

Sławomir Zwolak

Ochrona prawa własności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

Protection of property rights in the local spatial development plan

I. WSTĘP

Jednym z podstawowych instrumentów kształtujących proces zagospodarowania przestrzeni jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹. Uchwalenie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², zmieniającą poprzednią ustawę z 7 lipca o zagospodarowaniu przestrzennym³, podyktowane było to przede wszystkim zapewnieniem ładu przestrzennego i usprawnieniem procesów inwestycyjnych nawet kosztem pewnych ograniczeń prawa własności. W tym celu zmniejszono udział właścicieli w procesie planistycznym, bez możliwości realnego oddziaływania na kształt przyszłego dokumentu. Ustanawiając w zakresie mpzp jednolitą konstrukcję uwag w miejsce poprzednich instrumentów ochrony praw właścicielskich typu: zarzut i protest. W związku z tym powstaje pytanie, czy

rozwiązania ustawodawcy są wystarczające dla ochrony prawa własności.

II. OCHRONA PRAWA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Z istoty konstytucyjnie chronionego prawa własności wynika możliwość szerokiego korzystania z nieruchomości gruntowych. Ochrona prawa własności jest konstytucyjną powinnością państwa, urzeczywistnianą zarówno przez działania o charakterze prawodawczym poprzez ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określając granice prawa własności oraz faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby⁴. Wyrażona w Konstytucji RP zasada ochrony własności (art. 21 ust. 1) stanowi istotny element demokratycznego państwa prawnego⁵, a jego

¹ Dalej mpzp.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2012 Nr 0, poz. 647.

³ Dz.U. z 1994 Nr 89, poz. 415.

⁴ Orzeczenie TK z 12.01.1999 r., P 2/98, Dz.U. z 1999 Nr 3, poz. 30.

⁵ Orzeczenie TK z 25.02.1999 r., K 23/98, OTK 1999, 2/25.

relacja z art. 64 ust. 3 Konstytucji określa szczegółowe normy dotyczące ochrony prawa własności, stanowiąc o granicach tego prawa, a mianowicie, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zakres ograniczeń prawa własności musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności, wskazując na wartości, których ochrona usprawiedliwiać może pewne ingerencje w prawo własności⁶. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Odnosi się wprawdzie bezpośrednio do ustawodawcy, jednak gmina kształtując plan musi tę regułę respektować. Wobec powyższego zarówno art. 31 ust. 3, jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji można wyprowadzić przesłankę dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności, tj. wymóg podstawy ustawowej dla takich ingerencji⁷.

Regulacją uzupełniającą konstytucyjne unormowanie własności jest art. 140 k.c., w którym w najpełniejszy sposób określono zakres treści prawa własności. Zakres ten stanowią trzy wyznaczniki: 1. przepisy ustaw, 2. zasady współżycia społecznego, 3. społeczno-

gospodarcze przeznaczenie danej własności. Ze sformułowania art. 140 k.c., wynika że granice własności wyznaczają nie poszczególne przepisy, lecz całokształt obowiązującego ustawodawstwa. Mogą to być zarówno przepisy prawa cywilnego, jak i przepisy innych działów prawa, przede wszystkim prawa administracyjnego⁸. Tak więc można stwierdzić, że w prawie cywilnym zawarta jest konstrukcja wyjściowa prawa własności, ale jego treść kształtowana jest przez cały system prawny, a przede wszystkim przez przepisy prawa administracyjnego, co widoczne jest w ramach problematyki mpzp⁹.

Należy zaznaczyć, że większość regulacji określających granice prawa własności ma charakter publicznoprawny i mieści się w systemie prawa administracyjnego. Przepisy tego działu, określają dopuszczalny zakres, sposób jaki i warunki korzystania przez właściciela z jego rzeczy zwłaszcza nieruchomości. Ustalają niejednokrotnie wiążące właściciela nakazy i zakazy, a nawet w pewnych sytuacjach zezwalają również na całkowite lub częściowe pozbawienie własności¹⁰. Szczególne znaczenie dla kształtowania sposobu korzystania z własności nieruchomości mają przepisy ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym art. 6 ust. 2 stanowiący istotną dyrektywę interpretacyjną w procesie planowania i zagospodarowania przestrzeni na rzecz uprawnień właścicielskich. Wskazuje na uprawnienia właściciela nieruchomości

⁶ Orzeczenie TK z 12.01.1999 r., P2/98, Dz.U. z 1999, Nr 3, poz. 30.

⁷ S. Jarosz-Zukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 176.

⁸ Por. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 73-75.

⁹ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 224-225.

¹⁰ Por. K. Winiarski, *Własność a zakres władztwa planistycznego*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 108-109.

do prawa zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w mpzp oraz do ochrony interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. W kontekście owego przepisu należy zwrócić uwagę na jego aspekt wolnościowy, przyjmując że elementem prawa własności jest wolność zagospodarowania terenu¹¹. Wyodrębniona w ten sposób zasada wolności zagospodarowania terenu wynikająca z konstytucyjne chronionego prawa własności¹², ma służyć ochronie jednostki przed niedozwoloną ingerencją w sferę jej praw.

III. INGERENCJA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO WE WŁASNOŚĆ NIERUCHOMOŚCI

Ingerencja za pośrednictwem mpzp w sposób wykonywania prawa własności nieruchomości dokonuje się przede wszystkim poprzez podkreślenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów. Skutkuje to prawnym ograniczeniem lub wyłączeniem określonych sposobów wykonywania prawa własności¹³. Jako przykład można podać przyjęcie założeń w planie miejscowym w myśl których, obowiązuje zakaz realizacji inwestycji określonego rodzaju, oraz rodzaj dopuszczalnej zabudowy z odpowiednimi

parametrami i warunkami inwestycji. Należy więc przyznać, że ustalenia planu miejscowego w sposób ewidentny ingerują bezpośrednio w sferę prawa własności, ale również w sferę wolności, praw i obowiązków obywateli, przesądzając ponadto o jakości ich życia¹⁴. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 15 ust. 2 i 3 określa dopuszczalny zakres ingerencji, za pośrednictwem planu miejscowego, w prawo własności. Zdarza się niekiedy że ustalenia zawarte w planie miejscowym prowadzą do nadmiernej ingerencji w prawo własności bezpodstawnie ograniczając sposób bądź zakres korzystania z tego prawa¹⁵. Wynikające z mpzp ograniczenia w wykonywaniu prawa własności, mogą być na tyle daleko idące, że korzystanie z nieruchomości względnie jej części, w sposób odpowiadający atrybutom własności i zgodnie z interesem właściciela, może stać się istotnie utrudnione lub wręcz niemożliwe. Właściciel nieruchomości może zagospodarować swoją działkę jedynie w taki sposób, jak wynika to z przeznaczenia nieruchomości określonej w mpzp¹⁶. Ustanawiane ograniczenia w zakresie rozporządzania rzeczą, mogą wpływać na prawa właściciela, określając np. zasady i warunki dzielenia terenów na działki budowlane. Mimo często używanych w planach miejscowych sformułowań „dopuszcza się”, „zezwała się” nie moż-

¹¹ Por. W. Jakimowicz, *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, Samorząd Terytorialny 2005, Nr 6, s. 47.

¹² Wyrok NSA z 17.04.2008 r., II OSK 421/07, LEX nr 469210.

¹³ M. Szewczyk, *Granice ingerencji administracyjnej w prawo własności nieruchomości* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 124.

¹⁴ E. Olejniczak-Szałowska, *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1995, t. LII, s. 76.

¹⁵ M. Pracka, *Podstawowe sfery publicznoprawnych ograniczeń w zakresie korzystania i rozporządzania własnością nieruchomości*, Lublin 2011, s. 200 -rozprawa doktorska, maszynopis powielany.

¹⁶ Por. E. Ura, K. Haliniak, *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maj 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 450-451.

na interpretować ich jednak jako wskazanych zachowań dozwolonych właścicielowi. Taka interpretacja prowadziłaby do pozytywnego definiowania treści prawa własności, co wydaje się nie do pogodzenia z jego istotą i byłaby sprzeczna z zasadami konstytucyjnymi. Ustalenia mpzp nie rozszerzają uprawnień właścicielskich lecz ograniczają prawa właściciela wyznaczając możliwość korzystania z niej¹⁷. Szczególny podział postanowień planów miejscowych odnoszących się do zakresu prawa własności wprowadza K. Winiarski dzieląc je na:

1. Postanowienia bezpośrednio kształtujące pozycje adresata, jego prawa i obowiązki, dotyczące ograniczenia sposobu zabudowy i zagospodarowania terenu.
2. Postanowienia, których realizacja następuje w wyniku konkretyzacji dokonanej w drodze oddzielnego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, ingerującej w prawo własności np. decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości¹⁸.

Postanowienia regulujące kwestie związane z ograniczeniami w korzystaniu z prawa własności, a zwłaszcza te postanowienia, które ustalają lokalizację inwestycji celu publicznego, mogące stanowić podstawę wywłaszczenia nieruchomości, powinny być konstruowane ze szczególną ostrożnością. Wywłaszczenie bez wątpienia prowadzi do naruszenia istoty własności, zwłaszcza jeśli polega na pozbawieniu tytułu własności¹⁹. Plan miejscowy powinien zawierać uzasad-

nienie ingerencji we własność nieruchomości dla realizacji określonych celów publicznych. W szczególności gmina powinna rozpatrzyć, czy ingerencja we własność nawet usprawiedliwiona nie spowoduje konieczności poniesienia niewspółmiernych do zakładanego efektu kosztów, mogących godzić w interes publiczny np. odszkodowanie²⁰.

IV. MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO JAKO OGRANICZENIE PRAWA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Mpzp jest aktem prawa miejscowego. Treścią ustaleń planu miejscowego jest sposób wykonywania i zakres przysługujących właścicielowi uprawnień, wynikający z uchwały rady gminy zawierającej przeznaczenie poszczególnych nieruchomości. W jego treści następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczanie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ustalenia te kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Ukształtowany w ten sposób przedmiot planu miejscowego oznacza, że jego regulacje stanowią ograniczenia prawa własności²¹. W świetle Konstytucji, wszelkie ograniczenia prawa własności dopuszczalne są wyłącznie w drodze ustawy. Zatem konstrukcja ograniczenia prawa własności w drodze planu miejscowego jako aktu prawa miejscowego budzi w literaturze przedmiotu uzasadnione kon-

¹⁷ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005, s. 56-57.

¹⁸ K. Winiarski, *Własność a zakres władztwa planistycznego...*, s. 111-112.

¹⁹ M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 657.

²⁰ K. Winiarski, *Własność a zakres władztwa planistycznego...*, s. 114.

²¹ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy...*, s. 226.

trowsje. Zmusza to do postawienia pytania, czy ustawodawca nie naruszył konstytucyjnej zasady nakazującej, by ograniczenia własności mogły być dokonywane wyłącznie przez akty rangi ustawowej.

Plan miejscowy w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest swoistym przepisem gminnym, który w hierarchii źródeł prawa nie jest ustawą w rozumieniu art. 140 k.c. i art. 64 ust. 3 Konstytucji i jako taki nie może kształtować prawa własności. Dla uzasadnienia takiego stanowiska *Z. Czarnik* wskazuje na charakter przepisu, z którego wynika że treść prawa własności jest różnie kształtowana w zależności danego terytorium. W konsekwencji może to prowadzić do zróżnicowania w porządku prawnym statusu prawnego właściciela w zakresie ograniczeń własności nieruchomości. Zauważa że stan taki jest nie do pogodzenia z punktu widzenia aksjologii systemu prawnego, albowiem narusza konstytucyjny postulat równości każdej własności.²² Na potwierdzenie tego stanowiska *M. Szewczyk* podkreśla, że konstytucyjnie i ustawowo ukształtowanego prawa własności, nie można modyfikować na podstawie aktów prawnych niższych rangą niż ustawy²³. Również *Z. Niewiadomski* dopuszcza możliwość podważenia konstytucyjności tych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które upoważniają gminę do ograniczenia wykonywania prawa własności²⁴. Należy pa-

miętać, że konstytucyjność ograniczenia prawa własności w drodze aktu miejscowego została zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził że sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, od której przewiduje się odstępstwa na rzecz konstytucyjnie dopuszczalnej ingerencji ustawowej. Nie może być regulowana w aktach podustawowych²⁵. A zatem ustalenie i przesądzenie pozaustawowego charakteru planu miejscowego zmusza do uniknięcia interpretacji, że ograniczenie prawa własności następuje przez akt miejscowy. Przyjmuje się więc, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ogranicza prawo własności, a plan jest tylko aktem wykonującym ustawę oraz inne ustawy materialne np. prawo ochrony środowiska²⁶. Zabieg taki intelektualnie interesujący jest jednak konsekwencją dostrzeżenia trudności, jakie pojawiają się w myśleniu o przesunięciu planu ze sfery prawotwórstwa do wykonawstwa. Określając w taki sposób plan jako rodzaj decyzji wykonawczej *Z. Czarnik* wskazuje na trudność tej koncepcji, a zwłaszcza na niemożliwość pomieszczenia tak specyficznej decyzji wykonawczej w ramach przysługujących podmiotom środków prawnych do jego kwestionowania²⁷. Należy przychylić się do stanowiska głoszącego że obowiązujący porządek prawny wskazuje na niekonstytucyjność rozwiązań przyjętych w ustawie i wezwania ustawodawcy do jednoznacznego określenia charakteru

²² *Z. Czarnik, Prawo własności nieruchomości osoby fizycznej a granice prawotwórczej samodzielności gminy*, Casus 1999, Nr 11, s. 17.

²³ *M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz – Poznań 2002, s. 51.

²⁴ *Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Warszawa 2003, s. 102.

²⁵ Orzeczenie TK z 11.05.1999 r., P 9/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 75.

²⁶ *Ustawa o planowaniu...*, red. Z. Niewiadomski, s. 61.

²⁷ *Z. Czarnik, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, ZNSA 2006, Nr 2, s. 47-48.

prawnego planu i sposobu rozumienia do istniejących w prawie reguł.

V. ŚRODKI OCHRONY PRZED INGERENCJĄ W PRAWO WŁASNOŚCI

System ochrony interesu właściciela przed ingerencjami władzy publicznej został ukształtowany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako mechanizm kwestionujący akty tworzenia prawa, związany z zaskarżeniem uchwał lub zarządzeń wydanych przez określone podmioty. Ustawowe uregulowania określające tryb podejmowania uchwały przyjmującej plan, wskazują również na nieokreślone władztwo gminy do ustalania zasad przeznaczenia terenu objętego planem. Taki zakres regulacji pozostawia gminie duży zakres swobody w oddziaływaniu na własność, a przecież gmina jest jednym z uczestników obrotu prawnego (właścicielem), która nie powinna co do zasady posiadać możliwości wpływania na własność innych podmiotów.²⁸ Podmiotowość publicznoprawna gminy uprawnia ją do władczego wpływania na sytuację prawną właścicieli objętych planem miejscowym. W tym stosunku prawnym gmina zajmuje pozycję dominującą, aczkolwiek ograniczoną przepisami prawa. Ograniczenie jej władztwa planistycznego będzie stanowił charakter prawa przysługującego osobie władającej nieruchomością²⁹.

Wobec przypadków ograniczeń związanych z mpzp właściciele nieruchomości zostali wyposażeni w instrumenty do kwestionowania przyjętych ustaleń w planie miejscowym kształtującym uprawnienia właścicielskie.

Zasadniczo pierwszym środkiem ochrony interesów właścicieli jest podanie do publicz-

nej wiadomości przez wójta, (burmistrza, prezydenta), informacji o przyjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego wraz z określeniem formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu, nie krótszego niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Do obliczania terminów wobec braku zamieszczenia przez ustawę szczegółów dotyczących obliczania terminu znajdują w tym miejscu zastosowanie odpowiednie przepisy K.p.a. Wnioski złożone po upływie terminu pozostawia się bez rozpatrzenia. Ustawa normuje obowiązkową formę ogłoszenia w postaci obwieszczenia oraz ogłoszenia w prasie miejscowej dostępnej na terenie obejmującej obszar gminy a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Składanie wniosków może nastąpić w dowolnej formie w taki sposób, aby zostały utrwalone i skierowane do rozpatrzenia. Wniosek taki ma stanowić część dokumentacji planistycznej przekazywanej następnie wojewodzie do oceny zgodności z przepisami prawa. Podkreślić należy, że kierowane wnioski na etapie sporządzenia planu nie mają charakteru wiążącego dla wójta, ale ma obowiązek ich rozpatrzenia. Niewłaściwe ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego i pominięcie poszczególnych wniosków skutkuje w rozumieniu art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym bezwzględną nieważnością uchwały w całości lub części.

Kolejnym środkiem ochrony praw właściciela jest możliwość wpływania na treść planu miejscowego w toku dyskusji publicznej nad przyjętymi w planie rozwiązaniami, czasie wyłożenia przez wójta, projektu planu do pu-

²⁸ *Ibidem*, s. 48.

²⁹ M. Tetera, *Władztwo planistyczne w stosunkach sąsiedzkich gmin*, Samorząd Terytorialny 2003, s. 12-13.

blicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. Ustawodawca co do formy przeprowadzenia dyskusji pozostawia wójtowi, pełną swobodę, z zastrzeżeniem powszechności dostępu i nieograniczonego udziału w dyskusji³⁰. Wyłożenie projektu planu miejscowego do publicznego wglądu ma zapewnić prawo do zgłaszania uwag do projektu planu miejscowego. Uwagi mają charakter formalny i winny być wniesione w formie pisemnej lub w postaci elektronicznej. Przesłanką merytoryczną wniesienia uwag do projektu planu miejscowego jest za kwestionowanie przez wnoszącego ustaleń planu miejscowego. Nie przewiduje się legitymowania przez wnoszącego interesem prawnym dla jego wykazania lub naruszenia³¹. Uwagi do projektu planu miejscowego można wnieść w imieniu własnym lub ogólnym. Wnoszący nie musi powoływać się na prawo własności i na fakt zamieszkania lub siedziby na obszarze objętym planem. Uwagi mogą dotyczyć meritum planu miejscowego i formy jego ustaleń odnosząc się zarówno do części tekstowej oraz graficznej. Ustawa wprowadza termin do wniesienia uwag nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia wyłożenia planu, nie określając przy tym maksymalnego terminu składania uwag. Wójt rozpatruje uwagi w drodze zarządzenia w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania, dokonując przy tym odpowiednich zmian w projekcie planu oraz ponawiając niezbędne uzgodnienia z organami wymienionymi w art.

17 pkt. 7 u.p.z.p. W przypadku nie uwzględnienia uwag wójt, ma obowiązek przedstawić radzie gminy listę odrzuconych uwag, która ostatecznie rozstrzyga o sposobie rozpatrzenia uwag. Jeśli rada gminy w wyniku uwzględnienia uwag, stwierdzi konieczność dokonania zmian w projekcie planu, wówczas ponawia się procedurę ogłoszeń i uzgodnień projektu planu. Brak rozpatrzenia uwag zarówno przez wójta jak i radę gminy może stanowić podstawę do złożenia skargi do sądu administracyjnego w trybie art. 101a ustawy o samorządzie gminnym³², na bezczynność organu. Jednak w praktyce może być to utrudnione gdyż ustawodawca nie nakłada wymogu informowania w sprawie rozstrzygnięć składających wnioski i uwagi, które stanowiłyby potwierdzenie dla składającego, że jego stanowisko było rozpatrywane w trakcie prac planistycznych³³. Podobnie jak w przypadku wniosków również rozstrzygnięcia wobec nieuwzględnionych uwag nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, dlatego wójt nie ma ustawowego obowiązku doręczenia rozstrzygnięć składającym wnioski i wnoszącym uwagi³⁴. Dopuszczalna wydaje się skarga na uchwałę rady gminy, podjętej w trakcie procedury sporządzania projektu planu w związku z nie uwzględnionymi uwagami, o ile skarżący wykaże się naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia. Taka możliwość została pośrednio zaakceptowana. Należy także zwrócić uwagę, że ewentualne pomijanie uwag bez in-

³⁰ Tak Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 177.

³¹ Zob. M. Micińska, *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym i procesie budowlanym*, Jurysta 2006, Nr 9, s. 24.

³² Tekst jedn. Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1591.

³³ P. Ruczkowski, *Środki ochrony praw właścicielskich w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik – Dobosz, Warszawa 2012, s. 206.

³⁴ Wyrok NSA z 10.03.2008 r., II OSK 1563/07, LEX nr 470912.

formowania składających o ich rozpatrzeniu może w pewnych przypadkach prowadzić do nieważności uchwały o przyjęciu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁵.

Szczególnym środkiem ochrony właściciela jest zaskarżenie do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., na uchwałę rady gminy. Ten szczególny instrument ochrony pozwala zweryfikować legalność planu miejscowego. Skarga nie ma charakteru *actio popularis*, jej wniesienie wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, a kwestionowanym w skardze aktem lub czynnością organu administracji³⁶. Złożenie skargi do sądu na uchwałę o przyjęciu mpzp powinno poprzedzić wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w imieniu własnym lub reprezentującym grupę mieszkańców. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. Jeżeli skarżący nie wezwał wcześniej organu do usunięcia skutków naruszenia, wówczas skarga podlega odrzuceniu, gdyż została wniesiona bez wyczerpania środków zaskarżenia. Nieskorzystanie z prawa do wnoszenia uwag do projektu planu przez właściciela nieruchomości w żaden sposób nie umożli-

wia kwestionowania prawidłowości podjętej uchwały w drodze powyższej skargi³⁷.

Ustawodawca w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przewiduje roszczenia jakie właściciel nieruchomości może żądać od gminy w związku z uchwaleniem mpzp lub jego zmianą, jeżeli korzystanie z nieruchomości stało się niemożliwe lub istotnie zostało ograniczone. W takim razie przysługują mu następujące roszczenia: 1. odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę lub, 2. wykup nieruchomości albo jego części. Z punktu widzenia właściciela nieruchomości dokonanie tego wyboru jest niezwykle istotne, bowiem rozstrzyga on w zasadzie o zakresie rekompensaty. Realizacja każdego z tych roszczeń przez właściciela będzie polegała na wykazaniu w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub zmianą, że korzystanie z nieruchomości lub jej części stało się niemożliwe lub istotnie ogranicza korzystanie z nieruchomości³⁸.

Kolejne roszczenie właściciela związane jest z obiektywnym spadkiem wartości nieruchomości, który jest spowodowany wejściem w życie mpzp. W przypadku gdy właściciel nie skorzystał z wymienionych roszczeń może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości. Zmiana wartości nieruchomości nie musi wynikać wyłącznie z samej nieruchomości, ale również ze zmian nieruchomości sąsiednich, jeśli miały one wpływ na wartość nieruchomości³⁹. Roszcze-

³⁵ M. Bielecki, *Wybrane aspekty procesu inwestycyjno-budowlanego*, Warszawa 2009, s. 30-31.

³⁶ Wyrok NSA z 20.05.2012 r., II OSK 574/12, LEX nr 1217253; zob. także: Wyrok NSA z 1.03.2005 r., OSK 1437/04, LEX nr 151236;

³⁷ Wyrok WSA Gdańsk z 13.05.2009 r., II SA/Gd 553/08, LEX nr 547310.

³⁸ M. Stańko, *Roszczenia właścicieli (użytkowników wieczystych nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, Częstochowa 2004, s. 98.

³⁹ J. Zięty, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego*, Samorząd Terytorialny 2011, Nr 4, s. 58.

nia można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy lub zmiana stały się obowiązujące. Wykonanie obowiązku wynikającego z tych roszczeń powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej. W przypadku naruszenia terminu przez gminę w wypłacie odszkodowania lub w wykupie nieruchomości, właścicielowi przysługują odsetki ustawowe. Spory w niniejszych sprawach rozstrzygają sądy powszechne.

VI. ZAKOŃCZENIE

Reasumując, należy podkreślić, że korzystanie z prawa własności nieruchomości podlega wielu ograniczeniom ustawowym. Na mocy postanowień ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Uprawnienie to realizowane jest w ramach tzw. władztwa planistycznego, jako przysługującego uznania legalnej ingerencji w sferę prawa własności. Jednym z najbardziej wyrazistych instrumentów władztwa planistycznego gminy ograniczania prawa własności są bez wątpienia rozstrzygnięcia planistyczne w postaci mpzp. Proces uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma konfliktogeny charakter odzwierciedlający relacje zachodzące między interesem indywidualnym a interesem publicznym w poszukiwaniu efektywnego kompromisu. Powoduje to wprowadzenie instrumentów umożliwiających społeczną kontrolę zachodzących zmian.

Począwszy od momentu wyłożenia projektu mpzp do publicznego wglądu, właściciel

ma możliwość kwestionowania przyjętych ustaleń za pomocą stosownych wniosków. Następnie udział w zorganizowanej dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu i wniesienia pisemnych uwag. Ustawodawca przewidział również sytuację, gdy uchwalenie lub zmiana planu miejscowego uniemożliwia realizację ewentualnych planów właściciela nieruchomości. Zabezpieczeniem dla interesów właścicieli nieruchomości są stosowne roszczenia, m.in. o wykup nieruchomości, odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości oraz możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego.

Wydaje się że przewidziane środki ochrony dla właścicieli i wszelkie formy partycypacji społecznej w procesie uchwalania planu miejscowego stanowią wyważony kompromis między właścicielem nieruchomości i jego prawem własności chronionym przez Konstytucję, a drugim respektowanym interesem publicznym działającym na korzyść społeczności regionalnej lub lokalnej.

SŁOWA KLUCZOWE

ochrona prawa własności, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, procedura planistyczna, nieruchomość, właściciel.

STRESZCZENIE

Zagadnienia w niniejszym artykule dotyczą wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawo własności jednostki. Prawo własności jest chronione przez Konstytucję RP, jednak własność ta nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczana na podstawie aktów rangi ustawowej oraz ze względu na szczególne wartości pod

warunkiem, że nie narusza istoty prawa własności. W tym kontekście poważne wątpliwości występują w związku z charakterem planu miejscowego jako aktu prawa miejscowego. Powszechnie przyjmuje się że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest swoistym aktem wykonawczym do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednak interpretacja taka ma swoje wady, wobec tego postuluje się poprawne umiejscowienie tych rozwiązań w porządku prawnym w zgodzie z ochroną prawa własności. Pokazano że ustalenia planu miejscowy ingerują w uprawnienia właścicielskie, lecz nie przesadzają o bezwzględny władztwie planistycznym. Dla zrównoważenia interesu publicznego i indywidualnego, właściciel został wyposażony w środki ochrony swych praw.

KEYWORDS

protection of property rights, local plan of spatial development, planning process, property, proprietor

BIBLIOGRAFIA

Akty normatywne

- Ustawa z 23.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012, Nr 0, poz. 647 z późn. zm.),
 Ustawa z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994, Nr 89, poz. 416),
 Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z 12.01.1999 r., P2/98, Dz.U. z 1999, Nr 3, poz. 30,
 Orzeczenie TK z 25.02.1999 r., K 23/98, OTK 1999, 2/25,
 Orzeczenie TK z 11.05.1999 r., P 9/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 75,
 Wyrok NSA z 1.03.2005 r., OSK 1437/04, LEX nr 151236,
 Wyrok NSA z 10.03.2008 r., II OSK 1563/07, LEX nr 470912,
 Wyrok NSA z 17.04.2008 r., II OSK 421/07, LEX nr 469210,
 Wyrok NSA z 20.05.2012 r., II OSK 574/12, LEX nr 1217253,
 Wyrok WSA Gdańsk z 13.05.2009 r., II SA/Gd 553/08, LEX nr 547310.

SUMMARY

Issues in this article shall touch the impact of local spatial development plan for the ownership of the entity. The right to property is protected by the Constitutions of the Republic of Poland , but this property is not absolute and may be restricted on the basis of acts of primary legislation and because of the special values , provided it does not violate the essence of ownership. In this context, serious concerns exist in relation to the nature of the local plan as an act of local law . It is generally accepted that the zoning plan is a specific act of the executive of the Law on spatial planning and development . However, this interpretation has its faults, therefore, proposes to correct the locations of these solutions in the legal order in accordance with the protection of property rights. Shown that the determination of the local plan interfere with the owner permissions, but not replant with absolute planning dominion. For the balance of the public interest and the individual, the owner is equipped with means of protection of their rights.

Literatura

- Bielecki M., *Wybrane aspekty procesu inwestycyjno-budowlanego*, Warszawa 2009.
- Czarnik Z., *Prawo własności nieruchomości osoby fizycznej a granice prawotwórczej samodzielności gminy*, *Causus* 1999, Nr 11.
- Czarnik Z., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2006, Nr 2.
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000.
- Jakimowicz W., *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, *Samorząd Terytorialny* 2005, Nr 6.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011.
- Micińska M., *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym i procesie budowlanym*, *Jurysta* 2006, Nr 9.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z. [red.], *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Olejniczak-Szałowska E., *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 1995.
- Pracka M., *Podstawowe sfery publicznoprawnych ograniczeń w zakresie korzystania i rozporządzania własnością nieruchomości*, Lublin 2011.
- Ruczkowski P., *Środki ochrony praw właścicielskich w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik - Dobosz, Warszawa 2012.
- Stańko M., *Roszczenia właścicieli (użytkowników wieczystych nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. Skotnicki K., Częstochowa 2004.
- Szewczyk M., *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. Filipek J., Bielsko-Biała 2003.
- Szewczyk M., *Granice ingerencji administracyjnej w prawo własności nieruchomości* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Leoński Z., Poznań 1998.
- Szewczyk M. [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002.
- Tetera M., *Władztwo planistyczne w stosunkach gmin*, *Samorząd Terytorialny* 2003,
- Ura E., Haliniak K., *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maj 2001 r.*, red. Ura E., Rzeszów 2001.
- Winiarski K., *Własność a zakres władztwa planistycznego*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. Skotnicki K., Winiarski K., Częstochowa 2004.
- Zięty J., *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego*, *Samorząd Terytorialny* 2011, Nr 4.

NOTA O AUTORZE

mgr Sławomir Zwolak, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Instytut Prawa, Katedra Prawa Administracyjnego. Kontakt: sla_z@poczta.fm, główne kierunki zainteresowań: prawo budowlane, prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego.