

Jarosław Stasiak

Akademia Piotrkowska

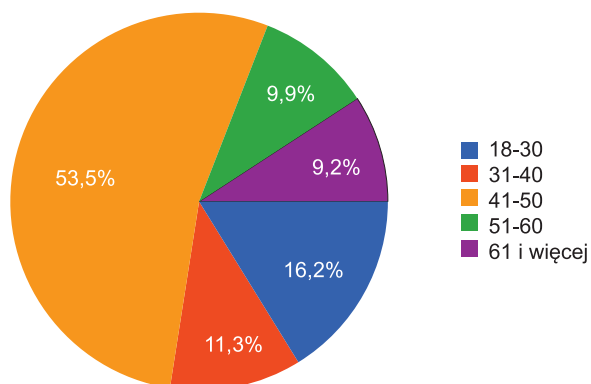
ORCID: 0000-0002-2268-5237

jaroslaw.stasiak@apt.edu.pl

„Wywłaszczenie estetyczne” – dopuszczalność i postulaty *de lege ferenda*

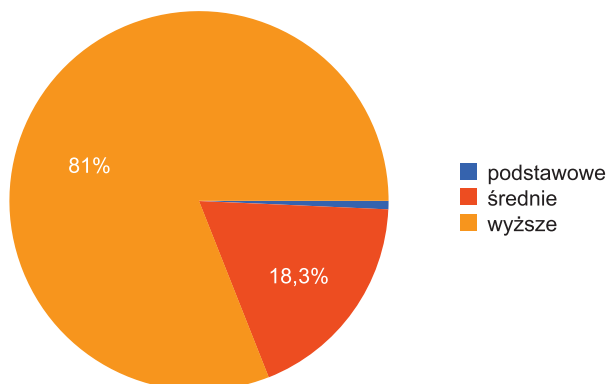
Wstęp

Wraz z wzrostem zamożności mieszkańców określonego terytorium oraz sprawnością zaspokajania ich potrzeb przez władze publiczne zmieniają się postulaty wobec włodarzy. Oczekiwaniem, które ujawnia się wraz z zwiększeniem świadomości społeczeństwa, jest troska o estetykę otoczenia w stopniu wyższym niż tylko zakładającym sprawne usuwanie składowanych odpadów i pewne cykliczne sprzątanie przestrzeni publicznych. Członkowie danej wspólnoty lokalnej zazwyczaj chcieliby również sprawnych działań rządzących także wobec terenów stanowiących własność prywatną innych podmiotów funkcjonujących na danym terenie. Oczekiwanie podwyższenia estetyki ma podstawy zarówno osadzone w trosce o sprawy publiczne, jak i o własny interes. Wiadomo bowiem, że nieruchomości położone w zadbanej okolicy niewątpliwie zyskują na wartości. Zdają się jednak dominować postawy prospołeczne. Opisywaną potrzebę społeczną potwierdzają przeprowadzane badania ankietowe w Łodzi i w Piotrkowie Trybunalskim. Należy przyznać, że zbada-
na przez autora w tym celu grupa społeczna ok. 150 osób nie była reprezentatywna, ankietowani pochodzili głównie z dużego i średniego miasta oraz dominowały w niej osoby z wyższym wykształceniem. Zwraca jednak uwagę fakt, że nikt nie określił troski władz lokalnych o estetykę miejsc publicznych i prywatnych jako sprawę nieistotną, zaś przy bardzo konkretnym pytaniu o finansowanie działań władze lokalnych związanych z estetyką tylko ok. 25% ankietowanych uznało, iż występują pilniejsze potrzeby wydatkowe (zob. wykresy 1–6).



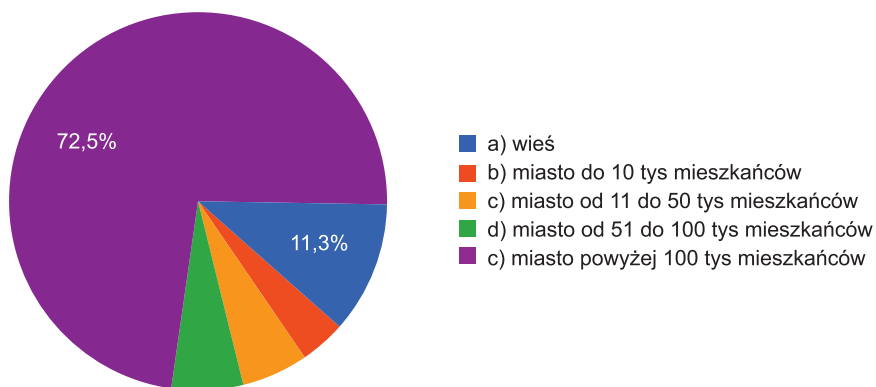
Wykres 1. Wiek (142 odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne.



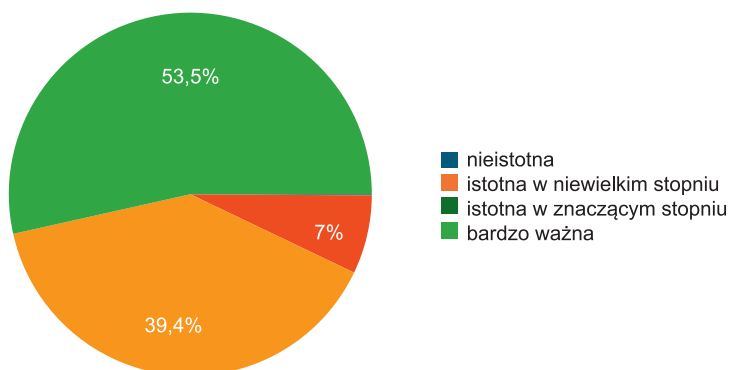
Wykres 2. Wykształcenie (142 odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne.



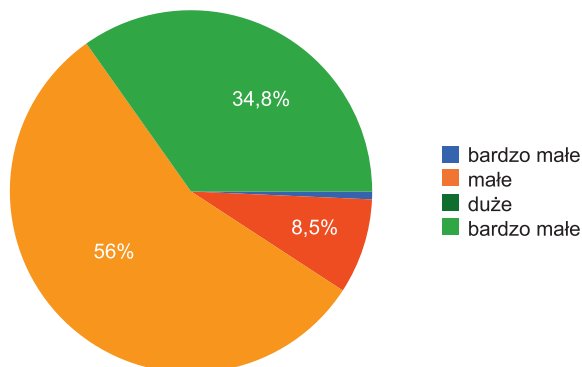
Wykres 3. Miejsce zamieszkania (142 odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne.



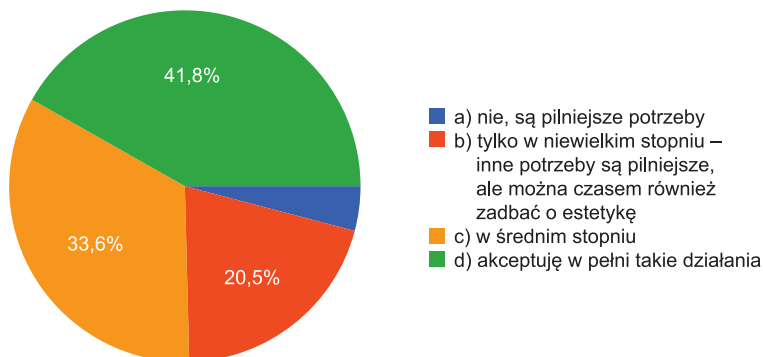
Wykres 4. Troska władz lokalnych o estetykę miejsc publicznych i prywatnych jest dla Ciebie (142 odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 5. Działania mające na celu poprawę estetyki miejsc publicznych mają dla Ciebie znaczenie przy wyborach lokalnych (141 odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 6. Czy zaakceptował(a)by Pan(i) przeznaczenie części środków publicznych na wykup nieruchomości przez władze lokalne, w celu poprawy ich estetyki, wiedząc, że oznacza to albo zwiększenie podatków, albo zmniejszenie finansowania innych zadań władz lokalnych? (141 odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne.

Dopuszczalność ingerencji w prawa do nieruchomości

Konflikt wartości będzie zjawiskiem naturalnym przy dopuszczalności ingerencji władz publicznych w obronie estetyki na nieruchomościach prywatnych. Różne są bowiem oczekiwania estetyczne różnych osób, zaś ewentualna ingerencja w prawa do nieruchomości musi znajdować silną podstawę aksjologiczną, tak aby uznać jej dominację nad gwarantowaną w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP¹ ochroną prawa własności i innych praw rzeczowych. Poszukując tego typu normy ponadustawowej w postanowieniach Konstytucji RP, troskę o estetykę wyprowadzić można z art. 5, w którym jako jedno z podstawowych zadań państwa wymieniono m.in. strzeżenie dziedzictwa narodowego oraz zapewnienia ochrony środowiska narodowego przy kierowaniu się zasadą zrównoważonego rozwoju². Ochronę estetyki można wiązać także z art. 6 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechnienia i równego dostępu do dóbr kultury będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju³. Warto również zwrócić uwagę, że przepisy o podobnym charakterze, choć nieco mniej wymagające od adresatów, nakładające na właścicieli i zarządców budynków obowiązek utrzymania czystości i porządku, zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za zgodne z ustawą zasadniczą⁴. Mimo że przedmiotem orzekania nie były bezpośrednio regulacje dotyczące estetyki, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swojego wyroku wspominał również o ich możliwym umiejscowieniu w normach konstytucyjnych. Podobną opinię w przedmiocie istnienia konstytucyjnych podstaw ochrony estetyki sformułował również Sławomir Zwolak⁵.

Możliwości działania organów administracji

Wspomniane na wstępie oczekiwanie zwiększenia troski o ładny wygląd otoczenia dotyczy w największym stopniu władz gmin: wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – jako organów wykonawczych tych jednostek samorządu terytorialnego, których zakresy działania znajdują się najbliżej obywateli. Warto jednak zauważyć, że ustawodawca wprost nie sformułował wspomnianego obowiązku, którego adresatem byłaby gmina. Trudno z całą pewnością uznać, że mieści się on w pełni w ogólnym obowiązku zapewnienia ładu prze-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² S. Zwolak, *Estetyka w prawie budowlanym*, „Administracja” 2014, nr 3, s. 146.

³ Ibidem.

⁴ Wyrok TK z 5 listopada 1997 r., sygn. akt K 22/97, OTK 1997, Nr 3–4, poz. 41.

⁵ S. Zwolak, op. cit., s. 146.

strzennego z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ czy też w dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy z 13 dnia września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷. Ostatniego z wspomnianych przepisów nie można uznać za dostateczną podstawę prawną skoro jego określenie wynika z ust. 2, który w wyliczeniu przykładowym (poprzedzonym zwrotem „w szczególności”) w siedemnastu rozbudowanych punktach wskazuje na to, jakie sprawy wchodzą w zakres utrzymania czystości i porządku⁸. Brak obowiązku nie oznacza jednak, że gmina działań w rzeczonym obszarze podjąć nie może, działając w granicach swej samodzielności, zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców, którym naprzeciw starają się wyjść dobrze wypełniające swoje zadanie władze jednostek samorządu terytorialnego.

Przykład tego typu aktywności gminy stanowią opisane w „Gazecie Wyborczej” z 14 maja 2024 r. starania władz Poznania, zmierzające do poprawy estetyki kamienic położonych przy ul. Gwarnej⁹. Urzędnicy nazywali swoje działania metodami kija i marchewki. „Kijem” – w ocenie poznańskich urzędników – ma być wykorzystanie przepisów prawa budowlanego, zaś „marchewką” – zwolnienia z podatku od nieruchomości oraz dotacje na remont budynków ujętych nie tylko w ministerialnym rejestrze, ale również w gminnej ewidencji. Jednocześnie opisana w artykule zbiorcza kwota dotacji na rzecz właścicieli prywatnych nieruchomości nie pozwalała na prowadzenie skutecznej i aktywnej polityki miejskiej. Obowiązek zaś zapłaty podatku od nieruchomości nie jest głównym kosztem związanym z władaniem nieruchomością.

Przedstawiony wybór przepisów prawa budowlanego (jako podstawy działań) należy ocenić jako prawidłowy, bowiem wśród różnych rozwiązań prawnych trzeba wybrać to najmniej ingerujące w prawo własności, jednocześnie realizujące planowane założenie. Słuszne jest zatem podjęcie wymuszenia respektowania przez właścicieli, użytkowników wieczystych czy też podmioty zarządzające obiektami budowlanymi obowiązku z art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 2 Prawo budowlane¹⁰, nakazującego m.in. utrzymywać obiekt budowlany w należytym stanie estetycznym. Norma ta przez sądy oraz doktrynę prawa administracyjnego wykładana jest jednak w ścisłym związku z art. 5 ust. 1 pkt 1–7 wspomnianej ustawy¹¹. Trudno zatem z art. 5 Prawa budowlanego

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 399 ze zm.).

⁸ D. Danecka, W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 3, uwaga nr 2.

⁹ Zob. M. Bielicka, *Miasto chce zmusić właścicieli kamienic przy ul. Gwarnej do remontów elewacji. W nietypowy sposób*, <https://poznan.wyborcza.pl/poznan/7,36001,30400308,miasto-chce-zmusic-wlascieli-kamienic-przy-gwarnej-do-remontow.html> (data dostępu: 2.11.2024).

¹⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 725 ze zm.).

¹¹ W. Piątek, *Komentarz do art. 61 ustawy*, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 120.

wiązać większe oczekiwania niż tylko oparte na obowiązkach służących ochronie użytkowników budynku oraz mieszkańców nieruchomości sąsiednich. Do obowiązków, które muszą być wypełniane, zalicza się także te wynikające z ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków bądź objętych ochroną konserwatorską¹². Przepis art. 5 Prawa budowlanego zmierza przede wszystkim do zachowania sprawności technicznej i właściwości użytkowych obiektu¹³. Zawężająca wykładnia przepisu wydaje się uzasadniona wobec istnienia nawiązującej do wspomnianej normy prawnej odpowiedzialności karnej osób obowiązanych do utrzymania obiektu budowlanego uregulowanej w art. 91a w zw. z art. 61 pkt. 1 i 2 Prawa budowlanego.

Naruszenie przepisu art. 61 Prawa budowlanego może mieć jednak także łagodniejsze konsekwencje niż odpowiedzialność karna w postaci nałożenia obowiązku na podstawie art. 66 ust.1 pkt 4 wspomnianej ustawy przez organ I instancji nadzoru budowlanego w drodze decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości wraz z terminem na ich usunięcia. Opisywana sytuacja będzie miała miejsce, gdy obiekt budowlany powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia. Sformułowanie wydaje się zatem sugerować pewną powsięgliwość. Wypada bowiem przyjąć, że już samo oszpecenie otoczenia stanowi rażące naruszenie dbałości o estetykę¹⁴. We wspomnianej decyzji organ nie może jednak zakazać użytkowania obiektu budowlanego do czasu usunięcia wspomnianych nieprawidłowości, jak ma to miejsce w innych wypadkach uregulowanych w art. 66 ust. 1 pkt 1–3 Prawa budowlanego. Decyzja zobowiązująca do usunięcia naruszenia estetyki nie będzie również natychmiast wykonalna i nie może być ogłaszana ustnie. Naruszenie wymienionych w przepisie powinności powoduje jednak obowiązek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu i wydanie związanej z tym decyzji¹⁵. Z punktu widzenia możliwości wydania nakazu nie są istotne przyczyny powstania zaburzenia estetyki, w szczególności bez znaczenia będzie вина lub jej brak po stronie właściciela lub zarządcy obiektu¹⁶. Ciężar dowodu, że doszło do oszpecenia otoczenia, niewątpliwie spoczywa na organie administracji publicznej¹⁷.

Zakres stosowania art. 66 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego stara się ustalić orzecznictwo sądowe. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w jednym ze swoich wyroków, że celem przepisu ma być zapewnienie harmonii między

¹² G. Kuźma, *Komentarz do art. 5 ustawy*, [w:] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 17.

¹³ A. Despot-Mładanowicz *Komentarz do art. 5 ustawy*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 101.

¹⁴ Wyrok NSA o.z. w Szczecinie z 19 listopada 2003 r., sygn. akt SA/Sz 2255/01, Lex nr 1694548.

¹⁵ S. Zwolak, op. cit., s. 148.

¹⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z 7 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 393/20, Lex nr 3028780.

¹⁷ Wyrok NSA o.z. w Szczecinie z 19 listopada 2003 r., sygn. akt SA/Sz 2255/01, Lex nr 1694548.

wyglądem obiektu a otoczeniem naturalnym i stworzonym przez człowieka¹⁸. Z drugiej zaś strony pojawiają się również wyroki, w których sądy administracyjne przyjmują, że nietypowość rozwiązań architektonicznych nie jest równoznaczna z brakiem harmonii z otoczeniem lub obniżeniem estetyki otoczenia¹⁹. Zauważalna jest tendencja od odstępowania przy wszczęciu i prowadzeniu postępowania administracyjnego w kwestii wyłącznie analizy stanu technicznego obiektu²⁰. W praktyce jednak zastosowanie przesłanki jest szczególnie trudne, gdyż ocena estetyki obiektu budowlanego jest wyjątkowo subiektywna i nie można jej badać wyłącznie przez pryzmat naruszenia określonego przepisu techniczno-budowlanego²¹. Można mieć zatem słuszne wątpliwości, czy utrzymanie sprawnego obiektu nieobjętego ochroną konserwatorską utrzymanego w krzykliwej kolorystyce, odbiegającej rażąco od otoczenia, będzie stanowić podstawę do wszczęcia postępowania. Gdzie kończy się architektoniczna prowokacja artystyczna, a zaczyna oszpeccenie okolicy? Stworzenie uniwersalnego szablonu, którym mógłby się posługiwać organ administracji, stwierdzając, że obiekt oszpeca otoczenie, nie jest jednak możliwe²² i przyjąć należy, że w sytuacjach wątpliwych organy administracji budowlanej raczej odstąpią od wszczynania postępowania. Niewątpliwie potrzebne jest stworzenie aktu prawnego, do którego organy administracji mogłyby nawiązywać w swoich decyzjach, albowiem inspektor nadzoru budowlanego nie może wykazać podejścia subiektywnego, indywidualistycznego, opierającego się na stwierdzeniu, iż piękne jest to, co się komu podoba²³. Podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie pewnych wytycznych zazwyczaj w większych miastach jest plastik miejski, choć jeśli dla danego obszaru obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, jego zapisy będą również wiążące dla oceny estetyki obiektu w konkretnej sprawie.

Wady aktualnego stanu prawnego

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, choć niewątpliwie aksjologicznie słuszne, jest jednak obciążone licznymi wadami. Jedną z nich jest zbyt wąskie określenie sąsiedztwa nieruchomości, znacznie węższe niż to, które ukształtowało się w orzecznictwie powstałym na tle art. 144 Kodeksu cywil-

¹⁸ Wyrok NSA o.z. w Rzeszowie z 5 czerwca 2002 r., sygn. akt SA/Rz 77/02, Legalis.

¹⁹ Wyrok NSA z 29 czerwca 1993 r., sygn. akt IV SA 1750/92, Lex nr 10432.

²⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z 18 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Bk 758/16, Lex nr 2201899.

²¹ D. Sypniewski, *Komentarz do art. 66 ustawy*, [w:] D. Sypniewski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 576.

²² S. Zwolak, op. cit., s. 150.

²³ J. Murzydło, *Prawo budowlane a budynki oszpecające otoczenie*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4, s. 96.

nego²⁴. Ocena estetyki konkretnego budynku uzależniona jest silnie od stanu innych budynków znajdujących się w jego najbliższym otoczeniu. Jeśli zatem zaniedbany obiekt będzie znajdował się w otoczeniu budynków tak samo zaniedbanych i nieestetycznych, art. 66 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego nie będzie mógł zostać zastosowany²⁵. Przepis stanowi również rozwiązanie z natury doraźne, eliminujące dane konkretne naruszenie estetyki, w drodze dobrowolnego wykonania konkretnego nakazu, albo też jego realizację poprzez wykonanie zastępcze w egzekucji administracyjnej i obciążenie kosztami właściciela, użytkownika wieczystego czy też zarządcy nieruchomości. Można jednak zaobserwować zjawisko wielokrotnego naruszania estetyki przez dysponującego nieruchomością, który nie interesuje się losami obiektu budowlanego albo też jest nią zainteresowany wyłącznie w kontekście maksymalnych zysków z najmu powierzchni bez większej troski o inwestycje w stan budynku, poza tymi wymaganymi bezwzględnie przez przepisy. Wypada przyjąć, że bez istnienia prawnej ścieżki trwałego pozbawienia go prawa do nieruchomości właściciel nie będzie zainteresowany trwałym usunięciem zaburzenia estetyki, a jedynie bieżącym wykonaniem decyzji.

Kolejną wadą przyjętego rozwiązania jest możliwość wykorzystania przepisów prawa budowlanego wyłącznie do nieruchomości zabudowanych, podczas gdy zaburzenie estetyki otoczenia może pochodzić również z nieruchomości niezabudowanych. Lukę tę zdaje się wykorzystywać jeden z łódzkich przedsiębiorców, właściciel działki położonej przy głównej ulicy w mieście, umieszczając tam rzędy nieestetycznych sławojek²⁶, później zaś również dybów, grożąc następnie urządzeniem tam chlewni²⁷. Ostatecznie zlekceważył on decyzję Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o usunięciu przenośnych obiektów z nieruchomości, a proces trwał na tyle długo, że sprawa została w województwie łódzkim zapamiętana. Wspomniane działania stanowiły i wciąż stanowią element presji na władze miasta, by zaakceptowały plany inwestora. Są jednak przede wszystkim dowodem na nieskuteczność obecnej ustawowej konstrukcji ochrony estetyki, gdy zaburzenie pochodzi z nieruchomości niezabudowanej. Gdyby podobne działania podjęto wobec nieruchomości nieobjętych ochroną konserwatorską, np. przylegających do osiedla ładnych, choć nie zabytkowych willi, sławojki nadal mogłyby stać.

²⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.).

²⁵ J. Murzydło, op. cit., s. 95.

²⁶ Piotr Misztal stawia kolejne drewniane toalety w centrum Łodzi, <https://dzienniklodzki.pl/piotr-misztal-stawia-kolejne-drewniane-toalety-w-centrum-lodzi-zdjecia/ar/c1-14774888> (data dostępu: 2.11.2024).

²⁷ Chlewnia zamiast luksusowego wieżowca w centrum Łodzi?, <https://lodz.tvp.pl/64079019/chlewnia-zamiast-luksusowego-wiezowca-w-centrum-lodzi> (data dostępu: 2.11.2022).

Propozycje zmian

Czy jednak *de lege lata* w opisanej sytuacji możliwe byłoby przymusowe przejęcie nieruchomości przez władze publiczne w celu ochrony estetyki w drodze wywłaszczenia na podstawie art. 112 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁸? Powstaje uzasadniona wątpliwość, czy troska o estetykę może być uznana za cel publiczny, którego realizacja przez władze publiczne jest drugą z przesłanek zgodności aktu wywłaszczenia z Konstytucją RP. Konstytucyjne pojmowanie wywłaszczenia niewątpliwie ogranicza się do publicznoprawnego celu przyszłego wykorzystania nieruchomości²⁹. Nie występuje w nim natomiast kryterium ważności, istotności celu wywłaszczenia w ocenie społecznej³⁰, co nieco łagodziłoby krytykę podejmowania tematu estetyki terenów, mającego dla części społeczeństwa znaczenie drugorzędne. Przy interpretacji pojęcia cel publiczny przez sądy administracyjne dominuje natomiast wykładnia zawężająca³¹, uniemożliwiająca wykorzystanie instytucji wywłaszczenia w drodze analogii. Stosowanie analogii co do instytucji tak dalece ingerujących w prawa obywatelskie budzi również uzasadnione wątpliwości aksjologiczne. Należy też zauważyć, że ogół celów publicznych wymienionych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami zakłada trwałe wykorzystanie przejętej nieruchomości na działalność publiczną. Poprawa estetyki zaś to realizacja pewnej inwestycji siłą rzeczy o charakterze czasowym, zaś po dokonaniu wydatków i zakończeniu remontu czy też budowy nieruchomości dla pomiotów publicznoprawnych stałaby się najczęściej zbędna. Prowadzona na wywłaszczonej nieruchomości działalność o charakterze użyteczności publicznej powinna mieć także z reguły nieprzerwany charakter³². Poprawa estetyki przestrzennej z samej swojej natury wspomnianego kryterium nie spełnia. Należy również zauważyć, że realizacja celu publicznego wymaga wykonania przez podmiot publicznoprawny prawnie określonych zadań na rzecz wspólnoty³³. Trudności zaś z jasnym przypisaniem gminom zadań w zakresie ochrony estetyki przestrzennej zostały już zanalizowane. Trzeba wspomnieć, że przy definiowaniu pojęcia celu publicznego zdaje się dominować teoria normatywna, zgodnie z którą celem publicznym jest tylko to, co ustawodawca w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami albo

²⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.).

²⁹ B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 169.

³⁰ Ibidem.

³¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 24 września 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 460/08, Lex nr 515295.

³² G. Matusik, *Komentarz do art. 6 ustawy*, [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami Komentarz*, Warszawa 2012, s. 65.

³³ Ł. Strzępek, *Granice swobody ustawodawcy w tworzeniu celów publicznych*, „Studia Prawnicze” 2020, nr 1, s. 42.

w innym akcie prawnym rangi ustawowej uznał za cel publiczny³⁴. Trudno zaś przyjąć, iż takowa regulacja ustawowa w przedmiocie estetyki przestrzennej faktycznie istnieje.

Należy więc przyjąć *de lege ferenda* konieczność wprowadzenia rozwiązań chroniących estetykę w szerszym zakresie poprzez wprowadzenie tytułowego „wywłaszczenia estetycznego”. Jak wcześniej wspomniano, troska o estetykę znajduje podstawy w normach konstytucyjnych, wytrzymujących konkurencję z regulacją ochrony własności i innych praw rzeczowych. Pozbawienie nieruchomości odbywałby się niewątpliwie w interesie publicznym, co pozwala również na uznanie jego zgodności z art. 1 ust. 1 protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁵. Rozwiązanie gwarantujące poszanowanie ogólnych reguł prawa (m.in. zapewniona ścieżka odwoławcza spełniająca wymogi art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁶) dopełniłoby realizację wszystkich trzech wymogów przyjętych w wykładni art. 1 ust. 1 protokołu nr 1 dokonanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka³⁷. Ustawodawca dysponuje zatem swobodą wypowiedzi normatywnej realizującej opisywane w publikacji oczekiwania społeczne. Proste jednak rozszerzenie katalogu z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami o cel publiczny, poprawę estetyki również nie rozwiązałoby w pełni problemu, z uwagi na jasno określone kompetencje organów publicznych, jak i trudności z uznaniem troski o estetykę za cel publiczny w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Właściwą drogą będzie zatem stworzenie prawnej możliwości pozbawienia praw rzeczowych do nieruchomości w inny sposób niż poprzez wywłaszczenie regulowane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami w trybie tzw. sądowego wywłaszczenia nieruchomości, wydania wyroku zastępującego oświadczenie woli o zbyciu prawa własności albo innych praw rzeczowych do nieruchomości. Instytucja nawiązywałaby do szerszego od zawartego w ustawie o gospodarce nieruchomościami pojmowania instytucji wywłaszczenia ukształtowanego w orzecznictwie i doktrynie prawa³⁸. Zachowany zostałby wymóg indywidualizacji normy prawnej w drodze indywidualnego aktu stosowania prawa, jak i możliwości obrony ewentualnego pozwanego. Cywilnoprawna droga realizacji uprawnienia przez władze publiczne byłaby również słuszna z uwagi na szerszy niż w sądach administracyjnych zakres kontroli władzy w sądach powszechnych. Pozytywne doświadczenia z kontrolą rozwią-

³⁴ G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości problematyka prawna*, Warszawa 2011, s. 1000.

³⁵ Protokół nr 1 do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175).

³⁶ Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).

³⁷ Zob. M. Nowicki, *Wokół konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 851.

³⁸ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 233.

zywania umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste skłaniają również do akceptacji stosowania procedury cywilnej. Podmiot publicznoprawny w procesie cywilnym musiałby zatem sprostować ciężarowi dowodu i wykazać zaburzanie estetyki przestrzennej przez konkretną nieruchomość, poprzez np. dowód z opinii biegłego urbanisty. Miałby obowiązek również udowodnić brak możliwości przywrócenia estetyki za pomocą mniej dotkliwych środków prawnych, np. co do nieruchomości zabudowanych brak lub tylko powierzchowne wykonywanie decyzji wydanych na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego. Okoliczność powyższą stanowiłaby również niewątpliwa nieskuteczność egzekucji administracyjnej wspomnianych decyzji czy też brak szans na poprawę estetyki przez podmiot dysponujący prawem do nieruchomości na skutek kar pieniężnych, jak i ponowne pogorszenie estetyki nieruchomości po wcześniejszym zastępczym wykonaniu decyzji z art. 66 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego przez władze publiczne.

Nie bez znaczenia dla wyboru postępowania cywilnego jako trybu realizacji uprawnienia są również udane doświadczenia sądów powszechnych z dochodzeniem roszczenia negatoryjnego związanego z immisjami, szczególnie bardziej dostosowane do realiów społecznych pojmowanie sąsiedztwa nieruchomości. Krytykowany w doktrynie brak jasnych kryteriów dobrego sąsiedztwa (wypracowanych z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁹) w orzecznictwie sądów administracyjnych⁴⁰ skłania siłą rzeczy do ostrożności w konstruowaniu drogi administracyjnoprawnej dla instytucji opartej na nieostrych i podlegających wykładni określeniach.

Planowane „sądowe wywłaszczenie estetyczne” musiałoby również być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego, o ile taki dla nieruchomości przejmowanej obowiązuje. Podobnie jeśli przeznaczenie nieruchomości byłoby już określone w decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, sąd rozpoznający pozew byłby związany w opisywanym zakresie ostateczną decyzją administracyjną. Nie sposób bowiem nie zwrócić uwagi na rolę instytucji planistycznych stanowiących podstawowe narzędzie ochrony estetyki w ramach troski o interes publiczny zdefiniowany w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią one jedynie ograniczenie w wykonywaniu prawa własności i innych praw rzeczowych, nie pozwalając na tworzenie obowiązku, gdy ktoś swych praw nie zamierza wykonywać. Zatem raczej zapobiegają przyszłym

³⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130).

⁴⁰ B. Dobkowska, *Zasada dobrego sąsiedztwa – wybrane problemy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 62, s. 148.

potencjalnym naruszeniom estetyki niż likwidują te, które już zaistniały. Również możliwe działania organów administracyjnych w drodze decyzji z art. 59 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie służą zazwyczaj eliminacji naruszenia estetyki. Te bowiem rzadko wiąże się ze zmianą sposobu zagospodarowania nieruchomości.

Można poczynić założenie, że projektowana instytucja tylko w niewielkim stopniu miałaby zastosowanie do nieruchomości lokalowych z uwagi na pewną tożsamość celów z regulacją art. 16 ustawy o własności lokali⁴¹. Przepis ten przyznaje wspólnocie mieszkaniowej prawo żądania sprzedaży lokalu, którego właściciel zalega z opłatami za lokal lub wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo też przez swoje zachowanie czyni uciążliwym korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej. Wspomniane uprawnienie wspólnoty stanowi najpoważniejszą sankcję jaka może spotkać właściciela lokalu, gdy inne łagodniejsze środki nie przynoszą skutku⁴². Może ono znaleźć zastosowanie również nie tylko do działań i zaniechań samego właściciela lokalu, ale również jego domownika, najemcy lub dzierżawcy lokalu⁴³. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z orzecnictwem sądowym zaburzenia estetyki mogą niekiedy prowadzić do utraty zajmowanego lokalu⁴⁴. Sądy za możliwą sytuację uznają też możliwą sprzeczność żądania zbycia nieruchomości lokalowej z zasadami współżycia społecznego⁴⁵. Przy proponowanej konstrukcji „sądowego wywłaszczenia estetycznego” dorobek orzecnictwa powstały na tle art. 16 ustawy o własności lokali mógłby zostać wykorzystany. Pozwoliłoby to na oddzielenie sytuacji, w których powód działa rzeczywiście w interesie ogółu, od tych, gdy naruszenia estetyki miały charakter nadmiernie uznaniowy czy też stanowiłyby wykorzystanie przepisu w zły wierze. Proponowane rozwiązanie, podobnie jak wspomniany art. 16 ustawy o własności lokali, pełniłoby również istotną rolę prewencyjną, skłaniającą do zmiany postępowania, na skutek samej informacji o rozważaniu wykorzystania przepisu w wezwaniu przedsądowym. Nie wymaga rozbudowanej wiedzy psychologicznej poczynienie założenia, że liczba postępowań cywilnych, w których by je umarzano na skutek faktycznego wykonania oczekiwanej poprawy estetyki w toku procesu, byłaby znacząca.

Trudno jednak nie wspomnieć przy proponowanej instytucji o możliwym braku sprawczości władz publicznych podczas korzystania z przejętej w opisany sposób nieruchomości, bowiem estetyka nieruchomości znajdujących się we władaniu podmiotów publicznoprawnych bywa często nienajlepsza. W tym

⁴¹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1048).

⁴² E. Bończak-Kucharczyk, *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Stan prawny i problemy praktyczne w świetle ustawy o własności lokali i innych*, Warszawa 2007, s. 165.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Wyrok SA w Katowicach z 30 marca 2017 r., sygn. akt I ACa 1031/16, Lex nr 2287391.

⁴⁵ Ibidem.

wypadku jednak działać powinny mechanizmy społecznej kontroli władzy publicznej, np. presja społeczna na lokalnych radnych, działalność środków masowego przekazu czy też instytucja budżetu obywatelskiego z art. 5a ustawy o samorządzie gminnym⁴⁶. Zatem trzeba przyjąć, że konstrukcja prawna „sądowego wywłaszczenia estetycznego” musiałaby zakładać również – przy braku realizacji celu wywłaszczenia – roszczenie cywilne o odkupienie nieruchomości przez poprzedniego właściciela w terminie kilku lat liczonych od czasu, w jakim winno nastąpić usunięcie zaburzenia estetyki. Uprawnienie to, zbliżone nieco w swym sensie do wniosku o zwrot nieruchomości z art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zapobiegałoby wywłaszczeniom pozornym z ukrytym zamiarem przekazania wywłaszczonej nieruchomości innym podmiotom nierealizującym celów publicznych związanych z dobrem ogółu⁴⁷. Byłoby ono możliwe do zrealizowania, jeśli estetyka nieruchomości nie uległaby poprawie również po jej wywłaszczeniu. Przywrócenie zaś własności lub innych praw rzeczowych do nieruchomości zakładałoby również pokrycie przez odzyskującego nieruchomość właściciela poniesionych kosztów na estetykę nieruchomości, o ile rzeczywiście zostałyby poniesione ze środków publicznych. Realność zwrotu wydatków przez konkretny podmiot analizowałby sąd wydający wyrok o realizacji prawa odkupu nieruchomości.

Wykaz literatury

- Banaszak B., *Konstytucja RP. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości problematyka prawna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Bończak-Kucharczyk E., *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Stan prawny i problemy praktyczne w świetle ustawy o własności lokali i innych*, Twigger, Warszawa 2007.
- Despot-Mładanowicz A., *Komentarz do art. 5 ustawy*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Danecka D., Radecki W., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Dobkowska B., *Zasada dobrego sąsiedztwa – wybrane problemy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 62.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze, Kraków 2003.
- Kuźma G., *Komentarz do art. 5 ustawy*, [w:] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Matusik G., *Komentarz do art. 6 ustawy*, [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.

⁴⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465).

⁴⁷ B. Banaszak, op. cit., s. 169.

- Murzydło J., *Prawo budowlane a budynki oszpecające otoczenie*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4.
- Nowicki M., *Wokół konwencji europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Piątek W., *Komentarz do art. 61 ustawy*, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Strzępek Ł., *Granice swobody ustawodawcy w tworzeniu celów publicznych*, „Studia Prawnicze” 2020, nr 1.
- Sypniewski D., *Komentarz do art. 66 ustawy*, [w:] D. Sypniewski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Zwolak S., *Estetyka w prawie budowlanym*, „Administracja” 2014, nr 3.

Summary

„Aesthetic expropriation” – its admissibility and demands with regard to future law

Keywords: construction law, real states, competences of municipalities, expropriation, property protection, urban aesthetics.

The aim of this article is to discuss the possible actions that public authorities, particularly local authorities, can take with regard to the aesthetics of the areas under their jurisdiction, in accordance with the current legal framework. It also highlights the growing expectation of a significant proportion of citizens that public authorities should take care of the aesthetics of these areas. The article identifies the legal tools available to meet these expectations and explores the possible actions that can be taken under the law to ensure the safety of people and buildings. It concludes by highlighting the inability to take action in undeveloped areas. Consequently, the article proposes changes to future legislation aimed at providing the public administration with more effective legal means of action without violating the values protected by supra-legal acts.