

MACIEJ BŁAŻEWSKI
Uniwersytet Wrocławski
maciej.blazewski@uwr.edu.pl
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2812-8199>

WYMÓG ZABUDOWY PLANOWEJ JAKO WYJĄTEK ZASADY WOLNOŚCI ZABUDOWY

THE REQUIREMENT OF PLANNED DEVELOPMENT AS AN EXCEPTION TO THE PRINCIPLE OF FREEDOM OF DEVELOPMENT

Abstract: The requirement of planned development is an exception to the freedom of development, as well as it is the opposite of this freedom. Three features, which are characterizing this requirement. Firstly, the requirement of planned development, as an element of a special legal regime, is created in two stages. The legal provisions defines the framework of this special legal regime, and then the commune establishes this legal regime for a specific area. Secondly, the requirement of planned development is limited for spatial or spatio-temporal reasons. Thirdly, setting the requirement of planned development does not directly result in liability for damages for the decrease in the value of the property. This responsibility is connected with the passing the local spatial development plan.

Keywords: spatial development plan; liability; principle of law; right of ownership of real estate; planned development

WPROWADZENIE

Wymóg zabudowy planowej oznacza ograniczenie prawa do korzystania z nieruchomości poprzez dopuszczenie jej zabudowy jedynie w sposób zgodny z aktem planowania przestrzennego. Wymóg zabudowy planowej jest wyjątkiem prawnym od zasady wolności zabudowy, która stanowi zasadę prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wymóg ów stanowi jednocześnie przeciwieństwo wolności zabudowy.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie odrębności wymogu zabudowy planowej względem zasady wolności zabudowy. Przedstawienie tych odrębności umożliwi określenie swoistych cech wymogu zabudowy planowej. W tym celu wyróżniono trzy płaszczyzny obejmujące: sposób wyznaczenia wymogu zabudowy planowej, jego ograniczenia oraz skutki prawne jego wyznaczenia. Ze względu na złożony cel badawczy konieczne jest przeprowadzenie badań dotyczących: sposobu ustanawiania specjalnego reżimu prawnego, którego elementem jest wymóg zabudowy planowej, zakresu tego reżimu, a także modelu odpowiedzialności odszkodowawczej gminy związanej z ingerencją w prawo własności nieruchomości.

Badania zostały przeprowadzone metodą analityczno-dogmatyczną. Objęły analizę obowiązujących przepisów prawa poprzez ich samodzielną interpretację z uwzględnieniem dorobku nauki prawa oraz orzecznictwa.

ZASADA PRAWA A WYJĄTKI PRAWNE

Zasada prawa jest normą prawną o szczególnym charakterze. Służy zapewnieniu spójności systemu prawnego lub gałęzi prawa poprzez określenie nadrzędnych wartości tak w procesie legislacyjnym, jak również w procesie stosowania prawa. Zasada prawa wyznacza zatem kierunek działań prawodawcy oraz kierunek podmiotów stosujących prawa, w tym organów administracji publicznej podejmujących rozstrzygnięcia administracyjne¹. Zasada prawa nie zawsze obowiązuje w sposób absolutny. Porządek prawny może zawierać wyjątki od niej. Wyjątki te ograniczają zakres stosowania zasady prawa i mogą być związane z odmiennymi wartościami względem wartości powiązanych z tą zasadą. Pomimo uchwalenia wyjątków od zasady prawa, wartości z nią związane nie tracą nadrzędnego charakteru w systemie prawnym lub gałęzi prawa. Skutkiem uchwalenia wyjątków jest wprowadzenie odmiennego paradygmatu aksjologicznego jedynie w ograniczonym obszarze normatywnym. Aksjologiczną płaszczyzną relacji zasady prawa i wyjątku prawnego jest swoisty sposób wyważenia wartości nadrzędnej oraz wartości

¹ Jak słusznie podkreśla S. Wronkowska, zasada prawa stanowi nadrzędną normę prawną względem innych norm prawnych, co przekłada się na ich znaczenie w procesie legislacyjnym oraz w procesie stosowania prawa. S. WRONKOWSKA, *System prawny a porządek prawny i ład społeczny*, [w:] *Zarys teorii prawa*, red. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Poznań: Ars boni et aequi 1997, s. 186-188.

podrzędnej, w rezultacie którego określa się granice obszarów normatywnych, w których stosuje się te wartości.

POJĘCIE ZASADY WOLNOŚCI ZABUDOWY

Zasada wolności zabudowy jest jedną z zasad prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego². Zasada ta obowiązuje w aktualnym porządku prawnym od 1995 r., wraz z początkiem obowiązywania ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym³. Zgodnie z zasadą wolności zabudowy właściciel może swobodnie zabudować swoją nieruchomość, przy zastrzeżeniu względnego charakteru tej swobody⁴. Zasada ta ma na celu ochronę prawa własności, w szczególności prawa do korzystania z nieruchomości, jako jednego z elementów treści prawa własności. Prawo do korzystania z nieruchomości obejmuje bowiem prawo do jej zabudowy⁵.

² M. SZEWCZYK, *Zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz–Poznań: Oficyna Wydawnicza Branta 2002, s. 41-42.

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415. Jak wskazuje I. Zachariasz, prawodawca wówczas uchylił przepisy wyrażające zasadę zabudowy planowej. I. ZACHARIASZ, *Uwagi wstępne*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz Lex*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, 2023, LEX/el, teza 10.

⁴ Jak podkreśla A. Ostrowska, wolność zabudowy oznacza roszczenie wobec organów administracji publicznej o niepodejmowanie niedozwolonej prawnie ingerencji. Zdaniem autorki wolność zabudowy ma względny charakter, ponieważ jest ograniczona przez wolność zabudowy osób trzecich; A. OSTROWSKA, *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 64 (2017), nr 1, s. 163. W opracowaniu tym został przedstawiony szeroki przegląd dorobku literatury dotyczącej zasady wolności zabudowy (s. 153-158). Podkreślenia wymaga odrębność zasady wolności zabudowy względem zasady wolności budowlanej. Przedmiotem zasady wolności budowlanej jest swoboda wykonania zamierzenia budowlanego w procesie budowlanym. Przedmiotem zasady wolności zabudowy jest swobodna zabudowa nieruchomości gruntowej. Szerzej problematyka zasady wolności budowlanej jest przedstawiona w opracowaniach: M. BŁAŻEWSKI, *Zasada wolności budowlanej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 2016, s. 27-33, 41-46; T. BĄKOWSKI, *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 1, s. 64-65.

⁵ Zob. M. SZEWCZYK, *Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej*, „Przegląd Budowlany” 2013, nr 6, s. 23. Jak podkreśla H. Ciechanowiec, sposób korzystania z nieruchomości jest także ograniczony przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie tej nieruchomości. H. CIECHANOWIEC, *Społeczno-gospodarcze przeznaczenie własności nieruchomości a planowanie przestrzenne w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 12, s. 40.

Zasada wolności zabudowy ma charakter względny, ponieważ jest ona ograniczona regulacjami szczególnymi wyrażonymi w przepisach ustawowych, jak również przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ograniczenia te mają na celu ochronę interesu publicznego⁶. Zasada wolności zabudowy jest powszechnie stosowana, z wyjątkiem obszarów specjalnych reżimów prawnych, jeżeli ich elementem jest wymóg zabudowy planowej.

POJĘCIE WYMOGU ZABUDOWY PLANOWEJ

Wymóg zabudowy planowej jest zarówno wyjątkiem od zasady wolności zabudowy, jak i jej przeciwieństwem. Wymóg ten obowiązuje jako wyjątek prawny od 1995 r., wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. W okresie wcześniejszym zabudowa planowa miała status zasady prawa zagospodarowania przestrzennego⁷. W świetle wymogu zabudowy planowej zabudowa możliwa jest jedynie, jeżeli nieruchomości jest objęta aktem planowania przestrzennego, a także jedynie w sposób zgodny z tym aktem⁸. Wymóg zabudowy planowej obowiązuje w ograniczonych obszarach normatywnych. Obszary te obejmują przepisy prawne regulujące specjalne reżimy prawne, takie jak: park kulturowy⁹, strefa „A” ochrony uzdrowiskowej¹⁰ oraz Specjalna Strefa Rewitalizacyjna¹¹. Wymóg ten jest zatem elementem specjalnego reżimu prawnego.

⁶ M. SZEWCZYK, *Zagospodarowanie przestrzenne*, s. 50-52.

⁷ Szczerej problematykę zasady zabudowy planowej w okresie PRL-u przedstawia M. SZEWCZYK, *Wolność budowlana*, s. 24.

⁸ Tamże.

⁹ W świetle art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 840 (dalej u.o.z.), rada gminy ma obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania na obszarze, na którym został utworzony park kulturowy.

¹⁰ W myśl art. 38b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1301 (dalej u.l.u.), organy gminy mają obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, obejmujący obszar, względem którego minister właściwy do spraw zdrowia wydał decyzję potwierdzającą możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego. Organy gminy powinny uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji.

¹¹ Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 485 (dalej u.r.), rada gminy może w uchwale w sprawie ustanowienia na obszarze

Wymóg zabudowy planowej ogranicza prawo własności nieruchomości. Prawo własności obejmuje trzy podstawowe uprawnienia, są to: posiadanie, korzystanie i rozporządzanie rzeczą¹². Wymóg zabudowy ogranicza uprawnienie do korzystania z nieruchomości w postaci zabudowy tej nieruchomości. Z tej przyczyny wymóg zabudowy stanowi przeciwieństwo zasady wolności zabudowy¹³.

Wymóg zabudowy planowej obejmuje dwa elementy¹⁴. Po pierwsze, ogranicza zakres prawa zabudowy jedynie do granic wskazanych w akcie planowania przestrzennego. Element ten ma pozytywny charakter. Właściciel nieruchomości może zabudować swoją nieruchomość, jedynie zakres tej zabudowy jest ograniczony przez akt planowania przestrzennego. Po drugie, jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze, który nie jest objęty aktem planowania przestrzennego, wówczas nie jest możliwa jej zabudowa¹⁵. Element ten ma negatywny charakter. Właściciel nieruchomości nie może wówczas zabudować swojej nieruchomości w żaden sposób.

Zgodnie z założeniem wymogu zabudowy planowej podstawowym środkiem prawnym określającym sposób zabudowy nieruchomości jest akt planowania przestrzennego. Wymóg zabudowy planowej wyklucza tym samym określenie tej zabudowy w drodze decyzji administracyjnej (decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), gdyż cała zabudowa na określo-

rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji ustanowić na obszarze Strefy zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

¹² Zob. E. GNIEWEK, *Prawo rzeczowe*, Warszawa: C.H. Beck 2006, s. 57. Zob. też B. SIŃTEK, *Komentarz do art. 140, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany, 2022*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX/el, teza 16.

¹³ Należy odróżnić zasadę wolności zabudowy od zasady wolności budowlanej. Zasada wolności budowlanej odnosi się do procesu budowlanego, a jej przedmiotem jest swoboda wykonania zamierzenia budowlanego. Przedmiotem zasady wolności budowlanej nie jest natomiast zabudowa nieruchomości gruntowej. Szerzej na temat zasady wolności budowlanej zob. M. BŁAŻEWSKI, *Zasada wolności budowlanej*, s. 27-33, 41-46.

¹⁴ Pojęcie wymogu zabudowy planowej nie było dotychczas analizowane ani w orzecznictwie, ani w literaturze. Badanie pojęcia wymogu zabudowy planowej może jednakże opierać się na dorobku orzeczniczo-doktrynalnym odnoszącym się do zasady zabudowy planowej. Z tej przyczyny przedstawienie dalszej analizy wymogu zabudowy planowej będzie bazowało na tym dorobku.

¹⁵ Problematyka dwuelementowego pojęcia zasady zabudowy planowej jest przedstawiona w orzecznictwie. Zgodnie z nim zasada zabudowy planowej obejmuje dwie sytuacje: 1. gdy plan miejscowy nie przewiduje zabudowy na określonym terenie, 2. gdy plan miejscowy nie obejmuje określonego terenu. Zob. wyrok SN z dnia 28 czerwca 1985 r., III ARN 11/85, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 1986, nr 3, poz. 40, s. 57; wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., II OSK 165/12, CBOSA.

nym obszarze powinna odpowiadać postanowieniom aktu planowania przestrzennego¹⁶.

PŁASZCZYZNA WYZNACZENIA WYMOGU ZABUDOWY PLANOWEJ

Sposób wyznaczenia wymogu zabudowy planowej dla określonego obszaru jest odrębny względem sposobu objęcia takiego obszaru zasadą wolności zabudowy. Zasada ta została ustanowiona wprost w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a może być ona ograniczona za pomocą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁷. Wyznaczenie wymogu zabudowy planowej jest ściśle związane z ustanowieniem specjalnego reżimu prawnego, którego elementem może być ów wymóg. Proces ustanowienia specjalnego reżimu prawnego obejmuje dwa etapy. Pierwszy to działania prawodawcy, który ustanawia ustawowe ramy prawne określające procedurę utworzenia specjalnego reżimu prawnego, oraz zakres praw i obowiązków właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze obowiązywania tego reżimu. Drugi etap obejmuje działania organów gminy, które ustanawiają specjalny reżim prawny względem określonego przez siebie obszaru. Skutkiem ustanowienia specjalnego reżimu prawnego jest objęcie obszaru, w którym on obowiązuje, wymogiem zabudowy planowej. Skutek ten może wynikać bezpośrednio z mocy ustawy (obligatoryjny wymóg zabudowy planowej)¹⁸

¹⁶ Nauka prawa podkreśla, że zasada zabudowy planowej ogranicza możliwość zabudowy jedynie do sposobów zabudowy wskazanych w planie miejscowym. Zob. M. SZEWCZYK, *Wolność budowlana*, s. 24.

¹⁷ W świetle art. 6 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm. (dalej u.p.z.p.), każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p., ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zob. T. BĄKOWSKI, *O wolności budowlanej*, s. 67; A. CHORAŻEWSKA, J. JAGODA, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10, s. 53.

¹⁸ Zgodnie z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli wniosek o wydanie tej decyzji dotyczy obszaru względem którego istnieje obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zawieszenie postępowania ma miejsce do

lub jego podstawą może być uchwała rady gminy ustanawiająca specjalny reżim prawny (fakultatywny wymóg zabudowy planowej)¹⁹.

Struktura procesu wyznaczania specjalnego reżimu prawnego przekłada się na model normatywny wymogu zabudowy planowej. Model ten obejmuje dwa poziomy. Pierwszy poziom odnosi się do przepisów wyrażonych w aktach normatywnych rangi ustawowej, które określają zakres możliwych ograniczeń zagospodarowania przestrzeni. Podstawowym przedmiotem regulacji przepisów ustawowych jest określenie ram prawnych dotyczących specjalnego reżimu prawnego, a wymóg zabudowy planowej jest jednym ze elementów treści tego reżimu.

Drugi poziom dotyczy przepisów uchwalonych w aktach prawa miejscowego, które stanowią regulacje wykonawcze względem przepisów ustawowych. Specjalny reżim prawny jest ustanawiany w drodze aktu prawa miejscowego, mieszczącego się w ramach ustawowego modelu. Organy gminy mają swobodę ustawienia specjalnego reżimu prawnego. Zaznaczenia wymaga, że prawodawca różnicuje zakres treści tej swobody. W przypadku części rodzajów specjalnych reżimów prawnych obligatoryjnym elementem ich treści jest wymóg zabudowy planowej. Podstawą tego wymogu jest wówczas bezpośrednio przepis prawny. Przykładem jest park kulturowy oraz strefa „A” ochrony uzdrowiskowej²⁰. Odmienna sytuacja ma miejsce w ramach Specjalnej Strefy Rewitalizacji, w przypadku której organy gminy mają swobodę określenia, czy elementem treści specjalnego reżimu prawnego będzie wymóg zabudowy planowej²¹.

czasu uchwalenia tego planu. W świetle wykładni *a contrario* art. 4 ust. 2 u.p.z.p. wójt wydaje decyzję odmawiającą lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzję odmawiającą ustalenia warunków zabudowy, jeżeli wniosek inwestora dotyczył obszaru, na którym obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Przepisami szczególnymi prawa nakładającymi obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są: art. 38b u.l.u. regulujący ustanowienie strefy „A” ochrony uzdrowiskowej oraz art. 16 ust. 6 w zw. z art. 16 ust. 1 u.o.z. regulujący ustanowienie parku kulturowego.

¹⁹ W świetle art. 30 w zw. z art. 25 ust. 1 u.r. rada gminy może w uchwale w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji ustanowić na obszarze Strefy zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Podjęcie uchwały, na podstawie której obowiązuje wymóg zabudowy planowej w Specjalnej Strefie Rewitalizacji, zostało zatem pozostawione uznaniu rady gminy.

²⁰ Art. 62 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 2 u.p.z.p., w zw. z art. 38b u.l.u. Art. 62 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 2 u.p.z.p., w zw. z art. art. 16 ust. 6 w zw. z art. 16 ust. 1 u.o.z.

²¹ W świetle art. 30 w zw. z art. 25 ust. 1 u.r. rada gminy w zakresie uznania administracyjnego może w uchwale w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji ustanowić na obszarze Strefy zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

PLASZCZYZNA OGRANICZEŃ WYMOGU ZABUDOWY PLANOWEJ

Znacząca różnica pomiędzy zasadą wolności zabudowy a wymogiem zabudowy planowej odnosi się do zakresu ich obowiązywania. Zasada wolności zabudowy obowiązuje powszechnie, z wyjątkiem obszarów specjalnych reżimów prawnych, których elementem jest wymóg zabudowy planowej. Podkreślenia wymaga, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie ogranicza przedmiotu wolności zabudowy, jakim jest swobodne korzystanie z nieruchomości, lecz ogranicza zakres tej wolności²². Wymóg zabudowy planowej jako wyjątek prawny obowiązuje jedynie w ograniczeniu do specjalnego reżimu prawnego, którego elementem jest ten wymóg. Ograniczenie zakresu wymogu zabudowy planowej może mieć charakter przestrzenny lub przestrzenno-czasowy.

Ograniczenie przestrzenne w sposób trwały odnosi się do specjalnego reżimu prawnego. Organ gminy, ustanawiając reżim prawny wobec określonego obszaru, całkowicie wyłącza możliwość swobodnej zabudowy nieruchomości położonych w tym obszarze. Przykładem ograniczenia przestrzennego jest park kulturowy oraz strefa „A” ochrony uzdrowiskowej²³.

Ograniczenie przestrzenno-czasowe odnosi się do określonego obszaru, w określonym okresie. Zarówno aspekt przestrzenny tego ograniczenia, jak również jego aspekt czasowy są determinowane zakresem przestrzenni i czasu obowiązywania specjalnego reżimu prawnego. Organ gminy, ustanawiając reżim prawny wobec określonego obszaru, wyłącza możliwość swobodnej zabudowy nieruchomości położonych w tym obszarze jedynie w czasie obowiązywania tego reżimu. Należy podkreślić, że prawodawca określa maksymalne ramy czasowe, w jakim może obowiązywać specjalny reżim

²² Zarówno w przypadku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i w przypadku jego nieuchwalenia właściciel nieruchomości może swobodnie korzystać ze swojej nieruchomości. W obu tych przypadkach ma jednak miejsce różna sytuacja prawna właściciela nieruchomości. Zakres swobody korzystania z nieruchomości jest zatem szerszy w przypadku sytuacji nieuchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego względem sytuacji uchwalenia tego planu.

²³ W świetle art. 38 pkt. 1 u.l.u. strefa „A” ochrony uzdrowiskowej stanowi część obszaru uzdrowiska lub część obszaru ochrony uzdrowiskowej. Zgodnie z art. 38b u.l.u. gmina ma obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej.

prawny²⁴. Przykładem ograniczenia przestrzenno-czasowego jest wymóg zabudowy planowej obowiązujący w Specjalnej Strefie Rewitalizacji²⁵.

PŁASZCZYŻNA SKUTKÓW PRAWNYCH WYMOGU
ZABUDOWY PLANOWEJ ZWIĄZANYCH Z OGRANICZENIEM
MOŻLIWOŚCI KORZYSTANIA Z PRAWA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Kolejna różnica pomiędzy zasadą wolności zabudowy a wymogiem zabudowy planowej odnosi się do modelu odpowiedzialności gminy za zmniejszenie wartości nieruchomości w związku ze zmianą przez gminę przeznaczenia terenu lub zmianą zasad jego zagospodarowania i zabudowy. Zasada wolności zabudowy zakłada swobodną możliwość korzystania z nieruchomości, która może być ograniczona przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Skutkiem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związanym z ograniczeniem możliwości korzystania z tej nieruchomości jest powstanie roszczenia właściciela lub użytkownika wieczystego do gminy o zapłatę odszkodowania ze względu na spadek wartości nieruchomości²⁶.

²⁴ W przypadku wymogu zabudowy planowej obowiązującego w obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji wymóg ów jest ograniczony do okresu, na który została ustanowiona ta strefa. Zgodnie z art. 25 ust. 2 u.r. strefa ta może być ustanowiona na okres nie dłuższy niż 10 lat, bez możliwości przedłużenia.

²⁵ Zgodnie z art. 30 w zw. z art. 25 ust. 1 u.r. rada gminy może w uchwale w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji ustanowić na obszarze Strefy zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy. W świetle art. 25 ust. 2 u.r. Specjalna Strefa Rewitalizacji może być ustanowiona na okres nie dłuższy niż 10 lat, bez możliwości przedłużenia. Zgodnie z tymi przepisami zasada zabudowy planowej może być ograniczona do obszaru Specjalnej Strefy Rewitalizacji, przy jednoczesnym ograniczeniu czasu jej obowiązywania do 10 lat.

²⁶ Szerzej problematykę odpowiedzialności gminy za szkodę legalną związaną z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przedstawiają: K. ŚWIDERSKI, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 9, s. 25; P. KWAŚNIAK, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa: LexisNexis Polska 2009, s. 227-228; 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. 52-53; P. POPARDOWSKI, *Odpowiedzialność gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 217; T. BRZEZICKI, A. BRZEZIŃSKA, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzen-*

Model ten obejmuje trzy elementy:

1. organ gminy określił obowiązujące przeznaczenie terenu lub zasady jego zagospodarowania lub zabudowy;

2. rozstrzygnięcie organu gminy wywołuje szkodę w postaci spadku wartości nieruchomości na skutek ograniczenia zakresu możliwości korzystania z tej nieruchomości;

3. przepisy prawa, zawarte w akcie normatywnym rangi ustawowej ustanawiają odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wyrządzone na skutek rozstrzygnięcia organu gminy, pomimo jego zgodności z prawem²⁷.

Odrębny model obowiązuje w przypadku wymogu zabudowy planowej. Model ten wprowadza dwie modyfikacje. Po pierwsze, organy gminy, stosując środki prawne konkretyzujące wymóg zabudowy planowej, nie ponoszą odpowiedzialności odszkodowawczej za ich skutek w postaci zmniejszenia wartości nieruchomości. Brak tej odpowiedzialności jest następstwem braku odpowiedniej podstawy prawnej. Po drugie, środki prawne konkretyzujące wymóg zabudowy planowej wobec określonego obszaru określają jedynie, że zmiana jego przeznaczenia lub jego zagospodarowanie lub zabudowa może nastąpić na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Modyfikacja modelu odpowiedzialności odszkodowawczej

nego – charakter prawny, treść oraz skutki ekonomiczne, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Sz wajdler, Warszawa: olters Kluwer 2013, s. 58.

²⁷ Podkreślenia wymaga, że odpowiedzialność legalna organów administracji publicznej wymaga wyraźnej podstawy prawnej. Jak słusznie podkreśla G. Karaszewski, prawodawca posiada swobodę co do określenia zakresu odpowiedzialności władzy publicznej za szkody legalne, jak również przypadki, w jakich władza publiczna ponosi tę odpowiedzialność. G. KARASZEWSKI, *Komentarz do art. 417²*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, 2023, LEX/el, teza 1. Należy zaznaczyć, że odpowiedzialności legalnej organów administracji publicznej nie można wywieść z art. 415-416 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm., ponieważ odpowiedzialność na zasadzie winy opiera się na przesłance bezprawności. Jak zauważa A. Olejniczak, zawinione zachowania mogą być kwalifikowane wyłącznie jako zachowania bezprawne. A. OLEJNICZAK, *Komentarz do art. 415*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna, wyd. II*, red. A. Kidyba, 2014, LEX/el, teza 10. Podstawa prawna odpowiedzialności odszkodowawczej gminy w zw. z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zawarta w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem, 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 żądać od gminy albo od władającego terenem zamkniętym, jeżeli uchwalenie planu lub jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części.

gminy polega zatem na przeniesieniu na przyszłość tej odpowiedzialności, na czas po uchwaleniu lub zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podkreślenia wymaga, że przeniesienie odpowiedzialności gminy na przyszłość ma niepewny charakter, ponieważ organ stanowiący i kontrolny gminy może nie podjąć się uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, co w zależności od podstawy prawnej może przybrać formę zaniechania legislacyjnego lub może mieścić się w zakresie władztwa planistycznego²⁸.

WNIOSKI

Wymóg zabudowy planowej jest jednocześnie wyjątkiem, jak i przeciwieństwem zasady wolności zabudowy. Pomimo odrębności założeń zabudowy planowej i wolności zabudowy prawodawca ustanowił, że obie obowiązują w prawie polskim. Ze względu na status wyjątku prawnego wymóg zabudowy planowej posiada swoje cechy właściwe trzem płaszczyznom. Każda z tych swoistych cech jest możliwa do wykazania dzięki porównaniu wolności zabudowy do zabudowy planowej. Pierwsza płaszczyzna odnosi się do sposobu jego wyznaczenia poprzez ustanowienie specjalnego reżimu prawnego. Proces ustanowienia specjalnego reżimu prawnego obejmuje dwa etapy: ustanowienie ustawowych ram prawnych regulujących wyznaczenie owego specjalnego reżimu prawnego, a także ustanowienie przez gminę tego reżimu. Duga płaszczyzna jest związana z ograniczeniami wymogu zabudowy planowej, które mogą mieć charakter przestrzenny lub przestrzenno-czasowy. Przepisy prawa ściśle określają ograniczenia tego wymogu ze względu na jego wyjątkowy charakter względem zasady wolności zabudowy. Trzecia płaszczyzna dotyczy skutków prawnych jego wyznaczenia, którym jest ograniczenie możliwości jednostki zewnętrznej wobec administracji do korzystania z jej prawa własności nieruchomości przy jednoczesnym prze-

²⁸ Należy wyróżnić dwie sytuacje. Po pierwsze, sytuację zaniechania uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pomimo nałożonego na gminę obowiązku tych działań. Po drugie, sytuację nieuchwalenia lub braku zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdy te działania pozostają fakultatywne. Fakultatywne uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma miejsce, gdy wymóg zabudowy planowej jest elementem Specjalnej Strefy Rewitalizacji (art. 30 w. zw. z art. 25 u.r. oraz art. 37f u.p.z.p.)

niesieniu na przyszłość powstania roszczenia odszkodowawczego tej jednostki względem gminy ze względu na zmniejszenie wartości tej nieruchomości. Ograniczenie to nie wiąże się z powstaniem po stronie właściciela roszczenia o zapłatę odszkodowania w związku ze szkodą w postaci obniżenia wartości tej nieruchomości. Właściciel nabędzie takie roszczenie dopiero w chwili uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar specjalnego reżimu prawnego.

Podkreślenia wymaga, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest właściwy zarówno zasadzie wolności zabudowy, jak i wymogowi zabudowy planowej. W przypadku wolności budowlanej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi środek ograniczający zakres tej wolności. Względem zabudowy planowej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest środkiem prawnym określającym jedyny możliwy sposób zabudowy nieruchomości.

PIŚMIENNICTWO

- BAKOWSKI Tomasz, *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 1, s. 63-72.
- BŁAŻEWSKI Maciej, *Zasada wolności budowlanej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2016.
- BRZEZICKI Tomasz, BRZEZIŃSKA ANNA, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – charakter prawny, treść oraz skutki ekonomiczne*, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. Wojciech Sz wajdler, Warszawa: Wolters Kluwer 2013, s. 48-63.
- CHORAŻEWSKA Anna, JAGODA Joanna, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10, s. 43-75.
- CIECHANOWIEC Herman, *Społeczno-gospodarcze przeznaczenie własności nieruchomości a planowanie przestrzenne w gminie*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 12, s. 34-48.
- GNIEWEK Edward, *Prawo rzeczowe*, Warszawa: C.H. Beck 2006.
- KARASZEWSKI Grzegorz, *Komentarz do art. 417²*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. Jerzy Ciszewski, Piotr Nazaruk, 2023, LEX/el, teza 1.
- KWAŚNIAK Piotr, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa: LexisNexis Polska 2009.
- OLEJNICZAK Adam, *Komentarz do art. 415*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna, wyd. II*, red. Andrzej Kidyba, 2014, LEX/el, teza 10.
- OSTROWSKA Anna, *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 64 (2017), nr 1, s. 153-170.

- POPARDOWSKI Paweł, *Odpowiedzialność gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 212-224.
- SITEK Bronisław, *Komentarz do art. 140*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. Jerzy Ciszewski, Piotr Nazaruk, 2022, LEX/el, teza 16.
- SOBEL Tomasz, *Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cz. I)*, „Radca Prawny” 2010, nr 3, s. 51-57.
- SZEWczyk Marek, *Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej*, „Przegląd Budowlany” 2013, nr 6, s. 23-28.
- SZEWczyk Marek, *Zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, red. Zbigniew Leonęski, Marek Szewczyk, Bydgoszcz–Poznań: Oficyna Wydawnicza Branta 2002, s. 41-62.
- ŚWIDERSKI Krzysztof, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ladu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 9, s. 23-38.
- WRONKOWSKA Sławomira, *System prawny a porządek prawny i lad społeczny*, [w:] *Zarys teorii prawa*, red. Sławomira Wronkowska, Zygmunt Ziembinięski, Poznań: Ars boni et aequi 1997, s. 180-196.
- ZACHARIASZ Igor, *Uwagi wstępne*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz Lex*, red. Hubert Izdebski, Igor Zachariasz, 2023, LEX/el, teza 10.

WYMÓG ZABUDOWY PLANOWEJ JAKO WYJĄTEK ZASADY WOLNOŚCI ZABUDOWY

STRESZCZENIE

Wymóg zabudowy planowej jest wyjątkiem od wolności zabudowy, jak również jest jej przeciwieństwem. Wyróżnia się trzy cechy charakteryzujące ten wymóg. Po pierwsze, wymóg zabudowy planowej, jako element specjalnego reżimu prawnego, jest ukształtowany dwuetapowo. Prawodawca w drodze ustawy określa ramy prawne tego reżimu prawnego, a następnie gmina ustanawia ten reżim prawny dla konkretnego obszaru. Po drugie, wymóg zabudowy planowej jest ograniczony ze względów przestrzennych lub czasowo-przestrzennych. Po trzecie, wyznaczenie wymogu zabudowy planowej nie skutkuje bezpośrednio powstaniem odpowiedzialności odszkodowawczej za zmniejszenie wartości nieruchomości. Odpowiedzialność ta powstaje dopiero wraz z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: plan zagospodarowania przestrzennego; odpowiedzialność; zasada prawa; prawo własności nieruchomości; zabudowa planowa.