

OGRANICZANIE PRAWA WŁASNOŚCI PRZEPISAMI O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM – GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 11 STYCZNIA 2018 ROKU

Dr Szymon Słotwiński

Katedra Prawa Cywilnego i Handlowego, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Szczecińskiego

e-mail: szymon.slotwinski@usz.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-9763-6747>

Streszczenie. Celem glosy jest próba udzielenia odpowiedzi na zasadnicze pytanie o kwalifikację prawa do zagospodarowania nieruchomości i charakter prawny jego ograniczeń. W literaturze prawniczej przeciwstawiane są sobie dwie wykluczające się koncepcje. Z jednej strony uznaje się zagospodarowanie nieruchomości jako jeden z komponentów prawa własności, w szczególności jako pochodna uprawnienia do korzystania z rzeczy, zaś z drugiej – analizowane uprawnienia uznaje się za skutek wcześniej wydanych decyzji i zezwoleń przez organy administracji publicznej. W tekście starano się wykazać, że uprawnienie do zagospodarowania nieruchomością stanowi uprawnienie cywilnoprawne, które ze względu na potrzebę zachowania ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju terenów podlega dalej idącej reglamentacji, aniżeli inne uprawnienia właścicielskie. Zaprezentowane w tekście rozważania były prowadzone z wykorzystaniem metody dogmatycznej opierającej się na analizie obowiązujących przepisów prawnych z wykorzystaniem wnioskowań prawniczych oraz derywacyjnej wykładni prawa. Inspiracją zaś do podjęcia zarysowanego problemu było rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2018 r.

Słowa kluczowe: prawo do zabudowy nieruchomości, prawo własności, zagospodarowanie przestrzenne

Rozstrzygane w analizowanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2018 r.¹ zawiłości administracyjnoprawne wykazują – z punktu widzenia prawa prywatnego – doniosłe problemy natury cywilistycznej. Poruszono bowiem zagadnienie istoty prawa własności i jego ograniczeń, które w analizowanym stanie prawnym i faktycznym skoncentrowały się na jednym, niewysłowionym wprost w uzasadnieniu, komponentcie prawa własności – uprawnieniu do zagospodarowania gruntu oraz znaczeniu planu

¹ Sygn. akt II OSK 1087/17, Legalis nr 1720059

zagospodarowania przestrzennego jako jego podstawowego ograniczenia. Stanowisko zajęte przez Naczelną Sąd Administracyjny² zasługuje na aprobatę, zatem celem niniejszej glosy jest wzmocnienie argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku oraz teoretyczno-prawne rozwinięcie niektórych wątków zarysowanych w uzasadnieniu.

Komentowany wyrok NSA zapadł w następującym stanie faktycznym. Skarżący zgłosił odpowiedniemu organowi administracji budowlanej zamiar budowy budynku gospodarczego na sprzęt rolniczy. Po przeanalizowaniu sprawy organ zgłosił sprzeciw od tego zamiaru wskazując, że dla planowanej inwestycji wymagane jest zezwolenie na budowę, a przede wszystkim zgłoszona inwestycja narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego na tym terenie. Zgodnie z tym aktem planistycznym nie zezwolono na zabudowę kubaturą poprzez ustanowienie zakazu lokalizacji obiektów budowlanych na tym obszarze. Stanowisko organu zostało uznane przez właściwego wojewodę, jako organu odwoławczego, za prawidłowe, zaś decyzję wyrażającą sprzeciw utrzymano w mocy. Po wszczęciu postępowania sądowoadministracyjnego sąd pierwszej instancji potwierdził trafność rozstrzygnięcia nadzorczego. Z kolei po wniesieniu skargi kasacyjnej NSA orzekł: „Przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) stanowią przykład na to, że prawo własności nie jest prawem absolutnym i może doznawać licznych ograniczeń. W oparciu m.in. o art. 6 ust. 1 ww. ustawy możliwe jest ustanowienie konkretnych zakazów w planie miejscowym. Jednak takie zakazy winny, po pierwsze – wynikać z obowiązujących przepisów, a po drugie – być jasno sformułowane”.

Rozważania należy rozpocząć od konstatacji, że możliwość zabudowy, a szerzej zagospodarowania, nieruchomości jest problematyką leżącą w pasie granicznym pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym. Oceniając relacje pomiędzy tymi gałęziami można dojść do wniosku, że nie są one porównywalne. Inny jest bowiem ich cel i sens obowiązywania [Szczepaniak 2018, 328]. W większości przypadków są one względem siebie niezależne, ponieważ odnoszą się do innych aspektów funkcjonowania podmiotów prawa [Radwański i Safjan 2012, 32]. Można przecież wskazać sprawy klasycznie cywilistyczne, które nie mają jakiegokolwiek konotacji administracyjnej (np. odstąpienie od umowy wzajemnej) oraz typowe sprawy administracyjne (np. ewidencjonowanie ludności). Jednak w ocenie autora w niektórych przypadkach „granicznych” systemowa spójność powszechnie obowiązującego prawa zakłada, że zarówno prawo prywatne, jak i prawo publiczne oddziałują na siebie w sposób koherentny, a rozpoznawana przez NSA sprawa jest tego doskonałym przykładem. W tym ujęciu podział na regulacje publicznoprawne i prywatnoprawne nie ma

² Dalej cyt.: NSA.

charakteru dychotomicznego, ponieważ rozwiązania administracyjne przenikają się z regulacjami cywilistycznymi. Zazwyczaj tak stworzoną „nową jakością” dąży się za wszelką cenę wpisać w określony podział albo stara się w jakiś sposób zakwalifikować, bądź ostatecznie połączyć w regulację „kompleksową”. Natomiast tam, gdzie pojawia się niespójność regulacji, dąży się do przesądzenia jej na rzecz jednej albo drugiej dziedziny [Łętowski 1985, 361]. Na aprobatę zasługuje zatem sposób podejścia NSA do analizowanego problemu, w którym nie starano się sztucznie wydzielić zagadnień administracyjnoprawnych i cywilistycznych, ale rozpoznano je w sposób pełny i łączny. Wydaje się, że przeciwstawianie sobie tych regulacji – gdy ustawodawca dąży do ich styku – jedynie zaciemniłoby możliwości rozwiązania zawisłego przed NSA sporu prawnego. Stąd też należy poprzeć tezę, że prawo własności nie jest prawem absolutnym i może doznawać licznych ograniczeń, w tym wynikających z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz skonkretyzowanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Chociaż w samym uzasadnieniu nie ma o tym wzmianki, to rozstrzygnięcie NSA należy wpisać w krąg orzeczeń jednoznacznie kwalifikujących prawo do zabudowy gruntu, wiążąc je z prawem własności. Jest to o tyle istotne, że w literaturze charakterystyka prawa do zagospodarowania nieruchomości, a zwłaszcza jego istota, budzi szereg wątpliwości. Poglądy niektórych autorów prowadzą do wniosku o odrębności tego prawa od uprawnień właścicielskich. „Prawo zabudowy nie jest składnikiem prawa własności, co nie oznacza, że nie jest pewnym rodzajem ekspektatywy wynikającej z prawa własności, którą również należy uwzględniać z zastosowaniem zasady proporcjonalności” [Izdebski 2012, 34]. Jest to prawo udzielane przez organ publiczny na podstawie władczego rozstrzygnięcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu [Izdebski 2013, 134; Świdorski 2012, 463; Nowicki 2013, 35].

Próba prawidłowego rozstrzygnięcia tej kwestii wymaga jednak szczególnego podejścia, które wiąże się z koniecznością odrzucenia schematycznego myślenia o wyłącznie cywilnej lub administracyjnej naturze danego zjawiska. Gdy na opisywane zagadnienia spojrzy się – jak w komentowanym orzeczeniu – pod kątem regulacji cywilnoprawnej okaże się, że stanowi ona punkt wyjścia dla innej koncepcji wyjaśniającej istotę prawa do zabudowy. Pomimo tego, że w Kodeksie cywilnym³ nie wskazano bezpośrednio prawa do zagospodarowania nieruchomością, to jednak można o jego istnieniu wnioskować właśnie z regulacji administracyjnoprawnych⁴ oraz niektórych przepisów prawa pry-

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 [dalej cyt.: k.c.].

⁴ Wspomniany już art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 z późn. zm. [dalej cyt.: u.p.z.p.] oraz art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 z późn. zm. [dalej cyt.:

watnego (np. art. 154 i 231 k.c.). W tym sensie zagospodarowanie przestrzenne nieruchomości, a w szczególności wznoszenie na niej budowli, wynika z natury prawa własności bez względu na to, czy własność rozumiemy wyłącznie w ujęciu kodeksowym, czy konstytucyjnym [Stelmachowski i Zaradkiewicz 2013, 233]. Wpisuje się ono bowiem w problematykę podstawowego uprawnienia – należącego do klasycznej triady uprawnień właścicielskich – korzystania (*usus*) [Gniewek 2018, 62]. Ze względu na prowadzoną politykę przestrzenną oraz interes publiczny, to konkretne uprawnienie podlega szczególnej reglamentacji. Na tej właśnie podstawie właściciel, jak w niniejszym stanie faktycznym, obowiązany jest zrezygnować z pełni przysługującego mu władztwa na rzecz ochrony wartości sprzyjających wspólnemu interesowi. Należy przyłączyć się do wyrażonego w uzasadnieniu komentowanego orzeczenia stanowiska, że regulacje planistyczne wraz z innymi regulacjami ustawowymi służą ograniczeniu tego prawa. Taki pogląd wyrażany jest również w literaturze [Asman i Niewiadomski 2018]. Sama już treść art. 140 k.c. stanowiącego podstawę dla ustalenia istoty prawa własności wyraźnie wskazuje, że prawo własności nie ma charakteru absolutnego. Sposób wykonywania przysługujących właścicielowi uprawnień względem rzeczy jest ograniczany przez ustawy i zasady współżycia społecznego. W tym miejscu z całym przekonaniem należy stwierdzić, że podstawowym źródłem ograniczeń uprawnień właścicielskich będą właśnie regulacje publicznoprawne. W podobnym tonie wypowiedział się również NSA w innym orzeczeniu, w którym stwierdził, że treść art. 6 ust. 1 u.p.z.p. „nie może prowadzić do automatycznego uznania prymatu ładu przestrzennego nad prawem własności”⁵. Argumentów za przyjętym stanowiskiem dostarcza także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, które zapadło na kanwie – powiązanej z rozpatrywaną sprawą – art. 4 pr.b.⁶ Trybunał w pierwszej kolejności dostrzegł, że prawo do zabudowy można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach cywilnoprawnej i publicznoprawnej. Jeśli natomiast chodzi o aspekt cywilnoprawny prawa zabudowy, ustalono, że jest ono „pochodną prawa własności nieruchomości”⁷. Należy zgodzić się ze

pr.b.].

⁵ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 860/09, Legalis. W dalszej części tego orzeczenia wskazano, że „inwestycja polegająca na dobudowie (nadbudowie) istniejącego już obiektu na działce inwestora powinna być dostosowana nie tylko do zabudowy na działkach sąsiednich (znajdujących się w obszarze analizowanym w ramach analizy urbanistycznej), ale także, a nawet w pewnych okolicznościach przede wszystkim, do zabudowy już istniejącej na działce inwestora”.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.

⁷ Co ciekawe Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej orzeczeniu stwierdził również, że (ewentualnie innego prawa majątkowego o charakterze rzeczowym lub nawet obligacyjnym, w którym mieści się «prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane»), można więc przyjąć, że pośrednio zakotwiczone jest w art. 64 Konstytucji”.

stanowiskiem TK, gdy prawo do zabudowy określa mianem emanacji prawa własności oraz „składową prawa własności nieruchomości”.

Biorąc powyższe pod uwagę należy dojść do dwóch uzupełniających się wniosków. Po pierwsze, granicą wyznaczającą zakres władztwa planistycznego gminy jest właśnie istota prawa własności⁸. Po drugie, uprawnienia właściciela względem zagospodarowania gruntu są skutecznie ograniczane aktami planistycznymi. Stąd też nie budzi zastrzeżeń doprecyzowanie przez NSA w głosowanym wyroku, że ograniczenia te powinny być sformułowane w sposób jasny i mieć uzasadnienie w przepisach prawa. Jednak wykonywanie władztwa planistycznego następuje za pośrednictwem kilku aktów normatywnych o różnej mocy prawnej, a zatem i różnym obowiązku ich respektowania przez właścicieli nieruchomości. Kształtowanie zagospodarowania przestrzennego następuje na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz, w braku poprzedniego, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jak wskazał NSA w komentowanym orzeczeniu, zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹ własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Nie budzi w tym miejscu zastrzeżeń wykładnia terminu „ustawa”, który odnosi się do konkretnego aktu normatywnego mającego swoje miejsce w strukturze źródeł prawa powszechnie obowiązującego zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji. Pewne wątpliwości mogą zachodzić przy interpretacji tego samego zwrotu, ale użytego już w art. 140 k.c. Powodem tego stanu rzeczy są powszechnie aprobowane stanowiska, według których „sprzeczność z ustawą” oznacza niezgodność z każdym aktem prawa powszechnie obowiązującego [Radwański 2008, 229; Gutowski 2017, 231]. Stąd prezentowane są stanowiska zbieżne z poglądami wyrażanymi na kanwie art. 58 k.c., które zakładają, że przez „ustawę” również uznać należy akt prawny rangi podstawowej, wydany w celu jej wykonaniu i w granicach upoważnienia ustawowego [Zbiegień–Turzańska 2013, Nb 17; Orlicki 2018, Nb 35; Filipiak 2012, Nb 7; Gniewek i Mikosz 2013, 400, 431]. Jednak w analizowanej kwestii ogłoszono również odmienne stanowisko odnoszące się właśnie do władztwa planistycznego gminy. Zgodnie z tym poglądem „ustawę” z art. 140 k.c. należy rozumieć wąsko i w sensie formalnym [Czarnik 2006, 42; Tenże 2010, 13]. W konsekwencji władztwo planistyczne ogranicza się w tym względzie wyłącznie do stosowania przepisów ustaw, a nie aktów prawa miejscowego.

⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1330/15, Lex nr 2282127.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej cyt.: Konstytucja].

Od samego początku jasno wskazano, że prawo własności jest ograniczane przez politykę przestrzenną organów administracji publicznej. Ostatecznie odbywa się to aktem prawa miejscowego. W zależności od sposobu wykładni terminu „ustawa” z art. 140 k.c. można dojść do bardzo odmiennych i sprzecznych wniosków, które mogą wręcz podważyć konstytucyjność podejmowanych przez gminę działań. Z tego powodu należy pochylić się dokładniej nad zagadnieniem, czy art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz art. 140 k.c. dotyczą tego samego zagadnienia. W art. 64 ust. 3 Konstytucji mowa jest o ograniczeniu, które nie może naruszać istoty prawa własności. Oznacza to, że prawo własności pomimo ograniczeń powinno w porównaniu z innymi prawami majątkowymi nadal mieścić w sobie najszerszy możliwy zakres władzy uprawnionego nad określonym przedmiotem majątkowym¹⁰. Natomiast w art. 140 k.c. wyznaczono właśnie istotę tego prawa [Zaradkiewicz 2016, Nb 17]. W tym miejscu postawić należy pytanie, czy wyznaczenie normatywnych granic prawa własności jest również ograniczeniem tego prawa? W doktrynie prawa cywilnego jest to materia wywołująca nadal spory. Wychodząc z twierdzenia o nieograniczonym zakresie i treści prawa własności należy poprzeć dominujący pogląd wyrażany w literaturze, uznający wytyczne co do sposobu wykonywania prawa własności za jego ograniczenia ze wszelkimi konsekwencjami, a więc też z konstytucyjnym formalnym wymogiem stosowania wyłącznie ustawy do jego ograniczeń [Gniewek i Mikosz 2013, 397; Szydło 2017, Nb 38].

W tym świetle należy ocenić konstytucyjną legalność ustalania definitywnego sposobu realizowania jednego z uprawnień prawa własności, jakim jest analizowane uprawnienie do zagospodarowania gruntem, w tym do jego zabudowy, w drodze aktów prawa miejscowego. Jest to problem zdiagnozowany już w literaturze poświęconej władztwu planistycznemu gminy [Parchomiuk 2017, 67; Czarnik 2006, 42; Tenże 2010, 13]. Należy się przychylić do poglądu, że ograniczenia uprawnień właścicielskich mogą wynikać wyłącznie z przepisów rangi ustawowej oraz aktów niższego rzędu wydanych przez uprawniony podmiot w wykonaniu ustawy i w granicach upoważnienia zawartego w tej ustawie [Zbiegień–Turzańska 2013, Nb 17; Orlicki 2018, Nb 35; Filipiak 2012, Nb 7; Gniewek i Mikosz 2013, 400, 431]. Trudno bowiem jest zaakceptować pogląd, który zakłada uznanie ogólnego ograniczenia zawartego w ustawie, ale podważenie skuteczności jego szczegółowego rozwinięcia w aktach niższego rzędu wydanych na podstawie tej samej ustawy i w celu jej wykonania. Tak też należy rozpoznać relacje pomiędzy prawem własności

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05, OTK-A 2007, nr 4, poz. 39, w którym stwierdzono, że „w świetle art. 64 Konstytucji zakres ochrony własności i innych praw majątkowych nie jest tożsamy. Z istoty innych niż własność praw, których treść jest węższa od treści własności i które nie mogą być uznawane za własność w znaczeniu konstytucyjnym, wynika w szczególności, że ustawodawcy przysługuje kompetencja do szerszej ingerencji w ich zakres i ukształtowaną normatywnie treść”.

a jego ograniczeniem w aktach prawa miejscowego. Stąd w analizowanej materii nie można uznać, iż w zarysowanej relacji brakuje konstytucyjnego gwaranta ochrony praw i wolności w postaci ustawy. Należy jednak wskazać rolę prawa miejscowego, które przecież na podstawie art. 92 Konstytucji jest ustanawiane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Staje się oczywiste, że w systemie prawnym nie będą obowiązywać akty prawa miejscowego, które zawierają własną i autonomiczną treść normatywną oderwaną od treści ustawy stanowiącej podstawę do jego stanowienia. W tym sensie należy podzielić pogląd wyrażony przez Z. Niewiadomskiego i potwierdzony w analizowanym orzeczeniu NSA, że to u.p.z.p. ogranicza prawo własności, zaś sam plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem wykonującym tę ustawę, który ponadto musi respektować również inne ustawy materialne, które powszechnie uznawane są za ograniczające własność [Niewiadomski 2016a, Nb 10]. Trafnie uznano regulacje u.p.z.p. za ustawowe przepisy ingerujące w sferę prawa własności, które upoważniają do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ustalając tym samym przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, a w konsekwencji ograniczając sposób wykonywania prawa własności. Popierane stanowisko znajduje swoje poparcie w komentowanym wyroku, jak również w orzecznictwie sądów administracyjnych¹¹.

Zupełnie inaczej należy podejść do zagadnienia wpływu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na analizowane zagadnienie. Studium jest aktem określającym strukturę przestrzenną gminy oraz wstępnie przesądza o przeznaczeniu poszczególnych obszarów gminy.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2047/15, Lex nr 2316302; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1330/15, Lex nr 2282127; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 543/14, Lex nr 2002192, w którym stwierdzono ponadto, że dopuszczalność ograniczenia prawa własności może nastąpić w wyniku działania organów władzy publicznej, podjętego w ustanowionych w ustawach formach prawnych. Taki przypadek odnosi się chociażby do odmowy ustalenia warunków zabudowy. Warto wspomnieć też o wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 195/10, Lex nr 675147, w którym stwierdzono, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zastępuje na danym obszarze państwowy porządek planistyczny, określony ustawami o zagospodarowaniu przestrzennym i ustawami szczególnymi. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Po 644/16, Lex nr 675147; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 3 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 799/11, Lex nr 1101816, gdzie wskazano, że współkształtowanie przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami prawa treści prawa własności stanowi przewidziane w art. 140 k.c. przedmiotowe ograniczenie w sposobie wykonywania tego prawa, poddając korzystanie z nieruchomości rygorom wynikającym z treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyposażenie rady gminy w kompetencje do wiążącego określania treści prawa własności nieruchomości jest głównym atrybutem władztwa planistycznego gminy.

Rozwiązania zawarte w studium są następnie realizowane przez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednakże moc wiążąca studium i jej wpływ na sytuację prawną właścicieli został jednoznacznie przesądzony w art. 9 ust. 4 oraz 5 u.p.z.p. Chociaż niektóre wytyczne studium mogą pośrednio wpływać na prawa i obowiązki podmiotów prawa (zwłaszcza właścicieli gruntów położonych w obszarach elementarnych bez planu miejscowego zagospodarowania), to studium ma charakter aktu wewnątrznie obowiązującego, a więc nie może rozstrzygać o sytuacji prawnej podmiotów spoza gminnej struktury organizacyjnej [Filipowicz 2019]¹². Stąd uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem wiążącym organy gminy wyłącznie przy kreowaniu polityki przestrzennej, a przez to nie może stanowić podstawy prawnej dla decyzji administracyjnych [Niewiadomski 2016b, Nb 14; Leoński i Szewczyk 2002, 54; Kopyra 2011, 85]¹³. Z tego też względu akt ten z perspektywy właściciela zamierzającego zagospodarować swoją nieruchomość jest indyferentny. Inaczej na prawo zabudowy gruntu wpływa decyzja o warunkach zabudowy oraz zagospodarowania terenu, która w przeciwieństwie do planu zagospodarowania przestrzennego nie odnosi się do określonego obszaru, lecz do konkretnej działki. Niewątpliwie akt ten poprzez kontrolę procesów inwestycyjnych na poszczególnych nieruchomościach pozwala na sprawowanie nadzoru przestrzennego przez gminę nad obszarem, w stosunku do którego nie uchwalono jeszcze planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazany akt administracyjny wiąże indywidualnie oznaczonego właściciela, którego uprawnienia do zagospodarowania terenem zostaną ograniczone istniejącym ładem przestrzennym oraz potrzebą zachowania zrównoważonego rozwoju danego obszaru [Czarnik 1999, 61]. Istota przedmiotowej decyzji wyraża się w tym, że jej treść stanowi warunek *sine qua non* uzyskania odpowiednich zezwoleń od administracji budowlanej, które umożliwią legalne rozpoczęcie procesu budowlanego na danej nieruchomości. Zabudowanie nieruchomości w sposób sprzeczny z postanowieniami decyzji lub uczynione w sposób samowolny bez tej decyzji skutkuje wydaniem decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy w pełni poprzeć stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w komentowanym wyroku. Przede wszystkim dlatego, że analizowane rozstrzygnięcie pozwala przyjąć

¹² Jest to akt skuteczny wobec organu wykonawczego gminy, przy sporządzaniu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz rady gminy, przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ponadto Autor stwierdza wręcz, że studium nie stanowi aktu normatywnego, lecz aktu polityki wewnętrznej.

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3075/14, Legalis. Przeciwnie Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1250/08, Lex nr 1423428, w którym stwierdzono, że decyzje administracyjne wydawane dla terenów objętych studium nie mogą być sprzeczne z jego ustaleniami.

założenie o koherentnym oddziaływaniu na siebie prawa prywatnego oraz prawa publicznego. Ponadto trafnie przyjęto, że zagospodarowanie przestrzenne nieruchomości jako wynikające wprost z podstawowego uprawnienia właściciela do korzystania z rzeczy nie jest uprawnieniem absolutnym. W tym też świetle nad partykularnym interesem właściciela stawia się inne wartości sprzyjające ogólnemu interesowi (np. społeczności sąsiedzkiej albo lokalnej), co zapewniane jest regulacjami szczególnymi o różnym charakterze prawnym, w tym aktami planistycznymi.

PIŚMIENNICTWO

- Asman, Tomasz, i Zygmunt Niewiadomski. 2018. „Komentarz do art. 4.” W *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Zygmunt Niewiadomski, wyd. 8, Nb 5. Legalis.
- Czarnik, Zbigniew. 1999. „Treść i charakter prawny decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.” *Samorząd Terytorialny* 10:55–61.
- Czarnik, Zbigniew. 2006. „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości.” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2:42–50.
- Czarnik, Zbigniew. 2010. „Istota i zakres władztwa planistycznego gminy.” *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka* 3:5–30.
- Filipiak, Teresa A. 2012. „Komentarz do art. 140.” W *Kodeks cywilny. Komentarz*. T. 2, red. Andrzej Kidyba, Nb 7. Lex.
- Filipowicz, Tomasz. 2019. „Komentarz do art. 9.” W *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. Alicja Plucińska-Filipowicz, i Marek Wierzbowski. Lex.
- Gniewek, Edward, i Ryszard Mikosz. 2013. „Rozdział V. Treść i wykonywanie prawa własności.” W *System Prawa Prywatnego*. T. 3: *Prawo rzeczowe*, red. Edward Gniewek, 337–442. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Gniewek, Edward. 2018. *Prawo rzeczowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Gutowski, Maciej. 2017. *Nieważność czynności prawnej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Izdebski, Hubert. 2012. „Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni.” W *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. Igor Zachariasz, 21–36. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Izdebski, Hubert. 2013. *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kopyra, Jerzy. 2011. „Głosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2009 r., sygn. II OSK 1250/08.” *Samorząd Terytorialny* 6:85–90.
- Leoński, Zbigniew, i Marek Szewczyk. 2002. *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*. Bydgoszcz–Poznań: Wydawnictwo Branta.
- Łętowski, Janusz. 1985. „W sprawie granicy między prawem publicznym a prywatnym.” W *Prace z prawa cywilnego. Wydane dla uczczenia pracy naukowej profesora Józefa Stanisława Piątkowskiego*, red. Ewa Łętowska, i Bogudar Kordasiewicz, 353–62. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Niewiadomski, Zygmunt, 2016a. „Komentarz do art. 6.” W *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Zygmunt Niewiadomski, Nb 10. Legalis.
- Niewiadomski, Zygmunt, 2016b. „Komentarz do art. 9.” W *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Zygmunt Niewiadomski, Nb 14. Legalis.

- Nowicki, Henryk. 2013. „Rozdział 1. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa.” W *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. Wojciech Sz wajdler, 13–36. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Orlicki, Marcin. 2018. „Komentarz do art. 1–352.” W *Kodeks cywilny*. T. 1, red. Maciej Gutowski, Nb 35. Legalis.
- Parchomiuk, Jerzy. 2017. „Przesłanki dopuszczalności ograniczeń własności zabytków w świetle konstytucyjnych i konwencyjnych standardów ochrony własności.” *Roczniki Nauk Prawnych*, t. 27, nr 3:63–89. doi: <http://dx.doi.org/10.18290/rnp.2017.27.3-4>.
- Radwański, Zbigniew. 2008. „Treść czynności prawnej.” W *System Prawa Prywatnego*. T. 2: Część ogólna, red. Zbigniew Radwański, 227–56. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Radwański, Zbigniew, i Marek Safjan. 2012. „Pojęcie i systematyka prawa prywatnego.” W *System Prawa Prywatnego*. T. 1: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Marek Safjan, 31–76. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Stelmachowski, Andrzej, i Kamil Zaradkiewicz. 2013. „Rozdział IV. Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe.” W *System Prawa Prywatnego*. T. 3: *Prawo rzeczowe*, red. Edward Gniewek, 217–336. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Szczepaniak, Rafał. 2018. “Semantic aspects of research on the application of private law in the public sector within the legal culture of Continental Europe (with particular emphasis on Polish experience).” *Juridical Tribune – Tribuna Juridica Journal* vol. 8, no. 2:324–56.
- Szydło, Wojciech. 2017. „Komentarz do art. 140.” W *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Edward Gniewek, i Piotr Machnikowski, Nb 38, Legalis.
- Świderski, Krzysztof. 2012. „Uwagi o prawie zabudowy i zagospodarowania nieruchomości.” W *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. Iwona Niżnik–Dobosz, 458–80. Warszawa: LexisNexis.
- Zaradkiewicz, Kamil. 2016. „Komentarz do art. 1–86.” W *Konstytucja RP*. T. 1, red. Marek Safjan, i Leszek Bosek, Nb 17. Legalis.
- Zbiegień–Turzańska, Anna. 2013. „Komentarz do art. 140.” W *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Konrad Osajda, Nb 17. Legalis.

THE RESTRICTION OF OWNERSHIP RIGHTS BASED ON
REGULATIONS OF THE DEVELOPMENT AND DESIGN OF LAND
USE – COMMENTS TO THE JUDGMENT
OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF JANUARY 11, 2018

Summary. The purpose of the publication is to answer the basic question about the qualification of the right to develop the property and the legal nature of its restrictions. In legal literature, two mutually exclusive concepts are opposed. On the one hand, property development is recognized as one of the components of ownership, in particular as a derivative of the right to use things. On the other hand, the analyzed allowances are considered to be the result of decisions and permits issued by public administration bodies. The text attempts to show that the right to develop a property is a civil right, which due to the need to maintain spatial order and sustainable development of land is subject to further regulation, than other ownership rights. The considerations presented in the text were conducted using the dogmatic method based on the analysis of applicable legal provisions with the use of legal inferences and the derivative interpretation of the law. An inspiration to write this comment was the judgment of the Supreme Administrative Court of 11 January 2018.

Key words: right to property development, ownership, urban planning

Information about Author: Szymon Słotwiński, Ph.D. – Department of Civil Law and Commercial Companies Law, Faculty of Law and Administration at the University of Szczecin; e-mail: szymon.slotwinski@usz.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-9763-6747>