

Małgorzata Pracka

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego
w Radomiu

ORCID: 0000-0003-3531-8433

m.pracka@uthrad.pl

Prawo zagospodarowania przestrzeni a prawo własności

Wprowadzenie

Przestrzeń postrzegana jest w kategoriach dobra wspólnego, gdyż jej właściwe zagospodarowanie wpływa na wiele obszarów życia człowieka. Uporządkowany i harmonijny rozwój przyczynia się do wzrostu komfortu życia, a to z kolei przekłada się na społecznie akceptowalny proces przekształcania przestrzeni, nawet jeśli prowadzi do naruszania indywidualnych interesów właścicieli. Racjonalne gospodarowanie przestrzenią wiąże się z koniecznością rozstrzygnięcia szeregu kolizji i konfliktów. Prowadzenie polityki przestrzennej nastawione jest bowiem na ochronę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. W procesie planowania przestrzennego istnieje obowiązek respektowania tych wartości z akcentem, że należy je traktować jako podstawę wszelkich działań w zakresie określania przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania i warunków zabudowy poszczególnych terenów¹. Z uwagi na ich aksjologiczne uwarunkowania, z punktu widzenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², zarówno podmioty prywatne, jak i organy administracji publicznej zobowiązane są respektować te wartości, przyjmując je za główny miernik prawidłowości i legalności wykonywania przepisów z zakresu planowania przestrzennego, a tym samym także za dyrektywy interpretacyjne rozstrzygnięć planistycznych oraz kontroli aktów planistycznych³.

¹ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, 2019, Lex.

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 503), dalej jako u.p.z.p.

³ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 15–16.

Działania w ramach ładu przestrzennego nakazują, aby tworzone akty planistyczne gwarantowały takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość, a ponadto uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Wskazana definicja ładu przestrzennego zawarta w u.p.z.p. kładzie nacisk na potrzebę dbałości o odpowiedni zakres i sposoby postępowania w ramach przeznaczania terenów na poszczególne cele, a także ustalanie zasad zagospodarowania i zabudowy terenów, co ma związek np. z zasadą podobieństwa czy kontynuacji funkcji⁴. Celem natomiast zrównoważonego rozwoju definiowanego w art. 3 pkt. 50 ustawy Prawo ochrony środowiska⁵ jest korzystanie z zasobów naturalnych przyrody w taki sposób, aby zachować naturalną równowagę i możliwości odnawiania się przy założeniu, że prowadzone działania nie będą prowadziły do degradacji środowiska naturalnego i jednocześnie będą zapewniały zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych oraz społecznych obywateli. Zasada zrównoważonego rozwoju ma służyć rozwiązywaniu konfliktów między wartościami konkurującymi ze sobą, przy czym jedną z tych wartości jest ochrona środowiska, a drugą wolność gospodarcza oparta na własności prywatnej, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP⁶. Zrównoważony rozwój należy utożsamiać z takimi działaniami, u podłoża których leży założenie, by ingerencja w środowisko była jak najmniej szkodliwa, a korzyści społeczne proporcjonalne i społecznie adekwatne do wyrządzonych szkód⁷.

Oprócz wskazanych wyżej dwóch zasad prawnych w planowaniu przestrzennym uwzględnia się także inne, wysoko cenione wartości, jak np. wymagania urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, walory ekonomiczne przestrzeni czy wreszcie prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego. Nie sposób uznać, że są to wszystkie wymagania, które winny być uwzględnione w procesie gospodarowania przestrzenią, niemniej jednak te wskazane przez ustawodawcę mają zasadnicze znaczenie dla racjonalnego gospodarowania przestrzenią i obowiązek ich respektowania wynikać będzie z przepisów szczególnych zawartych w licznych przepisach prawa materialnego. Nie da się oczywiście chronić wszystkich tych wartości jednocześnie, gdyż w konkretnych działaniach będą one kształtować się różnie⁸.

⁴ M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 25–26.

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.).

⁶ M. Szymańska, *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań gałęzi prawa i polityki rolnej*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” 2016, nr 1, s. 121–136.

⁷ Wyrok NSA z 6 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 306/12, Lex nr 1559690.

⁸ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 36.

W ramach nadzoru administracji przestrzeń jako dobro wspólne wymaga podejmowania takich rozstrzygnięć w obszarze jej zagospodarowania, aby od-suwać zagrożenia lub likwidować skutki naruszeń ładu przestrzennego, co niewątpliwie oddziaływać może w bardzo dotkliwy sposób na inne wartości chronione przez prawo. Dzieje się to z uwagi na ustawową możliwość poświęcenia dla ochrony tego dobra szeregu dóbr indywidualnych. Jako przykład podać można możliwość ograniczenia właściciela w jego zamiarach co do za-budowy własnego gruntu, upoważnienie do nakazania w pewnych warunkach rozbiórki obiektu budowlanego naruszającego ład przestrzenny, nakazania niezbędnych dla przywrócenia ładu przestrzennego zmian i przeróbek⁹. Przy czym konfrontacja między własnością a ładem przestrzennym musi wypadać na korzyść własności, gdyż tylko taka interpretacja zachowuje własność jako prawo podstawowe¹⁰.

W niniejszym artykule analizie poddane zostaną środki prawne, jakie przysługują właścicielowi w sytuacji naruszenia jego uprawnień właścicielskich będących wynikiem władztwa planistycznego gminy. Przedmiotowe rozważa-nia dotyczyć będą oceny regulacji prawnych w tym zakresie zarówno w kon-tekście dochowania konstytucyjnych standardów ochrony prawa własności, jak i konieczności zabezpieczenia realizacji interesu publicznego, co w ramach racjonalnego gospodarowania przestrzenią wymaga równoważenia zaistniałych konfliktów wartości.

Konstytucyjnoprawne gwarancje ochrony prawa własności a władztwo planistyczne gminy

Obowiązek respektowania prawa własności w obszarze planowania prze-strzennego związany jest z konstytucyjną ochroną własności zawartą w art. 21 Konstytucji RP, która podniesiona została do rangi zasady ustrojowej. Wyra-zem tej ochrony jest także art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ustanawiający prze-słanki wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnie chronionych praw i wolności, w tym prawa własności. Mogą być one ustana-wiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony sześciu kategorii interesu publicznego, w tym bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i mo-ralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Determinantą tych ogra-niczeń jest zakaz naruszania istoty wolności i praw. Przepis ten w sposób sa-modzielny i całkowity statuuje zasadę proporcjonalności, której wyrazem jest zakaz nadmiernej ingerencji względem chronionej wartości. Ustawodawca musi

⁹ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 90–91.

¹⁰ Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2, s. 42.

pamiętać o konieczności każdorazowego stwierdzenia rzeczywistej potrzeby ograniczenia, przy czym chodzi tu o środki niezbędne, najmniej uciążliwe i pozostające w odpowiedniej proporcji do przesłanek uzasadniających ograniczenie¹¹. Dodatkowo art. 64 Konstytucji RP wzmacnia ochronę prawa własności wprowadzając ją do gwarancji wolności i praw ekonomicznych. Ustęp 3 tegoż artykułu wskazuje przesłankę formalną ograniczenia (wymóg ustawy) oraz zakreśla maksymalną granicę tej ingerencji poprzez ustanowienie zakazu naruszania istoty prawa własności. Dokonując oceny konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczenia prawa własności, trzeba podkreślić, że istnieje konieczność uwzględnienia przez ustawodawcę zarówno wymagań przewidzianych w art. 64 ust. 3, jak i ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹².

Analiza konstytucyjnoprawnych uwarunkowań ochrony prawa własności prowadzi zatem do wniosku podstawowego, jakim jest potrzeba respektowania tych wytycznych w prawodawstwie dotyczącym planowania i zagospodarowania przestrzennego. Niewątpliwie musi ono także uwzględniać konieczność ingerencji administracji publicznej w gospodarowanie przestrzenią w imię interesu publicznego. Niemniej jednak każde ograniczenie prawa własności, w tym także uzasadnione ochroną praw osób trzecich bądź interesem publicznym, powinno zostać wyrażone w sposób maksymalnie precyzyjny, albowiem jest rozwiązaniem wyjątkowym w stosunku do zasady ochrony własności. Naruszenie przy uchwalaniu planu miejscowego wymogu przestrzegania norm konstytucyjnych wskazujących granice ingerencji prawodawczej w prawo własności skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy¹³. Wyrazem pogodzenia konfliktu wartości zachodzącego w gospodarowaniu przestrzenią jest nakaz uwzględniania zasady proporcjonalności. Konsekwencją jej obowiązywania jest konieczność każdorazowego wykazania przy ograniczaniu praw i wolności, że w inny sposób nie można zapewnić ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju¹⁴. Niewątpliwie rozstrzygnięcie konfliktów między interesami różnych podmiotów a interesami samej wspólnoty samorządowej w procesie stanowienia prawa wymaga każdorazowo wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej. Zachowanie tej równowagi pomiędzy wartościami chronionymi konstytucyjnie i ustawowo wyklucza przy tym zakładanie prymatu interesu ogólnego nad jednostkowym i odwrotnie¹⁵. Zakaz nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności musi być odczyty-

¹¹ Wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 78; wyrok TK z 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 74.

¹² Wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 26.

¹³ Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK 2000, Nr 2, poz. 29.

¹⁴ Wyrok NSA z 27 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1800/19, Lex nr 3012387.

¹⁵ Wyrok NSA z 18 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2118/17, Lex nr 2743017.

wany jako oddziaływanie konieczne, uzasadnione i racjonalne, bo tylko takie jest prawem dopuszczalne. Gospodarowanie przestrzenią w istocie swej wymaga bardzo rozsądnego podejścia, gdyż ma to wpływ na sposób wykonywania prawa własności. Wybory w tym zakresie muszą być próbą pogodzenia wartości i interesów uwzględnianych w planowaniu przestrzennym i chronionych przez prawo.

Ustawowo uregulowana procedura przy uchwalaniu planu miejscowego ma być gwarancją korzystania z władczych kompetencji przez gminę w sposób przemyślany. Konflikt wartości, jaki zachodzi w obszarze władztwa planistycznego, ma być rozwiązywany w taki sposób, aby działania organów gminy zmierzały rzeczywiście, a nie jedynie pozornie do zapewnienia gwarancji ochrony praw osób, których interesy mogą doznać uszczerbku poprzez przyjęcie określonych rozwiązań planistycznych¹⁶. Sprzeczności, jakie pojawiają się w związku z potrzebą ochrony interesu publicznego, muszą być wnikliwie analizowane *in casu*, a przyjęte rozwiązania powinny uwzględniać zasadę proporcjonalności i być wyrazem racjonalnego oddziaływania na prawo własności. Naruszenie interesów indywidualnych jest wprawdzie dopuszczalne, ale musi być niezbędne, konieczne i uzasadnione interesem publicznym przy wykazaniu, że nie da się go zrealizować w inny sposób aniżeli poprzez ingerencję w uprawnienia właścicielskie. Wkraczanie w sferę prawną jednostki bez uwzględnienia tych założeń jest niedopuszczalne i przekracza ramy prawne tej ingerencji.

W ramach władztwa planistycznego gminy niewątpliwie dochodzi do ograniczenia prawa własności w różny sposób i z różnym natężeniem. Nie dzieje się to jednak w sposób dowolny i uznaniowy. Granicą właściwego pojmowania tegoż władztwa pozostają niezmiennie normy konstytucyjne, w szczególności art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zakres władztwa planistycznego gminy należy rozpatrywać w oparciu o trzy determinanty, tj. normy kompetencyjne kreujące władcze kompetencje planistyczne gminy, normy zadaniowe adresowane do gminy i jej organów wskazujące na sposób korzystania z tegoż władztwa oraz publiczne prawa podmiotowe jednostek, w tym w szczególności prawo zabudowy stanowiące emanację prawa własności¹⁷. Gmina może zatem korzystać z przyznanych jej w tym zakresie kompetencji w zakresie przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu, przy użyciu aktu prawnego wiążącego, ale w ściśle określony sposób, stosując założone ramy prawne¹⁸. Ogranicznikiem dla tych kompetencji są chociażby:

¹⁶ Wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Białymstoku z 4 października 2002 r., sygn. akt SA/Bk 472/2002, niepubl.

¹⁷ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 22–37.

¹⁸ W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 6, s. 50–51.

– art. 1 ust. 2 u.p.z.p., wskazujący w sposób przykładowy m.in. wymóg respektowania prawa własności;

– art. 6 u.p.z.p., stanowiący że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, co wiąże się z uwzględnieniem określonych w ustawie Kodeks cywilny granic korzystania przez właściciela z jego własności;

– art. 2 ust. 1 u.p.z.p., stanowiący że ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach¹⁹.

Swoboda planistyczna gminy nie ma zatem charakteru nieokreślonego. Każda ingerencja gminy w prawo własności nieruchomości objętej planem miejscowym wymaga wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego, a następnie uzasadnienia przyjętych rozwiązań planistycznych. Uzasadnienia te nie mogą jednak bazować na założeniu prymatu interesu publicznego nad indywidualnym, gdyż taka optyka patrzenia w ramach władztwa planistycznego jest niedopuszczalna²⁰.

Rozwiązania prawne w zakresie planowania przestrzennego oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Wymaga to wnikliwej analizy przy rozstrzyganiu kolizji na linii prawa indywidualne (interesy obywateli) a interes publiczny. Istota działania zasady wyważania przeciwstawnych interesów opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważenia²¹. Obydwa założenia mają znaczenie pierwszorzędne przy ocenie wprowadzonych rozwiązań planistycznych i ich wpływu na prawo własności. Właściwe pojmowanie zasady wyważenia w gospodarowaniu przestrzenią wymaga przy tym, aby elementy te występowały jednocześnie w każdym konkretnym przypadku ingerencji w prawo własności.

Ograniczenia prawa własności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

Prawo własności ze swej istoty nie jest prawem absolutnym. W ujęciu cywilistycznym dostrzega się tendencję do ujmowania tego prawa w aspekcie społecznym, podkreślając nakaz stałego dążenia do kompromisu między obszarem praw jednostki a wymogami dobra ogółu. Własność należy pojmować nie tylko przez pryzmat zaspokojenia indywidualnych potrzeb jednostki, ale

¹⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 19 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 505/20, Lex nr 3146697.

²⁰ Wyrok NSA z 28 października 2020 r., sygn. akt II OSK 2502/18, Lex nr 3090399.

²¹ Wyrok NSA z 25 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 1048/18, Lex nr 3059081.

ujmować także w kategoriach pełnienia ważnych funkcji ogólnospołecznych²². Do tego ustawowa definicja prawa własności wskazuje na granice wykonywania uprawnień właścicielskich, które kształtowane są m.in. przez przepisy prawa administracyjnego, w tym także z zakresu planowania przestrzennego²³. Wyrazem tego są ustalenia planu miejscowego, który jest instrumentem, przy pomocy którego dochodzi do przeznaczania określonych terenów na różne cele, prowadząc tym samym niejednokrotnie do ograniczeń prawa własności. Skala i zakres tych ograniczeń może przybierać różnorakie formy. Po pierwsze, ograniczenia te mogą dotyczyć korzystania z nieruchomości, przesądzając o tym, że właściciel nie może zmieniać sposobu zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z planem miejscowym, np. poprzez zakaz wznoszenia obiektu budowlanego nieodpowiadającego ustaleniom planu czy też brak możliwości używania i pobierania pożytków ze swojej nieruchomości, jeśli z ustaleń planu miejscowego wynika zakaz rozbudowy lub zabudowy gruntu. Po drugie, w sytuacji przeznaczenia danego terenu na realizację celów publicznych właściciel jest ograniczony w możliwości rozporządzania swoją nieruchomością, gdyż takie przeznaczenie stanowi przesłankę wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne. Po trzecie, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może ustanawiać innego rodzaju ograniczenia w zakresie rozporządzania rzeczą, czego przykładem może być określenie w planie miejscowym zasad i warunków dzielenia terenów na działki budowlane. Podział nieruchomości niezgodny z ustaleniami planu uniemożliwia właścicielowi dokonanie czynności rozporządzających, dotyczących części nieruchomości²⁴.

Status prawny nieruchomości kształtowany jest zatem przez ustalenia planu miejscowego, a w przypadku jego braku – przez ustalenia zawarte w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wprowadzone w planie miejscowym ograniczenie prawa własności musi jednak znajdować uzasadnienie w pozytywnym wyniku testu proporcjonalności, wedle którego należałoby rozważyć, czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, oraz czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na właściciela. Powoduje to jednocześnie konieczność wykazania, że w inny sposób niż poprzez naruszenie konkretnych interesów właściciela nie było możliwości zrealizowania interesu publicznego, co pozwoli dowieść, że przyjęty sposób działania był konieczny (niezbędny) w demokratycznym państwie prawnym.

²² S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2004, s. 163–167; A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace Prawnicze CCLXXXVI” 1972, z. 54, s. 14–15.

²³ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 80 i nast.

²⁴ Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27//00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29.

Rola planisty gminnego pozostaje przy tym również odpowiedni wybór środków do realizacji założonego celu²⁵.

Wszelkie ustawowe ograniczenia prawa własności, w tym również ustalenia planu miejscowego, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, prowadząc tym samym do większego ograniczenia niż to wynika z literalnego ich brzmienia²⁶. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że źródłem tych ograniczeń są przepisy rangi ustawowej, natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt z zakresu prawa miejscowego, mający swoje umocowanie w przepisach u.p.z.p., wykonuje ustalenia ustawowe w tym zakresie²⁷. Warto bowiem podkreślić, że z punktu widzenia konstytucyjnoprawnych ram ochrony prawa własności ustawowa forma ograniczenia nie pozwala na inną interpretację. Zarówno tryb, forma, jak i kryteria tej ingerencji, wraz ze wskazaniem jej treści, muszą mieć podstawę w przepisach rangi ustawowej²⁸.

Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Plan miejscowy, będąc publicznoprawnym instrumentem, przy pomocy którego dokonuje się wiążącego ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, wpływa na sposób wykonywania prawa własności. Wpływ ustaleń planistycznych może przy tym powodować zarówno wzrost, jak i spadek wartości nieruchomości. Oddziaływanie na prawo własności jest zatem nieuniknione, a rolą ustawodawcy jest przede wszystkim zrekompensowanie właścicielowi doznanych szkód z tytułu ograniczenia uprawnień właścicielskich, czego wyrazem jest art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z jego brzmieniem, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 37¹ ust. 1, żądać od gminy albo od władającego terenem zamkniętym, jeżeli uchwalenie planu lub jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja wskazanych roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właści-

²⁵ A. Chorażewska, J. Jagoda, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, nr 10, s. 43–75.

²⁶ Wyrok NSA z 26 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 2496/18, Lex nr 3197456.

²⁷ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 60–61; M. Szewczyk, Z. Leoński, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 49–51.

²⁸ Z. Czarnik, *Prawo własności nieruchomości a granice prawotwórczej samodzielności planistycznej gminy*, „*Casus*” 1999, nr 11, s. 16–19.

cielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

Roszczenie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przysługiwać będzie w przypadku wystąpienia dwóch niezależnych od siebie przesłanek, które powstają w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. niemożność bądź istotne ograniczenie dotychczasowego korzystania z nieruchomości oraz niemożność bądź istotne ograniczenie korzystania w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem z nieruchomości. Korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób oznacza nie tylko faktyczne korzystanie z nieruchomości, ale również potencjalną możliwość wykorzystania nieruchomości w granicach określonych przepisami prawa. Z kolei korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem to korzystanie z nieruchomości w sposób przewidziany w dotychczasowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego²⁹. Ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości, w sposób w który nieruchomość dotychczas była wykorzystywana albo potencjalnie mogła być wykorzystywana zgodnie ze swoim przeznaczeniem, godzi w prawo własności, dlatego jest źródłem przedmiotowego roszczenia³⁰. Już bowiem sama możliwość właściciela wykorzystywania rzeczy w określony sposób jest jego prawem podmiotowym wywodzącym się z istoty prawa własności³¹. To przesądza o tym, że o odszkodowaniu może być mowa w razie wykazania, że na skutek przyjęcia planu miejscowego nie jest możliwa realizacja potencjalnych, ale jednocześnie realnych i konkretnych zamierzeń³².

Zaistnienie odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. związane jest także z powstaniem po stronie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości rzeczywistej szkody, którą należy rozumieć jako uszczerbek majątkowy. Odszkodowaniu podlegają zatem tylko poniesione straty, a nie utracone korzyści. Chodzi o szkodę, która polega na obniżeniu wartości nieruchomości lub która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości. Pojęcie „rzeczywista szkoda” obejmuje także obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem³³, przy czym to na właścicielu lub użytkowniku wieczystym będzie ciążył dowód wykazania, że odszkodowanie za szkodę planistyczną służy naprawie rzeczywistej szkody wynikłej ze zmiany przeznaczenia nieruchomości³⁴.

²⁹ Wyrok SA w Białymstoku z 13 lutego 2020 r., sygn. akt I ACa 758/19, Lex nr 3033408.

³⁰ M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 41–42.

³¹ Wyrok SA w Poznaniu z 8 marca 2021 r., sygn. akt I ACa 237/20, Lex nr 3184424.

³² Postanowienie SN z 22 grudnia 2020 r., sygn. akt II CSK 170/20, Lex nr 3224661.

³³ Wyrok SA w Szczecinie z 7 lutego 2020 r., sygn. akt I ACa 619/19, Lex nr 2937472.

³⁴ Wyrok SN z 9 października 2020 r., sygn. akt III CSK 78/18, Lex nr 3081222.

Istotnym zagadnieniem w kontekście omawiania odszkodowań planistycznych jest możliwość wystąpienia tzw. luki planistycznej wynikającej z bezczynności gminy w przedmiocie braku uchwalenia planu miejscowego. Znaczenie tej zasady przejawia się w tym, że w przypadku „luki planistycznej” należy badać, czy właściciel doznał ograniczeń w możliwości korzystania z nieruchomości na skutek wejścia w życie nowego planu, w stosunku do dotychczasowego jej przeznaczenia, co nie może być utożsamiane z przeznaczeniem funkcjonującym w poprzednio obowiązującym planie w razie naruszenia zasady ciągłości planistycznej. Właściciel nie może bowiem ponosić negatywnych konsekwencji braku aktywności planistycznej gminy. Punktem wyjścia powinno być założenie, że prawo do zabudowy stanowi element prawa własności, natomiast regulacje planistyczne wraz z innymi szczególnymi regulacjami ustawowymi stanowią elementy ograniczenia tego prawa i jako takie nie podlegają wykładni rozszerzającej³⁵.

Negatywne skutki zmian planistycznych, powodujące obniżenie wartości nieruchomości, rekompensowane są właścicielowi także na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. W przypadku zbywania przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, której wartość uległa obniżeniu wskutek uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany, w sytuacji gdy nie skorzystał on z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2, jest on uprawniony do żądania od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Obniżenie wartości nieruchomości zdefiniowane zostało w art. 37 ust. 1 u.p.z.p. i oznacza różnicę między wartością nieruchomości, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego, a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Warto w tym miejscu przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2019 r.³⁶, przez który art. 37 ust. 1 utracił moc, w zakresie w jakim rozumiany był w ten sposób, że pozwalał na ustalenie mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. Powyższe orzeczenie jest niewątpliwie wyrazem zabezpieczenia interesów właścicieli nieruchomości przed niekorzystnymi skutkami działania organów administracji publicznej i dochowaniem standardów konstytucyjnej ochrony prawa własności.

Roszczenia przewidziane w art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p. są traktowane przez ustawodawcę w sposób równorzędny i mogą być zgłaszane przez właściciela wedle swojego wyboru. Przesłankami decydującymi o ich zastosowaniu jest wystąpienie różnicy stanu faktycznego (korzystanie) lub prawnego (przezna-

³⁵ Wyrok SA w Krakowie z 27 lutego 2020 r., sygn. akt I ACA 530/19, Lex nr 3021031.

³⁶ Wyrok TK z 22 maja 2019 r., sygn. akt SK 22/16, Dz.U. z 2019 r., poz. 1009.

czenie) nieruchomości związanej z uchwaleniem planu lub jego zmianą³⁷. Podkreślenia wymaga przy tym kwestia czasowego ich obowiązywania. Termin wymagalności roszczeń liczy się od dnia wejścia w życie planu miejscowego, przy czym wobec braku uregulowań szczegółowych w u.p.z.p. termin przedawnienia dla roszczeń wskazanych w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. należy oceniać wedle zasad ogólnych z art. 118 ustawy Kodeks cywilny, tj. 6 lat, za wyjątkiem podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, dla których termin ten wynosi 3 lata. Zwraca przy tym uwagę pewna niekonsekwencja ustawodawcy, który dla roszczeń z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. wskazuje 5-letni termin ich dochodzenia, różnicując w ten sposób sytuację prawną właścicieli nieruchomości.

Pewnym zabezpieczeniem interesów właścicieli nieruchomości jest obowiązek realizacji przez gminę roszczeń wskazanych w art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p. w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie, o ile strony nie poczynią w tym zakresie odmiennych ustaleń. Negatywnie natomiast należy ocenić regulację, wedle której spory w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1–3 i ust. 5 u.p.z.p., rozstrzygają sądy powszechne, co przesądza o ich cywilnoprawnym charakterze, jednak nie chroni dostatecznie interesów właścicieli przed uchylaniem się gmin od ich zaspokojenia. Kosztocłonność i czasocłonność takich postępowań sądowych stawia właścicieli w sytuacji niekorzystnej, gdyż to oni w głównej mierze ponoszą skutki aktywności planistycznej gminy i to na nich ustawodawca przerzucił ciężar udowodnienia przed sądem zasadności swoich roszczeń. W tym kontekście uznać należy, że obowiązujące regulacje prawne nie chronią należycie interesu właścicieli dotkniętych władztwem planistycznym, nie realizując tym samym postulatu równowagi wartości, co jest jedną z wytycznych właściwego organizowania przestrzeni. Wystarczyłoby zatem, aby w przypadku zaistnienia sporu między stronami właściciel był uprawniony do żądania wydania decyzji administracyjnej, której zasadność mógłby kwestionować w procedurze odwoławczej i sądownoadministracyjnej.

Kluczowe znaczenie dla zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych ma także brzmienie art. 37 ust. 11 u.p.z.p.³⁸, zgodnie z którym wartość nieruchomości określa się:

1) w sytuacji, gdy na skutek uchwalenia planu miejscowego dla terenów dotychczas nieobjętych takim planem albo nieobjętych obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym niemożliwe lub istotnie ograniczone stało się dalsze faktyczne użytkowanie terenu i gruntu w sposób zgodny z mającym miejsce w dniu uchwalenia planu miejscowego faktycznym użyt-

³⁷ Wyrok SA w Rzeszowie z 18 czerwca 2019 r., sygn. akt I ACa 504/18, Lex nr 2784370.

³⁸ Przedmiotowy artykuł został zmieniony ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1566).

kowaniem – wyłącznie faktycznego użytkowania terenu i gruntu oraz dostępu do istniejących w dniu wejścia w życie planu miejscowego dróg publicznych, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, elektroenergetycznych, gazowych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych;

2) w sytuacji, gdy na skutek zmiany planu miejscowego lub uchwalenia planu miejscowego dla terenu objętego obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone – dotychczasowego przeznaczenia wynikającego z planu miejscowego, który jest zmieniany lub uchylany.

Przedmiotowa regulacja, mimo uszczegółowienia zasad szacowania wartości nieruchomości, nie ma jednak charakteru wyczerpującego, bo nadal zastosowanie znajduje art. 37 ust. 12 u.p.z.p., wedle którego do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych zawarte zostało odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁹. Ustalenie zasad szacowania nieruchomości w opisany sposób wpłynie niewątpliwie na ograniczenie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w stosunku do takich sytuacji, w których właściciel faktycznie nie wykorzystywał nieruchomości, np. do celów inwestycyjno-budowlanych, choć potencjalnie miał taką możliwość. Brak wydanej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uniemożliwi mu dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, co należy ocenić negatywnie z punktu widzenia zarówno standardów ochrony prawa własności, jak i brzmienia samych przepisów u.p.z.p., skoro art. 6 ust. 1 u.p.z.p. wskazuje, że każdy ma prawo – w granicach określonych ustawą – do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie m.in. z warunkami ustalonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a spełnienie wymagań zawartych w art. 61 u.p.z.p. uprawnia do uzyskania takiej decyzji, przy czym przepisy nie wskazują innych uwarunkowań w tym zakresie. Dodatkowo zachodzi sprzeczność z brzmieniem art. 36 ust. 1 u.p.z.p., który nie ogranicza możliwości uzyskania odszkodowania w stosunku do nieruchomości potencjalnie możliwych do inwestycyjnego wykorzystania. To sprawia, że ochrona interesów właścicieli może być niekiedy iluzoryczna, a doznane ograniczenie prawa własności pozbawione przymiotu racjonalnego i wyważonego działania ustawodawcy.

Skutkiem wejścia w życie planu miejscowego może być także wzrost wartości nieruchomości, czego wyraz dał ustawodawca w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., przewidując możliwość naliczenia przez gminę renty planistycznej. Przesłan-

³⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1899).

ki jej ustalenia sprowadzają się do wzrostu wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie planu miejscowego oraz zbycia nieruchomości przed upływem 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Zwraca przy tym uwagę administracyjny tryb procedowania w sytuacji jej naliczenia.

Podsumowanie

Plan miejscowy pełni funkcje kształtujące planowanie przestrzeni i jest publicznoprawnym instrumentem, przy pomocy którego organy administracji publicznej dokonują konkretyzacji uprawnień właścicielskich i niejednokrotnie zawężają społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości. Mimo wyposażenia gmin we władcze kompetencje w zakresie kształtowania przestrzeni i oddziaływania na prawo własności, interpretacja władztwa planistycznego nie może być dokonywana w sposób arbitralny. Nie mają bowiem uzasadnienia prawnego jakiegokolwiek założenia przyznające pozycję uprzywilejowaną interesowi publicznemu nad indywidualnym i odwrotnie. Granica właściwego pojmowania władztwa planistycznego musi uwzględniać założenia zasady proporcjonalności, która warunkuje legalność wprowadzonego ograniczenia prawa własności.

Nakaz uwzględniania konstytucyjnej ochrony prawa własności, która na gruncie gospodarowania przestrzenią nabiera realnego kształtu, stał się przyczynkiem do wprowadzenia środków prawnych gwarantujących właścicielowi możliwość zrekompensowania doznanych uszczerbków w wyniku ustaleń planistycznych. Winny one gwarantować jak najmniej dotkliwe i uciążliwe oddziaływanie na prawo własności przy założeniu, że ingerencja w uprawnienia właścicielskie pozostanie w racjonalnej proporcji do zamierzonych celów. Wrazem tych założeń jest przede wszystkim art. 36 u.p.z.p., który wprowadza mechanizmy kompensujące dla właściciela. O ile sama regulacja co do zasady odpowiada standardom demokratycznego państwa prawnego, to już kierunek zmian legislacyjnych w tym zakresie zmierza do zawężania możliwości żądania rekompensaty, czego przykładem jest chociażby art. 37 ust. 11 u.p.z.p. Sam tryb cywilnoprawnego procedowania przy domaganiu się kompensacji za doznane ograniczenia planistyczne wraz z przeniesieniem sporów do rozstrzygania przez sądy powszechne powoduje, że kompensata z tego tytułu może być niekiedy iluzoryczna, bo odroczone w czasie i wymagająca zaangażowania finansowego po stronie właściciela. Oceny tej nie zmienia zastosowany w ustawie 6-miesięczny termin na zaspokojenie roszczeń przez gminę i zabezpieczenie obowiązku ewentualnej zapłaty odsetek na rzecz właściciela. Warto bowiem podkreślić, że administracyjny tryb procedowania w tym zakresie, przy braku możliwości dojścia do porozumienia w sposób ugodowy między stronami, speł-

niałby – w ocenie autorki niniejszego artykułu – postulat racjonalnego ustawodawcy i byłby gwarancją dochowania konstytucyjnych standardów, tym bardziej że dla naliczenia renty planistycznej przewidziano w ustawie konieczność wydania decyzji administracyjnej.

Dokonana analiza ograniczeń prawa własności w granicach przysługującego władztwa planistycznego gminy pozwala na potwierdzenie dochowania wytycznych konstytucyjnych, choć niektóre założenia kompensacyjne, wcześniej wskazane, wymagałyby doprecyzowania, aby unikać zarzutu niewłaściwego korzystania z władztwa planistycznego, co często ma swoje oparcie w rozstrzygnięciach sądowych.

Wykaz literatury

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Chorażewska A., Jagoda J., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, nr 10.
- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, „*Państwo i Prawo*” 1995, nr 6.
- Czarnik Z., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2006, nr 2.
- Czarnik Z., *Prawo własności nieruchomości a granice prawotwórczej samodzielności planistycznej gminy*, „*Casus*” 1999, nr 11.
- Gdesz M., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.
- Jarosz-Zukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer 2019.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Wyd. UŚ, Katowice 1984.
- Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „*Samorząd Terytorialny*” 2014, nr 4.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 1996.
- Szewczyk M., Leoński Z., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Branta, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Szymańska M., *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań gałęzi prawa i polityki rolnej*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” 2016, nr 1.
- Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace Prawnicze CCLXXXVI*” 1972, z. 54.

Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Summary

The law of spatial development and the right of ownership

Keywords: law of spatial development, space, ownership, real estate, local plan.

Spatial management is an extremely complicated and conflicting process. This conflict results primarily from the need to secure the implementation of the public interest, which cannot be achieved without interfering with the real estate owners' rights. The right of spatial development is to be an expression of the reconciliation of these interests, assuming that any interference with property rights must be justified by law, and all manifestations of the primacy of the public interest over the individual interest are unjustified.

The key public-law instrument by which the binding determination of the rules of land development is made is the local spatial development plan. Its findings shape the way of exercising the right of ownership and affect the economic value of the real estate. However, the owner is provided with legal protection measures, with the help of which he can claim compensation for the damage suffered as a result of the municipality's planning activity.

The purpose of this article is to analyze and evaluate legal measures in terms of securing the interests of real estate owners in the context of upholding constitutional standards for the protection of property rights. Shaping space with the help of a local spatial development plan, on the one hand, must fulfil the postulate of rational organization of space, balancing the existing conflicts of values, on the other hand, it can't infringe the principle of the protection of property.

