

**UCHWAŁA NR XXXV/252/12**  
**RADY MIEJSKIEJ W SOKÓLCE**

z dnia 26 października 2012 r.

**w sprawie skargi mieszkańców Sokółki Os.Buchwałowo, ul. Torowa, ul. Kresowa na  
bezczyność Burmistrza Sokółki**

Na podstawie art. 18 ust.2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 224, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102 poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, Nr 167 poz. 1759, z 2005 r. Nr 172 poz. 1441, Nr 175 poz. 1457, z 2006 r. Nr 17 poz. 128, Nr 181 poz. 1337z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138 poz. 974, Nr 173 poz. 1218 z 2008r. Nr 180, poz. 1111; Nr 223, poz. 1458; z 2009r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241; z 2010 r. Nr 28 poz. 142 i 146; Nr 40, poz. 230, i Nr 106, poz. 675; z 2011 r. Nr 21 poz. 113, Nr 117 poz. 679, Nr 134 poz. 777, Nr 149 poz. 887, Nr 217 poz. 1281) oraz art. 229 pkt.3 i art. 238 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego / Dz. U. z 2000r. Nr 98 poz.1071, z 2001 r. Nr 49 poz. 509, z 2002r. Nr 113 poz. 984 Nr 130, poz.1188, Nr 169 poz.1387 z 2003r. i Nr 170 poz.1660; z 2004 r. Nr 162 poz. 1692, z 2005 r. Nr 64 poz. 565, Nr 78 poz. 682, Nr 181 poz. 1524; z 2008 r. Nr 229 poz. 1539; z 2009 r. Nr 195 poz. 1501, Nr 216 poz. 1676; z 2010 r. Nr 40 poz. 230, Nr 182 poz. 1228, Nr 254 poz. 1700; z 2011 r. Nr 6 poz. 18, Nr 34 poz. 173, Nr 106 poz. 622/, uchwala się, co następuje:

§ 1. Uznać za bezzasadną skargę z dnia 28 maja 2012 r. mieszkańców Sokółki Os.Buchwałowo, ul. Torowa, ul. Kresowa na bezczyność Burmistrza Sokółki w zakresie naprawienia szkody wyrządzonej mieszkańcom wydanymi z naruszeniem prawa decyzjami ustalającymi warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla terminalu magazynowo-przeładunkowego gazu propan-butan „BARTER” Oddział „SAGA” w Sokółce.

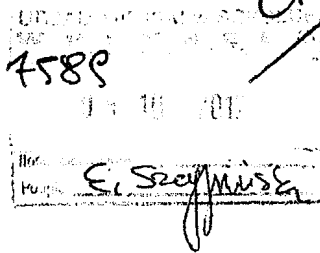
§ 2. Rada podziela stanowisko i oceny zaprezentowane w opinii prawnej stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Na podstawie Art. 239. § 1. KPA poucza się, że w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem powzięcia.

Wiceprzewodniczący Rady Miejskiej  
w Sokółce  
Łukasz Moździerski





Białystok, dnia 20 września 2012 r.

## OPINIA PRAWNA

Sporządzona w dniu 20 września 2012 r., przez Piotra Niczyporuka - radcę prawnego -  
BI - 573 - Burmistrzowi Gminy Sokółka

Dotycząca: kwestii ewentualnej odpowiedzialności cywilnej Gminy Sokółka, za  
wydanie z naruszeniem prawa decyzji o warunkach zabudowy.

Pytania stawiane opinii:

1. Czy w obowiązującym stanie prawnym i faktycznym mieszkańcy - skarżący mają lub mogą skutecznie realizować swoje roszczenia w stosunku do miasta w postaci odszkodowania lub obowiązkowego wykupu nieruchomości, na których są lokalizowane ich nieruchomości w pobliżu bazy przeładunkowej paliw gazowych?
2. Czy decyzja ostateczna o warunkach zabudowy uznana za niezgodną z prawem w toku kontroli sądowo - administracyjnej, mimo to funkcjonująca nadal w obrocie prawnym z racji upływu czasu może stanowić działanie organu administracji, będące naruszeniem prawa w znaczeniu art. 417<sup>1</sup> § 2 kodeksu cywilnego?
3. Czy potencjalne zagrożenie dla mieszkańców płynące z usytuowania rozbudowującej się bazy przeładunkowej gazu płynnego stanowi szkodę w znaczeniu art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c.?

Odpowiedzialność organów władzy publicznej w tym Gminy Sokółka uregulowana jest w art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c. może powstać także w sytuacji, gdy indywidualne rozstrzygnięcie, które stało się przyczyną powstania szkody, pozostaje w obrocie prawnym. Przepis art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c. nie wymaga bowiem uchylecia ani innej formy eliminacji decyzji niezgodnej z prawem lub orzeczenia, lecz jedynie takiej ich kwalifikacji. Dla decyzji wydanych w postępowaniu administracyjnym trybem właściwym dla uruchomienia przewidzianej w art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c. odpowiedzialności odszkodowawczej może być postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji (art.156 k. p. a.) lub postępowanie o wznowienie postępowania administracyjnego (art.145 k. p. a.)<sup>1</sup>.

W sprawie opiniowanej nie nastąpiło wznowienie postępowania, pomimo, że Samorządowe Kolegium Odwoławcze orzekające w Białymstoku w decyzji z dnia 28 grudnia 2009r. o nr 409.241/F-9/1/09 postanowiło uchylić zaskarżoną decyzję w całości i orzec, że decyzja ostateczna Burmistrza Sokółki nr GPK.733-123/03 z dnia 13 listopada 2003r. ustalająca warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie zbiornika na olej napędowy, zbiorników na gaz propan - butan, zadaszenia na całej długości zakopcowanych zbiorników, stanowisk do rozładunku gazu, wagi samochodowej, basenu p. pożarowego na działce o nr geod. 1930 w Sokółce wydanej dla „Saga Plus” sp. z o. o. Sokółka Os. Buchwałowo 2, została wydana z naruszeniem prawa i ponadto organ stwierdził, że odstępuje od uchylenia ww. decyzji ostatecznej w związku z upływem okresu 5 lat od dnia doręczenia stronom. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku nie dokonało wyeliminowania decyzji, z obrotu prawnego, bo nie mogło z racji upływu czasu. W związku z tym realizacja roszczenia o odszkodowanie w oparciu o art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c. może okazać się bezskuteczna dla skarżących.

W sferze odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za niezgodne z prawem jej działanie, przesłanka bezprawności oznacza naruszenie przez władzę publiczną przepisów prawa, przy czym nie każde naruszenie prawa będzie stanowiło podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, ale jedynie takie, naruszenie, które stanowiło warunek

---

<sup>1</sup> Według *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Pietrzykowskiego, C. H. Beck, Warszawa 2008, s. 1275 oraz glosy do uchwały SN z dnia 6 listopada 2008r. III CZP 101/08 w przypadku odpowiedzialności z tytułu wadliwej decyzji administracyjnej, zdarzeniem wyrządzającym szkodę - rozumianym jako konstruktywny element odpowiedzialności odszkodowawczej *ex delicto* - jest wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, nie stwierdzenie jej nieważności lub wydania z naruszeniem prawa. Zob. J. Jastrzębski, *Glosa do uchwały SN z dnia 6.11.2008, III CZP 101/08*, „Państwo i Prawo” 4 (2010) s. 130 i n.)

konieczny powstania szkody i którego normalnym następstwem w danych okolicznościach jest powstanie szkody<sup>2</sup>.

Określenie decyzji niewadliwa ma charakter konwencjonalny. Do kręgu decyzji niewadliwych zaliczone będą także i takie rozstrzygnięcia, które mają pewne uchybienia. Uchybienia te nie stanowią jednak wady, która miałaby choćby pośredni wpływ na obowiązywanie decyzji<sup>3</sup>.

Pojęcie decyzji wadliwej określa art. 156 § 1 pkt. 2 k. p. a. – wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa – „Z rażącym naruszeniem prawa nie można utożsamiać każdego naruszenia prawa. Naruszenie prawa ma cechę rażącego, gdy decyzja nim dotknięta wywołuje skutki prawa nie dające się pogodzić z wymaganiami praworządności, którą należy chronić nawet kosztem obalenia ostatecznej decyzji. Nie chodzi więc o spór o wykładnię prawa, lecz o działanie wbrew nakazowi lub zakazowi ustanowionemu w prawie. Innymi słowy, o rażącym naruszeniu prawa można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do wniosku, że pozostają one ze sobą w jawnej sprzeczności”, oraz wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 1996r., III SA 565/95, BS 2 (1997), poz. 26: „O rażącym naruszeniu prawa można mówić tylko wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu wskazuje na ich oczywistą niezgodność<sup>4</sup>. W konsekwencji traktowanie naruszenia prawa jako „rażące” może mieć miejsce tylko wyjątkowo, a mianowicie, gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność ostatecznej decyzji”. Warto zaprezentować co nie jest rażącym naruszeniem prawa. W wyroku z dnia 9 kwietnia 2003 r., IV SA 2947/01<sup>5</sup>, NSA orzekł, że „wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wydanej wprawdzie nie na wnioskodawcę jako inwestora, lecz na inwestora zastępczego, nie powoduje, że decyzja o pozwoleniu na budowę wywołuje skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności. Niewątpliwie jest ona wadliwa, skoro każdy podmiot występujący o pozwolenie na budowę musi złożyć decyzję o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wydaną na jego rzecz, a nie dla innego podmiotu. Nie można jednak przyjąć, że ta wadliwość ma charakter rażący w rozumieniu art. 156 § 1 k.p.a.”.

<sup>2</sup> I ACa 925/10 - Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 30 grudnia 2010r. (w:) LEX nr 898665.

<sup>3</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 161; T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2001, s. 170.

<sup>4</sup> M. Jaskowska, *Komentarz do kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2012, s. 491.

<sup>5</sup> niepubl. (cyt. za: Centralna Baza Orzeczeń Administracyjnych, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Węzłowym zagadaniem w opinii jest ustalenie charakteru prawnego **decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu** i jej oddziaływania na pozwolenie na budowę w procesie inwestycyjnym.

W przypadku braku planu miejscowego, aktem, przez który następuje określenie warunków zabudowy i sposobu zagospodarowania jest decyzja o warunkach zabudowy wstępująca w dwóch formach: decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Mimo że powyższe dwa typy wykazują odmienne cechy (szczególnie w obrębie procedury ich wydawania oraz trwałości decyzji) wynikające z ich przedmiotu, to jednak posiadają zespół cech, które decydują o ich wspólnym charakterze prawnym. Poniższa charakterystyka decyzji warunkach zabudowy o będzie właśnie dotyczyć tych drugich.

### **Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT) jako decyzja administracyjna**

Problem charakteru prawnego decyzji o warunkach zabudowy wywoływał już dyskusję w doktrynie na gruncie przepisów poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>6</sup>. Rodziło się bowiem pytanie, czy można ten nowy instrument planistyczny uznać w ogóle za decyzję administracyjną.

W doktrynie przeważał ostatecznie pogląd uznający decyzję o warunkach zabudowy za decyzję administracyjną. Wskazywano, że przemawia za tym wyraźna tendencja orzecznictwa NSA zmierzająca w kierunku rozszerzającej wykładni pojęcia decyzji, a także dominujące w jej konstrukcji cechy charakterystyczne dla poprzednio funkcjonujących w systemie prawnym aktów o ustaleniu lokalizacji inwestycji, mających charakter indywidualnych decyzji administracyjnych w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Teza ta znajdowała też oparcie w przepisach ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji o oraz jej wygaśnięcia, jak też procedury jej wydawania.

Na gruncie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jako przedmiot decyzji o warunkach zabudowy T. Bąkowski wskazywał „ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, na które składają się zindywidualizowane uprawnienia i obowiązki skierowane do jej adresata (elementy o charakterze regulacyjnym), a także

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, zmiany: z 1999 r. Nr 41, poz. 412 i Nr 111, poz. 1279, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 109, poz. 1157 i Nr 120 poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 14 poz. 124.

informacje dotyczące terenu wskazanego przez wnioskodawcę (elementy o charakterze informacyjnym)”. Z kolei Z. Leoński uznał, że przedmiotem tym jest rozstrzygnięcie o niesprzeczności z prawem zamierzenia podmiotu zainteresowanego zabudową lub inną zmianą zagospodarowania określonego terenu. Uwagi te pozostają nadal aktualne.

Szczególny jest też podmiot decyzji o warunkach zabudowy, w odniesieniu bowiem do tego samego terenu można ją wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy. Akt ten nie rodzi prawa do terenu ani nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich (art. 63 ust. 2 u.p.z.p.). W momencie gdy inny wnioskodawca uzyska pozwolenie na budowę lub dla przedmiotowego terenu uchwalono plan miejscowy o ustaleniach sprzecznych z treścią decyzji - decyzja o warunkach zabudowy wygasa.

Zaznaczyć należy zasadniczą odmienną charakteru prawnego decyzji o w stosunku do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 4 u.p.z.p. plan miejscowy nie tylko określa sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu, lecz ustala też przeznaczenie terenu (która to funkcja kształtująca jest zarezerwowana wyłącznie dla powyższego aktu prawa miejscowego). Wyłącznie on kształtuje, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 u.p.z.p.). Wyrażane w literaturze poglądy, że decyzja o warunkach zabudowy pełni funkcję substytutu planu miejscowego należy więc przyjąć z ostrożnością. Oczywisty jest też całkowicie odmienny charakter prawny planu stanowiącego akt normatywny w porównaniu z decyzją o warunkach zabudowy, będącą aktem administracyjnym. Również w wypowiedziach judykatury zawarta jest stanowcza krytyka powyższego ujęcia decyzji o warunkach zabudowy jako substytutu planu. Jak wskazał NSA w postanowieniu składu 7 sędziów z dnia 18 lipca 2005 r., „brak jest podstaw do upatrywania w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu procesu planistycznego zmierzającego do ustanowienia na obszarze działki substytutu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”<sup>7</sup>

**Decyzja o warunkach zabudowy stanowi rodzaj promesa na pozwolenie na budowę.**

Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy jest zbliżony do charakteru decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu regulowanej w poprzednio obowiązującej ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym w tym zakresie, że ma charakter promesy - przyrzeka, iż ustalone w decyzji warunki zabudowy przesądzą o treści kolejnej decyzji, tj.

---

<sup>7</sup> II OPS 3/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 2.

pozwoleniu na budowę. Wynika to z brzmienia art. 55 u.p.z.p. (odnoszącego się także do decyzji o warunkach zabudowy na mocy art. 64 u.p.z.p.) wskazującego na rolę decyzji o lokalizacji celu publicznego w procedurze wydania pozwolenia na budowę. Organ wydający pozwolenie na budowę jest związany ustaleniami zawartymi w decyzji o warunkach zabudowy, jak też jej przedmiotowym zakresem rozstrzygnięcia. Zatem nie można postąpić wbrew ustaleniom tej decyzji ani dokonać weryfikacji jej treści czy dopuszczalności i poprawności planowanych rozwiązań przestrzennych. W ten sposób decyzja ta zaczyna pełnić funkcję przyrzeczenia publicznego.

W literaturze przedmiotu przyrzeczenie publiczne (administracyjne) jest charakteryzowane jako „szczególny rodzaj oświadczenia organu administracji, przez które zobowiązuje się on do podjęcia określonego działania lub dopuszczenia do pewnego działania”<sup>8</sup>. Może ono mieć formę aktu administracyjnego, stanowiąc określone terminem (lub warunkiem) przyznanie konkretnego dobra lub działania; jego prawna treść sprowadza się do samozwiązania się organu na przyszłość. Przyrzeczenie posiada charakter kształtujący, w odróżnieniu od informacji (będącej tylko oświadczeniem co do oceny istniejącego stanu rzeczy lub konkretnej sytuacji prawnej). Mimo że przyrzeczenie administracyjne nie stanowi instytucji regulowanej w kodeksie postępowania administracyjnego, występuje w przepisach niektórych ustaw, jak też w orzecznictwie. „Zinstytucjonalizowanym” rodzajem przyrzeczenia, tzn. mającym formę aktu administracyjnego, jest promesa. Celem tej instytucji jest rozdzielenie procesu koncesyjnego na dwa etapy: dokonanie rozstrzygnięcia co do zasady przez wydanie decyzji wstępnej - promesy oraz podjęcie decyzji definitywnej - samo udzielenie koncesji<sup>9</sup>. Promesa koncesji jest zatem przykładem przyrzeczenia stanowiącego konstrukcję o innym nieco zakresie pojęciowym.

Decyzję o warunkach zabudowy należy więc uznać za formę przyrzeczenia, które zbliża się do promesy. Nie w pełni przejawia ona jednak wskazane wyżej cechy przyrzeczenia. Według Z. Niewiadomskiego charakter promesy w przypadku decyzji o warunkach zabudowy oznacza „sformalizowane przyrzeczenie uzyskania pozwolenia na budowę, o ile spełnione zostaną warunki określone Prawem budowlanym”. Jest to zatem przykład zinstytucjonalizowania dotychczas niesformalizowanej formy działania administracji publicznej - przyrzeczenia administracyjnego<sup>124</sup>, ale przyrzeczenia szczególnego rodzaju.

<sup>8</sup> D. R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Temida 2. Białystok 2000, s. 83.

<sup>9</sup> D. R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej...*, s. 148.

Jak wskazuje autor, charakter promesy przejawia się w tym, że decyzja o warunkach zabudowy rozstrzyga o prawach inwestora w procesie inwestycyjnym - stanowi o możliwości inwestowania oraz wskazuje warunki realizacji inwestycji<sup>125</sup>.

Jednak, jak podkreślano w doktrynie na gruncie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, adresat decyzji o warunkach zabudowy nie uzyskuje przyrzeczenia wydania pozwolenia na budowę, lecz uprawnienie do ubiegania się o takie pozwolenie. Chodzi tu zatem o wiążące potwierdzenie hipotetycznej możliwości realizacji zamierzenia pod warunkiem spełnienia pozostałych warunków wymaganych mocą obowiązujących przepisów prawa, inaczej mówiąc o warunkowe wyrażanie zgody. Stąd wynika ograniczony zakres uznania decyzji o warunkach zabudowy za promesę pozwolenia na budowę - wyznaczony treścią ustaleń tej decyzji odnoszących się do przyszłej inwestycji. W tym kontekście treść promesy w przypadku decyzji o warunkach zabudowy w następujący sposób: „obowiązująca decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu gwarantuje jej adresatowi uzyskanie pozwolenia na budowę obiektu o parametrach lokalizacyjnych określonych w tej decyzji, jeżeli adresat ten spełnił warunki przewidziane przepisami prawa budowlanego”<sup>10</sup>. W konsekwencji decyzja o warunkach zabudowy stanowi potwierdzenie zgodności zamierzenia inwestycyjnego z przepisami prawa, a jej ustalenia nie mogą następnie być przedmiotem postępowania w toku wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Teza o charakterze decyzji o warunkach zabudowy jako promesy uprawniającej do uzyskania pozwolenia na budowę na warunkach w niej określonych jest też powszechnie przyjęta w orzecznictwie<sup>11</sup>.

W tym miejscu warto wyjaśnić pojęcie deklaratoryjny charakteru decyzji o warunkach zabudowy.

Zgodnie z podziałem na akty konstytutywne i deklaratoryjne, tylko pierwsze z nich tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki administracyjnoprawne, natomiast drugie nadają jedynie już istniejącym stosunkom określony kształt prawny. Różnica w sposobie kształtowania stosunków prawnych w obu przypadkach wynika z innego zdeterminowania podstawą prawną. Skutek aktu konstytutywnego powstaje z mocy danego aktu, a nie z mocy samej ustawy. Natomiast zadaniem aktów deklaratoryjnych jest potwierdzenie skutków

---

<sup>10</sup> T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy...*, s163.

<sup>11</sup> Np. wyrok NSA z dnia 15 lutego 2008 r., II OSK 30/07, LEX nr 466376; wyrok NSA z dnia 7 lutego 2007 r., II OSK 1199/06, LEX 352395; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 października 2007 r., II SA/Wr 161/07, LEX 394829.



prawnych, które wynikają wprost z ustawy, są przez nią zdeterminowane. Akt deklaratoryjny obowiązuje *ex tunc*, „stwarza nową sytuację prawną przez to, iż to co było dotąd w sferze uprawnień czy obowiązków wynikających z aktu normatywnego (generalnego) jest w drodze takiego aktu realizowane”. Skutek decyzji deklaratoryjnej jest więc skutkiem *ipso iure*, który istnieje od chwili wypełnienia stanu faktycznego normy, a wydanie decyzji deklaratoryjnej stanowi autorytarne stwierdzenie tego faktu. „konieczność wydania takiego aktu wynika z potrzeb etapu realizacji prawa, w którym ze skutków prawnych są wyciągane doniosłe konsekwencje praktyczne”<sup>12</sup>.

Należy jednak zauważyć, że w literaturze podważa się zasadność powyższego podziału. Podnosi się, że istotę decyzji administracyjnej stanowi jej skutek konstytutywny w postaci uwolnienia mocy wiążącej określonej normy materialnej, który jest immanentnie związany z pierwotną konkretyzacją prawa. Upodabnia to też decyzję do czynności cywilnoprawnej. Decyzja administracyjna nie ma więc nigdy charakteru deklaratoryjnego jak wyrok sądowy rozstrzygający spór co do istnienia lub treści stosunku prawnego. Deklaratywność wyroku sądowego wynika bowiem nie tylko z jego działania *ex tunc*, lecz z okoliczności, że „dotyczy normy, która już wcześniej została w sposób nieautorytatywny całkowicie skonkretyzowana; która już wcześniej obowiązuje w pełnym tego słowa znaczeniu i powinna być realizowana”. Tymczasem w prawie administracyjnym (w odróżnieniu od prawa cywilnego, gdzie może wystąpić norma skonkretyzowana nieautorytarnie poprzez umowę lub autorytarnie poprzez wyrok sądowy) mamy do czynienia zawsze z konkretyzacją autorytatywną. I tylko taka konkretyzacja ma znaczenie prawne.

Wydaje się, że powyższe zastrzeżenia nie powinny jednak skutkować całkowitym odejściem od podziału aktów administracyjnych na konstytutywne i deklaratoryjne. Trafny jest zatem pogląd o nieostrym charakterze tego podziału. W sytuacjach gdy akt konstytutywny zawiera elementy aktu deklaratoryjnego, bądź gdy w akcie deklaratoryjnym zawarty jest akt uzupełniający o charakterze konstytutywnym, właściwie istnieją dwa akty ujęte z punktu widzenia formy w jednym akcie (piśmie). W istocie można zatem mówić o nasileniu elementów jednego lub drugiego rodzaju<sup>13</sup>.

W poprzednio obowiązującym stanie prawnym deklaratoryjny charakter decyzji o warunkach zabudowy nie budził wątpliwości. Decyzja ta nie potwierdzała bowiem ani nie

---

<sup>12</sup> K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* (w:) T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 208-209.

<sup>13</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer 2010, s. 296.

uruchamiała dla adresata żadnych niewykorzystanych dotąd publicznych praw podmiotowych. Nie dotyczyła sytuacji prawnej jej adresata, lecz zgodności planowanej inwestycji z planem miejscowym. Kreowała zatem publiczne prawo podmiotowe do żądania pozwolenia na zrealizowanie inwestycji w określonym kształcie, a także roszczenie o uwzględnienie treści decyzji o warunkach zabudowy przez organ rozstrzygający o pozwoleniu na budowę. Stanowiła „źródło formalnego publicznego prawa podmiotowego o określone zachowanie organu orzekającego o pozwoleniu na budowę”, ale prawo do zrealizowania inwestycji wynikało dopiero z konstytutywnego pozwolenia na budowę.

Również na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzja o warunkach zabudowy jest wskazywana jako akt deklaratoryjny, niekonstytuujący żadnych praw ani obowiązków nieprzewidzianych w ustawie czy akcie wykonawczym<sup>14</sup>. Nie tworzy ona porządku prawnego (jak w przypadku planu miejscowego). Na obszarach pozbawionych planu obowiązuje bowiem „państwowy” porządek planistyczny wyznaczany przez przepisy ustaw szczególnych. Decyzje o warunkach zabudowy przesądzają o zgodności zamierzonych inwestycji z tym porządkiem (ustawami szczególnymi), tak jak pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym na obszarach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czyniły to decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przesądzając o zgodności zamierzonych inwestycji z planem. Ich deklaratoryjny charakter przejawia się też w tym, że z punktu widzenia zagospodarowania terenu stwierdzają istnienie pewnego stanu faktycznego i prawnego. Określają podstawowe parametry dotyczące zmiany zagospodarowania terenu, które poprzedzają wydanie pozwolenia na budowę. Mając jednak na względzie wskazaną wyżej nieostrość podziału na akty deklaratoryjne i konstytutywne oraz odmienny charakter decyzji o warunkach zabudowy w stosunku do obowiązującej poprzednio ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, wydaje się, że decyzja ta posiada też pewne elementy konstytutywne. Na obszarach pozbawionych planu przepisy ustaw szczególnych nie determinują bowiem w pełni sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

Kolejną istotną kwestią jest usytuowanie decyzji o względem podziału na akty związane i oparte na uznaniu.

Problem podziału aktów na związane i swobodne odnosi się do pojęcia uznania administracyjnego, rozumianego jako przewidziana w normie prawnej możliwość wyboru

---

<sup>14</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 453.

przez organ konsekwencji prawnych aktu administracyjnego. Należy podkreślić, że uznanie administracyjne występuje na etapie wiążącego ustalenia skutków prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowania przepisu prawa.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że decyzja o warunkach zabudowy nie ma charakteru uznaniowego. Organowi nie przysługują uprawnienia kształtujące ani swoboda inna niż przewidziana w przepisach odrębnych stanowiących podstawę decyzji. Decyzja o warunkach zabudowy jest aktem związanym w tym sensie, że organ przy jej wydawaniu jest zobowiązany wydać decyzję zgodną z żądaniem wnioskodawcy, jeśli nie stwierdzi niezgodności wniosku z przepisami prawa. W przeciwnym przypadku organ ma obowiązek wydać decyzję odmowną. Tak określony związany charakter decyzji o WZiZT wynika z przepisu art. 56 u.p.z.p. Pogląd ten znajduje też potwierdzenie w orzecznictwie<sup>15</sup>.

Decyzja o WZiZT ma charakter merytoryczny. Oznacza to, że rozstrzyga ona sprawę administracyjną w całości lub części i ma skutek podwójny (materialnoprawny i procesowy). Skutek materialny stanowi tu nadanie, odebranie, odmowa przyznania lub zmiany zakresu uprawnienia strony lub nałożenie, zwolnienie, zmiana zakresu obowiązku ciążącego na stronie bądź też stwierdzenie istnienia lub nieistnienia pewnego stanu prawnego. Natomiast procesowy skutek polega na przerwaniu stosunku prawnoprocesowego między organem a stroną.

Można postawić pytanie, jakie skutki prawne wywołuje decyzja o warunkach zabudowy? W jaki sposób na jej podstawie strona nabywa prawo? W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie bowiem wskazano, że „decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich (art. 63 ust. 2 u.p.z.p.)”<sup>16</sup>. Jednocześnie wszelka działalność inwestycyjna na terenie, na którym nie obowiązuje plan miejscowy, wymaga ustalenia warunków zabudowy i sposobu zagospodarowania w formie decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto wydanie pozwolenia na budowę jest warunkowane złożeniem wniosku w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy (art. 32 ust. 4 pkt 1 prawa budowlanego). Biorąc pod uwagę wcześniejsze uwagi dotyczące pojęcia skutku prawnego decyzji, należy stwierdzić, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy poszerza 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 (oczywiście

---

<sup>15</sup> Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 453 - 454.

<sup>16</sup> T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.

po spełnieniu innych warunków określonych przez przepisy prawa). Zatem wydanie decyzji skutkuje nabyciem prawa z tej decyzji i, zgodnie z art. 155 k.p.a., możliwość zmiany lub uchylecia decyzji może nastąpić tylko za zgodą strony, która nabyła prawo z tej decyzji. Pogląd, że decyzja należy do decyzji, do których stosuje się art. 155 k.p.a., potwierdza też orzecznictwo<sup>17</sup>.

Decyzja o warunkach zabudowy wywołuje również skutki prawne związane z ograniczeniem w korzystaniu z nieruchomości oraz zmianami jej wartości. Zgodnie z art. 58 ust. 2 (odnoszącym się do decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego) oraz art. 63 ust. 3 u.p.z.p. (dotyczącym decyzji o warunkach zabudowy), jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36 u.p.z.p. (uniemożliwienie lub ograniczenie korzystania z nieruchomości bądź zmiana 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>18</sup>.

Odrębną kwestię stanowi natomiast posiadanie przez decyzję o warunkach zabudowy cechy wykonalności w rozumieniu art. 61 p.p.s.a. Należy zauważyć, że problem wykonalności decyzji administracyjnej jest złożony. W doktrynie i orzecznictwie pojęcie to wywołuje rozbieżności w zakresie dysponowania tą cechą przez poszczególne rodzaje aktów administracyjnych i kwalifikowania skutków zastosowania tej instytucji. Ze względu na charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy, jej zakres i treść rozstrzygnięcia oraz specyfikę regulowanego nią przedmiotu, wyraża się pogląd, że akt ten nie ma cechy wykonalności, o której mowa w art. 61 p.p.s.a.

Reasumując, przedmiotem decyzji o warunkach zabudowy są zindywidualizowane uprawnienia i obowiązki skierowane do jej adresata, a dopiero powyższe uprawnienia i obowiązki odnoszą się do rzeczy. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że teren, do którego odnosi się decyzja, determinuje także przedmiot decyzji.

Decyzja o warunkach zabudowy ma charakter deklaratoryjny czyli nie tworzy nowego stanu prawnego, potwierdza jedynie stan prawny istniejący z mocy przepisów prawa miejscowego jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego obowiązujący w dacie wydania tej decyzji. Również na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzja o

<sup>17</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2003r., IV SA 1855/02, (w:) LEX nr 339407.

<sup>18</sup> A. A. Miler, *Niektóre problemy wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wartość nieruchomości*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 4 (2005), s. 6 – 7.

warunkach zabudowy jest wskazywana jako akt deklaratoryjny, niekonstytuujący żadnych praw ani obowiązków nieprzewidzianych w ustawie czy akcie wykonawczym<sup>19</sup>.

Plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą nr XIII /51/86 Rady Narodowej Miasta i Gminy w Sokółce w dniu 21 marca 1986 i ogłoszony w Dz. Urz. Województwa Białostockiego nr 11/86 poz.116, ze zm. uchwalonymi: uchwałą nr XXXIII/165/92 Rady Miejskiej w Sokółce w dniu 29 grudnia 1992r.(Dz. Urz. W. B. Nr 1, poz .4) jak zauważył Wojewoda, np. w decyzji nr WI.II.EBZ.7111-2-13/09/10 z dnia 06.07.2012r. odmawiającej uchylecia ostatecznej decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w Sokółce z dnia 6 lutego 1997r. znak NB 7351-9/97 w sprawie pozwolenia na budowę punktu przeładunku gazu płynnego w Sokółce przy ul. Oś. Buchwałowo 2, na działce o nr 1930, udzielonego firmie SAGA spółka z o. o., nie narusza przepisów prawa.

Organ administracyjny wydający decyzję o pozwoleniu na budowę, nie może kształtować odmienienie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Jest on również związany przedmiotowym zakresem rozstrzygnięcia tej decyzji, tzn. nie może obejmować pozwoleniem na budowę terenu inwestycji, który nie został pozytywnie wskazany w decyzji.<sup>20</sup> Starosta powiatu wydając pozwolenie na budowę jest związany treścią decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie Art. 35. ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego, przewidujący między innymi sprawdzanie przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę zgodności zagospodarowania działki lub terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Należy tak wyklądać, iż owo sprawdzanie do czasu wyeliminowania z obrotu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczyć może jedynie tego, czy po dacie wydania decyzji, przewidzianej w art. 47 ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, nie zaszły zmiany w treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>21</sup>.

To znajduje min. potwierdzenie w tezie wyroku: „(...) Organ budowlany, w którego ocenie inwestycja pozostaje w kolizji z postanowieniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z czym decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu przedłożona przez podmiot wnioskujący o wydanie pozwolenia na budowę jest wadliwa, nie ma prawa we własnym zakresie uchylić się od zastosowania takiej decyzji. Może natomiast zawiadomić organ właściwy do stwierdzenia

---

<sup>19</sup> J. Goździewicz – Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Wolters Kluwer 2011, s. 14.

<sup>20</sup> T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy...*, s. 160.

<sup>21</sup> R. Dźwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 69.

nieważności tej decyzji o dostrzeżonej wadliwości, zawieszając jednocześnie postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę do czasu orzeczenia w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Natomiast odmowa wydania pozwolenia na budowę z powołaniem się na niezgodność inwestycji z planem zagospodarowania przestrzennego narusza prawo, nie honoruje bowiem ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu(...)"<sup>22</sup>.

Organ wydający pozwolenie na budowę jest związany decyzją burmistrza wydającego decyzję o warunkach zabudowy wydaną, w oparciu o obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego. Wydając pozwolenie na budowę Starosta również zatwierdza projekt budowlany na inwestycję, czyni to w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy i decyzję środowiskową. W tych działaniach Starosty dokonuje się proces stosowania prawa, którego wynikiem jest decyzja o pozwoleniu na budowę, która tworzy nowy stan prawny, ma ona charakter konstytutywny i oddziałuje na sferę praw i interesów osób trzecich.

Co prawda zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 9 września 2008r. II OSK 1842/071(LEX nr 508473) – „Organ administracji architektoniczno - budowlanej nie jest uprawniony do badania legalności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i decyzja ta, jeśli jest ostateczna, jest dla niego wiążąca. Nie można organu wydającego pozwolenie na budowę obarczać winą i negatywnie oceniać kontrolowanej decyzji o pozwoleniu na budowę za to, że nie zawiesił postępowania i nie spowodował wszczęcia postępowania nieważnościowego przez inny organ w sprawie innej decyzji. Do takich zachowań powinno dochodzić w skrajnych przypadkach, kiedy to uniemożliwia prawidłową kontrolę pozwolenia na budowę”. Natomiast w wyroku NSA z 4 lutego 1999r. (IVSA 212/97) NSA wyraził stanowisko, według którego „...organ właściwy w sprawie wydania pozwolenia na budowę jest związany decyzją o ustaleniu warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nawet wówczas, gdyby decyzja ta w ocenie organu była wadliwa” - „Wspólnota” 1999, nr 10.

Starosta nie powinien bowiem wydać pozwolenia na budowę, jeśli jest przekonany, że decyzja o warunkach zabudowy jest sprzeczna z prawem<sup>23</sup>.

Powyższy pogląd został następnie zaaprobowany i utrwalony w późniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Wyrok NSA IV SA 2044/96, LEX nr 46693.

<sup>23</sup> T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy...*, s. 165.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 5 marca 2002r., II SA/Kr 457/01, niepubl.; wyrok SN z dnia 21 maja 2002r., III RN 77/01, OSNP 2003, nr 7, poz. 163; wyrok NSA z dnia 17 września 2002r., IV SA 2975/02, niepubl.; wyrok NSA z dnia

Samorządowe Kolegium Orzekające w Białymstoku, stwierdziło decyzją 409/241/F-9/1/09 z dnia 12 grudnia 2009r., że decyzja Burmistrza Sokółki z dnia 13 listopada 2003r. o warunkach zabudowy jest obarczona naruszeniem prawa z racji upływu 5 lat od doręczenia decyzji, SKO nie zdecydowało się na jej uchylenie i nie została wyeliminowana z obrotu prawnego. Decyzja o warunkach zabudowy zgodnie z decyzją Samorządowego Kolegium Orzekającego w Białymstoku została uznana za wydaną w zgodzie z obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego w dacie jej wydania.

Burmistrz Sokółki, zgodnie z interpretacją zawartą w decyzji SKO, nie mógł wydać decyzji o warunkach zabudowy o innej treści na rzecz wnioskodawcy SAGA sp. z o. o. od tej którą wydał. Ponadto zarzut nieuczestnictwa stron skarżących w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy był przedmiotem sporu postępowań sądowo-administracyjnych między burmistrzem a skarżącymi w kwestii czy uznać skarżących za strony, ponieważ ich status od początku postępowania budził wątpliwości prawne. Można przypuszczać, że gdyby strony czynnie uczestniczyły w postępowaniu o wydawanie decyzji o warunkach zabudowy to organ będąc związany planem zagospodarowania przestrzennego czyli przepisem prawa miejscowego nie wydałby innej decyzji o warunkach zabudowy od tej jaką poddajemy analizie ze względu na fakt, że decyzja o warunkach zabudowy nie tworzy nowego stanu prawnego, a bazuje na przepisie prawa miejscowego jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego.

Do tej pory żaden organ nie stwierdził nieważności planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie którego została wydana decyzja o warunkach zabudowy.

Stwierdzenie nieważności planu, spowoduje nieważność decyzji o warunkach zabudowy.

Aby rozważyć możliwości dochodzenia odszkodowania, decyzja o warunkach zabudowy (pozwolenia na budowę) musi być dotknięta wadą określoną w art. 156 § 1 pkt. 2 k. p. a. w związku z naruszeniem w szczególności przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994r. - Prawo Budowlane oraz ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Odnoszący się do decyzji o warunkach zabudowy art. 63 u.p.z.p. zawiera jednak zastrzeżenie, że koszty realizacji roszczeń odszkodowawczych, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3, ponosi inwestor (po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę).

---

25 listopada 2003r., IV SA 452/02, M. Praw. 2004, nr 2, s. 60; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2005r., OSK 1250/04, niepubl. (cyt. za: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Roszczenia, o których mowa w art. 36 ust. 3, można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące.<sup>25</sup>

Pozwolenie na budowę „nie tworzy prawa zabudowy dla określonego terenu, które zostało już ukształtowane (ewentualnie nie) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz jedynie konkretyzuje ustalenia tego planu”<sup>26</sup>

W tym kontekście można rozważyć odpowiedzialność za decyzję wydaną przez Starostę Sokólskiego o pozwoleniu na budowę i zatwierdzającą projekt budowlany. W przypadku ujawnienia w tym wypadku niezgodności decyzji o warunkach zabudowy z planem miejscowym, organ powinien zawiesić postępowanie w sprawie<sup>27</sup> (art. 97 § 1 pkt. 4 k.p.a.) i przedstawić sprawę powyższej niezgodności organowi właściwemu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji<sup>28</sup>, która stanowi decyzję organu osoby prawnej – Powiatu Sokólskiego, wykonującego zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność co przesądza zasadę odpowiedzialności powiatu. Wtedy to roszczenie hipotetycznych powodów znalazłoby uzasadnienie w treści przepisów art. 417 § 1 k. c. i art. 417<sup>1</sup> § 2 k. c. To rozważanie nie jest już jednak przedmiotem powyżej opinii prawnej.

#### **Szkoda a potencjalne zagrożenie ze strony inwestycji**

Co do definicji potencjalnego zagrożenia, według słownika zagrożenie to: „(...) stan niebezpieczeństwa, stać się groźnym niebezpiecznym dla kogoś”<sup>29</sup>.

„Potencjalne” zaś jest definiowane jako: „(...) tkwiący w czymś i mogący ujawnić się w określonych warunkach, przez odpowiednie działanie, także: taki, w którym coś tkwi i może wystąpić w określonych warunkach, przypuszczalny, możliwy (...)”<sup>30</sup>.

Nawet w takim razie, potencjalne zagrożenie dopóki się nie ziści to nie wywołuje szkody.

Szkodę definiuje art. 361 k.c. i on stanowi podstawową przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej poza związkiem przyczynowo - skutkowym. Szkoda jest to jedynie uszczerbek, jakiego doznał poszkodowany w swych dobrach majątkowych<sup>31</sup>. Czy

<sup>25</sup> K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 9 (2006), s. 23.

<sup>26</sup> W. Szwajdler, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie budowlanym*, Toruń 1993, s. 121.

<sup>27</sup> L. Bar, E. Radziszewski, *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1995, s. 73-74.

<sup>28</sup> T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy...*, s. 163.

<sup>29</sup> *Nowy słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2002, s. 1220.

<sup>30</sup> *Nowy słownik języka polskiego ...*, s. 728

<sup>31</sup> *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Pietrzykowskiego, s. 993.



obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania i decyzja o warunkach zabudowy, są czynnikami sprawczymi, czy one w jakiś sposób mogą być odpowiedzialne za szkodę? Otóż tylko zmiany w obowiązującym planie proklamujące wokół inwestycji strefę ochronną o której mowa w treści decyzji o warunkach zabudowy mogłyby wywołać roszczenia z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>32</sup>.

Odnosząc się do pojęcia potencjonalnego zagrożenia, każda inwestycja stanowi zagrożenie w sytuacji zaistnienia szkody pojawia się odpowiedzialność cywilna na zasadzie ryzyka, bo inwestycją zarządza przedsiębiorstwo. Co do potencjalnego zagrożenia, dotyczy ono każdego przedsięwzięcia inwestycyjnego, nadzór nad niwelowaniem ryzyka sprawują odpowiednie służby Państwowa Straż Pożarna i Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska oraz kadra zarządzająca. Właśnie do służb i kierownictwa zarządzającego inwestycją należy dbałość o bezpieczeństwo inwestycji.

Do wywiedzenia roszczenia o odszkodowanie potrzebne jest działanie lub zaniechanie o charakterze naruszającym prawo. Burmistrz wydał decyzję o warunkach zabudowy w oparciu o obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego. Wydana decyzja o warunkach zabudowy jest w obrocie prawnym.

Organowi, który wykonuje prawo wydając obowiązuje decyzje o warunkach zabudowy, trudno mu przypisać, że jest źródłem potencjalnego zagrożenie mogącego stanowić roszczenie odszkodowawcze. Poza tym ewentualną szkodę będącą skutkiem hipotetycznego działania organu, trzeba by ustalić jej rozmiar, a w sytuacji nie zaistnienia szkody, dalsze rozważania mijają się z celem.

### **Reasumując:**

Możliwość dochodzenia ewentualnych roszczeń od Miasta Sokółka, **będzie zatem uzależniona** od stwierdzenia przez właściwe organy w odpowiednich procedurach: postępowaniu o stwierdzenie nieważności lub postępowaniu o wznowienie faktu rażącego naruszenia prawa podczas wydawania decyzji o warunkach zabudowy, czyli w oparciu o art.156 § 2 k. p. a.

Przepisy prawa nie zawierają definicji pojęcia szkody, stąd orzecznictwo i doktryna, podejmując próby określenia szkody, posiłkują się znaczeniem tego słowa w języku

---

<sup>32</sup> T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Zakamycze 2004, s. 51.

powszechnym oraz treścią regulacji normatywnych, które wiążą ze szkodą określone konsekwencje. Zgodnie z ugruntowaną definicją, szkodę określa się jako uszczerbek w prawnie chronionych dobrach poszkodowanego. Zakres obowiązku odszkodowawczego wyznacza art. 361 § 2 k.c., który stanowi, że naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Strata (*damnum emergens*) obejmuje zmniejszenie aktywów lub zwiększenie pasywów poszkodowanego, a więc rzeczywisty uszczerbek w majątku należącym do niego w chwili zdarzenia, za które odpowiedzialność została przypisana oznaczonemu podmiotowi. Natomiast utracone korzyści (*lucrum cessans*) obejmują tę część majątku poszkodowanego, o którą się jego aktywa nie powiększyły lub pasywa nie zmniejszyły, a skutek ten nastąpiłby, gdyby nie owe zdarzenie sprawcze, za które odpowiedzialność została przypisana oznaczonemu podmiotowi.

Ustalenia istnienia i wielkości szkody dokonuje się za pomocą metody różnicowej, która nakazuje przyjąć za szkodę różnicę między rzeczywistym stanem dóbr poszkodowanego z chwili dokonywania ustaleń a stanem hipotetycznym, jaki istniałby, gdyby do zdarzenia sprawczego nie doszło.

Z przedstawionej definicji szkody w sposób jednoznaczny wynika, że jej naprawienie swoim zasięgiem nie obejmuje tzw. szkody potencjalnej. Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej obejmuje wyłącznie stratę poniesioną, stanowiącą ustalony uszczerbek w dobrach chronionych prawem. Stąd też nawet istnienie potencjalnego zagrożenia, dopóki nie wywoła ściśle określonej szkody nie wywołuje obowiązku odszkodowawczego.

Kolejną kwestią istotną, przy definiowaniu zagadnienie szkody i egzekwowaniu obowiązku jej naprawienia jest rozkład ciężaru dowodu istnienia szkody i jej rozmiaru. Zgodnie z ogólną zasadą prawa cywilnego wyrażoną w art. 6 k.c. ciężaru dowodu – wykazania faktu powstania konkretnej szkody i jej wysokości, spoczywa na podmiocie żądającym naprawienia szkody. Skuteczne żądanie przez mieszkańców naprawienia szkody wymaga od nich zatem wykazania powstania konkretnej i zdefiniowanej szkody. Okoliczności sprawy wskazują zaś że do powstania konkretnej szkody nie doszło (szkoda potencjalna) a zatem jej wykazanie i ustalenie na jej podstawie powstałego uszczerbku może okazać się dla mieszkańców niemożliwe.

Piotr Niczyporuk  
radca prawny  
BI-573

Lukasz Modzelewski