweł, Ochrona ładu przestrzennego w Polsce przed 2003 r. Przyczynek do wykładni historycznej, [w:] Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej, red. M. J. Nowak, Warszawa 2020

Sosnowski Paweł, Przepisy prawne w dziedzinie planowania przestrzennego w Polsce w okresie międzywojennym, [w:] CS 2016/4

Sosnowski Paweł, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Warszawa 2014

Sośniak Mieczysław, Bezprawność zachowania jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej za czyny niedozwolone, Kraków 1959

Sójka-Zielińska Katarzyna, Historia prawa, Warszawa 2015

Stankiewicz Rafał, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2013

Stańko Marek, 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

Stecki Leopold, Darowizna, Toruń 1998

Stecki Leopold, Opóźnienie w wykonaniu zobowiązań pieniężnych, Poznań 1970

Stelmachowski Andrzej, [w:] SPP. Prawo rzeczowe. Tom 3, red. T. Dybowski, Warszawa 2007

Stelmasiak Jerzy, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994

Stahl Małgorzata, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, [w:] ZNSA 2013/3

Stookes Paul, Thomas Pat, *Planning and the Localism Act 2011, A Guide to the New Law*, London 2012

Strembicka Danuta, *Zagospodarowanie przestrzenne. Tekst ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. z omówieniem oraz teksty ustaw towarzyszących*, Z. Niewiadomski, D. Strembicka, Warszawa – Zielona Góra 1994

Strzelczyk Ryszard, *Podatki i opłaty dotyczące nieruchomości*, Warszawa 2016

Strzelczyk Ryszard, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019

Strzępek Łukasz, *Ograniczenie praw rzeczowych w drodze wyłączenia*, Sosnowiec 2016

Strzępek Michał, *Instytucja wyłączenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] ZNSA 2012/4

Strzępek Michał, *Konstytucyjne rozumienie pojęcia „własność” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*. Tom 3, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2013

Sulczewska Krystyna, *Opłata planistyczna oraz opłata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza*, [w:] SPE, t. XCII, 2014

Suliński Grzegorz, *Zbyte nieruchomości w wykonaniu przedwstępnej umowy sprzedaży a ustalenie opłaty planistycznej*, [w:] FK 2018/10

Sutcliffe Anthony, *Britain's first town planning act: a review of the 1909 achievement*, [w:] TPR, Jul. 1, 1988, 59 (3)

Szalewska Małgorzata, *Wyłączenie nieruchomości*, Toruń 2005

Szczepaniak Rafał, *Determinanty ewolucji odpowiedzialności majątkowej władz publicznych w Polsce*, [w:] *Odpowiedzialność majątkowa władzy publicznej*, red. E. Gierach, M. Jabłoński, K. Koźmiński, Warszawa 2016

Szczepaniak Rafał, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*, Warszawa 2018

Szczepaniak Rafał, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem aktu normatywnego*, [w:] KPPr 1999, z. 3

Szewc Andrzej, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Warszawa 2012

Szewc Tomasz, *Nazewnictwo form aktów prawa miejscowego*, [w:] RPES 2007/2

Szewczyk Marek, *Aksjologia prawa zagospodarowania przestrzeni*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017

Szewczyk Marek, *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej*, [w:] *Specustawa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, red. J. H. Szlachetko, Gdańsk 2019

Szewczyk Marek, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003

Szewczyk Marek, *Granice ingerencji administracyjnej w prawo własności nieruchomości na gruncie prawa zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leońskiego, Poznań 1998

Szewczyk Marek, *Konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Zakamycze 1999

Szewczyk Marek, *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego a własność*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego*

i planowania przestrzennego, red. H. Bauer, R. Hendler, P. M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, Poznań 1999

Szewczyk Marek, Obszar obowiązywania aktów prawa miejscowego, [w:] SL 2006/2

Szewczyk Marek, Kruś Maciej, Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy, [w:] ZNSA 2018/2

Szewczyk Marek, Prawo zabudowy w systemach kontynentalnych (na przykładzie prawa niemieckiego), [w:] Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2016

Szewczyk Marek, [w:] Prawo zagospodarowania przestrzeni, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2012

Szewczyk Marek, [w:] Prawo zagospodarowania przestrzeni, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019

Szewczyk Marek, Realizacja inwestycji na obszarach bez planów miejscowych, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012

Szewczyk Marek, Stanowienie przepisów gminnych, Warszawa 1991

Szewczyk Marek, Ustalanie opłat planistycznych bez miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (interpretacja art. 58 ust. 2 i art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), [w:] C. 2005/37

Szewczyk Marek, Ustawy dotyczące konkretnych inwestycji, [w:] Specustawy inwestycyjno-budowlane, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020

Szewczyk Marek, Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej, [w:] PB 2013/6

Szlachetko Jakub Henryk, Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej, Warszawa 2017

Szmytt Anna, [w:] Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009

Szpunar Adam, Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, [w:] Rej. 2001/2

Szpunar Adam, Nabycie własności ruchomości od nieuprawnionego, Kraków 1999

Szpunar Adam, Naprawienie szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza pocztowego, [w:] P. 1970 nr 14/4 (148)

Szpunar Adam, O pierwotnym i pochodnym nabyciu prawa podmiotowego, [w:] Rej. 1999/8

Szpunar Adam, Odpowiedzialność cywilna, Komentarz w formie glos, Sopot 1997

Szpunar Adam, Odpowiedzialność Skarbu Państwa na zasadzie słuszności, [w:] PiP 1970, z. 2

Szpunar Adam, Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy, Warszawa 1985

Szpunar Adam, Odszkodowanie za szkodę majątkową. Szkoda na mieniu i osobie, Bydgoszcz 1998

Szpunar Adam, Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez podwładnego, [w:] Rozprawy z polskiego i europejskiego prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Józefowi Skąpskiemu, red. A. Mączyński, M. Pazdan, A. Szpunar, Kraków 1994

Szpunar Adam, Perspektywy dalszego rozwoju odpowiedzialności cywilnej, [w:] PiP 1979/8-9, rok XXXIV

Szpunar Adam, Szkody wyrządzone legalnym działaniem administracji, [w:] SPE 1983, tom XXXI

Szpunar Adam, Tendencje rozwojowe odpowiedzialności Skarbu Państwa, [w:] Studia z prawa zobowiązań, red. Z. Radwański, Warszawa – Poznań 1979

Szpunar Adam, Ubezpieczenia obowiązkowe a odpowiedzialność cywilna za wypadki samochodowe, [w:] SPE 1969, tom II

Szpunar Adam, Uwagi o funkcjach odpowiedzialności odszkodowawczej, [w:] PiP 2003/1

Szpunar Adam, Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową, Bydgoszcz 1999

Szpunar Adam, Zakres obowiązku naprawienia szkody, [w:] PiP 1960/1, rok XV

Szpunar Adam, Zasada pełnego odszkodowania w prawie cywilnym, [w:] PiP 1973/5, rok XXVIII

Szpunar Adam, Zbieg roszczeń odszkodowawczych, [w:] RPES 1974/36, z. 1

Szpunar Adam, Znaczenie art. 160 k.p.a. jako podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej, [w:] PiP 1990/9

Szulczewska Barbara, Nowak Maciej J., Solarek Krystyna, Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie kształtowania środowiska przyrodniczego, [w:] Funkcje narzędzi polityki przestrzennej, red. M. J. Nowak, PAN KPZK, tom 5/197, Warszawa 2020

Szuma Jan, Rozdrobnienie planów miejscowych a prawo do ich zaskarżenia, [w:] Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012

Szwajdler Wojciech, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, [w:] ST 2010/5

Szwajdler Wojciech, Wpływ planu zagospodarowania przestrzennego na treść i wykonywanie prawa własności nieruchomości gruntowych, [w:] Prace cywilistyczne. Księga pamiątkowa Profesora Jana J. Winiarza, red. S. Wójcik, Warszawa 1990

Szwajdler Wojciech, Zagospodarowanie przestrzenne, Toruń 1995

Szwajdler Wojciech, Zniesienie instytucji pozwolenia na budowę a prawo zabudowy nieruchomości gruntowych, Toruń 2009

Szydło Marek, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Komentarz art. 1-86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016

Szydło Wojciech, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019

Szydło Wojciech, Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami, Wrocław 2010

Sypniewski Dariusz, Nadzór nad procesem budowlanym, Warszawa 2011

Śmieja Andrzej, Z problematyki funkcji odpowiedzialności odszkodowawczej, [w:] Prace cywilistyczne. Księga pamiątkowa Profesora Jana J. Winiarza, red. S. Wójcik, Warszawa - 1990

Świdorski Krzysztof, Konstytucyjne przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia, [w:] C. 2007/43

Świdorski Krzysztof, Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego, [w:] ST 2006/9

Świdorski Krzysztof, Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego przez gminę, [w:] C. 2006/41

Świdorski Krzysztof, Uwagi o prawie zabudowy i zagospodarowania nieruchomości, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz

Tanajewska Renata, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019

Tenenbaum-Kulig Monika, Darowizna w polskim prawie zobowiązań, Warszawa 2021

Toeplitz Teodor, Polityka gruntowa na 3-im Międzynarodowym Zjeździe Miast, [w:] SM luty 1926

Toeplitz Teodor, Wywłaszczenie dla celów użyteczności publicznej, [w:] SM marzec 1929

Trémeau Jérôme, *La question prioritaire de constitutionnalité et le droit de l'urbanisme*, [w:] DAUH 2010

Trzaskowski Roman, Roszczenia związane z prowadzeniem działalności w rozumieniu art. 118 k.c., [w:] PS 2006/2,

Tuleja Piotr, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019

Tuleja Piotr, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom I art. 1-86*, red. M. Safian, L. Bosek, Warszawa 2016

Ufnal Grzegorz, *Oплата planistyczna w przypadku przewłaszczenia na zabezpieczenie nieruchomości*, [w:] FK 2019/5

Wahlhäuser Jens, *Drohende Planungsschäden als Hindernis einer modernen städtebaulichen Planung?*, [w:] BauR 2003/10

Walo Łukasz, *Postępowanie w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej a stosowanie przepisów ordynacji podatkowej oraz ustawy o finansach publicznych w zakresie terminów, odsetek oraz ulg w jej zapłacie*, [w:] C. 2015/76

Warkałło Witold, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje, rodzaje, granice*, Warszawa 1972

Wasilewski Andrzej, *Planowanie miejscowe w gminie w polskim prawie planowania przestrzennego i w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer, R. Hendler, P. M. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, Poznań 1999

Wasilewski Andrzej, *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji RP)*, [w:] PiP 1999/8

Wasilkowski Jan, *Pojęcie własności w świetle kodeksu cywilnego*, [w:] PiP 1965/12

Wasilkowski Jan, [w:] *System Prawa Cywilnego. Tom II. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk, 1977

Ważny Karol, *Wolność zabudowy (wolność zagospodarowania terenu) w świetle art. 140 kodeksu cywilnego oraz art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2016

Wąsiewicz Andrzej, *Współwłasność w prawie angielskim*, [w:] RuP 1971, z. II

Wegner Joanna, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019

Węgrzynowski Łukasz, *Dopuszczalność roszczenia planistycznego w razie zbycia części nieruchomości*, [w:] MP 2018/9

Wich Urszula, *Rozwój planowania przestrzennego w Polsce*, [w:] AUCS 1976/10

Wierczyński Grzegorz, *„Obowiązywanie” a „wejście w życie” – uwagi polemiczne*, PiP 2007/2

Wierczyński Grzegorz, [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewskiego, Warszawa 2003

Wierzbowski Marek, *Ograniczenia prawa zabudowy a sytuacja właścicieli*, [w:] *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2016

Więzowska Beata, *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, Warszawa 2009

Wilkowska-Kołąkowska Dorota, *Wycena nieruchomości. Operat szacunkowy. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2012

Wilson Irene Braid, *French Land Use Planning in the Fifth Republic. Real or Imagined Decentralisation?*, Stirling 1988

Wincenciak Mirosław, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018

Winiarski Krzysztof, *Własność a zakres władztwa planistycznego w gminie*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004

Witczak Damian, *Geneza pożarnictwa oraz regulacje prawne w zakresie ochrony przeciwpożarowej w starożytnym Rzymie*, [w:] ZN SGSP 2019, nr 69/1

Wiśniewski Tadeusz, [w:] Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom I-II, red. G. Bieniek, Warszawa 2011

Wiśniewski Tadeusz, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna, red. J. Gudowski, Warszawa 2018

Właźlak Katarzyna, Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej, [w:] PPP 2009/6

Właźlak Katarzyna, Racjonalność planowania w prawie administracyjnym, Warszawa 2015

Wojciechowski Bartosz, [w:] SPA. Tom 4. Wykładnia w prawie administracyjnym, red. L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2012

Wojciechowski Krzysztof, Prokrajobrazowe instrumenty planistyczne we Francji, Belgii, Hiszpanii i Portugalii, [w:] CT 2008, z. 1

Wojewoda Michał, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna, red. M. Pyziak-Szafnicka, P. Księżak, Warszawa 2014

Wojtyczek Krzysztof, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Zakamycze 1999

Wolak Grzegorz, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. M. Załucki, Warszawa 2019

Wolanin Marian, Opłata planistyczna w planowaniu przestrzennym, cz. I, [w] N. 2005/4

Wolanin Marian, Szczegółowe formy wyłączenia praw rzeczowych pod budowę autostrad, [w:] PSej 1996/4

Wolter Aleksander, Ignatowicz Jerzy, Stefaniuk Krzysztof, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 2020

Wołodkiewicz Witold, *Obligationes ex variis causarum figuris*. Studia nad źródłami zobowiązań w rzymskim prawie klasycznym, Warszawa 1968

Wołodkiewicz Witold, Zabłocka Maja, Prawo rzymskie. Instytucje, Warszawa 2014

Woś Tadeusz, [w:] Postępowanie sądowoadministracyjne, red. T. Woś, Warszawa 2017

Woś Tadeusz, Wyłączenie nieruchomości i ich zwrot, Warszawa 2011

Woźniak Marta, Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012

Woźniak Marta, Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej, red. M. J. Nowak, Warszawa 2020

Woroniecki Paweł Marek, Prawnofinansowe konsekwencje uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, [w:] N. 2020/1

Wronkowska Sławomira, Klauzula państwa prawnego, [w:] Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. K. Działocha, Warszawa 2004

Wronkowska Sławomira, W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji, [w:] PiP 2001/9

Wronkowska Sławomira, Zieliński Maciej, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2021

Wróbel Andrzej, [w:] Instytucje prawa administracyjnego. SPA. Tom 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015

Wróbel Andrzej, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2020

Wróblewska Dominika, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, Gdańsk 2016

Zacharczuk Piotr, Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym, Warszawa 2017

Wszolek Przemysław, O administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej. Część druga: zakres podmiotowy i zasady odpowiedzialności, [w:] C. 2009/53

Wszolek Przemysław, Problematyka administracyjnoprawnej odpowiedzialności wyrównawczej na przykładzie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, [w:] C. 2010/56

Wyrzykowski Mirosław, Granice praw i wolności – granice władzy, [w:] Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowywanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1998

Wyrzykowski Mirosław, Zasada demokratycznego państwa prawnego – kilka uwag, [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006

Wysocka Zofia, Kształtowanie ładu przestrzennego – doświadczenia francuskie, [w:] MSR 2011/6

Wyżyn-Urbaniak Katarzyna, Ustawowe prawo odstąpienia od umowy wzajemnej jako środek ochrony wierzyciela w razie zwłoki dłużnika, [w:] PS 1995/11-12

Vigouroux Christian, *Considérations sur la responsabilité des communes en matière d'urbanisme*, [w:] DV 1989/28

Zaborniak Paweł, Wstrzymanie wykonania aktu administracyjnego generalnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym, [w:] ATDP 2008, Nr 3

Zachariasz Igor, Funkcje planu miejscowego, [w:] Biuletyn KPZK PAN, 2015/257-258

Zachariasz Igor, Planowanie przestrzenne *versus* zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012

Zachariasz Igor, Planowanie zabudowy miast w latach 1928-1939. Aspekty prawne, [w:] CPH, tom LXII 2010/1

Zachariasz Igor, Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce, [w:] ZP 2013/1

Zachariasz Igor, Nelicki Aleksander, Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna, [w:] ZP 2008/2 (4)

Zachariasz Igor, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2013

Zachariasz Igor, Zagospodarowanie przestrzeni jako proces stosowania prawa – odczyt wygłoszony podczas konferencji pod tytułem „Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju” z 5.12.2013 r.

Zachariasz Igor, Założenia małej i pilnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [w:] Sprawne państwo. Czy konieczne są systemowe zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego?, red. M. Frączek, Kraków 2014

Zagobelny Krzysztof, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019

Zajęcki Maurycy, O badaniach nad regulacjami administracyjnymi w prawie miejskim. Analiza przepisów przeciwpożarowych w dawnych miastach polskich, [w:] CPH, tom LVI, 2004/2

Zakrzewska-Półtorak Alicja, Planowanie przestrzenne we Francji, [w:] Planowanie przestrzenne w Europie, red. A. Zakrzewska-Półtorak, Wrocław 2016

Zakrzewski Piotr, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125), red. M. Habdas, M. Frasz, Warszawa 2018

Zalas Grażyna, Publicznoprawne niepodatkowe należności związane z prawem rzeczowym do nieruchomości, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012

Zaradkiewicz Kamil, Instytucjonalizacja wolności majątkowej, Warszawa 2013

Zaradkiewicz Kamil, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1-86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016

Zdyb Marian, [w:] SPA. Prawo administracyjne materialne. Tom 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017

Zelek Mariusz, [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353-626, red. M. Gutowski, Warszawa 2019

Zieliński Andrzej, Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych, [w:] PPR 2011/2

Zieliński Maciej, Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki, Warszawa 2017

Zieliński Tadeusz, Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym, [w:] PiP 1997/11-12

Zięty Jakub Jan, 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, [w:] ST 2011/4

Zimmermann Jan, Prawo administracyjne, Warszawa 2010

Ziniewicz Monika, Rozwiązania prawne służące podniesieniu sprawności działania samorządu terytorialnego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sąsiedztwie terenów zamkniętych, [w:] ST 2020/10

Ziółkowski Michał, Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego, Warszawa 2021

Zirk-Sadowski Marek, Hauser Roman, [w:] Wykładnia w prawie administracyjnym. SPA. Tom 4, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2015

Zoll Fryderyk, Prawo cywilne b. dzielnicy pruskiej (w zarysie), Warszawa – Kraków 1923

Zoll Fryderyk, Prawo cywilne w zarysie opracowane przy współdziałaniu dra Adama Szpunara docenta Uniwersytetu Jagiellońskiego. Tom I. Część ogólna, Kraków 1948

Zoll Fryderyk, Zobowiązania w zarysie, Warszawa 1945

Zoll Fryderyk, Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej, [w:] PS 1998/5

Zubik Marek, Sokolewicz Wojciech, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016

Zubik Marek, Refleksje nad „dobrem wspólnym” jako pojęciem konstytucyjnym, [w:] Prawo a polityka, red. M. Zubik, Warszawa 2007

Zwolak Sławomir, Granice władztwa planistycznego przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] SPP 2019/4

Zwolak Sławomir, Istota wolności budowlanej, [w:] PPP 2016/3

Zwolak Sławomir, Ochrona prawa własności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, [w:] PPE 2014/1

Zwolak Sławomir, O wolności budowlanej w orzeczeniu polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zniesienia pozwolenia na budowę (Kp 7/09), [w:] IA 2014/2

Zwolak Sławomir, Policja budowlana w ujęciu historycznym, [w:] PPE 2013/2

Zwolak Sławomir, Współdziałanie organów administracji samorządowej i rządowej w procedurze sporządzenia planu miejscowego, [w:] SPiA 2018/23 (1)

Zwolak Sławomir, Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] ST 2020/5

2/ Orzecznictwo trybunałów i sądów polskich

2a/ Trybunał Konstytucyjny

wyrok TK z 25.05.2016, Kp 2/15, OTK-A 2016, poz. 23
wyrok TK z 26.05.2015 r., SK 6/13, OTK ZU 2015, nr 5a, poz. 76
wyrok TK z 18.12.2014 r., K 50/13, OTK-A 2014, nr 11, poz. 121
wyrok TK z 10.07.2014 r., P 19/13, OTK-A 2014/7/71
wyrok TK z 23.09.2013 r., K 22/12, OTK-A 2013/7, poz. 95
postanowienie TK z 2.07.2013 r., Ts 39/12, OTK-B 2013/4/369
wyrok TK z 22.05.2013 r., P 46/11, OTK-A 2013, nr 4, poz. 42
wyrok TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012, nr 11, poz. 135
wyrok TK z 16.10.2012 r., K 4/10, OTK-A 2012, nr 9, poz. 106
wyrok TK z 11.07.2012 r., K 8/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 78
wyrok TK z 10.01.2012 r., SK 25/09, OTK-A 2012, nr 1, poz. 1
postanowienie TK z 15.06.2011 r., Ts 4/11, OTK-B 2012/3/288
wyrok TK z 20.04.2011 r., Kp 7/09, OTK-A ZU 2011, nr 3, poz. 26
wyrok TK z 14.12.2010 r., K 20/08, OTK-A 2010, nr 10, poz. 129
wyrok TK z 11.05.2010 r., SK 50/08, OTK-A 2010, nr 4, poz. 34
wyrok TK z 9.02.2010 r., P 58/08, OTK-A 2010, nr 2, poz. 9
postanowienie TK z 9.12.2009 r., Ts 29/08, OTK-B 2009/6/444
wyrok TK z 16.07.2009 r., Kp 4/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 112
wyrok TK z 9.12.2008 r., K 61/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 174
wyrok TK z 27.06.2008 r., K 52/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 88
wyrok TK z 3.04.2008 r., K 6/05, OTK 2008, nr 3, poz. 41
postanowienie TK z 27.06.2007 r., Ts 122/06, OTK-B 2007/5/202
wyrok TK z 20.03.2007 r., K 35/05, OTK-A 2007/3, poz. 28
wyrok TK z 12.03.2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25
postanowienie TK z 12.03.2007 r., Ts 165/06, OTK-B 2007/3/131
wyrok TK z 11.09.2006 r., P 14/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 102
wyrok TK z 20.03.2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30
postanowienie TK z 21.09.2005 r., SK 32/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 95
wyrok TK z 21.06.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, nr 6, poz. 65
postanowienie TK z 6.10.2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97
wyrok TK z 20.07.2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66
wyrok TK z 13.01.2004 r., SK 10/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 2
wyrok TK z 25.11.2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96
wyrok TK z 23.09.2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76
postanowienie TK z 26.06.2002 r., SK 1/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 53
wyrok TK z 16.04.2002 r., SK 23/01, OTK-A 2002/3/26
wyrok TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256
wyrok TK z 28.11.2001 r., K 36/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 255
wyrok TK z 30.10.2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217
wyrok TK z 10.04.2001 r., U 7/00, OTK 2001, nr 3, poz. 56
wyrok TK z 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29
wyrok TK z 31.01.2001 r., P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5
postanowienie TK z 23.01.2001 r., Ts 101/00, OTK 2001/5/133
wyrok TK z 24.10.2000 r., SK 7/00, OTK 2000, nr 7, poz. 256
wyrok TK z 4.10.2000 r., P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189
wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 21/99, OTK 2000, nr 5, poz. 144

postanowienie TK z 18.04.2000 r., SK 23/98, OTK 2000/3/93
wyrok TK z 12.04.2000 r., K 8/98 OTK 2000, nr 3, poz. 87
postanowienie TK z 22.03.2000 r., P 12/98, OTK 2000, nr 2, poz. 67
wyrok TK z 21.03.2000 r., K 14/99, OTK 2000, nr 2, poz. 61
wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60
wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3
wyrok TK z 25.05.1999 r., SK 9/98, OTK 1999/4/78
wyrok TK z 11.05.1999 r., P 9/98, OTK 1999/4/75
wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2
wyrok TK z 19.05.1998 r., U 5/97, OTK 1998/4/46
postanowienie TK z 6.04.1998 r., Ts 9/98, OTK-supl. 1999/1/27
orzeczenie TK z 20.04.1993 r., P 6/92, OTK 1993/1/8
orzeczenie TK z 28.05.1991 r., K 1/91, OTK 1991, nr 1, poz. 4
wyrok TK z 19.06.1990 r., K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3
wyrok z 8.05.1990 r., K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2

2b/ Sąd Najwyższy

wyrok SN z 9.03.2021 r., I NSNc 90/20, lex nr 3144873
wyrok SN z 19.11.2020 r., II CSK 63/19, lex nr 3082405
wyrok SN z 17.10.2019 r., IV CSK 653/18, lex nr 3083356
wyrok SN z 21.08.2019 r., I CSK 352/18, lex nr 2730221
postanowienie SN z 10.04.2019 r., IV CSK 327/18, lex nr 2643241
wyrok SN z 22.03.2019 r., I CSK 52/19, lex nr 2652429.
wyrok SN z 10.01.2019 r., II CSK 714/18, lex nr 2604279
postanowienie SN z 22.11.2018 r., V CSK 235/18, lex nr 2581775
postanowienie SN z 29.05.2018 r., II CSK 45/18, lex nr 2508563
wyrok SN z 11.05.2018 r., II CSK 461/17, lex nr 2486819
wyrok SN z 14.03.2018 r., II CSK 271/17, lex nr 2486130
uchwała SN z 12.05.2017 r., III CZP 5/17, OSNC 2018/1/7
wyrok SN z 24.03.2017 r., I CSK 416/16, lex nr 2288109
wyrok SN z 2.03.2017 r., V CSK 395/16, lex nr 2254806
wyrok SN z 10.01.2017 r., V CSK 222/16, lex nr 2261751
wyrok SN z 20.10.2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017/7-8/84
wyrok SN z 19.10.2016 r., V CSK 117/16, lex nr 2192629
wyrok SN z 6.10.2016 r., IV CSK 778/15, legalis nr 1564931
uchwała SN z 7.07.2016 r., III CZP 33/16, lex nr 2067025
wyrok SN z 7.07.2016 r., III CSK 317/15, lex nr 2135809
wyrok SN z 24.06.2016 r., II CSK 636/15, lex nr 2080097
wyrok SN z 2.06.2016 r., I CSK 533/15, lex 2076681
wyrok SN z 13.05.2016 r., III CSK 271/15, lex nr 2067078
wyrok SN z 28.04.2016 r., V CSK 473/15, ZNSA 2017/2/129-133; lex nr 2066991
wyrok SN z 17.03.2016 r., V CSK 414/15, lex nr 2008151
wyrok SN z 9.03.2016 r., II CSK 411/15, lex nr 2005373
wyrok SN z 25.11.2015 r., IV CSK 97/15, lex nr 1956560
wyrok SN z 28.10.2015 r., II CSK 822/14, lex 1930449
wyrok SN z 29.09.2015 r., II CSK 653/14, lex nr 1920173
wyrok SN z 9.09.2015 r., IV CSK 754/14, lex nr 1789174
wyrok SN z 24.06.2015 r., II CSK 569/14, lex nr 1747352
wyrok SN z 9.04.2015 r., II CSK 336/14, lex nr 1683406

wyrok SN z 22.01.2015 r., I CSK 224/14, Biul. SN 2015/5/15
uchwała SN z 5.11.2014 r., III CZP 76/14, lex nr 1532595
wyrok SN z 11.04.2014 r., I CSK 309/13, lex nr 1523389
wyrok SN z 27.03.2014 r., III CSK 161/13, lex nr 1489248
wyrok SN z 22.11.2013 r., II CSK 98/13, lex nr 1418725
postanowienie SN z 20.11.2013 r., I CSK 218/13, lex nr 1399855
wyrok SN z 27.09.2013 r., I CSK 690/12, lex 1396296
postanowienie SN z 6.09.2013 r., V CSK 417/12, lex nr 1402680
wyrok SN z 13.06.2013 r., IV CSK 680/12, lex nr 1365729
wyrok SN z 15.02.2013 r., I CSK 305/12, lex nr 1313188
uchwała SN z 28.11.2012 r., III CZP 68/12, lex nr 1230048
wyrok SN z 6.07.2012 r., IV CSK 619/11, nie publ.
uchwała SN z 21.06.2012 r., III CZP 29/12, OSNC z 2013 r., nr 1, poz. 7
wyrok SN z 13.06.2012 r., II CSK 639/11, lex nr 1229962
wyrok SN z 6.06.2012 r., III CSK 282/11, lex nr 1212813
wyrok SN z 24.05.2012 r., II CSK 544/11, lex nr 1212807
uchwała SN z 20.04.2012 r., III CZP 10/12, OSNC 2012/10/117
wyrok SN z 15.02.2012 r., I CSK 305/12, Biul. SN z 2013 r., nr 4, poz. 14
uchwała SN z 25.11.2011 r., III CZP 67/11, Biul. SN 2011, nr 11, s. 7
wyrok SN z 11.03.2011 r., II CSK 321/10, lex nr 846556
wyrok SN z 13.01.2011 r., III CSK 85/10, lex nr 686143
uchwała SN z 19.11.2010 r., III CZP 79/10, OSNC 2011/4/41
wyrok SN z 30.06.2010 r., V CSK 452/09, lex nr 852597
uchwała SN z 26.11.2009 r., III CZP 102/09, lex nr 530777
wyrok SN z 15.10.2009 r., I CSK 59/09, lex nr 584723
wyrok SN z 11.09.2009 r., V CSK 46/09, lex nr 1615043
wyrok SN z 9.09.2009 r., V CSK 46/09, lex nr 529731
wyrok SN z 23.04.2009 r., IV CSK 508/08, lex nr 520034
wyrok SN z 8.01.2009 r., I CNP 82/08, lex nr 508833
wyrok SN z 17.12.2008 r., I CSK 191/08, lex nr 484726
wyrok SN z 17.10.2008 r., I CSK 100/08, lex nr 479331
wyrok SN z 10.10.2008 r., II CSK 216/08, nie publ.
uchwała SN z 25.06.2008 r., III CZP 45/08, OSNC 2009/7/97, lex nr 393765
wyrok SN z 2.04.2008 r., III CSK 302/07, lex nr 398487
wyrok SN z 12.10.2007 r., V CSK 230/07, lex nr 485903
wyrok SN z 30.01.2007 r., IV CSK 356/06, lex nr 276223
wyrok SN z 19.12.2006 r., V CSK 332/06, lex nr 421051
wyrok SN z 3.02.2006 r., I CSK 17/05 (niepubl.)
uchwała (7) SN z 25.11.2005 r., III CZP 59/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 79
wyrok SN z 22.09.2005 r., IV CK 105/05, lex nr 346083
uchwała SN z 22.07.2005 r., III CZP 45/05, lex nr 152283
wyrok SN z 18.11.2004 r., I CK 244/04, niepubl.
wyrok SN z 10.10.2003 r., II CK 113/02, OSP 2004/11/141
wyrok SN z 16.07.2003 r., V CK 24/02, OSNC 2004/10/157
wyrok SN z 24.04.2003 r., I CKN 316/01, OSNC 2004/7-8/117
uchwała SN z 26.04.2002 r., III CZP 21/02, lex nr 52265
wyrok SN z 12.03.2002 r., IV CKN 862/00, lex nr 55122
wyrok SN z 12.12.2001 r., III CKN 28/01, niepubl.
wyrok SN z 26.11.1998 r., I CKU 108/98, lex nr 35647
wyrok SN z 7.10.1998 r., I CKN 191/98, lex nr 138639

uchwała (7) SN z 14.05.1998 r., III CZP 12/98, lex nr 33367
uchwała SN z 28.08.1997 r., III CZP 36/97, OSNC 1998/1/4
uchwała SN z 14.07.1994 r., III CZP 86/94, OSNC 1/95, poz. 4
wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181
uchwała SN z 11.06.1992 r., III CZP 64/92, OSNCP 1992, z. 12, poz. 225
uchwała SN z 5.04.1991 r., III CZP 20/91, lex nr 3662
wyrok SN z 12.02.1991 r., III CRN 500/90, OSN z 1992, nr 7-8, poz. 137, lex nr 3753
uchwała SN z 16.07.1980 r., III CZP 45/80, OSNC 1981/2-3/25, lex nr 2549
uchwała pełnego składu Izby Cywilnej z 15.02.1971 r., III CZP 33/70
uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 14.01.1960 r., lex nr 115217
orzeczenie SN z 11.07.1957 r., 2 CR 304/57, OSNCK 1958, nr 3, poz. 76
uchwała (7) SN z 2.12.1931 r., „Głos Prawa” 1932, nr 6, s. 294

2c/ Sady Apelacyjne

wyrok SA w Warszawie z 25.03.2021 r., I ACa 627/20, lex nr 3188391
wyrok SA w Krakowie z 22.02.2021 r., I ACa 1256/19, lex nr 3207417
wyrok SA w Warszawie z 27.02.2020 r., V ACa 621/19, lex nr 2978514
wyrok SA w Szczecinie z 7.02.2020 r., I ACa 619/19, lex nr 2937472
wyrok SA w Warszawie z 5.11.2019 r., I ACa 242/19, lex nr 2752572
wyrok SA w Krakowie z 16.10.2019 r., I ACa 1234/18, lex nr 2895389
wyrok SA w Warszawie z 8.10.2019 r., I ACa 1672/16, lex nr 2753737
wyrok SA w Białymstoku z 30.09.2019 r., I ACa 803/18, lex nr 2753771
wyrok SA w Krakowie z 12.09.2019 r., I ACa 851/18, lex nr 2891709
wyrok SA w Szczecinie z 4.09.2019 r., I AGa 49/19, lex nr 2719954
wyrok SA w Warszawie z 27.06.2019 r., V ACa 123/19, lex nr 2726850
wyrok SA w Rzeszowie z 18.06.2019 r., I ACa 504/18, lex nr 2784370
wyrok SA w Krakowie z 31.05.2019 r., I ACa 589/18, lex nr 2848111
wyrok SA w Warszawie z 21.02.2019 r., I ACa 119/18, lex nr 2637221
wyrok SA w Gdańsku z 23.01.2019 r., V ACa 78/17, lex nr 2668729
wyrok SA w Warszawie z 28.12.2018 r., I ACa 610/17, lex nr 2627883
wyrok SA w Łodzi z 25.09.2018 r., I ACa 1425/17, lex nr 2596513
wyrok SA w Krakowie z 18.09.2018 r., I ACa 1664/17, lex nr 2580327
wyrok SA w Białymstoku z 8.08.2018 r., I ACa 93/18, lex nr 2574864
wyrok SA w Poznaniu z 19.07.2018 r., I ACa 1436/17, lex nr 2546256
wyrok SA w Krakowie z 17.05.2018 r., I ACa 1298/17, lex nr 2547062
wyrok SA w Krakowie z 19.04.2018 r., I ACa 1592/16, lex nr 2514927
wyrok SA w Katowicach z 19.03.2018 r., V ACa 273/17, lex nr 2475077
wyrok SA w Krakowie z 28.02.2018 r., I ACa 1019/17, lex nr 2490281
wyrok SA w Katowicach z 20.02.2018 r., I ACa 850/17, lex nr 2460050
wyrok SA w Krakowie z 24.01.2018 r., I ACa 1100/16, lex nr 2506523
wyrok SA w Krakowie z 18.12.2017 r., I ACa 29/17, lex nr 2523969
wyrok SA w Krakowie z 8.12.2017 r., I ACa 740/17, lex nr 2521840
wyrok SA w Warszawie z 30.10.2017 r., V ACa 201/17, lex nr 2430191
wyrok SA w Krakowie z 3.10.2017 r., I ACa 384/17, lex nr 2518003
wyrok SA w Białymstoku z 20.09.2017 r., I ACa 253/17, lex nr 2390598
wyrok SA w Łodzi z 30.06.2017 r., I ACa 1672/16, lex nr 2338538
wyrok SA w Krakowie z 7.06.2017 r., I ACa 1843/16, lex nr 2596571
wyrok SA w Warszawie z 5.05.2017 r., I ACa 349/16, lex nr 2292406
wyrok SA w Krakowie z 9.02.2017 r., I ACa 1197/16, lex nr 2300306

wyrok SA w Poznaniu z 11.01.2017 r., I ACa 776/16, lex nr 2663136
wyrok SA w Gdańsku z 20.09.2016 r., I ACa 821/15, lex nr 2335297
wyrok SA w Warszawie z 7.09.2016 r., VI ACa 1526/15, LEX nr 2139367
wyrok SA we Wrocławiu z 14.07.2016 r., I ACa 727/16, lex nr 2546126
wyrok SA w Katowicach z 17.05.2016 r., I ACa 34/16, lex nr 2057749
wyrok SA w Białymstoku z 13.05.2016 r., I ACa 586/15, lex nr 2061947
wyrok SA w Warszawie z 26.04.2016 r., VI ACa 562/15, lex nr 2052554
wyrok SA w Gdańsku z 26.02.2016 r., V ACa 667/15, lex nr 2108566
wyrok SA w Warszawie z 9.02.2016 r., I ACa 1152/14, lex nr 1680049
wyrok SA w Warszawie z 21.01.2016 r., VI ACa 1703/14, lex nr 2017667
wyrok SA w Krakowie z 21.12.2015 r., I ACa 266/15, lex nr 1966331
wyrok SA w Warszawie z 23.07.2015 r., I ACa 1926/14, lex nr 1843280
wyrok SA w Białymstoku z 17.07.2015 r., I ACa 266/15, lex nr 1808617
wyrok SA we Wrocławiu z 8.05.2015 r., I ACa 345/15, lex nr 2433290
wyrok SA w Krakowie z 27.03.2015 r., I ACa 74/15, lex nr 1679920
wyrok SA w Lublinie z 10.12.2014 r., I ACa 545/14, lex nr 1587266
wyrok SA w Białymstoku z 28.05.2014 r., I ACa 108/14, lex nr 1473624
wyrok SA w Szczecinie z 23.04.2014 r., I ACa 89/14, lex nr 1466954
wyrok SA w Katowicach z 29.01.2014 r., I ACa 1002/13, lex nr 1428054
wyrok SA w Łodzi z 22.01.2014 r., I ACa 961/13, lex nr 1444772
wyrok SA w Łodzi z 18.12.2013 r., I ACa 659/13, lex nr 1416105
wyrok SA w Lublinie z 26.09.2013 r., I ACa 381/13, lex nr 1378759
wyrok SA w Warszawie z 23.09.2013 r., I ACa 210/13, lex nr 1392081
wyrok SA w Białymstoku z 18.07.2013 r., I ACa 285/13, lex nr 1369284
wyrok SA w Warszawie z 7.03.2013 r., I ACa 1117/12, lex nr 1298987
wyrok SA w Warszawie z 10.01.2013 r., VI ACa 917/12, lex nr 1369435
wyrok SA w Katowicach z 15.11.2012 r., I ACa 674/12, lex nr 1236387
wyrok SA w Poznaniu z 18.10.2012 r., I ACa 676/12, lex nr 1237419
wyrok SA w Katowicach z 20.07.2012 r., I ACa 853/11, lex nr 1298247

2d/ Sądy Okręgowe

wyrok SO w Piotrkowie Trybunalskim z 27.08.2020 r., I C 20/19, lex nr 3104582
wyrok SO w Poznaniu z 31.01.2020 r., XII C 234/18, lex nr 2773637
wyrok SO w Warszawie z 28.09.2018 r., II C 889/16, lex nr 2736637
wyrok SO w Poznaniu z 2.03.2018 r., I C 1895/17, lex nr 2507001
wyrok SO w Poznaniu z 27.11.2017 r., XII C 895/16, lex nr 2410603
wyrok SO w Poznaniu z 23.10.2017 r., XII C 2197/15, lex nr 2747354
wyrok SO w Poznaniu z 9.10.2017 r., XII C 2197/15, lex nr 2389522
wyrok SO w Poznaniu z 9.05.2017 r., XVIII C 442/15, lex nr 2322220
wyrok SO w Bielsku-Białej z 21.02.2017 r., I C 411/15, lex nr 2472627
wyrok SO w Gdańsku z 14.07.2016 r., XV C 690/15, lex nr 2193335
wyrok SO we Wrocławiu z 15.10.2014 r., I C 1856/12, lex nr 1848370
wyrok SO w Poznaniu z 26.06.2014 r., XV Ca 468/14, lex nr 1892981
wyrok SO w Lublinie z 26.05.2014 r., I C 741/12, lex nr 184552

2e/ Naczelny Sąd Administracyjny

wyrok NSA z 18.11.2020 r., II OSK 3745/18, lex nr 3097915
wyrok NSA z 23.04.2020 r., II OSK 2037/19, lex nr 3041339

wyrok NSA z 25.02.2020 r., II OSK 1053/18, lex nr 3022284
wyrok NSA z 25.02.2020 r., II OSK 1049/18, lex nr 3019848
wyrok NSA z 25.02.2020 r., II OSK 1048/18, lex nr 3059081
wyrok NSA z 23.01.2020 r., II OSK 582/18, lex nr 2798959
wyrok NSA z 26.11.2019 r., II OSK 76/18, lex nr 2749208
wyrok NSA z 5.06.2019 r., II OSK 1918/17, lex nr 2697813
wyrok NSA z 5.06.2018 r., II OSK 3044/17, lex nr 2543573
wyrok NSA z 24.05.2018 r., II OSK 1626/16, lex nr 2520825
wyrok NSA z 11.05.2018 r., II OSK 2577/17, lex nr 2510619
wyrok NSA z 27.04.2018 r., II OSK 2869/17, lex nr 2490173
wyrok NSA z 6.03.2018 r., II OSK 1191/16, lex nr 2495745
wyrok NSA z 26.10.2017 r., II OSK 370/16, lex nr 2404293
wyrok NSA z 28.06.2017 r., II OSK 1964/16, lex nr 2320906
wyrok NSA z 5.04.2017 r., I OSK 2166/15, lex nr 2440406
wyrok NSA z 21.03.2017 r., II OSK 1656/15, lex nr 2271758
wyrok NSA z 11.01.2017 r., II OSK 932/15, lex nr 2248125
wyrok NSA z 24.11.2016 r., II OSK 2502/15, lex nr 2294260
wyrok NSA z 15.05.2014 r., II GSK 391/13, lex nr 1481803
wyrok NSA z 28.03.2014 r., II OSK 2618/12, lex nr 1488207
wyrok NSA z 28.03.2014 r., II OSK 518/13, lex nr 1483388
wyrok NSA z 10.10.2013 r., II OSK 1076/12, lex nr 1391723
wyrok NSA z 8.01.2013 r., II OSK 1630/11, ONSAiWSA 2014, nr 4, poz. 65
wyrok NSA z 6.12.2012 r., II OSK 1394/11, lex nr 1367246
wyrok NSA z 6.12.2012 r., II OSK 1397/11, lex nr 1367249
wyrok NSA z 18.09.2012 r., II OSK 1575/12, lex nr 1364250
wyrok NSA z 8.08.2012 r., II OSK 1334/12, niepubl.
wyrok NSA z 24.05.2012 r., II OSK 401/11, lex nr 1219150
wyrok NSA z 9.11.2011 r., II OSK 1962/11, lex nr 1152115
wyrok NSA z 10.08.2011 r., II OSK 1121/11, lex nr 1151817
wyrok NSA z 4.02.2011 r., II OSK 207/10, lex nr 1165416
wyrok NSA z 20.01.2011 r., II OSK 2235/10, lex nr 953038
wyrok NSA z 10.03.2010 r., II OSK 505/09, lex nr 597653
wyrok NSA z 5.03.2010 r., II OSK 501/09, lex nr 597649
wyrok NSA z 16.02.2010 r., II OSK 372/09, lex nr 597562
uchwała 7 Sędziów NSA z 10.12.2009 r. II OPS 3/09, lex nr 5311130
postanowienie NSA z 25.05.2009 r., II OZ 455/09, lex nr 564242
wyrok NSA z 5.03.2009 r., II OSK 302/08, lex nr 529958
wyrok NSA z 19.11.2008 r., II OSK 1316/07, lex nr 549384
wyrok NSA z 3.09.2008 r., II OSK 984/07, lex nr 466020
wyrok NSA z 17.07.2008 r., II OSK 877/07, lex nr 493241
wyrok NSA z 19.06.2008 r., II OSK 437/08, lex nr 490102
wyrok NSA z 11.09.2007 r., II OSK 759/07, lex 384425
wyrok NSA z 27.07.2007 r., sygn. II OSK 1046/07, lex nr 384291
wyrok NSA z 24.05.2007 r., sygn. II OSK 233/07, lex nr 334309
wyrok NSA z 13.09.2006 r., sygn. II OSK 58/06, lex nr 320905
uchwała (5) Sędziów NSA z 30.10.2000 r., OPK 16/00, ONSA 2001/2/64, lex nr 47661
uchwała (7) sędziów z 15.05.2000 r., OPS 1/00, ONSA 2000/4, poz. 134
wyrok NSA z 7.06.1999 r., IV SA 926/97, lex nr 47786
uchwała (5) NSA z 17.05.1999 r., OPK 17/98, ONSA 1999/4, poz. 121
wyrok NSA z 28.10.1998 r., SA/Rz 640/97, lex nr 1691025

wyrok NSA z 28.05.1997 r., I SA/Gd 2334/96, lex nr 31560
wyrok NSA z 14.03.1997 r., I SA/Kr 1231/96, lex nr 29317
wyrok NSA z 24.11.1994 r., SA/Ka 1230/94, lex nr 26528

2f/ Wojewódzkie Sądy Administracyjne

wyrok WSA w Łodzi z 3.12.2020 r., I SA/Łd 394/20, lex nr 3100679
wyrok WSA w Łodzi z 30.10.2020 r., I SA/Łd 98/20, lex nr 3076302
wyrok WSA w Łodzi z 23.10.2020 r., I SA/Łd 399/20, lex nr 3077273
wyrok WSA w Łodzi z 15.10.2020 r., I SA/Łd 94/20, lex nr 3069419
wyrok WSA w Łodzi z 26.08.2020 r., I SA/Łd 88/20, lex nr 3049173
wyrok WSA w Łodzi z 18.08.2020 r., I SA/Łd 89/20, lex nr 3045907
wyrok WSA w Łodzi z 13.08.2020 r., I SA/Łd 57/20, lex nr 3045805
wyrok WSA w Łodzi z 6.08.2020 r., I SA/Łd 150/20, lex nr 3039749
wyrok WSA w Poznaniu z 7.07.2020 r., IV SA/Po 1138/19, lex nr 3050536
wyrok WSA w Warszawie z 30.06.2020 r., VIII SA/Wa 292/20, lex nr 3034601
wyrok WSA w Warszawie z 30.06.2020 r., VIII SA/Wa 299/20, lex nr 3072060
wyrok WSA w Warszawie z 25.06.2020 r., VIII SA/Wa 110/20, lex nr 3035877
wyrok WSA w Krakowie z 18.06.2020 r., II SA/Kr 1574/19, lex nr 3035530
wyrok WSA w Białymstoku z 2.06.2020 r., II SA/Bk 678/19, lex nr 3017863
wyrok WSA we Wrocławiu z 4.02.2020 r., II SA/Wr 596/19, lex nr 2925851
wyrok WSA w Warszawie z 23.01.2020 r., I SA/Wa 825/19, lex nr 3085702
wyrok WSA w Krakowie z 19.12.2019 r., II SA/Kr 1245/19, lex nr 2768283
wyrok WSA w Łodzi z 21.11.2019 r., I SA/Łd 675/19, lex nr 2748957
wyrok WSA w Krakowie z 24.06.2019 r., II SA/Kr 532/19, lex nr 2693030
wyrok WSA w Poznaniu z 10.04.2019 r., II SA/Po 994/18, lex nr 2665008
wyrok WSA w Olsztynie z 17.07.2018 r., II SA/OI 469/18, lex nr 2532666
wyrok WSA w Kielcach z 29.03.2018 r., I SA/Ke 645/17, lex nr 2475334
wyrok WSA w Poznaniu z 22.03.2018 r., II SA/Po 1184/17, lex nr 2495302
wyrok WSA w Poznaniu z 19.12.2017 r., II SA/Po 849/17, lex nr 2425312
wyrok WSA w Warszawie z 7.12.2017 r., IV SA/Wa 1775/17, lex nr 2759565
wyrok WSA w Krakowie z 31.07.2017 r., II SA/Kr 609/17, lex nr 2353923
wyrok WSA w Gdańsku z 22.03.2017 r., II SA/Gd 27/17, lex nr 2276509
wyrok WSA w Krakowie z 23.09.2016 r., II SA/Kr 1476/15, lex nr 2151111
wyrok WSA w Krakowie z 22.12.2015 r., II SA/Kr 1375/15, lex nr 1953130
wyrok WSA w Bydgoszczy z 25.03.2015 r., II SA/Bg 901/14, lex nr 1852670
wyrok WSA w Gdańsku z 4.06.2014 r., II SA/Gd 119/14, lex nr 1485666
wyrok WSA w Gdańsku z 24.07.2013 r., II SA/Gd 281/13, lex nr 1364310
wyrok WSA w Krakowie z 28.02.2013 r., II SAB/Kr 131/12, lex nr 1311244
wyrok WSA w Kielcach z 30.11.2012 r., II SA/Ke 588/12, lex 1240869
wyrok WSA w Olsztynie z 20.11.2012 r., II SA/OI 1189/12, lex nr 1241105
wyrok WSA w Poznaniu z 25.10.2012 r., IV SA/Po 835/12, lex nr 1242241
wyrok WSA w Kielcach z 26.01.2012 r., II SA/Ke 835/11, lex nr 1111758
wyrok WSA w Szczecinie z 3.11.2011 r., II SA/Sz 859/11, legalis 396762
wyrok WSA w Krakowie z 20.10.2011 r., II SA/Kr 1131/11, LEX nr 965365
wyrok WSA w Warszawie z 5.09.2011 r., IV SA/Wa 692/11, lex nr 1110762
wyrok WSA we Wrocławiu z 13.10.2010 r., SA/Wr 397/10, lex nr 726575
postanowienie WSA we Wrocławiu z 6.08.2010, II SA/Wr 375/10, lex nr 772303
postanowienie WSA we Wrocławiu z 15.07.2010 r., II SA/Wr 281/10, lex nr 674583
postanowienie WSA we Wrocławiu z 11.05.2010 r., II SA/Wr 221/10, lex nr 674569

wyrok WSA w Gdańsku z 10.03.2010 r., II SA/Gd 689/09, lex nr 605224
wyrok WSA w Krakowie z 5.03.2010 r., II SAB/Kr 9/10, lex nr 1327346
wyrok WSA we Wrocławiu z 25.02.2010 r., II SA/Wr 639/09, lex nr 638365
wyrok WSA w Bydgoszczy z 10.11.2009 r., II SA/Bd 725/09, lex nr 589057
wyrok WSA w Olsztynie z 3.11.2009 r., II SA/Ol 790/09, lex nr 531587
wyrok WSA w Gliwicach z 23.07.2009 r., II SA/Gl 1326/08, lex nr 553013
wyrok WSA w Gdańsku z 18.06.2009 r., II SA/Gd 207/09, lex nr 563650
wyrok WSA we Wrocławiu z 25.03.2009 r., II SA/Wr 479/08, lex nr 530479
wyrok WSA w Poznaniu z 17.03.2009 r., II SA/Po 892/08, lex nr 543888
wyrok WSA w Gdańsku z 14.01.2009 r., II SA/Gd 799/08, lex nr 481500
wyrok WSA w Lublinie z 11.12.2008 r., II SA/Lu 695/08, lex nr 540697
wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.09.2008 r., II SA/Go 331/08, lex nr 517994
wyrok WSA w Gdańsku z 6.08.2008 r., II SA/Gd 349/08, lex nr 514741
wyrok WSA w Krakowie z 23.06.2008 r., II SA/Kr 377/08, lex nr 499859
wyrok WSA w Warszawie z 21.05.2008 r., IV SA/Wa 462/08, lex nr 471214
wyrok WSA w Szczecinie z 8.05.2008 r., II SA/Sz 976/08, lex nr 519055
wyrok WSA w Krakowie z 31.03.2008 r., II SA/Kr 152/08, lex nr 488283
wyrok WSA w Gdańsku z 14.02.2008 r., II SA/Gd 737/07, lex nr 489118
wyrok z 13.12.2007 r., I CSK 364/07, PS 2008/7-8, s. 180
wyrok WSA w Gliwicach z 1.02.2007 r., II SA/Gl 414/06, lex nr 930274
wyrok WSA w Szczecinie z 10.01.2007 r., II SA/Sz 1118/06, lex nr 901330
wyrok WSA w Szczecinie z 10.01.2007 r., II SA/Sz 1118/06, lex nr 901330
wyrok WSA w Gliwicach z 24.11.2006 r., II SA/Gl 254/06, lex nr 930137
wyrok WSA w Olsztynie z 4.12.2004 r., II SA/OL 942/07, lex nr 461639

3/ Ważniejsze zagraniczne akty prawne

Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten z 1794 r.
Bundesbaugesetz z 23.06.1960 r.
Baugesetzbuch z 7.12.1986 r.
Bürgerliches Gesetzbuch z 18.08.1896 r.
Code de l'urbanisme et de l'habitat z 1954 r.
Code de l'urbanisme z 1973 r.
Code civil des Français z 1804 r.
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z 23.05.1949 r.
Housing, Town Planning, ect. Act z 1909 r.
loi d'orientation foncière z 30.12.1967 r.
Public Health Act z 31.08.1848 r.
Public Health Act z 11.08.1875 r.
Raumordnungsgesetz z 18.08.1997 r.
Town and Country Planning Act z 1990 r.

4/ Varia

Informacja o wynikach kontroli NIK z 2001 r. w zakresie realizacji zadań w zakresie zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i samorządowej, nr ewid. 180/2001/P/01/085/KSR

Informacja o wynikach kontroli NIK z 2011 r. w zakresie realizacji zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, KSR-4101-03-00/2010, nr ewid. 175/2010/P10110/KSR

Informacja o wynikach kontroli NIK z dnia 2012 r. w zakresie opłat planistycznych i roszczeń odszkodowawczych związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych, nr ew. 188/2012/P/12/147/LLUW

Informacja o wynikach kontroli NIK z 2013 r. w zakresie realizacji przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, nr ewid. 146/2013/P/12/153/LLO

Informacja o wynikach kontroli NIK z 2016 r. w zakresie systemu gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym, nr ewid. 193/2016/KIN

The EU compendium of spatial planning systems and policies, European Communities, Italy 1997