

Odpowiedzialność za szkodę planistyczną

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

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

Regulacja odpowiedzialności za szkodę planistyczną powstała w odpowiedzi na te problemy. W polskim porządku prawnym zmierza ona do łagodzenia negatywnych skutków uchwalenia albo zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W praktyce zastosowanie przepisów normujących odpowiedzialność za szkodę planistyczną zależy w dużej mierze od aktywności uchwałodawczej gmin i niekorzystnego oddziaływania miejscowych planów na prawo własności nieruchomości. Powierzchnia kraju wciąż nie jest w cało-

ści pokryta planami miejscowymi, aczkolwiek ten procent konsekwentnie się zwiększa. W 2001 r. obejmowały one tylko 7,7% powierzchni kraju¹, w 2007 r. – 15,1%, zaś w połowie 2010 r. wskaźnik ten wynosił 17,5%², aby w 2016 r. osiągnąć wartość ok. 30%³. Przyczyn, dla których tylko na stosunkowo małej powierzchni kraju obowiązują miejscowe plany, jest wiele. W raportach organów kontroli państwowej powtarza się wzmianka o rezygnacji gmin ze sporządzania planów miejscowych z uwagi na obciążenia wynikające z konieczności zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych. Innymi problemami są: niedobór wystarczających środków finansowych i kadry eksperckiej. Odstępowanie od tworzenia miejscowych planów uznaje się powszechnie za praktykę wywierającą negatywny wpływ na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, postrzegając je jako zarzewie chaosu przestrzennego, źródło zbędnego ryzyka, utrudnień inwestycyjnych dla właścicieli nieruchomości i zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju kraju. Pomimo wciąż niedostatecznej aktywności regulacyjnej gmin, można zaobserwować ciągły przyrost powierzchni kraju pokrytej miejscowymi planami.

Wzrostowi liczby wydanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wtóruje zwiększenie się przypadków szkód powstałych przez ich uchwalenie albo zmianę. Według wniosków NIK z kontroli obejmującej okres od 2008 do 2012 r., przeprowadzonej w 21 gminach położonych na terenie 7 województw, do 14 gmin zgłoszono łącznie 205 roszczeń o naprawienie szkody planistycznej. Zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych w zaledwie 15 sprawach kosztowało gminy 24,8 mln zł. Wykorzystując środki polubownego rozwiązania sporu, kontrolowane gminy zawarły w tym okresie dwie ugody i dwie umowy zamiany nieruchomości⁴. W latach 2011–2012 w sześciu miastach województwa łódzkiego (w Łodzi, w której tylko dla niewielkiej powierzchni miasta uchwalono miejscowe plany, oraz mniejszych miastach wojewódzkich) zostało zgłoszonych 20 roszczeń o naprawienie szkody plani-

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

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

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

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

stycznej, z których większość została rozpoznana negatywnie⁵. Kilka lat później, w 2016 r. wysokość kierowanych przez poszkodowanych do sądu roszczeń o naprawienie szkody planistycznej wobec samego tylko miasta Poznania opiewała natomiast na kwotę 813 326 635 zł⁶. W ostatnim czasie zapada coraz więcej orzeczeń w sprawach o odszkodowanie z tytułu uchwalenia albo zmiany miejscowego planu, co świadczy o większej aktywności właścicieli w zakresie kierowania spraw na drogę sądową. Wydaje się, że przepisy o odpowiedzialności za szkodę planistyczną zyskują więc coraz większe znaczenie w praktyce, a trend ten będzie się nasilać w miarę upływu lat.

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

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

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

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

przez zaprezentowanie odpowiedzialności za szkodę planistyczną z perspektywy prawa cywilnego. Praca zawiera wiele szczegółowych tez i wniosków sformułowanych podczas analizy. Rozważania szczegółowe są jednak podparte główną tezą pracy. Jest nią twierdzenie, że na gruncie obowiązującej regulacji został przyznany właścicielom nieruchomości i jej użytkownikom wieczystym szeroki zakres ochrony prawnej w wypadku wyrządzenia szkody planistycznej.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl