

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(6)2023 • DOI: 10.17951/ppa.2023.6.175-191

UNIwersytet Jagielloński

Aleksandra Puczko

a.puczko@uj.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9929-0196>

## Wpływ obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy na odszkodowanie za szkodę planistyczną. Rozważania na podstawie art. 37 ust. 1 i 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

*The Impact of Adopted Decision on Building Conditions on the  
Compensation for Spatial Planning Damages: Considerations Based on  
Article 37 (1) and (11) of the Spatial Planning and Development Act*

### Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest w szczególności próba rozwiązania powstałego zwłaszcza na tle orzecznictwa problemu wpływu obowiązywania decyzji ustalającej warunki zabudowy (WZ) na ustalenie wysokości odszkodowania w przypadku wystąpienia szkody planistycznej<sup>1</sup>. Dokonane zmiany prawne istot-

---

<sup>1</sup> Por. M.J. Nowak, *Ekonomiczne konsekwencje uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości” 2020, nr 1, s. 19.

nie wpłynęły na sposób postrzegania tej kwestii i doprowadziły do niejednolitego rozumienia decyzji WZ w praktyce organów administracji publicznej i sądów. W konsekwencji powstał niebezpieczny stan niepewności sytuacji prawnej właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy ponieśli szkodę na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Jego skutkiem może być brak gwarancji uzyskania odszkodowania, czy też odszkodowania w adekwatnej do szkody wysokości, w sytuacji zmiany przeznaczenia nieruchomości określonego w decyzji WZ w MPZP.

Próby rozstrzygnięcia tego problemu dokonano przy pomocy metody dogmatyczno-opisowej. Wydaje się bowiem, że analiza przepisów oraz interpretującego je orzecznictwa i doktryny pozwala zarówno unaocznnić problem i podstawy kwestionowania przez gminy oraz sądy roli decyzji WZ w ustaleniu odszkodowania za szkody planistyczne, jak i znaleźć jego możliwe rozwiązania. Analiza w szczególności jest próbą odpowiedzi na pytania:

1. Czy decyzja WZ w ogóle wpływa na wartość nieruchomości w ramach ustalania jej wartości w oparciu o art. 37 ust. 1 i 11 u.p.z.p.<sup>2</sup>?
2. W jaki sposób decyzja WZ może być uwzględniana w procesie ustalania wysokości szkody planistycznej w oparciu o art. 36 ust. 1 i art. 37 ust. 1 i 11 u.p.z.p.?

### Odszkodowanie za szkodę planistyczną i jego wymiar – art. 37 ust. 1 i 11 u.p.z.p.

Prawo właściciela i użytkownika wieczystego do odszkodowania za szkodę planistyczną ustanawia art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z jego treścią jeżeli wskutek uchwalenia nowego MPZP albo zmiany dotychczas obowiązującego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, możliwe jest domaganie się naprawy poniesionej rzeczywistej szkody albo wykupienia nieruchomości.

Natomiast zgodnie z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. stanowiące podstawę ustalenia odszkodowania obniżenie wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu: przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu; faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości przed uchwaleniem tego

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 977, ze zm.).

planu. Poza tym według art. 37 ust. 11 u.p.z.p. istnieją dwa sposoby obliczania wartości nieruchomości w zależności od okoliczności sprawy:

- gdy na skutek uchwalenia planu miejscowego dla terenów dotychczas nieobjętych takim planem albo nieobjętych obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym niemożliwe lub istotnie ograniczone stało się dalsze faktyczne użytkowanie terenu i gruntu w sposób zgodny z mającym miejsce w dniu uchwalenia planu miejscowego faktycznym użytkowaniem (art. 37 ust. 11 pkt 1 u.p.z.p.);
- gdy na skutek zmiany planu miejscowego lub uchwalenia planu miejscowego dla terenu objętego obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone (art. 37 ust. 11 pkt 2 u.p.z.p.)<sup>3</sup>.

Obecne brzmienie powyższego przepisu jest skutkiem zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na skutek nowelizacji ustawy Prawo wodne<sup>4</sup>. Do 1 stycznia 2018 r. art. 37 ust. 11 u.p.z.p. nakazywał jedynie stosowanie przy określaniu wartości nieruchomości przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>. Treść tego przepisu wówczas była następująca: „W odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami”. Umożliwiało to zastosowanie do określenia wartości nieruchomości art. 154 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym w przypadkach braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości powinno się ustalać na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Po nowelizacji odwołanie do ustawy o gospodarce nieruchomościami znajduje się w art. 37 ust. 12 u.p.z.p., nakazującym stosowanie jej przepisów do określania wartości nieruchomości, chyba że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią inaczej. W tym wypadku art. 37 ust. 1 u.p.z.p. jest *lex specialis* wobec postanowień ustawy o gospodarce nieruchomościami, co uniemożliwia stosowanie regulacji ustawowej z tej ustawy, umożliwiających uwzględnianie przeznaczenia nieruchomości określonego w decyzjach WZ zgodnie z art. 154 ust. 2 u.g.n.<sup>6</sup>

Uzasadniając potrzebę tej nowelizacji, w doktrynie wskazuje się, że dotąd brak było zasad jednoznacznie pozwalających określić sposób, w jaki należy szaco-

<sup>3</sup> Postanowienie SN z dnia 14 stycznia 2020 r., III CSK 138/19, Legalis nr 2591831.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. 2017, poz. 1566).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2023, poz. 344, ze zm.), dalej: u.g.n.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2020 r., IV SA/Po 1043/19, CBOSA.

wać wartość nieruchomości, co mogło być przyczyną konfliktów między gminą a inwestorami<sup>7</sup>. W celu ich uniknięcia ustawodawca rozróżnił kategorycznie dwa opisane wyżej przypadki. Doprowadził tym samym do sytuacji, że gdy wcześniej plan miejscowy nie obowiązywał dla danej nieruchomości, to zasadniczo żaden inny akt nie decydował o jej „przeznaczeniu”, które wpływałoby na wartość odszkodowania. Ponadto doprecyzowane zostało, że wpływające na wysokość odszkodowania „użytkowanie terenu” musi być faktyczne, a nie potencjalne.

Wydaje się jednak, że obecnie na skutek zmiany przepisów doszło do dodatkowego skomplikowania całej regulacji w kontekście właśnie decyzji WZ. Mimo twierdzeń o doprecyzowaniu istniejących przepisów doszło do sytuacji, gdzie dokonywane interpretacje mogą prowadzić do pozbawienia prawa do odszkodowania właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy dysponują takimi aktami. Wskutek takiego ujęcia problemu i wykładni językowej przepisów istnienie decyzji WZ jest irrelevantne dla wysokości odszkodowania za szkodę planistyczną, doszło bowiem do wyeliminowania wyraźnej podstawy prawnej uwzględniania przy ustalaniu odszkodowania za szkodę planistyczną przez organy administracji i sądy powszechne również obowiązujących decyzji WZ. Może to być uznane za sprzeczne z dotychczasowym ujmowaniem tych rozstrzygnięć w regulacjach prawnych i niezorganizowanych źródłach prawa. Mimo że decyzje WZ nie mają charakteru stanowionego źródła prawa powszechnie obowiązującego i są aktami stosowania prawa, to umożliwiają prawo zabudowy nieruchomości (określając sposób zagospodarowania terenu, jak również charakter jego przeznaczenia), przez co zwiększają jej wartość finansową. Tym samym można zastanowić się, czy rzeczywiście słusznie wyeliminowano je z regulacji dotyczących odszkodowania za szkodę planistyczną zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

### Wpływ decyzji WZ na wartość nieruchomości w świetle art. 37 ust. 1 i 11 u.p.z.p. – skutki w orzecznictwie i problemy interpretacyjne

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że w obecnym stanie prawnym ustawodawca determinuje w szczególności odszkodowanie i jego wysokość od dotychczasowego, faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości oraz od ustaleń MPZP, zarówno nowo uchwalonego, jak i poprzednio obowiązującego. W przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie

<sup>7</sup> A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 37, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2021.

ma natomiast wprost wskazanych podstaw prawnych dla uwzględniania przy istnieniu i wysokości odszkodowania obowiązujących dla danej nieruchomości decyzji WZ. Skutkuje to brakiem wyraźnej podstawy prawnej włączającej ten akt do podstaw przy ustalaniu odszkodowania na zasadach określonych w art. 37 ust. 1 i 11 u.p.z.p.

Problem ten w szczególności obrazuje orzecznictwo, zarówno sądów powszechnych, które orzekają w sprawach o odszkodowanie za szkodę planistyczną, jak i sądów administracyjnych, oceniających podejmowane akty administracyjne. Taki sposób rozumienia tej regulacji, spójny z językowym brzmieniem przepisów, skutkuje wydawaniem orzeczeń wskazujących na brak możliwości uwzględnienia istnienia decyzji WZ w ocenie wartości nieruchomości, a także w ocenie zasadności podnoszonego roszczenia o odszkodowanie.

Podstawą dla takiego stanowiska jest przyjęcie, że na skutek zmiany art. 37 ust. 1 i 11 u.p.z.p. i wprowadzenia wymogu określania wartości nieruchomości wyłącznie na podstawie faktycznego użytkowania terenu i gruntu przy ustalaniu wysokości szkody niedopuszczalne jest opieranie się na sposobie korzystania potencjalnie dopuszczalnym, nawet jeśli nie został on zrealizowany przez uprawnionego<sup>8</sup>. Jest to oczywiście spójne ze sposobem rozumienia uszczerbku w myśl art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., zgodnie z którym odszkodowanie należy się wyłącznie za „szkodę rzeczywistą”. Jak się wskazuje wprost: „W obecnym stanie prawnym nie ma przeto podstaw normatywnych, aby przy ustalaniu wartości nieruchomości – przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – określać przeznaczenie nieruchomości przy uwzględnieniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W aktualnym stanie prawnym – zgodnie z art. 37 ust. 11 ustawy – ustalenie wartości nieruchomości w razie braku planu zagospodarowania przestrzennego określa się na podstawie wyłącznie faktycznego użytkowania terenu i gruntu oraz dostępu do istniejących w dniu wejścia w życie planu miejscowego dróg publicznych, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, elektroenergetycznych, gazowych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych”<sup>9</sup>.

Zwrot „korzystanie w dotychczasowy sposób” traktuje się w związku z tym wyłącznie jako rzeczywiste, faktyczne korzystanie z nieruchomości. Jednocześnie odróżnia się pojęcia „przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą planu” i „faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem”, użyte przez ustawodawcę w art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Wskazuje się, że pierwsze z nich odnosi się do sytuacji, gdy przed uchwaleniem aktualnego MPZP na danym terenie obowiązywał inny plan, natomiast drugie – do sytuacji, gdy

<sup>8</sup> Wyrok SO w Krakowie z dnia 24 lutego 2022 r., I C 2696/21.

<sup>9</sup> Wyrok SO w Krakowie z dnia 2 września 2022 r., I C 1096/21.

takiego planu wcześniej nie było. W konsekwencji pojęcie „faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości” należy rozumieć literalnie<sup>10</sup> i jest to sytuacja, w której znajdują się w takim rozumieniu tego przepisu adresaci decyzji WZ.

Podobnie problem ten jest postrzegany w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie wyklucza się również możliwość uwzględniania obowiązywania decyzji WZ przy ustalaniu odszkodowania zgodnie z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Wskazuje się, że dla ustalenia faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości w rozumieniu art. 37 ust. 1 u.p.z.p. nie ma znaczenia, czy ewentualnie możliwe było jej inne wykorzystanie, w tym zabudowa w oparciu o decyzję WZ, w sytuacji gdy do takiego innego zagospodarowania przed uchwaleniem planu nie doszło<sup>11</sup>. Poza tym przyjmuje się, że tak skonstruowana regulacja wyklucza możliwość stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż art. 37 ust. 11 u.p.z.p. jest w tym wypadku przepisem szczególnym<sup>12</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przez „faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości” należy rozumieć wyłącznie stan rzeczy w nieruchomości przed uchwaleniem planu, a nie możliwości jej potencjalnego zagospodarowania<sup>13</sup>.

W przywołanych orzeczeniach jednoznacznie przyjęto literalne rozumienie art. 37 ust. 1 i 11 u.p.z.p., wskutek czego wyeliminowano decyzję WZ jako okoliczność wpływającą na wartość nieruchomości oraz samo prawo do odszkodowania. Uniemożliwiono bowiem uwzględnianie w ramach procedury odszkodowawczej stwierdzonych prawnie, ale nadal istniejących możliwości inwestycyjnego wykorzystania nieruchomości. Takie ustalenie z pewnością wpływa na pewność prawa, zwłaszcza dla organów administracji publicznej, które mogą zdecydować o jego przyznaniu zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w sądach orzekających w tych sprawach, ale może też budzić wątpliwości u beneficjentów decyzji WZ, którzy jeszcze nie rozpoczęli realizacji inwestycji.

Mając na uwadze brzmienie przepisów sprzed nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2018 r., można uznać za zastanawiające, że nie uwzględniono w nowym brzmieniu tych przepisów również decyzji WZ, która determinuje przeznaczenie nieruchomości, chociażby w myśl art. 154 ust. 2 u.g.n. Co więcej, sama w sobie daje prawo, które ma wartość majątkową i wpływa na wartość nieruchomości w innych postępowaniach. Można wobec tego zastanowić się, czy na skutek takiej zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie doszło jednak do pogorszenia sytuacji właścicieli nieruchomości w sytuacji wywłaszczenia planistycznego i wywołania

<sup>10</sup> Wyrok SO w Krakowie z dnia 10 września 2020 r., I C 2275/19.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 listopada 2017 r., II SA/Gl 627/17, LEX nr 2416623.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2010 r., IV SA/Wa 1914/09, LEX nr 706079.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2017 r., II OSK 2879115, CBOSA.

szkody planistycznej. Już samo doprecyzowanie art. 37 ust. 1 u.p.z.p. nałożyło na nich dodatkowy obowiązek udowadniania użytkowania nieruchomości w dacie uchwalenia planu<sup>14</sup>, zróżnicowało też sytuację właścicieli nieruchomości w razie zarówno braku obowiązywania MPZP dla jej obszaru, jak i jego nowelizacji. W pewien sposób uzależniono możliwość realizacji uprawnienia do odszkodowania przez właścicieli i użytkowników wieczystych od aktywności gmin w sprawach uchwalenia MPZP, na które te podmioty nie mają zasadniczo żadnego wpływu. Wskutek takiego uregulowania zawsze w lepszej sytuacji będzie podmiot, który posiada nieruchomość na obszarze obowiązywania MPZP w dacie jego zmiany aniżeli ten, który jest właścicielem nieruchomości na obszarze, gdzie taki plan nie obowiązuje.

### Możliwości uwzględniania wpływu obowiązującej decyzji WZ na wartość nieruchomości w świetle art. 37 ust. 11 u.p.z.p.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia, można zastanowić się, czy takie uregulowanie jest prawidłowe w świetle prawa, a w szczególności Konstytucji RP, a także czy służy celowi, jakim jest rekompensata szkody w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Ponadto warto rozważyć, czy w drodze wykładni historycznej, celowościowej i systemowej nie można poszukiwać obecnie dróg możliwości uwzględnienia wartości prawa, jakie daje decyzja WZ, zwiększając wartość ekonomiczną nieruchomości, również w ramach ustalania odszkodowania w razie wyłączenia planistycznego. W orzecznictwie i doktrynie jednoznacznie przyjmuje się bowiem, że decyzja WZ wpływa na wartość nieruchomości<sup>15</sup>. W celu ustalenia odpowiedzi należy przeanalizować następujące problemy:

1. Czy decyzja WZ jest aktem planowania przestrzennego?
2. Czy wygaśnięcie decyzji WZ na skutek uchwalenia MPZP jest okolicznością przewidzianą w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. umożliwiającą dochodzenie odszkodowania na zasadach określonych w art. 37 ust. 1 u.p.z.p.?
3. Czy decyzja WZ określa sposób przeznaczenia nieruchomości czy też stanowi o jej faktycznym wykorzystaniu?

Podjęmując się rozstrzygnięcia pierwszego ze wskazanych zagadnień, wypada przywołać treść art. 4 u.p.z.p., który pozwala przyjąć, iż MPZP jest podstawowym instrumentem prawnym kształtowania przestrzeni, który rozstrzyga o sposobie

<sup>14</sup> D. Okolski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, [w:] *Prawo rynku nieruchomości. Komentarz*, red. D. Okolski, Warszawa 2024, art. 37.

<sup>15</sup> Por. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2014 r., II OSK 1146/13 CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 kwietnia 2010 r., II SA/Gl 160/10, CBOSA; P. Szulc, *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 61.

zagospodarowania i warunkach zabudowy terenu (ust. 1). W przypadku braku MPZP określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, którego dotyczy zamierzona inwestycja, realizuje m.in. decyzja WZ (ust. 2), wydawana na podstawie art. 59 ust. 1 u.p.z.p. w sytuacji nieobowiązania MPZP na danym obszarze. Zgodnie z tym przepisem zmiana zagospodarowania terenu (w przypadku braku planu miejscowego), polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji WZ. W świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p. wydawanie decyzji WZ jest formą władztwa planistycznego gminy, które można zdefiniować jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczenia i ustalenia zasad zagospodarowania terenu<sup>16</sup>. Decyzja WZ nie ma jednak charakteru władczego, którym można kształtować porządek planistyczny całej gminy<sup>17</sup>, przez co jej zasięg jest ograniczony, co utrudnia postawienie znaku równości pomiędzy decyzją WZ a MPZP, choć poza tym są do siebie podobne. Świadczą o tym pewne cechy szczególne decyzji WZ. Z uwagi na to, że decyzja WZ nie jest tak jak MPZP powszechnie obowiązującym aktem prawa miejscowego (por. art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), naturalnie staje się aktem stosowania prawa. Określenie jej istoty ciągle jednak rodzi wątpliwości zarówno doktryny, jak i orzecznictwa. Chociaż przyjmuje się, że jest ona aktem administracyjnym, który w sposób prawnie wiążący dopuszcza realizację planowanego zamierzenia inwestycyjnego na danej nieruchomości, uznając je za legalne, gdyż nie narusza ani przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa<sup>18</sup>, to nie jest to jednoznaczne.

Decyzja WZ jest zatem decyzją administracyjną szczególnego rodzaju, o czym świadczy jej przedmiot, gdyż zawiera elementy o charakterze regulacyjnym i informacyjnym oraz podmiot z uwagi na możliwość wydania kilku wnioskodawcom decyzji dotyczących tej samej nieruchomości, lecz różnych zamierzeń, bądź kilku decyzji dotyczących różnych zamierzeń temu samemu wnioskodawcy, a także ograniczenia skutków prawnych w sferze uprawnień i obowiązków<sup>19</sup>. Nie wykazuje wobec tego cech typowych dla decyzji administracyjnej (indywidualnego

<sup>16</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 25.

<sup>17</sup> Postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2011 r., II OZ 1108/11, CBOSA.

<sup>18</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2011 r., IV SA/Po 147/11, LEX nr 995395. Podobnie wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3 listopada 2011 r., II SA/Rz 786/11, LEX nr 1153251; M. Kruś, M. Szewczyk, *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 2, s. 37.

<sup>19</sup> J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 96 i n.



aktu stosowania prawa). Decyzja WZ nie powstaje według niektórych na skutek subsumpcji normy prawnej, co jest podstawą indywidualnego aktu stosowania prawa<sup>20</sup>. Proces jej wydawania jest bliższy stanowieniu prawa<sup>21</sup>, mimo że z uwagi na art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. decyzja WZ jest aktem o mniejszej mocy niż MPZP<sup>22</sup>, gdyż wygasa w przypadku jego uchwalenia.

W związku z tym decyzja WZ przez niektórych uznawana jest za swego rodzaju promesę warunkującą wydanie pozwolenia na budowę<sup>23</sup>. Bez wątpienia jest to też akt kształtujący stan prawny terenu, którego dotyczy, natomiast jej skutek prawny polega na tworzeniu praw i obowiązków stron na przyszłość, po uzyskaniu przez WZ waloru ostateczności. Funkcjonalnie decyzja WZ jest zatem aktem planistycznym, który dla konkretnej nieruchomości wywołuje skutki zbliżone dla MPZP, o czym świadczy też chociażby art. 63 ust. 3 u.p.z.p. W ten sposób ujmuje ją również I. Zachariasz, wskazując, że planistyczny charakter decyzji WZ wynika wprost z art. 4 ust. 2 u.p.z.p. z uwagi na jej oddziaływanie na przyszłość<sup>24</sup>. W takim sensie pełni ona podobną rolę jak MPZP. Według niektórych decyzja WZ pozwala wręcz na zastępowanie planów miejscowych na obszarach, na których nie uchwalono planów miejscowych, czym zwiększa liczbę konfliktów przestrzennych<sup>25</sup>. Stąd też określana jest jako jego surogat<sup>26</sup>, będący substytutem planu w takim znaczeniu, że dokonanie ustalenia przeznaczenia terenu, które ma miejsce w MPZP, w sytuacji jego braku następuje w decyzji WZ, ale w zakresie ograniczonym do adresata decyzji<sup>27</sup>. Istnieją wobec tego stanowiska pozwalające na traktowanie jej, obok MPZP,

<sup>20</sup> Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2010, nr 3, s. 26; I. Zachariasz, *Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 165; H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 553.

<sup>21</sup> W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 123.

<sup>22</sup> M.J. Nowak, *Wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości” 2020, nr 5, s. 20.

<sup>23</sup> P. Daniel, *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10, s. 11.

<sup>24</sup> H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *op. cit.*, s. 560.

<sup>25</sup> C. Brzeziński, *Wybrane problemy planowania przestrzennego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2013, nr 289, s. 107; M.J. Nowak, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wady, zalety i postulowane zmiany*, [w:] *Kierunki reformy...*, s. 132.

<sup>26</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 września 2017 r., I ACa 1013/16104, Legalis. Odmienne K. Rokicka, *Decyzja o warunkach zabudowy – analiza prawno-porównawcza*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2014, nr 2, s. 99; K. Świderski, *Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego przez gminę*, „Casus” 2006, nr 3, s. 28. Wskazuje się, że decyzja o warunkach zabudowy, mimo że może być alternatywą dla planu miejscowego, odgrywa inną rolę i ma inny krąg adresatów. Por. m.in. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 25.

<sup>27</sup> W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 77.

jako podstawy instytucjonalnej planowania przestrzennego w Polsce<sup>28</sup>. Tak też jest ona postrzegana w orzecznictwie, gdzie ujmuje się ją jako równy MPZP instrument ustalania sposobu korzystania z nieruchomości<sup>29</sup>. Wprost wskazuje się, że poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy dochodzi, tak jak poprzez uchwalenie planu miejscowego, do określenia z góry celu, w którym z danej nieruchomości będzie można korzystać<sup>30</sup>.

Należy również zastanowić się, czy wygaśnięcie decyzji WZ wskutek uchwalenia MPZP jest podstawą dla roszczeń określonych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Przyjmując nawet ewentualne wątpliwości co do treści tego aktu, nie można jednak zgodzić się, że decyzja o warunkach zabudowy nie tworzy żadnego uprawnienia ani korzyści dla jej adresata<sup>31</sup>. Jak wskazuje T. Bąkowski, na warunki zabudowy i zagospodarowania terenu składają się zindywidualizowane uprawnienia i obowiązki skierowane do adresata decyzji WZ<sup>32</sup>. Uzyskanie decyzji WZ poszerza w związku z tym sferę uprawnień adresata i tworzy dla niego nowe uprawnienia: publiczne prawo podmiotowe do żądania pozwolenia na budowę, roszczenie o określone zachowanie organu orzekającego w sprawie<sup>33</sup>. Zgodnie z art. 63 ust. 3 u.p.z.p. jeżeli decyzja WZ wywołuje skutki, o których mowa w art. 36 u.p.z.p. (tj. uniemożliwienie lub ograniczenie korzystania z nieruchomości bądź zmianę jej wartości), przepisy art. 36 i 37 stosuje się odpowiednio, a więc powstaje roszczenie odszkodowawcze bądź obowiązek uiszczenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości<sup>34</sup>.

W tym ujęciu decyzja WZ kształtuje przede wszystkim prawo do zabudowy, ustala sposób korzystania z nieruchomości, a tym samym jej istnienie wpływa na wartość nieruchomości<sup>35</sup>. Jej wygaśnięcie konsekwentnie skutkuje obniżeniem wartości nieruchomości. Można zauważyć, że jest to forma faktycznego wywłaszczenia, polegającego na wprowadzeniu warunków korzystania z nieruchomości

---

<sup>28</sup> A. Popielowski, *Planowanie zagospodarowania przestrzennego – kolejna gruntowna reforma ograniczona do ustawy?*, [w:] *Kierunki reformy...*, s. 267.

<sup>29</sup> Por. wyrok NSA z dnia 23 listopada 2021 r., II OSK 3856/18, LEX nr 3336259; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2020 r., IV SA/Po 1043/19, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2019 r., II OSK 719/17, LEX nr 2628223; wyrok SN z dnia 19 października 2016 r., V CSK 117/16, Legalis nr 1564941.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2007 r., II OSK 1531/06, CBOSA.

<sup>31</sup> Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 192.

<sup>32</sup> W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 77.

<sup>33</sup> J. Goździewicz-Biechońska, *op. cit.*, s. 58.

<sup>34</sup> *Ibidem*; P. Szulc, *op. cit.*, s. 60 i n.

<sup>35</sup> M. Kruś, M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 38.

pozbawiających de facto właściciela możliwości korzystania z niej w sposób ekonomicznie uzasadniony<sup>36</sup>.

Dla wyjaśnienia, czy wygaśnięcie decyzji WZ może być podstawą domagania się odszkodowania w sytuacjach opisanych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., istotne jest zinterpretowanie pojęcia korzystania z nieruchomości. Doktryna i orzecznictwo pozwalają ująć je szeroko – jako możliwość realizacji określonych projektów lub zamierzeń na nieruchomości. Oznacza to, że również możliwości stworzone przez decyzję WZ mogą być tu okolicznościami wskazującymi na powstanie szkody planistycznej. Na równi więc z dotychczasowym faktycznym korzystaniem z nieruchomości traktuje się sposób korzystania potencjalnie dopuszczalny, co nie jest ograniczone wyłącznie do sytuacji podejmowania konkretnych działań faktycznych lub prawnych, zmierzających do ustalenia sposobu korzystania z nieruchomości<sup>37</sup>. W konsekwencji również pojęcie szkody na gruncie tego przepisu należy rozumieć możliwie szeroko – jako brak możliwości realizacji potencjalnych, ale jednocześnie realnych i konkretnych zamierzeń<sup>38</sup>. Zawęża to m.in. M. Gdesz, wskazując, że utracone w ten sposób prawo do zabudowy musi być wcześniej potwierdzone albo w pozwoleniu na budowę, albo właśnie w decyzji WZ<sup>39</sup>. Ściśle jest to postrzegane także w orzecznictwie, gdzie wskazuje się, że sposób korzystania z nieruchomości nie jest nieograniczony, ale niezbędne jest uwzględnienie uzyskanych przez właściciela w tym czasie decyzji i zezwoleń, w szczególności zaś decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wpływających na sposób wykonywania prawa własności<sup>40</sup>. Jeżeli na skutek wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego utracona zostanie możliwość zabudowy nieruchomości, a przed uchwaleniem takiego planu taka możliwość istniała, to mamy do czynienia z naruszeniem prawa własności przez ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w sposób, w który nieruchomość dotychczas nie była wykorzystywana, lecz potencjalnie mogła być wykorzystywana zgodnie ze swoim przeznaczeniem<sup>41</sup>. Wprost wskazuje się, że „istotne jest więc to, w jaki sposób nieruchomość mogła być »potencjalnie« (realnie w okolicznościach sprawy) wykorzystana, o czym decyduje szereg uwarunkowań prawnych i faktycznych, a nie »wyłącz-

<sup>36</sup> M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 52.

<sup>37</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2019 r., V ACa 123/19, LEX nr 2726850; H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *op. cit.*, s. 347.

<sup>38</sup> Postanowienie SN z dnia 22 grudnia 2020 r., II CSK 170/20, LEX nr 3224661.

<sup>39</sup> M. Gdesz, *op. cit.*, s. 57.

<sup>40</sup> Por. wyrok SN z dnia 19 października 2016 r., V CSK 117/16, niepubl.; wyrok SN z dnia 11 maja 2018 r., II CSK 461/17, niepubl.; wyrok SN z dnia 10 stycznia 2019 r., II CSK 714/18, niepubl.; wyrok SN z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 52/18, niepubl.

<sup>41</sup> Wyrok SN z dnia 15 marca 2023 r., II CSKP 1654/22, Legalis nr 2933783.

nie« plan zagospodarowania przestrzennego”<sup>42</sup>. Jak zauważa Sąd Najwyższy<sup>43</sup>, w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych słusznie podnosi się, że decyzja o warunkach zabudowy potwierdza prawnie dopuszczalny sposób korzystania z danej nieruchomości<sup>44</sup>, a w przypadku braku obowiązującego MPZP decyzja WZ jest jedynym sposobem wykazania, że określony sposób zagospodarowania terenu jest zgodny z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z przepisami innych ustaw<sup>45</sup>.

Wygaśnięcie decyzji WZ wywołuje wobec tego szkodę w postaci obniżenia wartości nieruchomości lub taką, która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości<sup>46</sup>. Prowadzi to do wniosku, że na gruncie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest wobec tego możliwe ujęcie sytuacji polegających na wygaśnięciu decyzji WZ wobec uchwalenia MPZP. Tym samym beneficjenci decyzji WZ, którzy ponieśli szkodę na skutek uchwalenia MPZP, mają roszczenie o naprawę szkody regulowane omawianym artykułem.

Problem pojawia się jednak, gdy zestawimy art. 36 ust. 1 z art. 37 ust. 1 i 11 u.p.z.p., które to przepisy – jak zostało już wskazane – zawężają sytuacje wpływające na wysokość odszkodowania. Może to skutkować paradoksem, że choć na zasadzie art. 36 ust. 1 roszczenie o naprawienie szkody planistycznej będzie przysługiwało dysponentowi decyzji WZ, to już jego wysokość będzie zerowa wobec braku faktycznego zagospodarowania nieruchomości zgodnie z tym aktem i zaprzeczenia, że decyzja WZ określa przeznaczenie nieruchomości. Z tego względu na gruncie art. 37 ust. 1 i 11 u.p.z.p. ewentualne uwzględnienie decyzji WZ może być wynikiem próby ich interpretacji nie tylko według wykładni językowej, lecz także systemowej, celowościowej i historycznej.

Przeprowadzone tu rozważania pozwalają stwierdzić, że decyzja WZ – podobnie jak MPZP – determinuje potencjalne przeznaczenie nieruchomości, a nie jej faktyczne wykorzystanie, bo to nie może być potencjalne. Wynika to wprost z art. 154 ust. 2 u.g.n., a także z samej istoty decyzji WZ. Jak się zauważa, jeżeli dla danej nieruchomości obowiązuje decyzja WZ, to istnieje dla niej wzorzec planistyczny, co umożliwia dokonanie ustalenia zaistnienia wyłączenia planistycznego wynikającego z „przeznaczenia” określonego w decyzji WZ i nowo uchwalonego planu<sup>47</sup>. Pełni ona wobec tego rolę analogiczną dla MPZP. Tak też widzi to orzecznictwo, które zwraca uwagę, że „korzystanie z nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem” to

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Wyrok SN Izba Cywilna z dnia 22 listopada 2013 r., II CSK 98/13, Legalis.

<sup>44</sup> Wyrok SN z dnia 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/12.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Wyrok SN z dnia 12 października 2007 r., V CSK 230/07, LEX nr 485903.

<sup>47</sup> M. Gdesz, *op. cit.*, s. 59.

korzystanie z niej w sposób określony w decyzji WZ i zagospodarowania terenu<sup>48</sup>. Wobec tego ocenę, czy nieruchomości może być wykorzystana w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, powinno się opierać nie tylko na uprzednim faktycznym jej wykorzystaniu, lecz także należy uwzględnić sposób korzystania potencjalnie dopuszczalny, nawet jeśli nie został zrealizowany przez uprawnionego. Korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem oznacza już korzystanie odpowiadające przeznaczeniu przewidzianemu w miejscowym planie albo w decyzji WZ<sup>49</sup>. Choć powołane orzeczenia zostały wydane w oparciu o poprzedni stan prawny, wyjaśniają one istotę odszkodowania planistycznego zasadniczo z uwzględnieniem jego istoty oraz natury decyzji WZ. Trudno zaprzeczyć, że samo istnienie decyzji WZ może być wobec tego, przy zastosowaniu tej szerszej perspektywy interpretacyjnej, okolicznością zarówno skutkującą uznaniem istnienia prawa do odszkodowania, jak i determinującą jego wysokość. Stąd też widoczne w literaturze głosy kwestionujące dokonaną zmianę w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz zawężenie przesłanek determinujących wysokość odszkodowania.

Jednym z krytyków jest Z. Niewiadomski, który zwraca uwagę, że znowelizowany art. 37 ust. 11 u.p.z.p. zmodyfikował zasady ustalania odszkodowań przewidzianych w art. 36 u.p.z.p. w stosunku do jego brzmienia sprzed 1 stycznia 2018 r.<sup>50</sup>. Jednakże art. 37 ust. 11 u.p.z.p. nie może służyć ocenie dopuszczalności prawa do odszkodowania za szkodę planistyczną, gdyż dotyczy on wyłącznie określenia zasad wyceny nieruchomości, a przez to jest regulacją pomocniczą, niewpływającą na zasadność roszczenia<sup>51</sup>. Co więcej, podważona została również racjonalność wprowadzonej zmiany i ograniczenie podstawy określenia wartości nieruchomości wyłącznie do przeznaczenia terenu, podczas gdy inne ustalenia nieraz także wpływają znacząco na zakres korzystania z nieruchomości i na jej wartość. Jak wskazuje autor, „jest to rozwiązanie, którego dosłowna wykładnia językowa jest trudna do obrony. Jest ona niespójna z treścią art. 36 ust. 1, który nie wskazuje na zmianę przeznaczenia terenu jako jedyną przyczynę powstania roszczeń”<sup>52</sup>. Słusznie wobec tego stwierdza, że „obecna treść ust. 11 niesie za sobą wiele wątpliwości i można przypuszczać, że w sposób nieuzasadniony godzi w ochronę prawa własności. (...) Dodatkowo interpretacja art. 37 ust. 11 pkt 1 ZagospPrzestrzU zmierzająca do ograniczenia podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej gminy narusza także konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). Bowiem

<sup>48</sup> Postanowienie SN z dnia 22 listopada 2018 r., V CSK 235/18, *Legalis* nr 1851091.

<sup>49</sup> Wyrok SA w Krakowie z dnia 17 maja 2018 r., I ACa 1298/17, *Legalis* nr 1820130.

<sup>50</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 37.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

na terenach, gdzie obowiązywał plan miejscowy i zachowana została ciągłość planistyczna, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, bez względu na sposób wykorzystania nieruchomości, może, w świetle art. 37 ust. 11 pkt 2 ZagospPrzestrzU, ubiegać się o zaspokojenie roszczeń z art. 36 ust. 1<sup>53</sup>.

Można w związku z tym dopuścić wniosek, że na skutek przyjętej nowelizacji doszło do pogorszenia sytuacji właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości dysponujących decyzjami WZ, ale jeszcze na nich nie realizowanymi. Choć w świetle art. 36 ust. 1 u.p.z.p. mamy do czynienia zasadniczo z tym samym przedmiotem ochrony, tj. z prawem własności nieruchomości, to art. 37 ust. 1 i 11 u.p.z.p. wprowadza istotne rozróżnienie sytuacji podmiotów objętych zmianami planistycznymi. Mimo że dysponentom decyzji WZ przysługuje prawo do odszkodowania za szkodę wywołaną uchwaleniem MPZP, to dopóki nie zrealizowali oni decyzji WZ, na skutek niekorzystnych zasad określania jego wysokości mogą być w istocie go pozbawieni. Wydaje się, że takie rozumowanie jest w szczególności sprzeczne z Konstytucją RP. Zgodnie z jej art. 64 ust. 2 własność, inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Z regulacji tej wynika też zakaz różnicowania ochrony własności i innych praw majątkowych z uwagi na cechy podmiotu<sup>54</sup>. Wynika z tego, że takie same prawa majątkowe, choćby należące do różnych podmiotów, powinny być jednakowo chronione.

Z tego względu zasadne wydaje się stosowanie w tym wypadku *per analogiam* orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w którym odnośnie do art. 37 ust. 1 u.p.z.p. stwierdzono, że „zaskarżony przepis różnicuje sytuację prawną i faktyczną właścicieli nieruchomości w dochodzeniu odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości na skutek działań planistycznych gminy. W gminach, które zachowały ciągłość planistyczną, dla ustalenia wysokości należnego odszkodowania wystarczy porównać wartość nieruchomości według jej przeznaczenia przed zmianą planu zagospodarowania z wartością uwzględniającą jej obecne przeznaczenie. (...) Obowiązujące przepisy prowadzą zatem do sytuacji, w której przy obliczaniu wysokości obniżenia wartości nieruchomości na skutek działań planistycznych gminy stosuje się dwa kryteria. W przypadku właścicieli nieruchomości leżących w gminach, które zachowały ciągłość planistyczną, jest to kryterium przeznaczenia terenu, wynikające z planu obowiązującego przed jego zmianą; w przypadku właścicieli nieruchomości leżących w gminach, które dopuściły do tzw. luki planistycznej, jest to kryterium faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości”<sup>55</sup>. W wyroku w tym wytknięto w szczególności brak sensu różnicowania tych sytuacji i sprzeczność przepisu z zasadą równości. Co więcej, już w 2014 r. Trybunał zwracał uwagę,

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Wyrok TK z dnia 5 października 2015 r., SK 39/14, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 140.

<sup>55</sup> Wyrok TK z dnia 22 maja 2019 r., SK 22/16, OTK-A 2019, poz. 48.

że warunkiem uznania zgodności z Konstytucją RP naruszenia prawa własności nieruchomości przez obniżenie jej wartości na skutek uchwalenia MPZP jest przyznanie właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) prawa do realnej rekompensaty (odszkodowania) z tego tytułu<sup>56</sup>.

## Zakończenie

Omawiane zagadnienie jest kolejnym przykładem trudności, jakie może wywołać nowelizacja przepisów. Choć w istocie przyświecające jej cele należy uznać za jak najbardziej słuszne, to wydaje się, że w szerszym ujęciu mogą one również wywrządzić znaczne szkody. Wskutek próby doprecyzowania zasad określania zarówno prawa do odszkodowania za szkodę planistyczną, jak i jego wysokości, doszło do stworzenia przestrzeni pozwalającej w drodze stosowania prawa w jego literalnym brzmieniu na pominięcie stanów wywołanych decyzjami WZ. Jeżeli była to jedna z form zwalczania niebezpieczeństw, jakie te regulacje mogły powodować w sferze planowania, to osiągnięto znacznie dalej idące skutki. Takie rozwiązanie wpływa na dewaluację tych aktów, a także spowodowało zasadniczo zróżnicowanie sytuacji właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości w zależności od tego, czy zachowana jest ciągłość planistyczna w postaci istnienia MPZP, czy też wydawane były decyzje WZ. Jest to szczególnie niebezpieczne, jeśli zwróci się uwagę na potencjalny konflikt pomiędzy art. 36 ust. 1 u.p.z.p., najważniejszym przepisem regulującym roszczenia powstałe w związku z wywłaszczeniem planistycznym, a uzupełniającym go art. 37 ust. 1 u.p.z.p., precyzującym wyłączenie przesłanki ustalenia wysokości odszkodowania. Bez wątpienia może to ujemnie wpływać na pewność prawa, a tym samym na gwarancje ochrony jednostek i prawa własności.

Wydaje się istotne w tym zakresie postulowanie stosownych zmian legislacyjnych. Do czasu ich nastąpienia zasadne będzie rozważanie możliwości rozwiązania tych problemów w drodze wykładni.

## Bibliografia

- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998.  
Brzeziński C., *Wybrane problemy planowania przestrzennego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2013, nr 289.  
Czarnik Z., *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2010, nr 3.

<sup>56</sup> Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2014 r., K 50/13, OTK ZU 2014, nr 11A, poz. 121.

- Daniel P., *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974.
- Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Goździewicz-Biechońska J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2.
- Izdebski H., Zachariasz I. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Kruś M., Szewczyk M., *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 2.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Nowak M.J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wady, zalety i postulowane zmiany*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012.
- Nowak M.J., *Ekonomiczne konsekwencje uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości” 2020, nr 1.
- Nowak M.J., *Wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości” 2020, nr 5.
- Okolski D., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, [w:] *Prawo rynku nieruchomości. Komentarz*, red. D. Okolski, Warszawa 2024.
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., Kosicki A., *Komentarz do art. 37*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2021.
- Popielowski A., *Planowanie zagospodarowania przestrzennego – kolejna gruntowna reforma ograniczona do ustawy?*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012.
- Rokicka K., *Decyzja o warunkach zabudowy – analiza prawnoporównawcza*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2014, nr 2.
- Szulc P., *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004.
- Świdorski K., *Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego przez gminę*, „Casus” 2006, nr 3.
- Zachariasz I., *Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012.



**Abstrakt:** W artykule wyjaśniono zaistniałe problemy z rozumieniem czynników wpływających na prawo do odszkodowania za szkodę planistyczną i jego wysokości, powstałe na skutek nowelizacji z dnia 1 stycznia 2018 r. Wskazano, czy w świetle prawa decyzja o warunkach zabudowy ma wpływ na kształtowanie odszkodowania za szkodę planistyczną, a także jak jest to obecnie postrzegane w orzecznictwie. Z uwagi na dewaluowanie roli decyzji o warunkach zabudowy na odszkodowanie za szkodę planistyczną autorka dokonuje krytyki przyjętych rozwiązań i przedstawia możliwości rozwiązania zaistniałego problemu.

**Słowa kluczowe:** decyzja o warunkach zabudowy; zagospodarowanie przestrzenne; szkoda planistyczna; odszkodowanie

**Abstract:** The article explains problems with understanding factors shaping the right to compensation for spatial planning damages and its amount, that occurred after the amendment of 1 January 2018. It is indicated whether in the light of the law decision on building conditions affects compensation for spatial damages and how it is perceived in jurisprudence. Due to devaluation of the role of decision on building conditions, the author criticizes contemporary legal solutions and presents possibilities of solving existing problem with regulation.

**Keywords:** decision on building conditions; spatial planning; spatial planning damages; compensation

