

# Prawo własności a treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Sopot, 8 czerwca 2018 r.

# Konstytucja RP

Art. 21. 1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

2. **Wywłaszczenie** jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 5. Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, **strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.**

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. **Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.**

## Kodeks cywilny

Art. 140. W granicach określonych przez ustawy i **zasady współzycia społecznego** właściciel może, z wyłączeniem innych osób, **korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa**, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. **W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.**

Art. 5. **Nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współzycia społecznego.** Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.

# Samochód

Zarówno Konstytucja RP, jak i Kodeks cywilny mówią o własności jako takiej, nie odnoszą się do własności nieruchomości – w razie wątpliwości co do możliwości wprowadzenia zasad korzystania z nieruchomości można badać casus samochodu – jak przepisy krajowe regulują kwestie jego posiadania i korzystania z niego.

## Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

**Art. 4. 1. Ustalenie przeznaczenia terenu**, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

2. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego **określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu** następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (...)

**Art. 6. 1.** Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

2. Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich;

2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

## Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Art. 37. 11. Wartość nieruchomości określa się na podstawie:

- 1) w sytuacji gdy na skutek uchwalenia planu miejscowego dla terenów **nieobjętych takim planem** albo nieobjętych obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym niemożliwe lub istotnie ograniczone stało się dalsze faktyczne użytkowanie terenu i gruntu w sposób zgodny z mającym miejsce w dniu uchwalenia planu miejscowego faktycznym użytkowaniem – **wyłącznie faktycznego użytkowania terenu i gruntu oraz dostępu do istniejących w dniu wejścia w życie planu miejscowego dróg publicznych, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, elektroenergetycznych, gazowych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych;**
- 2) w sytuacji gdy na skutek zmiany planu miejscowego lub uchwalenia planu miejscowego dla terenu **objętego obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym**, korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone – **dotychczasowego przeznaczenia wynikającego z planu miejscowego, który jest zmieniany lub uchylany.**

## Ustawa o samorządzie gminnym

Art. 7. 1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;

## Wyrok TK 17/08

decyzje o warunkach zabudowy **nie tworzą porządku prawnego i nie mają charakteru konstytutywnego, a jedynie stanowią szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa** (tak też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 grudnia 2007 r., sygn. P 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 160), jednak informują także o tym, jaka zabudowa stanowić już będzie naruszenie przepisów prawa.

## Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 27 listopada 2014 r.

**II OSK 1146/13**

Przez faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć wyłącznie stan rzeczywisty nieruchomości przed uchwaleniem planu, a nie potencjalne możliwości jej zagospodarowania.

## II SA/Po 646/15 - Wyrok WSA w Poznaniu

Spółka A domagała się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie ustanowionego zakazu lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 100 m<sup>2</sup>, tj. postanowienia § 5 ust. 6 pkt 1 lit. n planu miejscowego.

Skarżący winien udowodnić, że zaskarżona uchwała, naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną; przykładowo pozbawia go pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację (po. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r. sygn. OSK 1437/04; wyrok WSA w Warszawie z 1 czerwca 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 1928/04, a także wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r. sygn. akt OSK 476/04). W orzecznictwie przyjmuje się przy tym, że interes prawny skarżącego, do którego wprost nawiązuje przywołany art. 101 ust. 1 u.s.g., musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. Podnosi się przy tym, że interes ten musi być bezpośredni i realny w tym znaczeniu, że można go wywodzić wyłącznie z własnej określonej przez prawo materialne sytuacji prawnej, a nie podnoszonego w skardze naruszenia interesu strony kwestionującej akt organu gminy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 r. sygn. akt II SA/Wa 1928/04 i powołane tam orzecznictwo).

To właśnie podnoszone przez stronę naruszenie jej interesu prawnego powiązane z konkretnym ograniczeniem zagospodarowania (przepisem planu miejscowego) terenu objętego planem, na którym znajduje się nieruchomość skarżącej, wyznacza granice niniejszej sprawy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 września 2011 r. sygn. akt IV SA/Wa 884/11 dostępny w Internecie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Równocześnie należy podkreślić, że kontrola sądu w sprawach dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć. Ogranicza się wyłącznie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Samo naruszenie interesu prawnego skarżącego poprzez podjęcie zaskarżonej uchwały nie oznacza jeszcze, że uchwała ta narusza powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

Przechodząc do oceny, czy w związku z uchwaleniem przedmiotowego planu miało miejsce naruszenie zasad jego sporządzania w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem [...]MN/U, Sąd uznał za potrzebne poczynić kilka uwag natury ogólnej. Przede wszystkim trzeba podkreślić, że **kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy** (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.). W kompetencji do uchwalania planów miejscowych wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. Wyraźną wolą ustawodawcy było zatem pozostawienie organom gminy uprawnienia do uchwalania planów miejscowych (aktów prawa miejscowego). W celu realizacji tego uprawnienia gminie, z mocy ustawy, przysługuje władztwo planistyczne, które upoważnia organy gminy do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy w tym do stosowania konkretnych rozwiązań planistycznych

Przechodząc do oceny, czy w związku z uchwaleniem przedmiotowego planu miało miejsce naruszenie zasad jego sporządzania w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem [...]MN/U, Sąd uznał za potrzebne poczynić kilka uwag natury ogólnej. Przede wszystkim trzeba podkreślić, że **kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy** (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.). W kompetencji do uchwalania planów miejscowych **wyraża się samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej**, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. Wyraźną wolą ustawodawcy było zatem pozostawienie organom gminy uprawnienia do uchwalania planów miejscowych (aktów prawa miejscowego). **W celu realizacji tego uprawnienia gminie, z mocy ustawy, przysługuje władztwo planistyczne, które upoważnia organy gminy do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy w tym do stosowania konkretnych rozwiązań planistycznych**

**Gmina może czynić użytek z władztwa planistycznego w sposób nieograniczony, jednakże z zachowaniem zasad określonych w ustawie.** Oznacza to konieczność takiego kształtowania ładu przestrzennego, który tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 1 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 1 u.p.z.p.), przy jednoczesnym poszanowaniu wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (pkt 3), ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także m.in. potrzeb osób niepełnosprawnych (pkt 5), walorów ekonomicznych przestrzeni (pkt 6), prawa własności (pkt 7) oraz potrzeb interesu publicznego (pkt 9).

Należy zgodzić się ze stanowiskiem skarżonego organu, że **ingerencja w prawo własności i zastany sposób zagospodarowania nieruchomości jest w tym wypadku dopuszczalna**. Istotne jest to, aby ingerencja ta nie była arbitralna, ale uzasadniona wartościami realizowanymi w drodze uchwalenia planu miejscowego i okolicznościami jego sporządzenia - **w granicach dopuszczonych przez prawo**. Uprawnienie planistyczne gminy nie oznacza bowiem pełnej swobody w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów. Uprawnienie to nie może być nadużywane, stąd też – niezależnie od legalności kształtowania przeznaczenia i zagospodarowania terenów – dokonuje się jego oceny pod kątem ewentualnego nadużywania uprawnień.

W ocenie Sądu, ustanawiając zakaz, o którym mowa w § 5 ust. 6 pkt 1 lit. n, gmina zrealizowała jedną z zasad sporządzania planu, a mianowicie zastosowała przywołany już przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., który wymaga określenia w planie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

**Zdaniem Sądu wprowadzony zakaz mieści się w granicach władztwa planistycznego gminy i jest w warunkach niniejszej sprawy znajduje swoje uzasadnienie w wymogach zachowania ładu przestrzennego, a także ochrony innych wartości, jak ochrony środowiska, ochrona zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, walorów architektonicznych, krajobrazowych i ekonomicznych przestrzeni, prawa własności oraz potrzeb interesu publicznego - a zatem wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1-3 oraz 5-7 i 9 u.p.z.p.**

## Doktryna

- Ochronie prawnej (nieabsolutnej) podlega jedynie istniejący sposób użytkowania terenu (w tym zabudowy). Prawo własności chronione jest tylko w jego aktualnym stanie, zaś ochronie nie podlegają możliwości zmiany tego stanu na korzystniejszy dla właściciela – poprzez np. wzrost wartości wynikający z dopuszczenia przez plan zabudowy - Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego. Hubert Izdebski. Aleksander Nelicki. Igor Zachariasz.

Zasada prawa – „jak wszyscy to babcia też”

**Art. 93.** 1. Podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94.

2. Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.

**Art. 98.** 1. Działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe - z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne.

**130 mld zł to kwota jaką w 2011 r. wyniosły roszczenia odszkodowawcze wobec gmin za nieruchomości przejęte pod drogi**

**Dziękuję za uwagę**  
**Tatiana Tymosiewicz**