

Odpowiedzialność gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego

1. Wprowadzenie

Kształtowanie przestrzeni stanowi ten obszar aktywności administracji publicznej, w którym w sposób dobitny uwidacznia się konflikt pomiędzy interesem publicznym upatrywanym w dążeniu do zachowania istotnych z punktu widzenia ogółu społeczeństwa wartości takich jak, np.: ład przestrzenny, walory architektoniczne i krajobrazowe, ochrona środowiska i dóbr kultury, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, a interesem indywidualnym.² Realizacja przez organy administracji publicznej tzw. władztwa planistycznego opiera się bowiem na stanowieniu norm prawnych wyznaczających zakres dopuszczalnego wykorzystania określonych przestrzeni, a tym samym określających granice prawa własności (art. 140 kc.³). Z punktu widzenia właściciela nieruchomości normy te, niezależnie od tego, czy wynikają z decyzji administracyjnej (decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), czy z aktu prawa miejscowego (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), w swej istocie sprowadzają się do zawężenia – często sprzecznie z jego partykularnym interesem – zakresu uprawnienia do korzystania z przedmiotu własności (*ius utendi*).⁴ Właściciel może bowiem realizować swoje uprawnienie do korzystania z nieruchomości tylko w takim zakresie w jaki odpowiada sposobowi korzystania określonemu w aktach planistycznych stanowionych dla obszaru, na którym położona jest nieruchomość (art. 6 u.p.z.p.⁵).

1 Polska Akademia Nauk.

2 Por. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011, s. 5–6; M. Zdyb, Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne, Lublin 1991, s. 228–229; M. Woźniak, Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych, (w:) Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 91–92.

3 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.) – dalej cyt. jako kc.

4 Por. W. Pańko, Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne, Katowice 1978, s. 98–117.

5 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Podjęmowane przez organy administracji publicznej działania planistyczne, poza skutkami jurydycznymi wyrażającymi się w zawężeniu (ograniczeniu) uprawnień właściciela nieruchomości do korzystania z przedmiotu jego prawa, mogą również wywoływać skutki w sferze majątkowej jednostki. W wielu przypadkach wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się ze zmianą wartości ekonomicznej nieruchomości nim objętych.⁶ Stanowi to skutek tego, że wyznaczany przez ten akt normatywny zakres dopuszczalnego sposobu korzystania przez właściciela z przedmiotu jego prawa bezpośrednio przekłada się na atrakcyjność rynkowego postrzegania nieruchomości, którego wyznacznikiem jest cena. W konsekwencji wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może prowadzić do zwiększenia wartości nieruchomości lub też jej zmniejszenia, a skutek ten dotyczy przede wszystkim tych nieruchomości, w odniesieniu do których w następstwie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmianie uległ dopuszczalny zakres ich przeznaczenia.

Sygnalizowane implikacje związane z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁷ stanowią zasadniczy motyw wprowadzenia na gruncie u.p.z.p. rozwiązań zmierzających do zrekompensowania właścicielowi nieruchomości (użytkownikowi wieczystemu) negatywnych następstw wejścia w życie tego aktu prawnego, wyrażających się w niemożności lub istotnym ograniczeniu korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób albo na obniżeniu jej wartości (art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.). Z drugiej zaś strony partycypowania gminy w korzyści uzyskanej przez właściciela ze sprzedaży nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z objęciem jej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.).⁸

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie istoty i funkcji przewidzianej przez art. 36 u.p.z.p. odpowiedzialności gminy względem właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miej-

6 P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 232; A. Miler, *Niektóre problemy wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wartość nieruchomości*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 4, s. 6; K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 9, s. 25.

7 Zaznaczyć należy, że czynione w niniejszym opracowaniu uwagi dotyczące odpowiedzialności gminy w związku z wejściem w życie lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego znajdują zastosowanie również do następstw związanych w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu specjalnego. Stosowanie do art. 56 ust. 2 u.p.z.p. (w odniesieniu do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu specjalnego) oraz 63 ust. 3 u.p.z.p. (decyzji o warunkach zabudowy) przepisy art. 36 i art. 37 u.p.z.p. znajdują odpowiednie zastosowanie w sytuacji, gdy wydanie przedmiotowych decyzji uniemożliwiło lub istotnie utrudniło właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu dotychczasowe korzystanie z nieruchomości lub skutkowało zmianą wartości tej nieruchomości.

8 Por. E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 102; 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*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4, s. 49; A. Miler, *Niektóre... op. cit.*, s. 6–8 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08, OTK–A 2010, nr 2, poz. 9 z głoszłą aprobującą A. Brzezińskiej–Rawy, „Finanse Komunalne” 2011, nr 11, s. 68–73.

scowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zamiarem Autora jest również wskazanie zasadniczych problemów interpretacyjnych dotyczących regulacji art. 36 u.p.z.p., jakie ujawniły się w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

2. Ochrona prawa własności i interesu prywatnego na gruncie u.p.z.p.

W doktrynie zwraca się uwagę, że współczesny system planowania przestrzennego powinien realizować trzy zasadnicze funkcje: 1) określać kierunki rozwoju konkretnych obszarów oraz koordynować działania władz publicznych; 2) sprawować kontrolę nad zagospodarowaniem terenu; 3) wyważać rozbieżne interesy publiczne i prywatne pod kątem ładu społecznego i warunków rozwoju przestrzennego.⁹ Tak ujęte podstawowe założenia systemu kształtowania przestrzeni, charakterystyczne dla większości państw demokratycznych,¹⁰ eksponują immanentną jego cechę, jaką jest kolizyjność interesu publicznego i prywatnego. Dążenie państwa (organów administracji publicznej) do racjonalnego i efektywnego kształtowania otaczającej nas przestrzeni ze swej istoty wiąże się z ingerencją w sferę uprawnień właścicielskich innych podmiotów.¹¹ Państwo nie jest bowiem wyłącznym dysponentem przestrzeni, a zatem ujęte w aktach planistycznych normy prawne należy postrzegać jako formę władczego oddziaływania na sytuację prawną jednostki. Wyznaczają one bowiem zakres dopuszczalnego przeznaczenia nieruchomości, a tym samym określają granice prawa własności (tzw. prywatnoprawna teoria wolności zagospodarowania terenu).¹²

Oddziaływanie organów administracji publicznej na treść prawa własności, jakkolwiek realizowane w ramach *imperium*, nie ma charakteru nieograniczonego (absolutnego). Ingerencja w sferę uprawnień właścicielskich, jak zasadnie podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, powinna zawsze następować z uwzględnieniem uzasadnionego interesu prawnego podmiotów, których dotyczą ustalenia aktów planistycznych, w tym przede wszystkim z poszanowaniem ich prawa własności (tzw. zasada poszanowania interesów dotkniętych ustaleniami planistycznymi, zasada ochrony prawa własności).¹³ Wydanie aktu planistycznego kształtującego sytuację prawną jednostki w odniesieniu do przedmiotu swego prawa w każdym przypadku wymaga od organu administracji publicznej wyważenia interesów, tak aby z jednej

9 Tak H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007, s. 8.

10 *Ibidem*, s. 9.

11 Por. D. Kotulski, *Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego*, (w:) I. Niżnik–Dobosz (red.), *Przestrzeń...*, op. cit., s. 38, a także wyrok NSA z dnia 1 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1308/10, publ. Lex nr 746459

12 Z. Niewiadomski, *Planowanie...*, op. cit., s. 32–33; M. Woźniak, *Zasady...*, op. cit., s. 126; A. Miler, *Niektóre...*, op. cit., s. 6; Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2, s. 44.

13 Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, op. cit., s. 5–7.

strony w możliwie największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty (realizacja celu publicznego), z drugiej zaś w jak najmniejszym zakresie narużyć prawa właścicieli nieruchomości objętych planem.¹⁴ Takie podejście pozwala ma równoważenie w ramach działalności planistycznej dwóch istotnych w demokratycznych systemach prawnych wartości – realizacji interesu publicznego oraz ochrony interesu prywatnego, w szczególności tego, który związany jest z prawem własności (art. 21 i art. 64 konstytucji).¹⁵ Trafnie zatem wskazuje się, że *de lege lata* nie ma podstaw do przypisywania prymatu interesowi publicznemu w zakresie kształtowania ładu przestrzennego,¹⁶ a uzasadniana nim ingerencja w treść prawa własności ma jedynie charakter wyjątkowy.¹⁷ Nie oznacza to jednak priorytetu ochronie interesu indywidualnego jednostki wywodzonego z prawa własności. Ten bowiem nie może być traktowany jako wartość bezwzględna, w tym znaczeniu, że może on stanowić wystarczające uzasadnienie dla utrzymania dotychczasowego zakresu uprawnienia właściciela do korzystania z nieruchomości.

Obowiązek równoważenia przez organy administracji publicznej interesu prywatnego i interesu publicznego w związku z wydawaniem aktów planistycznych, co należy podkreślić, nie oznacza jednak pozbawienia tych organów samodzielności w zakresie rozstrzygnięcia o przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania przestrzennego (władztwa planistycznego) (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Jakkolwiek ustawodawca akcentuje znaczenie własności i jej ochrony już na etapie wydawania aktów planistycznych poprzez wymóg uwzględniania interesu prywatnego,¹⁸ a w szczególności tego, który wynika z prawa własności,¹⁹ to jednak zasadniczy mechanizm ochronny realizowany jest poprzez nałożenie na organy planistyczne obowiązku zrekompensovania jednostce negatywnych skutków, jakie nastąpiły w sferze prawnej i majątkowej jednostki w związku z wejściem w życie aktów planistycznych (art. 36 i 37 u.p.z.p.).²⁰

14 Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 265/11, Lex nr 1125244; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 2084/10, Lex nr 896587; wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 października 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 349/10, publ. Lex nr 753788.

15 Por. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, *op. cit.*, s. 6.

16 Por. wyrok WSA w Wrocławiu z dnia 7 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 761/10, publ. Lex nr 994126; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 349/10, Lex nr 753788.

17 Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 498/10, Lex nr 752527.

18 Zwrócić należy uwagę, że przyjęty w u.p.z.p. model realizacji interesu indywidualnego na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest słabszy niż na gruncie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139) umożliwiając zgłoszenie protestu do wyłożonego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 23).

19 Stąd też przyjmuje się, że zasadniczym celem działalności planistycznej organów administracji publicznej powinno być takie kształtowanie istniejącej wokół nas przestrzeni, by przy zachowaniu wartości konstytucyjnych i chronionych przez państwo (w tym prawa własności – uwaga P.P.) osiągnąć ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Por. M. Szewczak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a własność*, (w:) *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów*, Poznań, 8–12 września 1997 r. Referaty i głosy w dyskusji, Poznań 1999, s. 300–308.

20 Por. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, *op. cit.*, s. 16; I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzenni*, *Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, (w:) I. Niżnik-Dobosz, *Przestrzeń...*, *op. cit.*, s. 109–110; P. Kwaśniak, *Plan...*, *op. cit.*, s. 239.

3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Przyjęty na gruncie u.p.z.p. model planowania przestrzennego oparty jest na zasadzie decentralizacji. Jej wyrazem jest uznanie samodzielności gminy w zakresie stanowienia norm prawnych dotyczących planowania przestrzennego na jej obszarze.²¹ Wynikająca z tej zasady „wyłączność” gminy w zakresie kształtowania przestrzeni na jej obszarze nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Planowanie przestrzenne stanowi jedynie element szerszego systemu kształtowania przestrzeni, w skład którego wchodzi również planowanie na szczeblu wojewódzkim i krajowym. Włączenie działalności planistycznej gminy w ramy tego systemu wiąże się zatem z koniecznością utrzymania spójności planistycznej na każdym jego szczeblu. Tym samym gmina, stanowiąc normy prawne odnoszące się do kształtowania przestrzeni na jej obszarze, jest zobligowana do utrzymania ich konwergencji z aktami planistycznymi stanowionymi na „wyższych” szczeblach (województwa, kraju).²² Ograniczenia w swobodzie działalności planistycznej gminy wynikają również z konieczności uwzględniania planowania sektorowego.

Artykuł 4 u.p.z.p. stanowi, że kształtowanie przestrzeni na obszarze gminy lub jej części następuje w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w sytuacji jego braku – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.²³ Niezależnie od tego, w jakiej formie przewidzianej przez u.p.z.p. realizowane jest władztwo planistyczne gminy (uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy wydanie decyzji o warunkach zabudowy), z punktu widzenia określenia istoty odpowiedzialności gminy na podstawie art. 36 u.p.z.p., zasadnicze znaczenie ma stwierdzenie, że każda z nich wywołuje skutki w zakresie wykonywania prawa własności, a także może wpływać na wartość nieruchomości, których te akty dotyczą.

Na gruncie u.p.z.p. podstawowym instrumentem realizacji przez gminę władztwa planistycznego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Akt ten wprowadzany jest dla obszaru całej gminy lub jej części na podstawie uchwały rady gminy. Pomimo podnoszonych niekiedy w doktrynie zastrzeżeń co do normatywnego charakteru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,²⁴ ustawa w sposób jednoznaczny przesądza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Takie podejście akceptowane jest również w orzecznictwie. Zwraca się wprawdzie uwagę, że akt ten cechuje specyficzny charakter norm, to ten – wobec jednoznacznego wskaza-

21 M. Woźniak, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 125.

22 Por. Z. Niewiadomski, *Planowanie...*, *op. cit.*, s. 125.

23 J. Goździewicz–Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 95.

24 Por. np. W. Brzeziński, *Plan zagospodarowania przestrzennego. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1961, s. 23; M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 193.

nia przez ustawodawcę – należy do aktów prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 konstytucji.²⁵ Tym samym niezależnie od eksponowanych w piśmiennictwie poglądów do kwalifikacji normatywnej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i charakteru ujętych w tym akcie norm prawnych, *de lege lata* nie ma podstaw do kwestionowania tego, iż ten stanowi akt normatyw (zawiera wiążące nakazy i zakazy zachowania się w określony sposób) o charakterze powszechnym. Uznanie normatywnego charakteru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się zatem z przyjęciem, iż może on stanowić podstawę do kształtowania sytuacji prawnej każdego właściciela nieruchomości położonej na obszarze obowiązywania tego aktu prawnego (gminy lub też jej części).²⁶

4. Roszczenia przysługujące właścicielowi nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Realizacja przez gminę tzw. władztwa planistycznego, jak już sygnalizowano, może wiązać się z negatywnymi z punktu widzenia jednostki (właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości) skutkami wyrażającymi się przede wszystkim w ograniczeniu, w stosunku do dotychczasowego, uprawnienia do korzystania z przedmiotu swojego prawa, a także w spadku wartości nieruchomości.²⁷ To właśnie z tymi implikacjami wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związana jest odpowiedzialność gminy, o której mowa w art. 36 u.p.z.p.

W doktrynie i orzecznictwie bezspornie przyjmuje się, że roszczenia wynikające z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. mają charakter cywilnoprawny. Taki charakter roszczeń uzasadniany jest przede wszystkim tym, że stanowią one pochodną naruszenia (cywilnoprawnego) uprawnienia właściciela (użytkownika wieczystego) do korzystania z nieruchomości, a ich dochodzenie następuje przed sądami powszechnymi (art. 37 ust. 10 u.p.z.p.).²⁸

Ujęte w art. 36 u.p.z.p. roszczenia przysługujące właścicielowi nieruchomości (użytkownikowi wieczystemu) w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego

25 Np.: wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 903/1, Lex nr 1138638; wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 314/11, Lex nr 993416; wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, publ. Lex nr 694436; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 2601/09, publ. OwSS 2010, nr 2, s. 72; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 48/09, Lex nr 569183; wyrok WSA w Opolu z dnia 9 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Op 601/07, Lex nr 521297; wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K. 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29; wyrok SN z 22 lutego 2001 r., sygn. Akt III RN 203/00, OSN P 2001, nr 20, poz. 606.

26 Por. W. Sz wajdler, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 10, s. 34 i nast.*

27 J.J. Zięty, *Roszczenia...*, *op. cit.*, s. 49.

28 *Ibidem*, s. 50; T. Sobel, *Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cz. I)*, *Radca Prawny 2010, nr 3, s. 51–52*; Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, *op. cit.*, s. 282; K. Świdorski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 24.

planu zagospodarowania przestrzennego mają zróżnicowany charakter.²⁹ Przepis ten wskazuje, że jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części. Według natomiast art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Takie brzmienie art. 36 u.p.z.p. rodzi istotne trudności interpretacyjne w zakresie określenia przesłanek odpowiedzialności gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czego wyrazem jest bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego w tej materii.

Analiza dorobku orzeczniczego Sądu Najwyższego dotyczącego odpowiedzialności gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na wyróżnienie kilku obszarów problemowych związanych z wykładnią art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Pierwszy z nich dotyczy sprecyzowania zakresu znaczeniowego pojęcia „szkody rzeczywistej”, o której mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p.³⁰ i sposobu ustalenia jej wysokości.³¹ Drugi związany jest z określeniem kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z roszczeniami z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.³² Trzeci dotyczy interpretacji przesłanki „uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwość korzystania z nieruchomości” stanowiącej podstawę do wystąpienia przez właściciela (użytkownika wieczystego) z roszczeniami z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.³³ Czwarty ujmuje problem określenia czynności wchodzących w zakres pojęcia „zbycia nieruchomości”, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p.³⁴

29 Zwrócić należy uwagę, że art. 36 u.p.z.p. błędnie wiąże powstanie negatywnych skutków w sferze prawa i majątku jednostki z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wbrew literalnemu brzmieniu ustawy, miarodajną chwilą dla oceny roszczeń właściciela lub użytkownika wieczystego *de lege lata* nie jest bowiem uchwalenie planu, lecz jego wejście w życie. Plan zagospodarowania przestrzennego, jako przejaw władztwa planistycznego gminy, jest bowiem aktem prawa miejscowego, o czym przesądza treść art. 14 ust. 8 u.p.z.p. W konsekwencji skutek w postaci uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia uprawnienia właściciela (użytkownika wieczystego) do korzystania z nieruchomości, warunkujące przypisanie gminie odpowiedzialności z art. 36 u.p.z.p., może nastąpić w momencie wejścia w życie tego aktu prawnego, a nie w dacie jego uchwalenia. Por. K. Świdorski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 24.

30 Por. np. wyrok SN z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 191/08, Lex nr 484726, wyrok SN z dnia 12 października 2007 r., sygn. akt V CSK 230/07, Lex nr 485903, wyrok SN z dnia 22 września 2011 r., sygn. akt V CSK 421/10, OSNC 2012, nr 3, poz. 39.

31 Por. np. wyrok SN z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt IV CSK 12/11, Lex nr 1084556.

32 Por. np. wyrok SN z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 191/08, Lex nr 484726,

33 Por. np. wyrok SN z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt V CSK 332/06, Lex nr 42105; wyrok SN z dnia 13 czerwca 2012 r., II CSK 639/11, niepubl.

34 wyrok SN z dnia 11 marca 2011 r., sygn. akt II CSK 321/10, publ. OSNC–ZD 2012, nr 1, poz. 15.

4.1. Szkoda rzeczylwista (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.)

Problem sprecyzowania pojęcia „szkody rzeczylwistej” stanowiącej podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej gminy na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. był przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 12 października 2007 r., sygn. akt V CSK 230/07 oraz w wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 191/08.

W sprawie sygn. akt V CSK 230/07 zasadniczy problem prawny dotyczył tego, czy roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przysługuje właścicielowi nieruchomości, jeżeli zmiana sposobu korzystania z nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczyła jedynie części nieruchomości. W sprawie powód domagał się bowiem odszkodowania za spadek wartości części jego nieruchomości. Wskutek zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonano zmiany „kwalifikacji” nieruchomości przeznaczonej na cele budowlane bez jakichkolwiek ograniczeń na nieruchomość znajdującą się w obszarze odroczonego inwestowania. Tym niemniej Sąd Najwyższy, niejako na marginesie zasadniczego wątku rozważań, odniósł się również do pojęcia „szkody rzeczylwistej” z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Odwołując się do literalnej wykładni art. 36 ust. 1 u.p.z.p. sąd wskazał, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy na podstawie tego przepisu jest ograniczona wyłącznie do rzeczywiście poniesionej przez właściciela szkody. W jego ocenie „szkoda rzeczylwista” ujęta w tym przepisie oznacza szkodę, która polega na obniżeniu wartości nieruchomości lub która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości. W odniesieniu do tego drugiego przypadku Sąd Najwyższy, jako przykład tak rozumianej szkody rzeczylwistej, wskazał sytuację, w której właściciel poczynił już nakłady na część nieruchomości i nie może ich odzyskać, gdyż zmieniło się jej przeznaczenie.

Podobne rozumienie szkody rzeczylwistej przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 191/08.³⁵ W ocenie Sądu Najwyższego szkoda rzeczylwista, stanowiąca podstawę odpowiedzialności gminy na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p., ujmuje obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy. Sąd Najwyższy, co interesujące, upatruje w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. kwalifikowanej postaci odszkodowania przewidzianego w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., który przyznaje odszkodo-

35 W stanie faktycznym sprawy z roszczeniem odszkodowawczym na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wystąpił właściciel nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością w odniesieniu do której w następstwie wydania decyzji o warunkach zabudowy doszło do zmiany jej przeznaczenia. W związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy możliwa była rozbudowa budynku posadowionego na nieruchomości skutkująca nadmiernym zaciemnieniem lokalu mieszkalnego powoda. Warto zaznaczyć, że w przedmiotowej sprawie Sąd Najwyższy uznał, że nadmierne zaciemnienie lokalu mieszkalnego powstałe wskutek rozbudowy sąsiedniej nieruchomości może stanowić podstawę do zasądzenia na rzecz właściciela takiej nieruchomości odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

wanie za samo obniżenie wartości nieruchomości w wyniku wydania decyzji o warunkach zabudowy. Za uznaniem obniżenia wartości nieruchomości, jako szkody rzeczywistej, zdaniem Sądu przemawia również zachodzący związek pomiędzy art. 36 ust. 1 i art. 36 ust. 3 u.p.z.p. – skorzystanie z roszczenia przewidzianego w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wyklucza bowiem możliwość żądania odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

Prezentowane w przywołanych judykatach stanowisko traktujące obniżenie wartości nieruchomości wskutek wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako szkodę rzeczywistą, o której mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., zasługuje na aprobatę. Zwrócić należy uwagę, że pod względem konstrukcyjnym – jak się wydaje – preferowane przez Sąd Najwyższy rozumienie szkody rzeczywistej na gruncie u.p.z.p. obejmującej obniżenie wartości nieruchomości zbliżone jest do kodeksowego pojęcia straty (art. 361 § 2 kc.),³⁶ z tym że ustalenie szkody rzeczywistej następuje zawsze w odniesieniu do konkretnej nieruchomości, a nie całego majątku, poprzez określenie obiektywnego spadku wartości nieruchomości.³⁷ Wysokość odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości ustala się bowiem w oparciu o wartość rynkową nieruchomości. Zatem szkoda rzeczywista w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p. ma w swej istocie charakter zobiektywizowany, a nie zindywidualizowany (strata).³⁸

4.2. Podmioty uprawnione do wystąpienia z roszczeniami z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.

Problematyką dotyczącą podmiotów uprawnionych do wystąpienia z roszczeniami z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. zajmował się Sąd Najwyższy wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 508/08. Zasadniczy problem w przedmiotowej sprawie wiązał się ze sprecyzowaniem, w jakiej dacie podmiotowi musi przysługiwać prawo własności nieruchomości, aby mógł dochodzić roszczeń określonych w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Sąd Najwyższy uznał, że roszczenie przysługuje jedynie właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu, któremu prawo własności lub użytkowania wieczystego przysługiwało zarówno w dacie zmiany przeznaczeniu nieruchomości aktem planistycznym, jak i w dacie wystąpienia ze stosowanym roszczeniem. Za taką interpretacją przemawia zasada, zgodnie z którą do wykładni nieróżniących się pod względem językowym pojęć funkcjonujących w ramach jednego przepisu powinny być stosowane takie same kryteria wykładni.

W wyroku, co należy podkreślić, Sąd Najwyższy dokonał pewnej relatywizacji w zakresie określenia podmiotu uprawnionego do wystąpienia z roszczeniem

36 Szerzej nt. pojęcia straty, w tym także jako obniżeniu wartości aktywa M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 260.

37 K. Świdorski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 25 i s. 27.

38 *Ibidem*, s. 25.

z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. przyjmując, iż to roszczenie przysługuje podmiotowi będącemu właścicielem w dacie uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Taka interpretacja rodzi istotne wątpliwości w sytuacji, gdy do przeniesienia własności dochodzi w okresie pomiędzy uchwaleniem a wejściem w życie planu miejscowego. W mojej ocenie powstanie roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. należy wiązać z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie jego uchwaleniem.

Precyzując krąg podmiotów uprawnionych do wstąpienia z roszczeniem z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., warto zwrócić uwagę na wyrok SN z dnia 12 października 2007 r., sygn. akt V CSK 230/07. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy zasadnie przyjął, że uprawnienie do żądania odszkodowania przysługuje również właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, jeżeli wskutek zmiany przeznaczenia nieruchomości sąsiedniej w następstwie wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego korzystanie z przedmiotu jego prawa stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.³⁹

4.3. Uniemożliwienie lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości

W wyroku z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt V CSK 332/06, Sąd Najwyższy odniósł się do ujętej na gruncie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przesłanki „uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości”. W rozpoznawanej sprawie zasadnicza trudność wiązała się z ustaleniem, czy punkt odniesienia dla oceny stopnia ograniczenia wykonywania praw właścicielskich powinien stanowić faktyczny sposób korzystania przez właściciela z nieruchomości przed wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też ocena ta powinna być dokonywana z uwzględnieniem potencjalnej możliwości wykorzystania nieruchomości. Sąd Najwyższy wskazał, że przewidziane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. alternatywnie roszczenia przysługują właścicielowi nieruchomości bądź użytkownikowi wieczystemu, gdy uchwalony lub zmieniony plan uniemożliwia im lub istotnie ogranicza zarówno kontynuowanie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, jak i pozbawia ich potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. W ocenie Sądu Najwyższego nie jest zatem wykluczone *de lege lata* wykazywanie przez właściciela ograniczenia w zakresie wykonywania jego prawa poprzez odwołanie się jedynie do potencjalnej możliwości wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Za takim rozumieniem przemawiają przede wszystkim wyniki wykładni językowej art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Ustawodawca wiąże bowiem odpowiedzialność odszkodowawczą gminy ze zmianą przeznaczenia gruntu, a nie z jego korzystaniem. Przeznaczenia gruntu nie wyznacza sposób, w jaki właściciel lub inny podmiot

39 Odnośnie do stanu faktycznego zob. przypis nr 35.

uprawniony faktycznie z niego korzysta, ale sposób, w jaki może to czynić w granicach określonych przepisami prawa, w tym z planem zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. wiąże zatem określone w nim roszczenie z wyłączeniem lub ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości w znaczeniu abstrakcyjnym. Celem takiego rozwiązania jest złagodzenie skutków władczej ingerencji w prawo własności. Nie ma uzasadnionych podstaw do wyłączenia spod działania tego mechanizmu ochronnego tych wszystkich właścicieli nieruchomości oraz użytkowników wieczystych, którzy utracili potencjalną możliwość korzystania z nieruchomości w sposób dotychczas dozwolony.

Nieco odmienny podgląd wyraził natomiast Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 czerwca 2012 r., sygn. akt II CSK 639/11. Uznał on, że przesłanką powstania roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób faktycznego jej użytkowania (eksploataowania), a zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem oznacza użytkowanie odpowiada przeznaczeniu przewidzianemu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy. Sąd Najwyższy wykluczył natomiast dokonywanie stosownej oceny poprzez odwołanie się do studium uwarunkowań i kierunków zabudowy (art. 9 u.p.z.p.). Akt ten nie zawiera norm kreujących obowiązek po stronie jednostki zachowania się w określony sposób w zakresie korzystania z nieruchomości. Jest on jedynie aktem wewnętrznym wiążącym organy gminy w zakresie przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z przywołanego judykatu wynika jeszcze jeden istotny wniosek. Otóż, przy ustaleniu „stopnia” ingerencji w prawo własności nie jest uprawione odwoływanie się do dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, jeżeli to było sprzeczne z aktem prawa miejscowego.

4.4. Zbycie nieruchomości

Na gruncie znowelizowanego art. 36 ust. 3 u.p.z.p.⁴⁰ w piśmiennictwie wyrażono pogląd, że użyte w tym przepisie pojęcie „zbywa” nie może być utożsamiane ze wszystkimi, tj. odpłatnymi i nieodpłatnymi formami przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego.⁴¹ Takie podejście zanegował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 marca 2011 r., sygn. akt II CSK 321/10. Trafnie zwrócił on uwagę, odwołując się do funkcji odpowiedzialności gminy wynikającej z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., że zamiarem ustawodawcy było dążenie do zrekompensowania właścicielowi utraconej korzyści majątkowej w razie obniżenia wartości nieruchomości, co może nastąpić tylko w wypadku jej odpłatnego zbycia.⁴² Wzmacniając swoje

40 Zmiana wprowadzona art. 10 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.).

41 K. Świdorski, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 25–27; J. J. Zięty, *Roszczenia...*, *op. cit.*, s. 59; Z. Niewiadomski, *Planowanie...*, *op. cit.*, s. 283.

42 Takie stanowisko wyraził również SN w wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 598/08.

stanowisko, Sąd Najwyższy odwołał się również do brzmienia art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., ustala się na dzień sprzedaży nieruchomości, a nie jej zbycia. Użycie w tym przepisie pojęcia „sprzedaż” nie można traktować jako niedopatrzanie ustawodawcy. Kolejne nowelizacje ustawy nie doprowadziły bowiem do zmiany art. 37 ust. 3 u.p.z.p. Konstatacja ta pozwoliła przyjąć, że ustawodawca w ten sposób podkreślił, iż odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest ewidentnie związane ze zbyciem nieruchomości o charakterze ekwiwalentnym (odpłatnym).⁴³

5. Zakończenie

Problematyka odpowiedzialności gminy w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter złożony. Jej istota opiera się na kreacji mechanizmu prawnego zmierzającego do ochrony interesu właściciela nieruchomości (użytkownika wieczystego) przed negatywnymi konsekwencjami dotyczącymi zarówno jego sfery prawnej jak i majątkowej, jakie mogą wiązać się z realizacją przez gminę władztwa planistycznego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący zasadniczym instrumentem kształtowania przestrzeni na obszarze gminy, nie tylko ingeruje w treść prawa własności, wyznaczając zakres dopuszczalnego przeznaczenia nieruchomości, ale również wpływa na jej wartość. Celem takiego rozwiązania jest zatem dążenie do złagodzenia skutków władczej ingerencji w prawo własności i będących pochodną zmian w sferze majątkowej wyrażającymi się w zmniejszeniu wartości nieruchomości.

43 Zob. również uchwałę NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt II OPS 3/09, Lex nr 531130.

RESPONSIBILITY OF THE MUNICIPALITY RELATED WITH THE ADOPTION
OR AMENDMENT OF THE LOCAL MASTER PLAN IN THE CONTEXT
OF THE RULING OF THE SUPREME COURT

Key words: local master plan, real property, responsibility.

The aim of the article is to present the essence and function of the municipality responsibility to the owner (perpetual usufructuary) of the real property related with the adoption or amendment of the local master plan pursuant to Section 36 of the Act on Spatial Planning and Development of 27 March 2003. The aim of the Author is also to highlight essential interpreting problems concerning Section 36 of the Act on Spatial Planning and Development which have been revealed under the ruling of the Supreme Court.

The paper describes in detail which legal and financial results does the local master plan bring for a person when coming into force. The Act determines the extent of the allowable entitlement of the owner of the real property to make use of their right, but it also may influence the value of the real property included in such a plan. As a result, entering into force of the local master plan may affect the owner's right to make use of the real property and decrease its value. The above implications constitute the basic reason for ascribing responsibility to municipality pursuant to Section 36 of the Act on Spatial Planning and Development.

In attempt to analyze the legal character of the municipality responsibility pursuant to Section 36 of the Act on Spatial Planning and Development, it was also referred to rules of the Supreme Court. According to that some essential interpreting doubts were highlighted which were evident in the rules of the Supreme Court concerning the local master plan. They referred to: 1) the concept of damage and ways of assessing its value, 2) the stipulation for units entitled to assert their claims pursuant to Section 36 (1 and 3) of the Act on Spatial Planning and Development, 3) interpretation of requirements for municipality responsibility.