

# Aspekty cywilnoprawne procesu planowania przestrzennego

## Abstrakt

Prawo administracyjne przenika się z innymi dziedzinami prawa, w tym z prawem cywilnym. Związki te zaobserwować możemy również z zakresie planowania przestrzennego. Przykładem tych relacji są umowy cywilnoprawne, zawierane przez organy planistyczne, ochrona prawa własności oraz roszczenia cywilnoprawne w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego.

## Słowa kluczowe

planowanie przestrzenne, prawo własności, umowa cywilna, roszczenia cywilne.

## 1. Wprowadzenie

Jak zauważa Jan Zimmermann, podział prawa na gałęzie służy przede wszystkim uporządkowaniu systemu prawa do celów dydaktycznych. Jest to kwestia zależna od celu, w jakim danego podziału się dokonuje, nie ma zatem racjonalnego uzasadnienia dla sztywnych stanowisk w tym zakresie. Klasyczny podział na gałęzie prawa można uznać już za pewnego rodzaju anachronizm, potrzebne jest natomiast dostrzeżenie elastyczności oraz ciągłej ewolucji systemu. Poszczególne gałęzie prawa na przestrzeni lat przenikają się nawzajem, zamazując pomiędzy sobą granice. Dotyczy to również prawa administracyjnego, które wchodzi w różnego rodzaju relacje z innymi dziedzinami prawa, w tym oczywiście z prawem cywilnym. Mimo to nieustannie powinno się zabiegać o zachowanie pewnych granic w prawie administracyjnym. Nie powinno ono przechodzić na sposób myślenia charakterystyczny dla prawa cywilnego i stosować jedynie form jemu właściwych, prawo administracyjne pozostaje bowiem przede wszystkim prawem publicznym<sup>1</sup>.

Częściowe odchodzenie od regulacji administracyjnoprawnych na rzecz unormowań cywilnoprawnych jest jednak coraz częstszym zjawiskiem. Kwestia wypierania prawa administracyjnego przez prawo cywilne poruszana jest w literaturze przedmiotu, gdzie dostrzegana jest zarówno częstotliwość, jak i wielopłaszczyznowość zagadnienia<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 811-815.

<sup>2</sup> J. Mrozek, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne a konstytucyjny trójpodział władzy*, [w:] T. Drab, E. Kruk, G. Lubeńczuk (red.), *Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego*, Lublin 2017, s. 59.

Można również spotkać się z poglądem, że wybór form prawa cywilnego do realizacji zadań administracji publicznej to sposób na ucieczkę od reżimu administracyjno-prawnej kontroli instancyjnej oraz sądownoadministracyjnej. Formy prawa cywilnego nie odznaczają się bowiem cechą władczości, co miałyby pozwolić na wyzwolenie się od konieczności zapewnienia, że działania władzy wykonawczej w państwie prawa ograniczą się do sfer ustawowych i poddane będą w całości kontroli sądowej<sup>3</sup>.

Jedną z dziedzin, gdzie w niektórych aspektach prawo administracyjne styka się z prawem cywilnym, jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Zadaniem planowania przestrzennego jest zapewnienie zrównoważonego i trwałego rozwoju przestrzeni, który umożliwi korzystanie z niej przez przyszłe pokolenia<sup>4</sup>. Podstawą polskiego systemu planowania przestrzennego są przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>5</sup>.

Do aspektów cywilnoprawnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym możemy zaliczyć przykładowo umowy cywilnoprawne związane z procesem planistycznym, zawierane przez organy samorządu terytorialnego z podmiotami zewnętrznymi, ochronę prawa własności (oraz ingerencję w nie w prawie wyznaczonych granicach), a także roszczenia cywilne w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.in. odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości). To właśnie na tych aspektach skupia się niniejsze opracowanie.

## 2. Cywilnoprawne aspekty w procesie planowania przestrzennego

### 2.1. Umowy

Organy administracji publicznej dysponują władztwem administracyjnym, które uprawnia je do stosowania środków władczych oraz daje im pozycję nadrzędną w stosunku administracyjnoprawnym. To właśnie możliwość używania w swojej działalności środków władczych stanowi podstawowy wyróżnik prawa administracyjnego<sup>6</sup>. Stosunki administracyjne są co do zasady jednostronne, to organ posiada zdolność do rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach drugiego podmiotu, a zatem kształtowania jego sytuacji, bez względu na jego wolę<sup>7</sup>. Treść stosunku prawnego determinowana jest przez końcowy akt woli, który jest podejmowany przez organ. Nie wyłącza to jednak całkowicie możliwości prowadzenia w trakcie postępowania pewnych uzgodnień, nie mogą one jednak oznaczać

<sup>3</sup> D.R. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 116.

<sup>4</sup> D. Bzdyra, *Istota planowania przestrzennego*, [w:] W. Bednarek, J. Dobkowski (red.), *Wybrane problemy prawa publicznego i administracji*, Olsztyn 2004, s. 34.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm.), zwana dalej u.p.z.p.

<sup>6</sup> W. Federczyk, *Władczy charakter administracji publicznej jako przeszkoda w mediacji z jej udziałem*, [w:] M. Tabernacka (red.), *Mediacje ponad podziałami*, Wrocław 2013, s. 48.

<sup>7</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 366-367.

prób wywierania na organ nacisków, których celem ma być uzyskanie korzystnej dla siebie decyzji<sup>8</sup>. Mimo nierównorzędności podmiotów stosunku administracyjnoprawnego, organ musi postępować zgodnie z przepisami prawa. Jedną z podstawowych zasad funkcjonowania administracji publicznej w państwie prawa jest bowiem związanie wszystkich jej działań przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Ma to na celu uniemożliwienie swobodnego działania, dowolności oraz poszerzania władzy dyskrecyjnej, do których z natury dąży działalność administracyjna<sup>9</sup>. Podstawowym źródłem takich standardów działania organów administracji publicznej jest konstytucyjna zasada legalizmu, która mówi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa<sup>10</sup>. Zagadnienie to nie ogranicza się jednak wyłącznie do podporządkowania przepisom prawa. Zgodnie z Konstytucją Rzeczpospolita Polska stanowi dobro wspólne wszystkich obywateli<sup>11</sup>, pełniących w demokratycznym państwie prawa funkcję suwerena. Organy administracji publicznej powinny zatem traktować podmioty prywatne po partnersku, co nie oznacza oczywiście możliwości uwzględniania wszystkich wysuwanych przez nie roszczeń czy wniosków<sup>12</sup>.

Organy administracji publicznej, poza czynnościami administracyjnoprawnymi, działają również w szerokim zakresie według przepisów prawa cywilnego. Składają one oświadczenia woli oraz dokonują innych czynności prawnych, regulowanych przez Kodeks cywilny (np. zawierają umowy)<sup>13</sup>.

W sytuacjach związanych z zawieraniem umów, organy administracyjne występują w pozycji partnera równorzędnego, nie mają zatem możliwości posługiwania się władztwem administracyjnym oraz stosowania środków przymusu administracyjnego<sup>14</sup>. Nie zmienia to oczywiście faktu, że wszelkie umowy muszą posiadać podstawę prawną, mieścić się w zakresie określonej prawnie właściwości organu administracyjnego oraz ich przedmiotem muszą być sprawy z zakresu administracji publicznej<sup>15</sup>. Podstawowymi rodzajami umownych form działania administracji są umowy publicznoprawne oraz umowy cywilnoprawne. Kryterium ich rozróżnienia stanowi przede wszystkim przedmiot zawartej umowy. Umowy prawa publicznego dotyczą stosunków prawa administracyjnego oraz wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, natomiast umowy prawa cywilnego dotyczą sfery stosunków prywatnoprawnych (np. dysponowanie mieniem, świadczenia społeczne). Cechą łączącą te dwa typy umów jest charakter dwustronny, negocjacyjny, wyłączający możliwość posługiwania się przez organ administracyjny władztwem<sup>16</sup>.

<sup>8</sup> W. Federczyk, *op. cit.*, s. 50.

<sup>9</sup> J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 41.

<sup>10</sup> Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>11</sup> Art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>12</sup> W. Federczyk, *op. cit.*, s. 51-52.

<sup>13</sup> M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 296-297.

<sup>14</sup> Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2017, s. 105.

<sup>15</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 351.

<sup>16</sup> Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 105-106.

Forma umowy cywilnoprawnej stosowana jest w sytuacjach, kiedy konieczna jest elastyczność w regulowaniu stosunków administracji i jednostki. Organy zawierają umowę, jeżeli posiadają do tego wyraźne upoważnienie ustawowe lub gdy nie ma zakazu zawierania umów w przepisach prawa. Warunkiem niezbędnym zawarcia umowy jest posiadanie podmiotowości prawnej oraz zdolności do działań prawnych<sup>17</sup>. Zgodnie z Kodeksem cywilnym, osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną<sup>18</sup>. Status osób prawnych jednostkom samorządu terytorialnego nadają przepisy ustaw samorządowych<sup>19</sup>. Umowa cywilnoprawna jest wykorzystywana przez organy administracji publicznej w celu zrealizowania ich prawnych zadań, pozwala bowiem m.in. na uzyskanie potrzebnych dóbr czy też na zapewnienie świadczenia usług jednostkom. Zastosowanie umów cywilnych zwiększa swój zakres, co jest spowodowane takimi czynnikami jak przykładowo decentralizacja, prywatyzowanie zadań publicznych czy też zmiana stosunków własnościowych<sup>20</sup>. W stosunkach cywilnoprawnych organy administracji publicznej występują jako podmiot praw majątkowych, realizujący swoje kompetencje do dysponowania majątkiem państwowym lub samorządowym<sup>21</sup>.

W księdze trzeciej k.c., która dotyczy zobowiązań, sformułowana została cywilistyczna zasada swobody umów<sup>22</sup>. Zgodnie z jej treścią, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania. Treść oraz cel tego stosunku nie mogą jednak sprzeciwiać się jego właściwości, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Wyrażona w tym przepisie swoboda umów dotyczy swobody co do tego, czy umowę zawrzeć, swobody wyboru formy umowy oraz osoby kontrahenta. Ograniczenia w postaci przepisów ustawy mogą polegać przykładowo na narzuceniu przez nie szczególnej formy przy podejmowaniu niektórych czynności prawnych<sup>23</sup>. Przy zawarciu umowy cywilnoprawnej organy administracyjne opierają swoje działanie na przepisach k.c., ich swoboda działania jest jednak w znacznym zakresie ograniczana przez przepisy prawa administracyjnego. Ingerencja norm prawa administracyjnego w cywilistyczną zasadę swobody umów nie jest jednorodna. Polegać może na ustanowieniu obowiązku zawierania umów o określonej treści, uzyskania akceptacji na zawarcie umowy określonego prawem organu, czy też wymaganiu zatwierdzenia przed zawarciem umowy jej projektu<sup>24</sup>.

Jednym z rodzajów umów, uregulowanych przez przepisy prawa cywilnego, jest umowa o dzieło. Jest to umowa nazwana, a jej funkcja polega na uregulowaniu zasad

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 106.

<sup>18</sup> Art. 33 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.), zwanej dalej k.c.

<sup>19</sup> Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.), zwanej dalej u.s.g.; art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2017 r., poz. 2096 z późn. zm.), zwanej dalej u.s.w.; art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1868 z późn. zm.), zwanej dalej u.s.p.

<sup>20</sup> Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 107.

<sup>21</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 431.

<sup>22</sup> Art. 353<sup>1</sup> k.c.

<sup>23</sup> J. Olszewski (red.), *Prawo gospodarcze. Kompendium*, Warszawa 2009, s. 266.

<sup>24</sup> Z. Cieślak, *op. cit.*, s. 107.

dotyczących świadczenia usług, które zaspokajają zindywidualizowane potrzeby uczestników obrotu. Jej treścią jest zobowiązanie podmiotu przyjmującego zamówienie do wykonania oznaczonego dzieła oraz zobowiązanie podmiotu zamawiającego do uiszczenia wynagrodzenia. Umowa o dzieło jest umową zobowiązującą, konsensualną, odpłatną i wzajemną<sup>25</sup>. Forma umowy o dzieło wykorzystywana jest również w dziedzinie planowania przestrzennego. Dochodzi do jej zawarcia, kiedy organy gminy zlecają innym podmiotom wykonanie oznaczonego dzieła z dziedziny planowania i zagospodarowania przestrzennego. Umowa taka może dotyczyć przykładowo wykonania opracowań ekofizjograficznych na potrzeby planu zagospodarowania przestrzennego, wykonania prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu czy też wykonania Prognozy oddziaływania na środowisko.

Instytucją należącą do prawa administracyjnego, ale wykorzystującą instrumenty cywilnoprawne, jest partnerstwo publiczno-prywatne. Ma ono za zadanie zrównywanie stron w stosunku administracyjnoprawnym oraz niwelowanie władztwa administracyjnego<sup>26</sup>. Jego przedmiotem jest wspólne realizowanie przedsięwzięcia, co oparte jest na podziale zadań i ryzyk między podmiotem publicznym i jego partnerem prywatnym. W umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do zrealizowania przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację, natomiast podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia<sup>27</sup>. O tym, że umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jest umową cywilnoprawną, świadczy właśnie ustawowa definicja tej umowy, przewidująca świadczenie wzajemne stron oraz równoprawność kontrahentów. Jest to umowa nazwana, wzajemna oraz odpłatna. Do jej zawarcia dochodzi na podstawie zgodnego oświadczenia stron (umowa konsensualna)<sup>28</sup>. Instytucję partnerstwa publiczno-prywatnego można zastosować m.in. w dziedzinie rewitalizacji. Polskim przykładem jest rewitalizacja terenów przydworcowych w Sopocie, połączona z rozwiązaniem problemów komunikacyjnych. Projekt ten angażuje miasto, inwestora prywatnego oraz PKP<sup>29</sup>.

W literaturze przedmiotu pojawia się również pogląd, że przepisy planistyczne powinny zostać tak zmienione, by stworzyć strukturę mechanizmów koordynacyjnych dla współpracy organów administracji publicznej z innymi podmiotami, które zainteresowane są procesem planowania i zagospodarowania przestrzennego. Samorządy ze względu na brak środków czy wyznaczenie innych priorytetów często nie są w stanie wybudować odpowiedniej infrastruktury. Jednym z możliwych rozwiązań tego problemu mają być właśnie umowy cywilnoprawne zawierane z inwestorem. W ramach takiej

<sup>25</sup> E. Gniewek (red.), *Podstawy prawa cywilnego*, Warszawa 2011, s. 552.

<sup>26</sup> J. Zimmermann, *Jedność prawa ...*, s. 814.

<sup>27</sup> Art. 1 ust. 2 i art. 7 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1834).

<sup>28</sup> M. Wawrzyniak, *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2013, nr 7, s. 5 i 13.

<sup>29</sup> Zob. I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, K. Sobiech-Grabka, *Partnerstwo publiczno-prywatne w rewitalizacji*, Warszawa 2015, s. 45.

współpracy gmina uzgadnia z inwestorem szczegółowe zagospodarowanie terenu, a on zawiera umowę o budowę lokalnej infrastruktury. Rozwiązanie takie wymagałoby wprowadzenia zmian w przepisach, które umożliwiłyby szybsze uchwalanie aktów planistycznych dla niewielkich terenów, z uwzględnieniem określonych zamierzeń inwestycyjnych. Dodatkowo należałoby stworzyć podstawę prawną do zawierania umów cywilnoprawnych z inwestorami, które określałyby warunki, na jakich ma on zrealizować określoną infrastrukturę techniczną lub społeczną<sup>30</sup>.

## 2.2. Prawo własności

Konstytucja RP gwarantuje każdemu prawo do własności, które podlega konstytucyjnej ochronie. Ustawa zasadnicza już w art. 20 wskazuje własność prywatną jako jedną z podstaw społecznej gospodarki rynkowej, podkreślając następnie, że Rzeczpospolita chroni własność oraz prawo dziedziczenia<sup>31</sup>. W literaturze przedmiotu dostrzega się, że umieszczenie przez ustawodawcę konstytucyjnego tego artykułu wśród fundamentalnych zasad ustroju oznacza podkreślenie jego wagi dla interpretowania pozostałych części Konstytucji<sup>32</sup>. W części dotyczącej wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, wskazuje się natomiast, że prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia posiada każdy oraz że prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ograniczenie własności może natomiast nastąpić jedynie w drodze ustawy i wyłącznie w takim zakresie, w jakim nie naruszy istoty tego prawa<sup>33</sup>. Wszelkie ograniczenia muszą być zatem zgodne z zasadą proporcjonalności.

Dodatkowo w art. 165 Konstytucja przydaje prawo własności i inne prawa majątkowe jednostkom samorządu terytorialnego. Mienie komunalne stanowią własność oraz inne prawa majątkowe, które należą do poszczególnych gmin i ich związków, a także do innych gminnych osób prawnych<sup>34</sup>. Mieniem powiatu jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat lub inne powiatowe osoby prawne<sup>35</sup>. Mieniem województwa jest natomiast własność i inne prawa majątkowe nabyte przez województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne<sup>36</sup>.

L. Garlicki podkreśla, że pojęcie prawa własności zostało użyte w Konstytucji w dwóch znaczeniach: w sensie cywilistycznych, gdy kolejno wymienia się jako dobra chronione własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia, a także w sensie bardziej ogólnym, kiedy własność jest określeniem zbiorczym dla wszystkich praw majątkowych. Konstytucja formułuje zasadę ogólną równej dla wszystkich ochrony praw własności, praw majątkowych i prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 2), a także trzy zasady

---

<sup>30</sup> K. Barańska, *W kierunku partycypacji - kilka uwag na temat kierunków reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w perspektywie rozwoju lokalnego*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 66-68.

<sup>31</sup> Art. 20 i art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>32</sup> Zob. np. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 32.

<sup>33</sup> Art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>34</sup> Art. 43 u.s.g.

<sup>35</sup> Art. 46 u.s.p.

<sup>36</sup> Art. 47 u.s.w.

szczegółowe: wyłączenie jest możliwe tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2), ograniczenia własności nie mogą naruszać istoty tego prawa (art. 64 ust. 3), przepadek rzeczy może mieć miejsce wyłącznie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu (art. 46)<sup>37</sup>.

Zgodnie z k.c. właściciel może, z wyłączeniem innych osób, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, korzystać z rzeczy zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, co w szczególności oznacza możliwość pobierania pożytków oraz innych dochodów z rzeczy, a także rozporządzanie nią w tych granicach<sup>38</sup>. W prawie własności możemy zatem wyróżnić treść pozytywną i negatywną. Na treść pozytywną składa się tzw. triada uprawnień właściciela – posiadanie, używanie, pobieranie pożytków, zużycie rzeczy oraz rozporządzanie rzeczą. Przy konstrukcji aspektu pozytywnego prawa własności posłużyć się można domniemaniem uprawnień na rzecz właściciela, co oznacza, że uprawnienia przysługują właścicielowi, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Negatywny aspekt prawa własności dotyczy korzystania przez właściciela z rzeczy z wyłączeniem innych osób. Oznacza to, że wszystkie podmioty poza uprawnionym mają obowiązek nieingerencji w sferę dozwolonego zachowania właściciela (wyjątek stanowią sytuacje wynikające z przepisów ustawowych lub czynności prawnych dokonanych przez właściciela)<sup>39</sup>.

W procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego znaczenie mogą mieć przestrzenne granice własności nieruchomości. Szczególne wątpliwości związane z tym zagadnieniem powstawać mogą w przypadku nieruchomości gruntowych – granice przestrzenne nieruchomości budynkowych wyznaczone są bowiem przez bryłę budynku, a nieruchomości lokalowej przez granice przestrzenne lokalu<sup>40</sup>. Zgodnie z postanowieniami Kodeksu, własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią, w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu<sup>41</sup>. Ustawodawca przyjął zatem jako kryterium niedookreśloną klauzulę generalną, co powoduje, że właściciel gruntu może korzystać ze swoich uprawnień wyłącznie w zakresie zwykłego korzystania z rzeczy w stosunku do przestrzeni nad i pod jej powierzchnią<sup>42</sup>. Przy rozstrzygnięciu kwestii tego, jak głęboko w grunt sięga prawo właściciela, należy wziąć pod uwagę przepisy ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Ustawa ta wymienia złoża, które bez względu na miejsce ich występowania objęte są własnością górniczą, która przysługuje Skarbowi Państwa (np. złoża węgla kamiennego, węgla brunatnego, soli kamiennej, gipsu, kamieni szlachetnych, wód leczniczych, solanek). Własnością górniczą objęte są również części górotworu, które położone są poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej (w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich

<sup>37</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 111.

<sup>38</sup> Art. 140 k.c.

<sup>39</sup> E. Gniewek (red.), *op. cit.*, s. 209-212.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 217.

<sup>41</sup> Art. 143 k.c.

<sup>42</sup> D. Felcenloben, *Granice nieruchomości i sposoby ich ustalania*, Warszawa 2013, s. 238-239.

Rzeczypospolitej Polskiej)<sup>43</sup>. Kwestią własności uregulowaną w odrębnej ustawie jest własność wód. Zgodnie z ustawą Prawo wodne, wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej, śródlądowe wody powierzchniowe płynące oraz wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa, natomiast wody stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela danej nieruchomości<sup>44</sup>.

Wśród wartości uwzględnianych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawa wymienia m.in. prawo własności<sup>45</sup>. Sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtowany jest ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz innymi przepisami prawa. Ustawa określa również prawo (i jego granice) do zagospodarowania terenu, do którego posiada się tytuł prawny, jeżeli nie narusza się w ten sposób chronionego prawem interesu publicznego oraz interesu osób trzecich<sup>46</sup>, a także do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów, które należą do innych osób lub też jednostek organizacyjnych<sup>47</sup>. U.p.z.p. daje gminie możliwość ingerowania w prawo własności, co odbywa się w ramach tzw. władztwa planistycznego gminy. Podstawowym mechanizmem, za pomocą którego gmina realizuje te kompetencje, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ingerencja ta odbywa się przede wszystkim w wyniku podkreślenia przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania terenu i skutkuje ograniczeniem bądź całkowitym wyłączeniem pewnych sposobów wykonywania prawa własności (np. zakaz realizowania inwestycji określonego rodzaju). W planie miejscowym powinno znaleźć się uzasadnienie ingerowania w prawo własności nieruchomości, a przede wszystkim gmina powinna zbadać, czy usprawiedliwiona ingerencja we własność nie będzie przyczyną poniesienia kosztów niewspółmiernych do zakładanych efektów, co odbywać się będzie ze szkodą dla interesu publicznego<sup>48</sup>. Dopuszczalny zakres ingerowania przez plan miejscowy w prawo własności ustawodawca wyznaczył, wskazując elementy obligatoryjne oraz fakultatywne, jakie określa się w tym planie<sup>49</sup>.

Jak wspomniano wcześniej, zgodnie z przepisami Konstytucji ograniczenia prawa własności mogą nastąpić wyłącznie w drodze ustawowej. Plan miejscowy jest natomiast, zgodnie z u.p.z.p. aktem prawa miejscowego<sup>50</sup>. W związku z tym ograniczanie prawa własności w drodze miejscowego planu budzą w doktrynie pewne kontrowersje. Uważa się, że poza trybem, formą i kryteriami ingerencji w prawo własności, również jej treść

<sup>43</sup> Art. 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r., poz. 1131 z późn. zm.).

<sup>44</sup> Art. 10 i art. 12 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1121).

<sup>45</sup> Art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

<sup>46</sup> Musi się to odbywać zgodnie z warunkami, jakie ustalone zostały w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w przypadku jego braku, w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

<sup>47</sup> Art. 6 u.p.z.p.

<sup>48</sup> S. Zwolak, *Ochrona prawa własności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2014, nr 1, s. 108-113.

<sup>49</sup> Art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p.

<sup>50</sup> Art. 14 ust. 8 u.p.z.p.



powinna być określona w akcie prawnym rangi ustawy<sup>51</sup>. Przyjmuje się jednak, by uniknąć założeń o niekonstytucyjności przepisów u.p.z.p., że ograniczenie prawa własności następuje w drodze ustawy, natomiast plan miejscowy jest aktem wykonującym u.p.z.p., a także inne ustawy materialne (jak np. Prawo ochrony środowiska)<sup>52</sup>.

W sytuacji posiadania przez gminę władztwa planistycznego i szerokich możliwości ingerowania w prawo własności, niezbędne było również wyposażenie społeczeństwa w mechanizmy, które pozwalają na ochronę przed tą ingerencją. Jednym z nich jest możliwość składania wniosków dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwag do projektu tego studium, wniosków dotyczących planu miejscowego, uwag do projektu planu oraz wniosków odnośnie do planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Rozstrzygnięcia wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub marszałka województwa, dotyczące ich nieuwzględnienia, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego<sup>53</sup>. Organ wykonawczy gminy po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ma obowiązek ogłoszenia tego faktu w miejscowej prasie, przez obwieszczenie oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Jednocześnie określić musi formę, miejsce oraz termin składania wniosków do planu, który nie może być krótszy niż 21 dni od ogłoszenia. Projekt planu musi zostać również wyłożony do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. W tym czasie wójt (burmistrz, prezydent miasta) musi zorganizować dyskusję publiczną nad przyjętymi rozwiązaniami<sup>54</sup>. Uwagi do projektu planu może wnieść na piśmie każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie<sup>55</sup>. Instrumentem ochronnym przed ingerencją w prawo własności jest również skarga do sądu administracyjnego w trybie art. 101 u.s.g. Skargę na uchwałę rady gminy w przedmiocie planu miejscowego może wnieść każdy, kto legitymuje się interesem prawnym, który został w wyniku zaskarżonej uchwały naruszony. Co do zasady będzie to podmiot, który na terenie objętym planem miejscowym posiada nieruchomość, do której przysługują mu określone prawa rzeczowe (własność, użytkowanie wieczyste). Interes prawny w kwestionowaniu ustaleń planu mogą mieć jednak również inne podmioty, jak na przykład dzierżawca czy właściciel nieruchomości sąsiadującej z obszarem objętym planem<sup>56</sup>.

Najdalej idąca ingerencją w prawo własności, jaką jest decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości, ma charakter cywilnoprawny. Ta decyzja administracyjna wywołuje bowiem bezpośredni skutek w sferze prawa cywilnego, czyli ustanie lub zmianę stosunku cywilnoprawnego. Wywłaszczenie polega na odjęciu lub ograniczeniu prawa własności nieruchomości i jego przejście na rzecz Skarbu Państwa lub określonej jednostki samorządu terytorialnego<sup>57</sup>.

<sup>51</sup> P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 226-227.

<sup>52</sup> S. Zwolak, *op. cit.*, s. 113-114.

<sup>53</sup> Art. 7 u.p.z.p.

<sup>54</sup> Art. 17 pkt 1 i pkt 9 u.p.z.p.

<sup>55</sup> Art. 18 u.p.z.p.

<sup>56</sup> A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 199-201.

<sup>57</sup> T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 73-74.

### 2.3. Roszczenia

Obniżenie wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego jest to różnica pomiędzy wartością nieruchomości przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, jakie obowiązuje po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego, a wartością tej nieruchomości przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, jakie obowiązywało przed wprowadzoną zmianą albo faktycznego sposobu jej wykorzystania przed uchwaleniem planu. Obniżenie wartości może być spowodowane dwoma czynnikami: mniej korzystne niż dotychczas obowiązujące ustalenia przyjęte w planie miejscowym, w zakresie przeznaczenia terenu, wskaźników zabudowy, lub wprowadzenie zakazu zabudowy dla całości lub części nieruchomości oraz przyjęcie dla nieruchomości sąsiadującej rozwiązań, które niekorzystnie wpływają na naszą nieruchomość. Wartość nieruchomości z pewnością ulegnie znacznemu obniżeniu, gdy nieruchomość sąsiednia przeznaczona zostanie np. na wysypisko czy spalarnię śmieci<sup>58</sup>. U.p.z.p. przewiduje w związku z tym roszczenia, jakie właściciel lub użytkownik wieczysty może wysuwać w związku z obniżeniem wartości jego nieruchomości.

Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia jego nieruchomości (lub jej części), jeżeli na skutek uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany, niemożliwe lub istotnie ograniczone stało się korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem<sup>59</sup>. Właściciel lub użytkownik wieczysty może również żądać odszkodowania, jeżeli w wyniku uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany, obniżyła się wartość nieruchomości, którą zbywa. Warunkiem koniecznym jest nieskorzystanie z prawa do odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę oraz wykupienia nieruchomości lub jej części. Odszkodowanie równe jest obniżeniu wartości danej nieruchomości. Roszczenia mogą być zgłaszane w terminie 5 lat od dnia, w którym obowiązujący stał się plan miejscowy lub jego zmiana<sup>60</sup>. W terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku obowiązki wynikające z roszczeń powinny zostać wykonane, a w przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub wykupie nieruchomości właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przysługują ustawowe odsetki za opóźnienie. Ustalenia te mają walor ochronny zarówno dla gminy (ma ona odpowiedni czas na ustalenie wysokości szkody), jak i dla podmiotu, który szkodę poniósł (ograniczają termin gminy na wykonanie obowiązków)<sup>61</sup>.

Spory w sprawach roszczeń związanych z obniżeniem wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego rozstrzygają sądy powszechne<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 104.

<sup>59</sup> Realizacja tych roszczeń może się odbyć, zgodnie z art. 36 ust. 2 u.p.z.p., w drodze zaoferowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej; po zawarciu stosownej umowy wygasają roszczenia.

<sup>60</sup> Art. 36 i art. 37 u.p.z.p.

<sup>61</sup> W. Szwajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 58-59.

<sup>62</sup> Art. 37 ust. 10 u.p.z.p.

Zgodnie z k.c., ogólny termin przedawnienia wynosi lat dziesięć, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej termin przedawnienia wynosi natomiast trzy lata<sup>63</sup>. Sąd Najwyższy przyjął, że skoro u.p.z.p. nie przewiduje dla roszczeń z art. 36 szczególnych terminów przedawnienia, stosować należy do nich ogólny przepis o przedawnieniu roszczeń majątkowych z art. 118 k.c. Przyjmujemy zatem, że roszczenia przewidziane w tym przepisie przedawniają się po upływie dziesięciu lat<sup>64</sup>.

U.p.z.p. przewiduje również możliwość otrzymania odszkodowania, jeżeli w miejscowym planie rewitalizacji określone zostaną zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej, które spowodują ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Wysokość tego odszkodowania ustalana jest w drodze decyzji starosty na żądanie poszkodowanego, a w przypadku niezadowolenia z przyznanego odszkodowania strona może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Ma na to 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Odszkodowanie jest zobowiązana wypłacić gmina, a jego otrzymanie nie oznacza utraty roszczeń z art. 36<sup>65</sup>.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przyznanie właścicielowi stosownej rekompensaty za ingerencję w prawo własności jest niezbędne dla zachowania standardów konstytucyjnych. Pewne ograniczenia tego prawa, które wynikają z u.p.z.p., mieszczą się w tych standardach, ponieważ realizowanie celu publicznego jest legalnym działaniem administracji i uzasadnia nawet najdalej idącą ingerencję w prawo własności, jaką jest wywłaszczenie. Ograniczenie prawa własności musi jednak odbywać się łącznie z przyznaniem rekompensaty, w przeciwnym razie naruszona zostanie zasada równej ochrony tego prawa z art. 64 Konstytucji. Brak stosownej rekompensaty nie znajduje również uzasadnienia w ochronie innych konstytucyjnych wartości, byłby zatem nieproporcjonalny<sup>66</sup>.

### 3. Podsumowanie

W świecie współczesnych przemian cywilizacyjnych zacierają się granice pomiędzy poszczególnymi gałęziami prawa, a sztywny, tradycyjny model przestaje obowiązywać. Poszczególne dziedziny wchodzą ze sobą w interakcje, przenikają się, przejmują wzajemnie swoje mechanizmy i sposoby działania. Nie inaczej jest w przypadku prawa administracyjnego, które ma związki w wieloma innymi dziedzinami, w tym z prawem cywilnym. W wyniku tych relacji na bok odsuwane są tradycyjne formy administracyjnoprawne, oparte na władztwie i środkach przymusu, na rzecz form cywilnoprawnych, opartych na równorzędności podmiotów. Aspektów cywilnoprawnych dopatrywać możemy się również w procesie planowania przestrzennego. Jest to dziedzina prawa, w ramach której chronione, ale również ograniczane jest prawo własności. Podmiotom

<sup>63</sup> Art. 118 k.c.

<sup>64</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2016 r., sygn. akt II CSK 53/16.

<sup>65</sup> Art. 37h u.p.z.p.

<sup>66</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 50/13.

zewnątrznym w stosunku do administracji przysługują więc roszczenia cywilne w związku ze zmianą lub uchwaleniem planu miejscowego (uniemożliwienie lub istotne ograniczenie w dotychczasowym sposobie korzystania z nieruchomości, obniżenie wartości zbywanej nieruchomości). Istotnym aspektem cywilnoprawnym w procesie planowania przestrzennego są również zawierane przez organy administracji publicznej umowy cywilnoprawne.

## Civil aspects of the spatial planning process

### Abstract

Administrative law permeates with other areas of law, including civil law. We can also observe these relationships in the field of spatial planning. An example of these relations are civil law agreements concluded by planning authorities, protection of property rights and civil law claims in connection with the adoption or amendment of a local plan.

### Key words

spatial planning, property rights, civil contract, civil claims.

**Mgr Karina Pilarz** – doktorantka w Zakładzie Nauki Administracji Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

## Literatura

- Barańska K., *W kierunku partycypacji - kilka uwag na temat kierunków reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w perspektywie rozwoju lokalnego*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012
- Boć J. (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010
- Bzdrya D., *Istota planowania przestrzennego*, [w:] W. Bednarek, J. Dobkowski (red.), *Wybrane problemy prawa publicznego i administracji*, Olsztyn 2004
- Cieślak Z. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2017
- Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016
- Federczyk W., *Władczy charakter administracji publicznej jako przeszkoda w mediacji z jej udziałem*, [w:] M. Tabernacka (red.), *Mediacje ponad podziałami*, Wrocław 2013
- Felcenloben D., *Granice nieruchomości i sposoby ich ustalania*, Warszawa 2013
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011
- Gniewek E. (red.), *Podstawy prawa cywilnego*, Warszawa 2011
- Herbst I., Jadach-Sepioło A., Sobiech-Grabka K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w rewitalizacji*, Warszawa 2015
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003

- Kijowski D.R., *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego*, [w:] J. Jagielski, E. Stefańska, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009
- Mrozek J., *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne a konstytucyjny trójpodział władzy*, [w:] T. Drab, E. Kruk, G. Lubeńczuk (red.), *Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego*, Lublin 2017
- Olszewski J. (red.), *Prawo gospodarcze. Kompedium*, Warszawa 2009
- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016
- Szwajdler W. (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013
- Wawrzyniak M., *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” 2013, nr 7
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017
- Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011
- Zimmermann J., *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016
- Zwolak S., *Ochrona prawa własności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2014, nr 1

