

mgr Tomasz Szpojankowski

„Ingerencja władzy publicznej w prawo własności w procesie inwestycyjno-budowlanym w polskim systemie prawnym”

**Autoreferat rozprawy doktorskiej
przygotowanej pod kierunkiem prof. dra hab. Huberta Izdebskiego**

Tytuł rozprawy doktorskiej bezpośrednio nawiązuje do problematyki prawnej, która jest jej przedmiotem, tj. *„Ingerencji władzy publicznej w prawo własności w procesie inwestycyjno-budowlanym w polskim systemie prawnym”*. W dysertacji został położony główny nacisk na wskazanie tego, w jaki sposób w zakresie jej przedmiotu następuje ingerencja w prawo własności. Skłaniało to do zastosowania jako podstawowej badawczej metody formalnodogmatycznej. Z założenia więc został przedstawiony jak najpełniejszy katalog przypadków ingerencji władzy publicznej w prawo własności, lecz tylko z punktu widzenia procesu inwestycyjno-budowlanego.

Z perspektywy problematyki prawa własności w ogólności rozprawa dotyczy zatem tylko jej określonego wycinka, tj. administracyjnoprawnego ograniczania prawa własności w procesie inwestycyjno-budowlanym, jednakże wyjść należało od ogólniejszej kwestii – czy już w samej treści prawa własności można znaleźć usprawiedliwienie/uzasadnienie dla istniejącej i rozszerzanej na przestrzeni wieków ingerencji władzy publicznej w prawo własności w procesie zagospodarowania gruntu. W tym kontekście, materii rozprawy nie można zakwalifikować do prawa administracyjnego, ale tym bardziej do prawa cywilnego. Dotyczy ona bowiem kwestii podejmowanych w różnych subdyscyplinach nauki prawa, w tym również teorii i filozofii prawa. Najbliższa jest ona doktrynom polityczno-prawnym. Na tym tle, niejako w sposób naturalny pojawiło się pytanie, czy istnieje prawo do zabudowy i czy jest ono „składową” prawa własności.

*

Rozprawa została skonstruowana pod kątem poszukiwania, w objętym nią obszarze, odpowiedzi na powyższe pytanie. W konsekwencji, składa się ona z sześciu rozdziałów.

W pierwszym rozdziale „W poszukiwaniu istoty prawa własności” została przedstawiona problematyka prawa własności w ujęciu historycznym, konstytucyjnym, cywilnoprawnym i administracyjnoprawnym oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie ta część rozprawy stanowi próbę przedstawienia tego, w jaki sposób może być uzasadniana władcza ingerencja w prawo własności. W tej części poświęcono uwagę społecznej funkcji własności, temu jak prawo własności jest postrzegane w państwach zachodnioeuropejskich, zasadzie proporcjonalności, słusznemu odszkodowaniu i pojęciu celu publicznego.

Rozdział drugi to „Historia procesu inwestycyjno-budowlanego na ziemiach polskich”. Poza wątkami historycznymi dotyczącymi Polski sprzed odzyskania niepodległości, w tej części rozprawy zostały przedstawione ograniczenia prawa własności wynikające z prawodawstwa z okresu II Rzeczypospolitej, które nastawione było, celem uzyskania ładu przestrzennego, na usprawnienie skutków procesu inwestycyjno-budowlanego prowadzonego przede wszystkim przez podmioty niepubliczne. Omówiony został okres „Polski Ludowej”, w którym prawo własności nie mogło odgrywać istotnej roli, zaś została postulowana „zasada zabudowy planowej”. W tym okresie, system inwestycyjno-budowlany stanowił instrument realizacji przez jednostki gospodarki uspołecznionej zasady planowej gospodarki, przy odłożeniu *de facto* na boczny tor zasady ładu przestrzennego.

Kolejny, trzeci rozdział poświęcony został „Ograniczeniom prawa własności wynikającym z wymagań ochrony środowiska”. W rozdziale tym został przedstawiony normatywny związek wymagań ochrony środowiska z procedurą planistyczną i wymogami *stricte* prawa budowlanego. Osią tego związku jest zasada zrównoważonego rozwoju, która ma na celu osiągnięcie racjonalnego wykorzystania przestrzeni. W tej części dysertacji zwrócono uwagę na to, że określone standardy dotyczące ochrony środowiska zostały w głównej mierze sformułowane na arenie międzynarodowej w drugiej połowie XX w. (opracowano zbiór uniwersalnych zasad, zdefiniowano pojęcie zrównoważonego rozwoju, pojawił się termin ekologia). Ponadto wskazano, że z punktu widzenia procesu inwestycyjno-budowlanego wymagane jest nie tylko uwzględnienie wymagań ochrony środowiska jako norm materialnoprawnych, lecz także wymagane jest przeprowadzenie odrębnego postępowania – „środowiskowego”, w ramach którego dla konkretnej inwestycji są ustalane środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. W konsekwencji, przedstawiona została problematyka

ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości wynikłych z zastosowania wymagań ochrony środowiska.

W czwartym rozdziale omówione zostały „Ograniczenia prawa własności wynikające z procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego”. W istocie wszystkie zasady, jakimi kieruje się proces planowania przestrzennego, stanowią uzasadnienie dopuszczalności ingerencji władzy publicznej w prawo własności i mają wpływ na sposób wykonywania przez właściciela prawa własności. Dlatego w tej części rozprawy wymagane było przedstawienie problematyki prawnej związanej z pojawieniem się „zasady wolności budowlanej”, znaczenia innych ustaw dla procesu planowania oraz tego, w jaki sposób jest postrzegane prawo własności w procesie planowania przestrzennego. Sposób ingerencji w prawo własności został przedstawiony poprzez wskazanie katalogu aktów planistycznych (instrumentarium prawnego), za pomocą których następuje ingerencja władzy publicznej w prawo własności w procesie planowania przestrzennego.

Piąty rozdział dotyczy „Ograniczeń prawa własności wynikających z prawa budowlanego”. Wszystkie instytucje prawa budowlanego mają bezpośredni wpływ lub wiążą się z problematyką prawa własności, ingerując na sposób wykonywania tego prawa, a więc i na jego treść. Wynika to z tego, że na tym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego następuje konkretyzacja prawa do zabudowy. Dlatego omówione zostały zagadnienia związane z dysponowaniem nieruchomością na cele budowlane, wymaganiami prawa budowlanego dla obiektu budowlanego, zgodą władzy publicznej na realizację inwestycji z odstępstwami od obowiązujących przepisów, katalogiem inwestycji objętych pozwoleniem na budowę i zgłoszeniem, zgodą władzy publicznej na realizację inwestycji, skutkami realizacji inwestycji z naruszeniem prawa, zgodą na użytkowanie obiektu budowlanego, kontrolą nad obiektami w trakcie ich użytkowania oraz ingerencją organów władzy publicznej w prawo własności przy realizacji zadań wynikających z ustawodawstwa specjalnego.

W ostatnim, szóstym rozdziale rozprawy podjęta została problematyka prawa własności na tle prawa inwestycyjno-budowlanego w Europie zachodniej na przykładzie wybranych ze względu na swoje znaczenie rozwiązań Niemiec i Wielkiej Brytanii. Wskazano, że system niemiecki opiera się na wolności budowlanej (rozumianej jako potencjalne prawo zabudowy), pozwoleniu na budowę i planie miejscowym. Zaś system brytyjski opiera się na pozwoleniu planistycznym i znacjonalizowanym prawie do zabudowy. Oba systemy w odróżnieniu od dualistycznego systemu planistycznego

w Polsce charakteryzują się większą skutecznością w osiągnięciu ładu przestrzennego, ale podobnie jak w systemie polskim umożliwiają władzy publicznej ingerencję w prawo własności.

Ponadto dysertacja zawiera „Podsumowanie” stanowiące zbiór najistotniejszych, sformułowanych w rozprawie wniosków, jak również przedstawienie projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który, przygotowywany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego, nie doprowadził do koniecznych zmian w omawianym przedmiocie.

*

Mimo że dysertacja dotyczy tylko określonego wycinka problematyki prawa własności, obejmuje ona obszerny krąg zagadnień, co powoduje, że nie zawiera pełnej analizy poszczególnych instytucji unormowanych w przepisach dotyczących ochrony środowiska, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz procesu *stricte* budowlanego (jak immisji, uzasadnienia interesu prawnego strony postępowania administracyjnego, czy zawieszenia postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na okres nie dłuższy niż 9 miesięcy).

Wielość przewidzianych prawem przypadków przedmiotowej ingerencji tym bardziej skłania do postawienia zadanego na początku pytania – czy istnieje prawo do zabudowy i czy jest ono „składową” prawa własności. Autor nie zakładał, iż nie podejmie starań o ustalenie rdzenia (zakresu) prawa własności. Z uwagi na skomplikowany stan prawny związany z procesem inwestycyjno-budowlanym (tj. wielość przewidzianej prawem ingerencji władzy publicznej w prawo własności), brak jest jednak możliwości wskazania takiej jednoznacznej treści prawa własności, która wyznaczałaby zakres prawa do zabudowy. Dopiero w konkretnym, faktycznym przypadku można pokusić się o próbę ustalenia takiego zakresu prawa własności. Dysertacja bazuje zatem na braku możliwości uniwersalnego wskazania zakresu prawa własności, ale z drugiej strony jej celem stało się uchwycenie uniwersalnego sposobu dochodzenia do ustalenia tego zakresu.

Dlatego też zasadne było przedstawienie różnego sposobu podejścia do prawa własności, w szczególności przez pryzmat konstytucyjnych zasad, które wskazują na określony prawny mechanizm dopuszczalnej ingerencji w prawo własności, także w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego. Niemniej w dysertacji akcentowano, że skoro prawo własności to najpełniejsze prawo do rzeczy, podstawową kwestią w ramach takiego władztwa jest możliwość zagospodarowania gruntu w określony

sposób. Bez takiego założenia nie można mówić wprost o przysługującym właścicielowi *ius utendi, fruendi, abutendi*, czyli prawie korzystania i pobierania pożytków oraz używania rzeczy, a więc i podstawowej kwestii związanej z prawem do gruntu, jaką jest możliwość jego zabudowy.

Punktem wyjścia rozważań musiała wobec tego stać się instytucja prawa własności w ogólności. Wymagało to najpierw przedstawienia, jak na przestrzeni minionych wieków było postrzegane prawo własności. Punktem odniesienia było prawo rzymskie, które stanowiło główne źródło inspiracji dla prawa polskiego, także w zakresie prawa własności (wzmianki w tym zakresie można dostrzec w kronikach historii Polski „Galla Anonima” i Wincentego Kadłubka z XII i XIII w.; systematykę prawa rzymskiego przyjęli w swoich dziełach wybitni prawnicy XVIII w. – Teodor Ostrowski i Andrzej Zamoyski).

Jest to o tyle istotne, że prawo własności w prawie rzymskim nigdy nie miało charakteru absolutnego, lecz miało – podobnie jak dziś – sprzyjać również realizacji celów publicznych. Prawo własności w prawie rzymskim nie zostało zdefiniowane, jednak z konstrukcji tej instytucji można wywieść treść tego prawa jako prawa jednostki do władania rzeczą co do zasady w sposób maksymalnie nieograniczony (tj. jako najpełniejszy, czego nie należy mylić z błędnym określeniem, jakoby prawo własności w znaczeniu rzymskim było absolutne) – z zastrzeżeniem, że nie mogło to naruszać obowiązującego porządku prawnego. Oznacza to, że prawo to mogło podlegać licznym ograniczeniom.

Największą karierę zrobiła definicja Bartolusa z czasów średniowiecza (XIV w.), który zdefiniował prawo własności od strony negatywnej, tj. że władza nad rzeczą podlega swobodnemu dysponowaniu nią, chyba że prawo w tym zakresie wprowadza zakazy. W taki też sposób prawo własności definiował Kodeks Napoleona. W nieco tylko podobny sposób zostało zdefiniowane prawo własności także w prawie polskim – w art. 140 Kodeksu cywilnego.

Rozwój procesu inwestycyjno-budowlanego na ziemiach polskich nastąpił od XII wieku za sprawą inkorporowania prawa niemieckiego, czyli posługiwania się tym prawem jako wzorcem norm. Były to przepisy regulujące sposób lokowania miast, na podstawie umowy lokacyjnej pomiędzy właścicielem a zasadźcą, ale za zgodą suwerena, tj. władcy. Następnie w wyniku zmian społeczno-gospodarczych, jakie nastąpiły w XIX w. pojawiały się konkretne uregulowania ustawowe dotyczące sposobu realizacji inwestycji, po kompleksowe uregulowanie tego procesu w unormowaniach

z XX i XXI w. (prawo budowlane, zagospodarowanie przestrzenne i ochrona środowiska w okresie II RP, PRL, III RP).

Niezależnie od systemu politycznego prawo inwestycyjno-budowlane zawierało podobne rozwiązania systemowe, które stanowiły podstawę władczej ingerencji w prawo własności. Jak to już zostało wskazane, o ile w II Rzeczypospolitej międzywojenny system prawny nastawiony był na usprawnienie systemu inwestycyjno-budowlanego celem uzyskania ładu przestrzennego przy ograniczonym, co trzeba zaznaczyć, respektowaniu prawa własności, o tyle w okresie „Polski Ludowej” system ten stanowił instrument realizacji – oderwanej od problematyki własności – zasady planowej gospodarki opartej na własności państwowej, odkładając *de facto* na boczny tor zasadę ładu przestrzennego. Niezależnie jednak od tak rozłożonych akcentów, rozwiązania systemowe z obu okresów posługiwały się bez większego skrępowania instytucjami prawnymi, które wiązały się z ingerencją w prawo własności – w okresie „Polski Ludowej” w istocie tylko w odniesieniu do tolerowanej własności indywidualnej (prywatnej) i odróżnianej od niej własności osobistej.

Zwrócono uwagę na sposób postrzegania prawa własności jako funkcji społecznej, której źródłem są stosunki społeczne, co zostało po rewolucji przemysłowej podkreślone przede wszystkim w nauce społecznej Kościoła Katolickiego, poczynając od encykliki *Rerum Novarum* papieża Leona XIII. Prawo własności ma służyć nie tylko właścicielowi, ale i ogółowi obywateli. Zostało to powtórzone w kolejnych encyklikach papieskich, w szczególności *Centisimus Annus*.

Takie pojmowanie prawa własności w ramach systemu prawa polskiego przejął Trybunał Konstytucyjny, korzystając zarazem z formuł prawa niemieckiego, poczynając od sformułowania konstytucji RFN: „własność zobowiązuje”, przejętego przez nowsze konstytucje państw europejskich. Na gruncie Konstytucji RP takie pojmowanie jest w doktrynie wyprowadzane z dyrektywy interpretacyjnej zawartej w art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Dobrem wspólnym nie jest samo państwo, ale państwo odpowiadające konstytucyjnej charakterystyce, a co najmniej zmierzające do tego, aby rzeczywistość odpowiadała relewantnym zasadom i przepisom Konstytucji. Tylko takie państwo uzyskuje dodatkową kwalifikację dobra wspólnego wszystkich obywateli. Doktryna jest zgodna w ocenie, że tylko tak scharakteryzowane państwo może stanowić dobro wspólne. Nie można również zauważyć, że art. 140 K.c. ma o tyle szczególny wymiar społeczny bardziej nawet niż przepisy Konstytucji o własności, że nie wypowiedza się

o własności jako o „prawie”, ale jako o możliwości „korzystania i rozporządzania” rzeczą.

Na gruncie omawianego przepisu należy też rozważać społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa – o zakresie prawa własności konkretnej nieruchomości decyduje nie istota prawa własności w ogóle, lecz społeczno-gospodarcze przeznaczenie konkretnego prawa. Zakres korzystania z prawa własności, a więc i samego prawa, zależy od przeznaczenia jego przedmiotu, czy jest to na przykład grunt, który podlega zabudowie. O możliwości i sposobie zabudowy gruntu nie decyduje sam właściciel, lecz przepisy obowiązującego prawa, w tym, jeżeli został uchwalony, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. To w wyniku ich zastosowania może o sposobie zabudowy zdecydować właściwy organ władzy publicznej. Własność to również jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP).

Bez takiego pojmowania prawa własności nie byłoby możliwe realizowanie wspólnych celów w ramach organizacji państwowej, czyli dobra wspólnego. W wymiarze filozoficznym elementy takiego „społecznego” podejścia do własności można dostrzec u takich myślicieli jak Cyncero, Platon, Arystoteles, Ulpian, św. Augustyn, św. Tomasz z Akwinu. Natomiast osiągnięcie wspólnych celów wymaga z kolei wyważenia różnych (czasami sprzecznych) interesów, ponieważ niewątpliwie społecznemu pojmowaniu własności należy przeciwstawić własność jako dobro indywidualne. Na konieczność wyważania praw podstawowych, w tym prawa własności, z dobrem wspólnym wskazywał m.in. Robert Alexy.

Stanowi to główne źródło zasady proporcjonalności jako istotnego konstytucyjnego ograniczenia ingerencji władzy publicznej w prawo własności, także w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego. Ingerencja, w ogóle dopuszczalna, gdy przemawia za tym interes (cel) publiczny, wiąże się z prawem do odszkodowania (słusznego). Instytucjonalne i sformalizowane granice podporządkowania dóbr partykularnych dobru wspólnemu – o ile znajdują wyrażenie w konstytucyjnie gwarantowanych wolnościach i prawach jednostki – wyznacza przede wszystkim art. 31 ust. 3 Konstytucji, ustanawiający przesłanki ograniczania realizacji tych wolności i praw.

Wniosek, że już z samej istoty prawa własności wynika możliwość jego ograniczania, stanowić może podstawę do agonistycznego podejścia do prawa własności. Właściwe organy władzy publicznej, działając w ramach przysługującego im *imperium*, w oparciu o sformułowane w Konstytucji RP zasady, w tym zasadę demokratycznego państwa prawnego i zasadę ochrony prawa własności, decydują

zarówno o sposobie korzystania z inwestycji, jak i możliwości faktycznego przeprowadzenia procesu inwestycyjnego, kończącego się na procedurze oddania obiektu budowlanego do użytkowania oraz monitoringu procesu użytkowania. Jest to pewnego rodzaju walka pomiędzy interesem prywatnym dotyczącym ochrony prawa własności, a interesem publicznym, który uwzględnia społeczno-gospodarcze przeznaczenie własności. **W konsekwencji możemy tylko tyle, ile zostało przewidziane w obowiązujących przepisach, ustanawiających administracyjnoprawne ograniczenia zagospodarowania terenu w określony sposób.**

Natomiast w związku z przedstawieniem prawa własności nie tylko z punktu widzenia administracyjnoprawnych ograniczeń tego prawa, lecz też jako instytucji prawa cywilnego – możliwe jest zaliczenie administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności do strony negatywnej prawa własności. W nauce prawa cywilnego wskazuje się bowiem na stronę pozytywną i negatywną prawa własności. W tej koncepcji uprawnienia właścicielskie, jakie określa treść prawa własności przez przyznanie właścicielowi podstawowych uprawnień do rzeczy, składają się na treść prawa własności, stanowiąc jego pozytywną stronę. Wynikający z przepisu obowiązek innych osób nieingerowania w sferę uprawnień właściciela to z kolei strona negatywna własności.

Wynikają z tego komunitarystyczne wątki podejścia do prawa własności w rozprawie, choć zarazem zwrócono uwagę na to, że w wymiarze faktycznym może dojść do zatarcia granic pomiędzy stroną pozytywną a negatywną prawa własności. Nie należy przy tym zapominać, że początkowo standardy ingerencji władzy publicznej w prawo własności tworzono i realizowano w ramach obowiązującego prawa cywilnego, które w tym zakresie miało dodatkowy wymiar publicznoprawny, nastawiony na wymogi rozwoju gospodarczego i bezpieczeństwa publicznego. Następnie jednak rozwój stosunków społeczno-gospodarczych wymusił na władzy publicznej wprowadzenie coraz bardziej skomplikowanych rozwiązań prawnych – i w ten sposób doszło do rozwoju publicznego prawa inwestycyjno-budowlanego, za pomocą którego władza publiczna zaczęła, i to dość szybko, ingerować w prawo własności nieruchomości.

Prawo do zabudowy wynika z prawa własności, a możliwość ograniczenia prawa do zabudowy oparta jest na instrumentarium prawnym, które umożliwia władzy publicznej na ingerowanie w prawo własności. Ograniczenia prawa własności należą

tym samym do natury takiego prawa, wchodząc w jego skład, stanowiąc ograniczenie tego prawa „od wewnątrz”.

Stąd w konkluzji rozprawy została sformułowana teza, że w świetle prawa cywilnego istnieje prawo zabudowy – tyle że wynika ono nie tylko z art. 140 K.c., lecz z obowiązującego systemu prawa własności. System ten z istoty prawa własności umożliwia jego ograniczanie, w tym poprzez administracyjnoprawne ograniczenia zagospodarowania terenu i jego zabudowania w określony sposób. To z kolei przekłada się na zakres prawa do zabudowy nieruchomości. Normy administracyjne mają zarazem za zadanie eliminować negatywne skutki wynikłe z realizacji inwestycji. Ich celem jest ochrona różnych grup interesów, co wynika z historycznego uwarunkowania tego rodzaju przepisów w głównej mierze związanych z kwestiami bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Przepisy dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego, poświęcone owej ingerencji, posługują się pojęciami z prawa cywilnego. Wykładnia tych pojęć, w tym prawa własności wymaga uwzględnienia wykładni systemowej. Prawo do zabudowy nie powinno być zatem interpretowane przez pryzmat tylko przepisów prawa administracyjnego. Przepisy te mają natomiast doniosłe znaczenia dla ustalenia dopuszczalnych prawem ograniczeń prawa do zabudowy. W innym przypadku, trzeba byłoby postawić pytanie: po co miałyby istnieć administracyjnoprawne ograniczenia prawa do zabudowy, gdyby przyjąć że takiego prawa w ogóle nie ma, a wobec tego dyskusja nad nim byłaby bezprzedmiotowa.

Rozprawa, jak to już zostało stwierdzone, zawiera opis konkretnych ograniczeń prawa własności wynikających z norm prawa ochrony środowiska, planowania przestrzennego i prawa budowlanego. W oparciu o ich treść z uwzględnieniem stanowiska doktryny i orzecznictwa został sformułowany wniosek, że współkształtowanie przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z innymi przepisami prawa „treści prawa własności” stanowi przewidziane w art. 140 K.c. przedmiotowe ograniczenie w sposobie wykonywania tego prawa – poprzez poddanie korzystania z nieruchomości rygorom wynikającym z treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego bądź decyzji o warunkach zabudowy.

Ustawa – Prawo ochrony środowiska zawiera dyrektywę zbieżną z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawami z zakresu ustroju samorządu terytorialnego. Chodzi tu o wymogi ochrony środowiska w planowaniu

przestrzennym. Spełnienie tych wymogów stało się celem publicznym, którego realizacja należy do jednostek samorządu terytorialnego. Cel publiczny, jakim jest ochrona środowiska, powinien być osiągnięty przez wypracowanie takich rozwiązań, które w sposób skuteczny będą przeciwdziałać powstawaniu zanieczyszczeń, zapewniać ochronę przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracać środowisko do właściwego stanu. Ponadto rozwiązania te powinny ustalać warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiającymi uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska i w jak największym stopniu zapewniać zachowanie jego walorów krajobrazowych.

Z uwagi na wymagania ochrony środowiska może zatem dojść do ograniczeń w używaniu, dysponowaniu, pobieraniu pożytków i innych przychodów z nieruchomości w wyniku przekształceń powierzchni gruntu oraz eksploatacji inwestycji mogącej znacząco oddziaływać na środowisko. Ich spełnienie wymaga przeprowadzenia postępowania „środowiskowego”, którego celem jest ustalenie indywidualnych uwarunkowań dla realizacji danej inwestycji, tak aby minimalizować negatywny wpływ inwestycji na środowisko.

Ponadto, z uwagi na możliwe przekroczenia standardów jakości środowiska, może zachodzić konieczność utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, co wiąże się z kolei z ograniczeniami w sposobie korzystania z nieruchomości położonych na takim terenie. Z drugiej strony, dla tego typu inwestycji utworzenie takiego obszaru jest zagadnieniem wstępnym, bez którego zrealizowana inwestycja nie może być użytkowana, jako ta, która powoduje przekroczenia standardów jakości środowiska. Wymogi te mogą mieć zatem wpływ na zawężony sposób korzystania z nieruchomości, jak i na obniżenie jej wartości. Należy jednak pamiętać, że nie zawsze samo utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania musi mieć wpływ na zmianę wartości nieruchomości. Jest to związane również z tym, jakie przeznaczenie ma teren ograniczonego użytkowania w planie i jakie rozwiązania techniczne można na tym terenie zastosować.

Omawiane zagadnienie ma wymiar nie tylko prawnoprocesowy, lecz także materialnoprawny o charakterze systemowym. **Nie chodzi bowiem tylko o spełnienie obligatoryjnych elementów procedury środowiskowej, czy też planistycznej (jak np. sporządzenie opracowania ekofizjograficznego i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko), lecz także dokonanie merytorycznej oceny mającej na celu wyważenie sprzecznych grup interesów.** Ma w tym procesie

znaczenie zasada zrównoważonego rozwoju, której celem jest efektywne wykorzystanie przestrzeni z uwagi na jej środowiskowe, przestrzenne, społeczno-gospodarcze uwarunkowania. To poszukiwanie niejako rzeczywistego uzasadnienia dla lokalizacji określonego rodzaju inwestycji w danym miejscu. Proces inwestycyjno-budowlany wiąże się bowiem z problematyką zachowania równowagi pomiędzy potrzebami rozwojowymi oraz koniecznością zabezpieczenia procesów przyrodniczych.

Spełnienie wymagań ochrony środowiska jest więc istotnym elementem procesu budowlanego, przy czym obowiązek ten wynika nie tylko z przepisów Prawa budowlanego, ale również z innych przepisów obowiązującego prawa, które bezpośrednio normują sposób, w jaki (pod względem procesowym i materialnoprawnym) winny być spełnione wymagania ochrony środowiska. Należy przy tym zauważyć, że w obowiązującym porządku prawnym nie zostało zdefiniowane, czym są owe „wymagania ochrony środowiska”. Nie ulega jednak wątpliwości, że przez wymagania ochrony środowiska należy uznać normy prawa procesowego i materialnego, których przedmiotem jest szeroko rozumiana ochrona środowiska. Normy te zawarte są w ustawach oraz aktach wykonawczych, wydanych na podstawie upoważnień zawartych w tych ustawach. Z punktu widzenia procesu budowlanego, do tych najistotniejszych ustaw należy zaliczyć: ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ustawę z dnia 21 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ponadto wymagania ochrony środowiska winny być uwzględniane w treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy, co wynika z art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że „w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych”. W związku z treścią art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane i te wymagania dotyczące ochrony środowiska winny być uwzględnione w projekcie budowlanym, co oznacza że organ architektoniczno-budowlany winien dokonać pod tym względem sprawdzenia z punktu widzenia rozwiązań przyjętych w miejscowym planie lub decyzji o warunkach zabudowy.

System planowania przestrzennego to doskonały przykład tego jak inne ustawy, o jakich mowa w art. 140 K.c., wpisują się w treść prawa własności. Z tego punktu widzenia zasadnie Z. Leoński przyjął założenie, że prawo zabudowy jest elementem prawa własności, które w wyniku obowiązujących regulacji planistycznych doznaje ograniczeń. Stąd też akcent przesunięty na kwestie związane z wpływem prawa własności na proces planowania przestrzennego oraz konieczność uwzględnienia w tym procesie ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych podmiotów, z uwagi na przysługujące tym podmiotom prawo własności do gruntu.

Potwierdza to wynikająca z art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 4 ustawy – Prawo budowlane zasada wolności budowlanej, której celem jest realizacja prawa do zabudowy, i która swoją konstrukcją odpowiada treści art. 140 K.c. Takie stanowisko można uzasadniać tym, że istota ingerencji władzy publicznej w określone prawo zagospodarowania terenu odpowiada kryterium oceny ograniczeń prawa i wolności, jakie jest brane pod uwagę w odniesieniu do prawa własności – zasada proporcjonalności. Mając na względzie treść prawa własności, jaka została mu nadana w art. 140 K.c. w związku z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie ulega wątpliwości, że może dojść do zawężenia granic prawa własności z uwagi na sam charakter tego prawa, co wymaga uwzględnienia zasady proporcjonalności.

Prawo do zabudowy ma także wymiar funkcji społecznej, ponieważ ma sprzyjać realizacji takich zasad jak: ładu przestrzennego i bezpieczeństwa oraz minimalizowania immisji. Jego ograniczanie, jako prawa do rzeczy, jest dopuszczalne konstytucyjnie. Ale ograniczenia prawa własności, jakie następują w związku z normami prawa publicznego, do których zalicza się prawo inwestycyjno-budowlane, są w ogóle możliwe z tego względu, że z istoty swojej prawo własności może doznawać ograniczeń. Istnieje więc niejako przyzwolenie na ingerencję w to prawo „od zewnątrz”, co wynika z istoty („od wewnątrz”) prawa własności. Skutkiem tego jest ingerencja w treść prawa własności, a więc w jego wewnętrzną istotę, przez zawężenie jego granic. Choć normy o charakterze publicznoprawnym pochodzą z zewnątrz tej treści, to jednak oddziałują na wewnętrzną treść prawa własności. Prawo do zabudowy związane jest z treścią art. 140 K.c., ponieważ prawo własności to najpełniejsze prawo do rzeczy. Podstawową kwestią w ramach takiego władztwa jest możliwość zagospodarowania gruntu w określony sposób. Dlatego posiada usprawiedliwione podstawy twierdzenie, że bez

prawa do zabudowy nie można by mówić wprost o przysługującym właścicielowi *ius utendi, fruendi, abutendi*. Jest to zatem możliwie ogólny do sformułowania rdzeń prawa do zabudowy.

Na tle omawianego zagadnienia pojawiły się zatem (1) prywatnoprawna teoria wolności zabudowy (zasada wolności zabudowy); jej przeciwstawna – (2) publicznoprawna teoria wolności zabudowy (zasada zabudowy planowej); oraz teoria odrębna – (3) wskazująca, że prawo własności nieruchomości z istoty swojej jest ograniczone zarówno „od zewnątrz”, jak i „od wewnątrz”, tzn. także „od wewnątrz”, tj. w swojej treści, a nie tylko „od zewnątrz”, tj. co do korzystania z prawa o określonej treści.

W wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dochodzi do naruszenia obiektywnie istniejącego interesu prawnego lub nabytych uprawnień, ale jednocześnie następuje ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na konkretnym obszarze. Tym samym postanowienia miejscowego planu mogą poważnie wpływać na wykonywanie przez właściciela prawa własności, począwszy od dokładnego określenia sposobu korzystania z nieruchomości, kończąc na takich ustaleniach, które niebezpośrednio, choć jednoznacznie wiążą się z wyłączeniem, np. przy przeznaczeniu określonego terenu nieruchomości pod lokalizację dróg publicznych. Plan miejscowy stanowi zatem prawne ograniczenie lub wyłączenie określonego sposobu wykonywania prawa własności lub innego prawa do nieruchomości. Plan taki doprecyzowuje sposób ingerencji w prawo własności. Ma za zadanie osiągnięcie celu ze sfery interesu publicznego, którym jest ład przestrzenny i realizacja zasady zrównoważonego rozwoju.

Temu celowi mają również sprzyjać decyzje planistyczne – o lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy. Oba rodzaje decyzji administracyjnych mają za zadanie określić sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu, a więc decydują o sposobie jego zagospodarowania, ale w oparciu o tzw. „ład państwowy” istniejący w otoczeniu planowanej inwestycji na terenie, gdzie nie ma obowiązującego planu miejscowego.

Należy również uwzględnić, że określone skutki prowadzące do ingerencji w prawo własności wynikać mogą z podziału nieruchomości, podziału i scalania, wyłączenia, ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości, budowy urządzeń infrastruktury technicznej (opłata adiacencka).

Także przepisy prawa budowlanego wpisują się w system dopuszczalnej prawem władczej ingerencji władzy publicznej w prawo własności. W zasadzie, wszystkie instytucje, jakie to prawo, w tym ustawodawstwo specjalne, przewiduje (pozwolenie na budowę, nakaz rozbioru, legalizacja samowoli budowlanej, zgłoszenie i tzw. milcząca zgoda – rozumiana odrębnie niż w K.p.a. – organu na wykonanie wymienionych enumeratywnie inwestycji), wypływają z konieczności przeprowadzenia testu proporcjonalności, celem znalezienia uzasadnienia władczej ingerencji w prawo własności. Jest to istotny element procesu inwestycyjno-budowlanego jako całości, ponieważ to przy wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę dochodzi do skonkretyzowania przyznanych praw, z jednej strony jako czynnika wpływającego z obowiązującej zasady wolności budowlanej, zaś z drugiej strony – możliwości ingerencji w prawo własności, czyli ograniczenia prawa do zabudowy celem ochrony innych wartości takich jak ład przestrzenny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo, rozwój społeczno-gospodarczy, ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym prawa własności.

Prawo budowlane wykazuje zatem duży związek z problematyką prawa własności. Jednym z podstawowych wymagań, w odróżnieniu od procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego, jest dysponowanie przez inwestora nieruchomością na cele budowlane, co jest równoznaczne z posiadaniem tytułu prawnego do przeprowadzenia robót budowlanych. W powiązaniu z art. 4 ustawy, zrealizowanie prawa zabudowy jest możliwe w przypadku, gdy zostanie wykazane prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W świetle przepisów ustawy – Prawo budowlane, zasada wolności budowlanej ma za zadanie chronić interes inwestora, który ma wolę zrealizować inwestycję w określonym miejscu i w określony sposób. Zasadne jest twierdzenie, że problematyka dysponowania nieruchomością na cele budowlane ściśle wiąże się z kwestią prawa własności oraz wpisuje się w obowiązującą zasadę wolności budowlanej. W konsekwencji ma prowadzić zatem do wykonania prawa do zabudowy, które jest integralnie związane z prawem własności, prawem do korzystania z rzeczy. Można by rzec, że Prawo budowlane wpisuje się w obowiązujący system prawa własności przez wyznaczenie granic władczej ingerencji władzy publicznej w to prawo.

Prawo budowlane stanowi więc element negatywnej strony prawa własności, co dodatkowo wzmacnia fakt wyrażenia w tej ustawie zasady wolności budowlanej, która w sposób systemowy nawiązuje do art. 140 K.c., ponieważ poza wymaganym wykazaniem się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane

wymagana jest zgodność zamierzenia budowlanego z przepisami. Oznacza to, że w ramach przysługującego inwestorowi prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane możliwe jest zrealizowanie zamierzenia budowlanego, o ile przepisy nie wprowadzają w tym zakresie żadnych ograniczeń, co w szczególności tyczy się prawa do zabudowy. Z drugiej jednak strony, zasadą jest możliwość rozpoczęcia budowy na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane), a budowa na zasadzie zgłoszenia czy w ogóle bez zgody organu architektoniczno-budowlanego (art. 29-30 ustawy – Prawo budowlane) stanowi wyjątek od tej zasady.

*

Mogłoby się wydawać, że problematyka rozprawy dotyczy rozwiązań prawnych, które nie są zgodne z ideami demokratycznego państwa prawnego, bowiem ingerują w konstytucyjnie chronione prawo własności. Uregulowania te wynikają jednak nie z tych idei, lecz z istoty prawa własności. Idee demokratycznego państwa prawnego wymagają jedynie wypracowania określonych standardów prawnych, które z jednej strony umożliwią taką ingerencję w prawo własności, z drugiej zaś – łagodzą jej skutki.

Przykładem tego są właśnie normy prawa administracyjnego dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego. Niezależnie od okresu historycznego, zawsze istniały instrumenty prawne, które ograniczały prawo własności, a tym samym i prawa do zabudowy gruntu (nieruchomości). Wynika to z tego, że mamy do czynienia z ograniczeniami prawa własności, które wynikają z istoty tego prawa. Takie podejście wynika z cywilnoprawnego (prywatnoprawnego) aspektu prawa własności. Ponadto wskazuje się na istnienie jeszcze aspektu publicznoprawnego prawa własności, tj. na ile prawo publiczne wpływa na kształtowanie prawa własności. Mając na względzie ilość norm prawa administracyjnego, które umożliwiają władzy publicznej ingerencję w prawo własności, można dojść do przekonania, że prawo własności doznaje licznych ograniczeń przede wszystkim „od zewnątrz”, także wyrażających funkcję społeczną tego prawa.

Dlatego też mają usprawiedliwione podstawy prezentowane w doktrynie poglądy, zgodnie z którymi w prawie cywilnym zawarta jest konstrukcja wyjściowa prawa własności, jego treść kształtowana jest jednak przez cały system prawny, a przede wszystkim przez przepisy prawa administracyjnego. Hubert Izdebski wskazał, że prawo własności, w szczególności prawo własności nieruchomości z istoty swojej jest ograniczone zarówno „od zewnątrz”, jak i „od wewnątrz”, tzn. w swojej treści. Także zatem w kontekście art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym, prawo zabudowy nie jest jednoznacznym elementem prawa własności nieruchomości, a art. 140 K.c. powinno się, w świetle wskazanych standardów innych państw i przepisów Konstytucji RP, traktować jako uznanie, że w społecznej gospodarce rynkowej prawo własności jest ograniczone także „od wewnątrz”, tj. w swojej treści, a nie tylko „od zewnątrz”, tj. co do korzystania z prawa o określonej treści. Wynika to ze sposobu odesłania do obowiązujących ustaw i do zasad współżycia społecznego (jako instrumentów ograniczenia co do zasady „zewnętrznego”, określają one bowiem ramy korzystania z prawa) oraz do społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego prawa (z którym korzystanie ma być zgodne, a zatem przeznaczenie to znajduje się „wewnątrz”).

W tych warunkach odesłanie do obowiązujących ustaw także oznacza, że ustawowo można – w interesie publicznym, nie zaś w dowolnym – własność ograniczyć, oczywiście z zachowaniem zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stąd co najmniej prawo zabudowy można uznać za pewien rodzaj ekspektatywy wynikającej z prawa własności.

Warszawa 2021 r.