

**Piotr Staniszewski**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## REGULACJE PRAWNE OGRANICZAJĄCE KOSZTY TRANSAKCYJNE – NA PRZYKŁADZIE MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

---

**Streszczenie:** Opracowanie przedstawia kwestię regulacji z obszaru prawa własności, ograniczających koszty transakcyjne związane z efektami zewnętrznymi zagospodarowania nieruchomości. Regulacje wynikające z prawa cywilnego i administracyjnego, choć spełniają tę samą funkcję w rozwiązywaniu potencjalnych konfliktów pomiędzy właścicielami nieruchomości położonych na tym samym obszarze, to jednak zakładają zastosowanie odmiennych podejść i narzędzi prawnych. Zgodnie z prawem cywilnym zakres dopuszczalnych oszczędzeń wynika każdorazowo ze stosunków miejscowych, charakteru immisji oraz jej intensywności. Natomiast regulacje w prawie administracyjnym przybierają kształt przepisów ograniczających prawo do zabudowy nieruchomości, m.in. w formie regulacji o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Koszty transakcyjne związane z internalizacją efektów zewnętrznych zagospodarowania nieruchomości są różne – zależnie od tego, w której procedurze wystąpią. W przypadku procedury administracyjnej to m.in. koszty związane z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i realizacją jego postanowień oraz z wydaniem indywidualnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a koszty transakcyjne na gruncie prawa cywilnego wynikają m.in. ze skomplikowanej procedury dowodowej ustalania, czy i w jakim zakresie doszło do naruszenia własności. Przy wysokich kosztach transakcyjnych efektywniejsze – w ujęciu zarówno Kaldora-Hicksa, jak i C.J. Dahlmana – jest przyjęcie odpowiednich rozwiązań w sferze prawa administracyjnego. Interwencja na gruncie prawa cywilnego jest natomiast możliwa i efektywna wtedy, gdy koszty transakcyjne są już uprzednio ograniczone dzięki zastosowaniu przepisów administracyjnych.

**Słowa kluczowe:** ekonomiczna analiza prawa, koszty transakcyjne, efekty zewnętrzne, prawo administracyjne, prawo cywilne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

### 1. Wstęp

Prawo własności ogólnie można opisać, odwołując się do tradycji prawa rzymskiego – jako najpełniejszy zestaw uprawnień w stosunku do rzeczy, pozwalający właścicielowi na korzystanie z niej, pobieranie pożytków (tj. ekonomiczny użytek), zniszczenie rzeczy lub wyzbycie się jej w inny sposób. Według historycznej defi-

nacji<sup>1</sup> własność rzeczy ograniczają jedynie przepisy prawa. W praktyce takie ograniczenia prawne zazwyczaj były związane z własnością rzeczy należących do innych osób lub wprost z niej wynikały. We współczesnej rzeczywistości, pomimo że prawo własności ogranicza dokładnie ten sam czynnik, źródła i charakter ograniczeń stały się znacznie bardziej skomplikowane. W jaki sposób obecnie w praktyce funkcjonuje prawo własności i gdzie leżą jego granice, dobrze pokazuje przykład prawa własności nieruchomości.

W niniejszym opracowaniu podjęta zostanie próba wskazania tych ograniczeń, uzasadnionych ze względu na kryterium efektywności regulacji związanych z własnością. Na potrzeby niniejszego opracowania regulacja będzie uznana za efektywną, jeżeli jej skutkiem będzie obniżenie kosztów transakcyjnych, których źródłem są efekty zewnętrzne związane z zagospodarowaniem nieruchomości. Miarą efektywności regulacji będzie zatem potencjał regulacji do ograniczenia ewentualnych konfliktów pomiędzy właścicielami, związanych z korzystaniem z należących do nich nieruchomości, czego skutkiem będzie obniżenie kosztów transakcyjnych podjęcia zagospodarowania nieruchomości.

## **2. Efekty zewnętrzne związane z zagospodarowaniem nieruchomości**

Praktycznie każde zagospodarowanie nieruchomości może wiązać się z wywołaniem efektów zewnętrznych dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, czyli może wpływać na sytuację innych podmiotów bez rekompensaty odpowiednimi płatnościami (np. odszkodowaniem) [Stiglitz 2004, s. 254]. Efekty zewnętrzne mogą być zarówno pozytywne, jak i negatywne. Do przykładów pozytywnych efektów zewnętrznych można zaliczyć: powstanie nowych miejsc pracy, poprawę ładu przestrzennego okolicy, zwiększenie atrakcyjności nieruchomości sąsiednich, a w konsekwencji wzrost ich wartości, związany np. z rewitalizacją historycznej dzielnicy miejskiej. Przykłady negatywnych efektów zewnętrznych obejmują: hałas, emisję dymu, pyłu, zanieczyszczenie środowiska. Praktycznie każda inwestycja będzie wywoływała jednocześnie pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne o zróżnicowanej skali i natężeniu.

Efekty zewnętrzne wiążą się z kosztami transakcyjnymi, ponoszonymi np. przez inwestora. Jak omówiono bardziej szczegółowo poniżej, będą one związane przede wszystkim z następującymi kosztami:

- zidentyfikowania osób, na które będą wpływały efekty zewnętrzne zagospodarowania,
- uzyskania odpowiednich informacji o chronionych prawnie interesach i oczekiwaniach osób, na które będą wpływały efekty zewnętrzne,

---

<sup>1</sup> „*Dominium est ius de re corporali perfecte disponendi, nisi lege prohibeatur*” [Rozwadowski 2007].

- negocjacji w celu uzgodnienia takiego sposobu zagospodarowania nieruchomości, który będzie akceptowalny dla możliwie najszerszej grupy zainteresowanych podmiotów,
- monitorowania przestrzegania ustalonych ograniczeń sposobu zagospodarowania nieruchomości.

Prawo umożliwia nadanie odpowiednich ram instytucjonalnych procesowi internalizacji kosztów transakcyjnych poprzez przyjęcie różnych form legislacji o zróżnicowanym stopniu ingerencji w prawa jednostek. W niniejszym opracowaniu poddano analizie odpowiednie rozwiązania prawne ze sfery prawa cywilnego i administracyjnego, ustanawiające ograniczenia prawa własności nieruchomości i umożliwiające współistnienie na danym obszarze nieruchomości zagospodarowanych zgodnie z intencją ich właścicieli, realizowaną w ramach obowiązujących przepisów prawa.

### **3. Ograniczenia prawa własności – podstawowe mechanizmy prawne**

Polski system prawny przewiduje zamknięty katalog źródeł prawa (art. 87 konstytucji), z którego wynika praktyczny monopol państwa w dziedzinie legislacji – także tej dotyczącej prawa własności. Nieliczne wyjątki od tej zasady w kontekście prawa własności nieruchomości dotyczą np. wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni, które są uprawnione do wprowadzania własnych regulacji dotyczących np. zasad korzystania z nieruchomości wspólnej czy ponoszenia opłat na rzecz tej nieruchomości.

Państwo ustanawia zatem ramy prawne, w których jednostki będą realizowały prawo własności. Podstawowym aktem prawnym regulującym własność oraz związane z nią uprawnienia jest kodeks cywilny. Kwestii własności dotyczy jednak również wiele innych aktów prawnych o charakterze administracyjnym, określających niejednokrotnie z dużą szczegółowością, w jaki sposób można korzystać z własności. Co do zasady, wszelkie regulacje szczegółowe wprowadzają ograniczenia prawa własności – ze względu na interesy innych właścicieli (np. sąsiadów), społeczeństwa czy państwa (np. obronność, ochrona zabytków, ochrona środowiska). Szczególną, ze względu na swoją kompleksowość, grupą ograniczeń prawa własności nieruchomości są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Podsumowując, właściciel nieruchomości podlega ograniczeniom w korzystaniu z nieruchomości, wynikającym z prawa cywilnego oraz prawa administracyjnego. Obie gałęzie prawa spełniają istotną funkcję w rozwiązywaniu potencjalnych konfliktów pomiędzy właścicielami nieruchomości położonych na tym samym obszarze, a związanych z korzystaniem z tych nieruchomości. Regulacja przebiega jednak z zastosowaniem odmiennych podejść i narzędzi prawnych.

#### 4. Regulacja prawa własności w prawie cywilnym

Zgodnie z kodeksem cywilnym<sup>2</sup>:

„W granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą” (art. 140 kc).

Istotne ograniczenia tego posiadania i korzystania z rzeczy na gruncie prawa cywilnego wynikają z zasad ogólnych określonych w art. 140 kc (społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa) oraz z innych postanowień kodeksu cywilnego, w szczególności – w kontekście nieruchomości – z przepisów dotyczących immisji (art. 144 kc), ale także służebności drogi koniecznej (art. 145 kc) czy stanu wyższej konieczności (art. 142 kc).

W kontekście ograniczeń prawa własności nieruchomości największe znaczenie praktyczne ma zakaz korzystania z nieruchomości w sposób nadmiernie naruszający prawa własności nieruchomości sąsiednich (czyli zakaz generowania nadmiernych negatywnych efektów zewnętrznych). Takie naruszenia nazywane są w prawie cywilnym immisjami, tj. oddziaływaniami mającymi źródło na jednej nieruchomości, a wpływającymi (negatywnie) na nieruchomości sąsiednie. Prawo przewiduje, co do zasady, że pewien stopień immisji jest możliwy, i ustanawia granice możliwości dokonywania immisji bez narażania się na roszczenia odszkodowawcze ze strony sąsiadów:

„Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych” (art. 144 kc).

Ustawowymi granicami korzystania z nieruchomości są zatem: społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości, stosunki miejscowe oraz przeciętna miara dopuszczalnych ingerencji. Przepis art. 144 kc jest typową klauzulą generalną, której treść normatywna jest zależna każdorazowo od danego przypadku. W tym kontekście wskazuje się ogólnie na „aktualnie występujący i przyjęty przez większość sposób używania nieruchomości na pewnym terenie i zapatrywanie ludzi na takie postępowanie” [Dybowski 1969], cyt. za: [Gniewek (red.) 2011, s. 301]. Przykładowo:

„Uniemożliwienie lub utrudnienie właścicielowi nieruchomości odbioru programu telewizyjnego na skutek wzniesienia budynków na nieruchomości sąsiedniej stanowi działania zakłócające korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę w rozumieniu art. 144 kc. W takim wypadku osobie narażonej na tego rodzaju zakłócenia przysługuje roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z pra-

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku *Kodeks cywilny*, DzU 1964, nr 16, poz. 93, z późn. zmian.

wem (art. 222 § 2 kc). Stosownie do okoliczności przywrócenie do stanu poprzedniego może wyrażać się w nakazaniu osobie zakłócającej podłączenia na jej koszt urządzeń telewizyjnych do instalacji znajdującej się na nieruchomości sąsiedniej<sup>3</sup>.

A także:

„Przepis art. 144 kc zakazuje tzw. immisji pośrednich na cudzą nieruchomość, jeżeli zakłócają one korzystanie z tej nieruchomości ponad przeciętną miarę, jak np. polegających na wytworzeniu ciepła, dymów, wstrząsów itp. Natomiast skierowanie na skutek sztucznego urządzenia wody deszczowej z jednej nieruchomości na drugą, stanowi bezpośrednią ingerencję w sferę cudzej nieruchomości, podobną do wkroczenia na tę nieruchomość, zakładania na niej przewodów lub innych urządzeń itp. Zakaz takiej ingerencji wynika nie z art. 144 kc, lecz bezpośrednio z art. 140 kc, w świetle którego właściciel ma prawo korzystać z nieruchomości z wyłączeniem innych osób<sup>4</sup>.”

Roszczenia przysługujące właścicielowi rzeczy przeciwko naruszeniom własności można opisać najkrócej jako prawo żądania przywrócenia stanu zgodnego z prawem (tj. stanu sprzed naruszeń, ewentualnie obniżenia poziomu immisji do poziomu akceptowalnego w świetle art. 144 kc) oraz prawo do odszkodowania (art. 222 i 415 kc). Polskie prawo przewiduje zatem jednoznacznie, że podejmowanie działań na nieruchomości zakłócających ponad przeciętną miarę korzystanie z nieruchomości sąsiednich (tj. niezgodnych z prawem) wiąże się z odpowiedzialnością właściciela danej nieruchomości podejmującego takie działania<sup>5</sup>. Potwierdza to orzecznictwo:

„Art. 144 kc ma zastosowanie nie tylko wtedy, gdy właściciel sąsiedniej nieruchomości doznaje szkody, ale także wtedy, gdy właściciel sąsiedniej nieruchomości przy wykonywaniu swych praw zakłóca korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych (np. budowa chodnika betonowego spowodowała nadmierne odpływanie wód spadowych na nieruchomość sąsiednią). Natomiast jeżeli zakłócenia wywołują nadto szkodę, to wówczas ponoszący szkodę może dochodzić odszkodowania, ale na zasadach ogólnych (art. 415 kc i nast.)<sup>6</sup>.”

Przepisy kodeksu cywilnego mają jednak co do zasady charakter reaktywny. Oznacza to, że przyznają właścicielom możliwość dochodzenia sądowej ochrony prawa własności w przypadku, gdy osoby trzecie w to prawo ingerują (lub taką ingerencją grożą). Jednak stosunki cywilne nie regulują pozytywnie kwestii, w jaki

<sup>3</sup> Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna i Administracyjna z 21 marca 1984 roku, sygn. III CZP 4/84, Publikacja: Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych rok 1984, nr 10, poz. 171.

<sup>4</sup> Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 15 marca 1968 roku, sygn. III CRN 41/68, Publikacja: Legalis.

<sup>5</sup> Zob. [Coase 1960, s. 1-44] i zawarte tam rozważania o reżimach prawnych odpowiedzialności za szkody.

<sup>6</sup> Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 21 stycznia 1976 roku, sygn. III CRN 367/75, Publikacja: Legalis.

sposób właściciel może korzystać z nieruchomości. Takie rozwiązanie sugeruje, że z punktu widzenia prawa cywilnego teoretycznie możliwy jest każdy sposób korzystania z nieruchomości, jeśli oczywiście spełnia wymogi związane ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności. Właściciel działki przylegającej do budynków mieszkalnych mógłby zatem zabudować swoją nieruchomość np. spalarnią śmieci albo fabryką asfaltu. Zakres dopuszczalnych rozczeń przysługujących sąsiadom takiej nieruchomości wynikałby każdorazowo ze stosunków miejscowych, charakteru immisji oraz jej intensywności. Można sobie wyobrazić, że w sytuacji, w której prowadzona działalność oddziałuje na wiele nieruchomości, to na każdą z nich wpływa w nieco inny sposób. Na przykładu fabryka zakłóca korzystanie z nieruchomości bezpośrednio przylegających wydobywającym się z niej hałasem, nieruchomości nieco dalsze cierpią z powodu dymu z fabrycznych kominów, a sieć ulic pomiędzy nieruchomościami w ciągu dnia zostaje zakorkowana ciężarówkami odbierającymi z fabryki wyprodukowany towar. Rozstrzygnięcie wszystkich powstających wskutek funkcjonowania fabryki konfliktów z właścicielami nieruchomości wymagałoby albo zawarcia odpowiedniej umowy (lub umów), albo przeprowadzenia szeregu postępowań sądowych, określających granice korzystania z nieruchomości każdorazowo w kontekście danych immisji oraz rozczeń poszkodowanych właścicieli.

W przypadku pojedynczej fabryki jeszcze można sobie wyobrazić rozwiązywanie potencjalnych konfliktów na drodze pojedynczych rozczeń, jednak w bardziej skomplikowanych sytuacjach wydaje się to niemożliwe. Na przykład w warunkach miejskich – ze względu na gęstość zaludnienia i zagospodarowania obszaru – istniałoby tak wielu właścicieli nieruchomości bezpośrednio i pośrednio sąsiednich, że zastosowanie takiego systemu spowodowałoby wysokie koszty rozpoznania wszystkich rozczeń i uwzględnienie ich w odpowiednim zakresie.

## 5. Regulacja ograniczeń prawa własności w prawie administracyjnym

Pewnym środkiem rozwiązania konfliktów, które są zbyt skomplikowane i wielowątkowe z perspektywy prawa cywilnego, jest ingerencja państwa o charakterze pozytywnym (prewencyjnym). Za pomocą prawa administracyjnego – przede wszystkim ustawy *Prawo budowlane*<sup>7</sup> oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>8</sup> – państwo przełamuje monopol właściciela nieruchomości w podejmowaniu decyzji o sposobie jej zagospodarowania. Co prawda nadal właści-

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku *Prawo budowlane*, tekst jednolity DzU 2010, nr 243, poz. 1623, z późn. zmian.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity DzU 2012, poz. 647, 951.



ciel ma prawo zagospodarowania nieruchomości zgodnie z własnym upodobaniem, musi jednak przestrzegać zasad określonych w przepisach prawa. Państwo więc z definicji niejako tworzy przepisy ograniczające prawo własności nieruchomości w jego podstawowym aspekcie, czyli zabudowy tej nieruchomości.

Jednym z takich ograniczeń, nawiązujących do fundamentalnych zasad korzystania z nieruchomości, wyrażonych w kodeksie cywilnym (a mających swoje oparcie jeszcze w prawie rzymskim), jest: „poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, **uzasadnionych interesów osób trzecich**, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej”<sup>9</sup>.

Podsumowując – w toku podejmowania decyzji o sposobie zagospodarowania własnej nieruchomości, w szczególności jej zabudowy, właściciel nie może być zupełnie obojętny na interesy bliższych i dalszych sąsiadów. Przeciwnie – jest obowiązany ich interesy uwzględniać, a osoby trzecie mogą mieć, jako strony postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, realny wpływ na inwestycję realizowaną przez właściciela. Z drugiej strony – z punktu widzenia przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – państwo również nie dysponuje pełną dowolnością w kształtowaniu ograniczeń prawa własności. Na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, realizując zadania z zakresu planowania przestrzennego, czyli określania zasad i warunków zabudowy na danym terenie, gmina (i odpowiednio: powiat, województwo, Rada Ministrów) jest obowiązana uwzględnić m.in. **prawo własności**<sup>10</sup>. Ponadto:

„Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli **nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich**;

2) ochrony **własnego interesu prawnego** przy zagospodarowaniu **terenów należących do innych** osób lub jednostek organizacyjnych”<sup>11</sup>.

Prawo własności, mające swoje oparcie w prawie cywilnym, jest zatem chronione również na gruncie prawa administracyjnego, które podkreśla wagę interesów osób trzecich w procesie zagospodarowania nieruchomości, jednocześnie pozwalając – co do zasady – na urzeczywistnienie zasady zagospodarowania takiej nieruchomości zgodnie z wolą jej właściciela. Jednocześnie prawo administracyjne może prowadzić do eliminacji niektórych roszczeń wynikających z prawa cywilnego. Przykłady można znaleźć w orzecznictwie:

„Usytuowanie drogi przebiegającej w sąsiedztwie nieruchomości położonej na obszarze zurbanizowanym nie może być uznane za zakłócenie korzystania z nieru-

<sup>9</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 9 *Prawa budowlanego*.

<sup>10</sup> Art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>11</sup> Art. 6 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

chomości ponad przeciętną miarę. Kwestię tę przesądza plan zagospodarowania przestrzennego i obiektywne wymogi zapewnienia wszystkim dostępu do drogi publicznej<sup>12</sup>.

Prawo administracyjne, które za pomocą państwa pozwala szczegółowo określić sposób zagospodarowania nieruchomości, jest jednocześnie środkiem pozwalającym na uzyskanie informacji o różnych interesach osób trzecich, na rozważenie tych interesów w ramach bezstronnej procedury oraz na wydanie odpowiedniego aktu administracyjnego określającego dopuszczalny sposób zagospodarowania nieruchomości. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje określenie dopuszczalnego sposobu zagospodarowania nieruchomości w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (uchwała rady gminy) albo – w przypadku gdyby tego planu nie uchwalono – w drodze indywidualnej decyzji (decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Ta sama ustawa ustanawia ramy prawne dla uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, sposobów realizacji interesów mieszkańców danej gminy, której taki plan dotyczy, oraz ewentualnie zasad wypłaty odszkodowań w przypadku pomniejszenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia planu.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są uchwalane w drodze uchwał rad gmin, których dotyczą. Uchwalenie planu poprzedza uprzednie uchwalenie studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego. Procedura uchwalania obu aktów prawnych, zarówno planu, jak i studium, przewiduje możliwość zgłaszania wniosków i uwag przez wszystkich zainteresowanych, a w szczególności właścicieli nieruchomości położonych na terenie danej gminy. Jednocześnie studia oraz plany uchwalają radni wybrani przez mieszkańców danej gminy w powszechnych wyborach, a zatem osoby reprezentujące w procedurze stanowienia prawa miejscowego – przynajmniej w założeniu – interesy swoich wyborców. Koszty przygotowania i uchwalenia studium oraz miejscowego planu ponosi gmina.

W sytuacji gdy na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, organy administracyjne są uprawnione do wydania indywidualnej decyzji, określającej, w jaki sposób można zagospodarować nieruchomość (decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). W postępowaniu o wydanie decyzji indywidualnej uczestniczą, jako strony, wszystkie podmioty posiadające interes prawny w wydaniu decyzji<sup>13</sup>, a więc nie tylko właściciele nieruchomości sąsiednich (ale też nie wszyscy mieszkańcy gminy). Koszty przygotowania wniosku o wydanie decyzji indywidualnej wraz z odpowiednią dokumentacją towarzyszącą obciążają wnioskodawcę.

---

<sup>12</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 21 marca 2007 roku, sygn. II SA/Sz 446/06, publikacja: Legalis.

<sup>13</sup> Art. 28 kpa. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego*, tekst jednolity DzU 2000, nr 98, poz. 1071, z późn. zmian.



## 6. Porównanie kosztów transakcyjnych związanych z efektami zewnętrznymi zagospodarowania nieruchomości odzwierciedlonych w prawie cywilnym i administracyjnym

Ronald H. Coase, opisując koszty transakcyjne (*transaction costs*), wskazuje na następujące ich grupy:

- koszty identyfikacji kontrahenta,
- koszty nawiązania kontaktu z kontrahentem i wyjaśnienia warunków transakcji,
- koszty negocjacji transakcji,
- koszty sporządzenia kontraktu,
- koszty monitorowania przestrzegania kontraktu [Coase 1960, s. 1-44].

W artykule *The problem of externality* C.J. Dahlman rozwija definicję R.H. Coase'a, podsumowując, że koszty transakcyjne są koncepcją obejmującą następujące grupy kosztów: koszty uzyskania informacji, koszty negocjacji i podjęcia decyzji, koszty monitorowania i egzekucji [Dahlman 1979, s. 141-162]. W swoich rozważaniach Dahlman sprowadza ostatecznie koszty transakcyjne do wspólnego mianownika – kosztów związanych z informacją.

Twierdzenie R.H. Coase'a, wyprowadzone z artykułu *The problem of social cost*, ale nie wyrażone w nim wprost [Coase 1960], można ująć w następujący sposób:

„Przy braku kosztów transakcyjnych, dokładne określenie praw własności do dóbr umożliwia osiągnięcie optimum gospodarczego bez potrzeby ingerencji państwa” [Cooter, Ulen 2009, s. 105].

Alternatywnie jednak może ono brzmieć również następująco:

„Kiedy koszty transakcyjne są wystarczająco wysokie, aby uniemożliwić targowanie się, efektywne wykorzystanie zasobów będzie zależało od alokacji praw własności [Cooter, Ulen 2009, s. 105].

Albo:

„W przypadku występowania efektów zewnętrznych zainteresowane strony mogą się porozumieć i wypracować pewien pakiet ustaleń zapewniający internalizację efektów zewnętrznych oraz efektywność” [Stiglitz 2004, s. 259].

W tzw. kontynentalnym systemie prawa, do którego zalicza się prawo polskie, prawa własności zawsze określa państwo, działając – w przypadku prawa polskiego – w oparciu o konstytucję i zamknięty system źródeł prawa. Do alokacji praw własności dochodzi właśnie w ramach tego systemu. Trudno zatem realistycznie wyobrazić sobie w polskiej tradycji prawnej określenie granic prawa własności nieruchomości bez ingerencji państwa.

Zgodnie z twierdzeniem R.H. Coase'a struktura systemu prawnego powinna być zatem tak dopasowana, aby zmierzać do minimalizacji kosztów transakcyjnych, ponieważ prowadzi to do zachowania zasobów wykorzystywanych dla prowadzenia negocjacji (*bargaining process*) oraz promuje efektywne skutki takich negocjacji [Cooter 1982, s. 1-33] (podobnie [Dahlman 1979]). Innymi słowy, jeżeli zainteresowanych stron jest zbyt wiele lub ich interesy są nieprecyzyjne zdefiniowane, co po-

woduje brak realistycznej możliwości sprawnego i skutecznego wynegocjowania „pakietu ustaleń” (J. Stiglitz), uzasadniona będzie interwencja państwa, która taki proces ułatwi poprzez minimalizację kosztów transakcyjnych.

Podkreślić należy, że w każdym przypadku realizacji inwestycji na nieruchomości wystąpią koszty transakcyjne związane z efektami zewnętrznymi zagospodarowania tej nieruchomości. Dzieje się tak ze względu chociażby na wysokie koszty nabycia nieruchomości, a zarazem związaną z tym wysoką wartość przypisywaną nieruchomości przez jej właścicieli oraz ze względu na ich specyfikę, powodującą brak możliwości zastąpienia ich innymi dobrami (brak substytucyjności). Konsekwencją powyższego jest, że każda transakcja nieruchomościowa jest bardzo zindywidualizowana, a przez to obciążona istotnym ryzykiem różnego typu.

Koszty transakcyjne związane z internalizacją efektów zewnętrznych zagospodarowania nieruchomości będą jednak różne, zależnie od tego, w której procedurze wystąpią: w związku z realizacją ustaleń planu miejscowego, wydaniem decyzji indywidualnej o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy w związku z ochroną prawa własności na gruncie prawa cywilnego. Każda z tych procedur wiąże się z innym zestawem informacji o interesach i oczekiwaniach pozostałych podmiotów zainteresowanych. Posiadając wystarczająco szczegółowe informacje, inwestor może uniknąć inwestycji, która ze względu na koszty jej efektów zewnętrznych nie byłaby opłacalna na danym obszarze. Nie mając takich informacji, inwestor ryzykowałby, że roszczenia właścicieli nieruchomości sąsiednich ujawnią się dopiero w toku realizacji inwestycji albo wręcz po jej zakończeniu, co może z kolei powodować konieczność przerwania lub modyfikacji sposobu zagospodarowania nieruchomości. Z każdą z takich sytuacji wiązać się mogą wysokie koszty dla inwestora.

### **6.1. Koszty transakcyjne związane z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i realizacją jego postanowień**

Koszty transakcyjne realizacji roszczeń podmiotów zainteresowanych sposobem zagospodarowania nieruchomości – czyli związane z efektami zewnętrznymi oraz procesem negocjacji – w ramach procedury planistycznej związane będą z czasem sporządzenia planu (w tym z czasem dokonywania odpowiednich uzgodnień z organami administracyjnymi powołanymi dla ochrony innych wartości, takich jak ochrona środowiska i ochrona zabytków), z czasem związanym z rozpatrzeniem wniosków i uwag, z czasem poświęconym na debatę publiczną nad propozycjami zapisów planu.

Jednak należy zwrócić uwagę, że właściciel nieruchomości nie będzie ponosił kosztów procedury planistycznej (ponosi je gmina) ani kosztów związanych z identyfikacją uprawnionych do wzięcia udziału w procedurze – są to co do zasady wszyscy zainteresowani. Właściciel nieruchomości nie ponosi także kosztów związanych z identyfikacją interesów, które uczestnicy procesu planistycznego uważają za wartości ochronne. Również koszty monitorowania i egzekwowania postanowień planu miejscowego będą ponoszone przez odpowiednie organy administracyjne.

Oczywiście długotrwała procedura planistyczna będzie istotnym ograniczeniem dla określenia sposobu zagospodarowania nieruchomości i może zarazem obciążać kosztami właściciela tej nieruchomości. Jednak gdy dopuszczalny sposób zagospodarowania nieruchomości zostanie już określony, realizacja inwestycji będzie wymagała, co do zasady, jedynie uzyskania pozwolenia na budowę, które musi być zgodne z warunkami określonymi w planie. Można sobie wyobrazić, że koszty transakcyjne związane z konfliktami z właścicielami sąsiednich nieruchomości zostaną ograniczone dzięki precyzyjnym zapisom uchwalonego (w pewnym stopniu z udziałem tych osób) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie podkreślić należy, że stronami postępowania o wydanie pozwolenia na budowę są tylko właściciele, użytkownicy wieczysti oraz zarządcy nieruchomości położonych w obszarze oddziaływania planowanego obiektu, co istotnie redukuje koszty związane z identyfikacją osób zainteresowanych określeniem sposobu zagospodarowania nieruchomości właściciela-inwestora.

### **6.2. Koszty transakcyjne związane z wydaniem indywidualnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**

W przypadku wydania decyzji indywidualnej koszty transakcyjne będą większe niż w przypadku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wiąże się to z zasadą równoprawnego udziału w postępowaniu o wydanie takiej decyzji wszystkich stron, a więc zarówno inwestora, jak i innych osób, oraz możliwością składania przez takie osoby odwołań czy skarg do sądów administracyjnych. Koszty prowadzenia postępowania są ponoszone przez państwo (gminę). Na właścicielu nieruchomości spoczywa jednak koszt przygotowania wniosku o wydanie decyzji, co z kolei wiąże się z koniecznością zatrudnienia architekta, urbanisty i prawdopodobnie dalszych konsultantów specjalistycznych. Za identyfikację podmiotów uprawnionych do udziału w postępowaniu odpowiada organ prowadzący postępowanie. Również monitorowanie i egzekwowanie przestrzegania ustaleń decyzji indywidualnej jest obowiązkiem wyspecjalizowanych organów (np. powiatowego albo wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego).

### **6.3. Koszty transakcyjne w związku z ochroną prawa własności na gruncie prawa cywilnego**

W przypadku dochodzenia roszczeń mających swoje źródło w prawie cywilnym koszty transakcyjne wydają się najwyższe. Przede wszystkim z kosztami wiązać się będzie poprawna identyfikacja wszystkich podmiotów, które uważają, że inwestycja wywiera negatywny wpływ na ich własność. Koszty powstaną także wskutek skomplikowanej procedury dowodowej ustalania, czy i w jakim zakresie doszło do naruszenia własności. W ramach takiej procedury koszty związane będą z samym postępowaniem sądowym (obejmując koszty zarówno pomocy prawnej, jak i same-

go postępowania), ale także z czasem trwania tego postępowania i uzyskania odpowiednich opinii ekspertów wyjaśniających zakres naruszeń.

Monitorowanie przestrzegania i egzekwowanie uprawnień wynikających w kodeksu cywilnego również spoczywa na samych zainteresowanych. Brak w tym zakresie wyspecjalizowanych organów (takich jak powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, organy administracji architektoniczno-budowlanej), a każda sprawa ma charakter jednostkowy i indywidualny. Strony – zarówno inwestor, jak i poszkodowani – będą ponosiły również koszty związane z ryzykiem wydania szeregu odmiennych orzeczeń sądowych, ponieważ każda sytuacja będzie rozpatrywana przez sąd odrębnie. Jednocześnie na inwestorze zawsze będzie ciążyło ryzyko, że nowe, niezidentyfikowane dotychczas podmioty również uznają się za poszkodowane przez inwestycję.

#### 6.4. Różnice w kosztach transakcyjnych

W tabeli przedstawiono podsumowanie informacji zawartych w punktach 6.1-6.3, dotyczących kosztów związanych z poszczególnymi etapami ustalania dopuszczalnego sposobu zagospodarowania nieruchomości oraz podmiotów, które je ponoszą:

Wyszczególnienie	Procedura	Identyfikacja uprawnionych	Identyfikacja interesów	Monitorowanie przestrzegania prawa
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	gmina	gmina	gmina	wyspecjalizowany organ państwowy
Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	gmina (wniosek: podmiot zainteresowany)	gmina	gmina	wyspecjalizowany organ państwowy
Roszczenia cywilnoprawne	podmiot zainteresowany	podmiot zainteresowany	podmiot zainteresowany	podmiot zainteresowany

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując, w niektórych przypadkach ochrona praw związanych z własnością nie może być realizowana poprzez indywidualne roszczenia jednostek przeciwko innym jednostkom, rozpatrywane przez sądy lub w drodze bezpośrednich negocjacji pomiędzy zainteresowanymi stronami. Dzieje się tak dlatego, że oddziaływanie jednostki na inne (np. inwestora budującego fabrykę) jest zbyt daleko idące, aby można realistycznie przypuszczać, że skutki takiej inwestycji mogą być albo uzgodnione w drodze bezpośrednich negocjacji, albo rozpatrzone przez niezależny sąd w drodze odpowiedniego postępowania, w którym zostaną wydane stosowne nakazy lub zakazy czy przyznane odszkodowania. W takiej sytuacji, ze względu na zbyt

wysokie koszty transakcyjne, uzasadniona będzie interwencja państwa. Na przykładzie inwestycji budowlanych przyjmuje ona formę postępowania zmierzającego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ewentualnie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz – na etapie skonkretyzowanego zmierzania budowlanego – do wydania pozwolenia na budowę.

## **7. Efektywność rozwiązań prawnych dotyczących uregulowania ograniczeń prawa własności**

Jako kryterium efektywności regulacji w sferze ograniczeń prawa własności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto obniżenie kosztów transakcyjnych związanych z efektami zewnętrznymi zagospodarowania nieruchomości, powodującymi potencjalne konflikty pomiędzy właścicielami. Jest to kryterium efektywności oparte na rozumieniu Kaldora-Hicksa, tj. polegające na przyjęciu, że w wyniku dokonanej zmiany podmioty osiągające korzyść mogłyby zapewnić odpowiednią rekompensatę poszkodowanym [Cooter, Ulen 2009, s. 53-54]. Takie kryterium na gruncie kompromisów zawieranych w kwestii ograniczeń prawa własności lepiej opisuje skutki regulacji w sferze prawa cywilnego i administracyjnego niż tradycyjna efektywność w rozumieniu Pareta.

Rozwiązanie prowadzące do najdalej idącej minimalizacji kosztów transakcyjnych w postaci uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest również efektywne w rozumieniu Kaldora-Hicksa. Dzieje się tak dlatego, że nawet jeżeli mieszkańcy danej gminy muszą tolerować ograniczenia własności ich nieruchomości ze względu na położoną na terenie tej gminy inwestycję (np. fabrykę), odnoszą z powodu tej inwestycji również korzyści w postaci miejsc pracy, wpływów z podatków, które mogą finansować rozwój gminy itp. Natomiast z punktu widzenia inwestora być może nie jest on w stanie zrealizować każdego projektu, ale ma pewność, że jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z planem miejscowym, to może nabyć nieruchomość i zagospodarować ją zgodnie z zamierzeniem. Prawo administracyjne umożliwia mu uzyskanie pozwolenia na budowę o zakresie zgodnym z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Inwestor nie będzie zmuszony do negocjowania indywidualnie z każdym sąsiadem z osobna i ponoszenia kosztów ich roszczeń opartych na prawie cywilnym.

Biorąc pod uwagę natomiast ujęcie kosztów transakcyjnych jako deficytu informacji – zaproponowane przez C.J. Dahlmana – na jednym biegunie spektrum rozwiązań prawnych jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który przekazuje uczestnikom rynku maksimum informacji, obniżając koszty transakcyjne i pozwalając na podjęcie racjonalnej decyzji o zainwestowaniu w daną nieruchomość na podstawie oczekiwanego sposobu jej zagospodarowania. Na drugim biegunie efektywności znajdzie się natomiast potencjalne nagromadzenie konfliktów wynikających z roszczeń na podstawie prawa cywilnego, przy jednocześnie nieznanym

oczekiwaniach stron i jedynie ramowo zarysowanych możliwościach reakcji na naruszenia w prawie cywilnym, niepozwalających na kompleksowe rozwiązanie takich konfliktów.

## 8. Podsumowanie

Ograniczenia sposobu zagospodarowania nieruchomości wynikające z praw innych osób, znajdujące swoje odzwierciedlenie w prawie cywilnym i administracyjnym, to jedynie niektóre spośród współcześnie obowiązujących granic prawnych stawianych prawu własności. Inne granice to przepisy prawa ochrony środowiska, przepisy związane z bezpieczeństwem ruchu lotniczego, z ochroną zabytków itp.

Nawet najbardziej klasyczne ograniczenia prawa własności, znane już w czasach starożytnych i wynikające ze stosunków sąsiedzkich, były przedmiotem długotrwałej ewolucji, której źródłem był postęp techniczny i związane z nim nowe sposoby zagospodarowania nieruchomości oraz urbanizacja. Skomplikowanie stosunków własnościowych wymusiło również rozwój mechanizmów prawnych. Kierunki tego rozwoju powinna wyznaczać natomiast efektywność regulacji.

W przypadku omówionych w niniejszym artykule ograniczeń sposobu zagospodarowania nieruchomości ze względu na wywołane (lub potencjalne) efekty zewnętrzne, przy wysokich kosztach transakcyjnych, efektywniejsze jest przyjęcie odpowiednich rozwiązań w sferze prawa administracyjnego. Pozwala to na skanalizowanie i rozwiązanie konfliktów w dedykowanej procedurze gwarantowanej przez państwo, zanim dojdzie do realizacji inwestycji. Interwencja na gruncie prawa cywilnego jest natomiast możliwa i efektywna wtedy, gdy koszty transakcyjne są już uprzednio ograniczone przez to, że przy prawidłowo zastosowanym prawie administracyjnym pewna liczba potencjalnych konfliktów (wzajemnych roszczeń) dotyczących zagospodarowania nieruchomości została już wstępnie rozwiązana.

## Literatura

- Coase R.H., *The problem of social cost*, „Journal of Law and Economics” 1960, vol. 3.  
Cooter R., *The cost of Coase*, „The Journal of Legal Studies” 1982, vol. 11, no. 1.  
Cooter R., Ulen T., *Ekonomiczna analiza prawa*, C.H. Beck, Warszawa 2009.  
Dahlman C.J., *The problem of externality*, „Journal of Law and Economics” 1979, vol. 22, no. 1.  
Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindication – actio negatoria)*, Warszawa 1969.  
Gniewek E. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 4, C.H. Beck, Warszawa 2011.  
Klimczak B., *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006.  
Rozwadowski W., *Prawo rzymskie*, wyd. 2, Ars boni et aequi, Poznań 2007.



## **LEGAL REGULATIONS LIMITING TRANSACTION COSTS – BASED ON LOCAL DEVELOPMENT PLANS**

**Summary:** This paper discusses the question of regulation in the area of property rights that limit the transaction costs associated with real estate development externalities. Regulations in the field of civil and administrative law, even if essentially fulfilling the same role in resolving potential conflicts between the owners of real estate located in the same area, involve different approaches and legal tools. The civil law limits the scope of claims available due to local conditions on case-by-case basis, the nature of the nuisance and its intensity. However, the regulations of administrative law restrict ownership of the property in terms of its development, in particular through regulations on spatial planning and development. Transaction costs related to the internalization of externalities of property management vary depending on what procedure this management occurs. In administrative law the costs include expenses associated with the adoption of the local development plan and the implementation of its provisions, and issuing decisions on individual zoning and land use. Transaction costs in civil law, however, cover due evidence in a complicated procedure for determining whether and to what extent there has been a violation of property. At high transaction costs – both in terms of Kaldor-Hicks, and Carl J. Dahlman – the adoption of appropriate solutions in the field of administrative law is more effective. The intervention of the civil law is, however, possible and effective when transaction costs have already been reduced by the application of administrative rules.

**Keywords:** economic analysis of law, transaction costs, externalities, administrative law, civil law, local development plan.