

Marek Stawecki

Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle instytucji wywłaszczenia nieruchomości

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 15/1, 221-229

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek Stawecki

Uniwersytet Szczeciński

Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania w Łodzi

e-mail: marekstawecki@op.pl

Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle instytucji wywłaszczenia nieruchomości

1. Przeznaczenie nieruchomości

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miejscowy plan jest aktem prawa miejscowego – aktem normatywnym wyrażającym przepisy prawa obowiązujące na obszarze danej gminy¹. Przez to staje się źródłem prawa i stanowi podstawę działania organów administracji publicznej. Nadto jest aktem prawnym kształtującym, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Z art. 140 ustawy z dnia z dnia 23 kwietnia 1964 r. „Kodeks cywilny” wynika prawo do swobodnego korzystania z rzeczy². Uprawnienie to ograniczone może być przez ustawy, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. Przedmiotowym ograniczeniem w sposobie wykonywania prawa własności nieruchomości jest poddanie korzystania z nieruchomości rygorom wynikającym z treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. To zamierzone przez ustawodawcę odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 140 kodeksu cywilnego. Z uwagi, zatem, na ograniczenie prawa własności plan miejscowy, podobnie jak inne ustawy w jakikolwiek sposób ograniczające prawo własności, nie może być interpretowany rozszerzająco. W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 14 u.pl.przes.). Wójt (burmistrz albo prezydent miasta) sporządza projekt planu miejscowego (art. 15 u.pl.przes.). Plan miejscowy uchwała rada gminy.

W rozumieniu art. 6. ustawy z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, celami publicznymi są m.in.³:

1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;

1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;

¹ Tekst jednolity (T.j.): Dz.U. 2003 r., Nr 80 poz. 717 z późn. zm.

² Dz.U. 1964 r., Nr 16 poz. 93.

³ T.j.: Dz.U. 2010 r., Nr 102 poz.651.

1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;

2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;

3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;

4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;

5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; [...]

10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

W życiu społecznym występują różne interesy; można je podzielić na prywatne i publiczne. Gdy osoba gospodaruje nieruchomością w oderwaniu od ogólnego interesu społecznego i sytuacji politycznej, a jedynie ma na względzie własny interes prywatny, realizuje ona swoje własne cele. Takie gospodarowanie nieruchomością nie zawsze jest możliwe, gdyż wraz z rozwojem cywilizacyjnym i kulturowym nie można korzystać z własnej nieruchomości z pominięciem interesu publicznego. Wzrasta wtedy zależność gospodarowania od interesów szerszego grona osób. Zależność ta może mieć charakter faktyczny, a także prawny, gdy jest przedmiotem prawnej regulacji. To właśnie ma na względzie art. 140 k.c., uzależniając treść i wykonanie prawa własności od zasad współżycia społecznego, a także społeczno-gospodarczego przeznaczenia rzeczy. Gdy zależność ta kształtuje się w relacji jednostka – wspólnota o ograniczonym zasięgu podmiotowym zbiorowości, można mówić o styku interesu prywatnego z interesem społecznym. Wówczas podmiot prawa przynależny do wspólnoty realizuje swoje potrzeby i interesy z uwzględnieniem interesów publicznych. Działalność podjęta w sferze całej wspólnoty państwowej lub samorządowej na rzecz wszystkich jej członków na równych prawach, przy użyciu środków rzeczowych i finansowych tych wspólnot, daje podstawę do zakwalifikowania gospodarowania w interesie publicznym.

Nie zawsze realizacja interesu publicznego pozostaje w zgodzie z interesem jednostki, ponieważ oba te pojęcia mają charakter abstrakcyjny, a doprecyzowanie ich następuje dopiero na tle indywidualnie określonych stanów faktycznych. Abstrakcyjne oraz szerokie rozumienie interesu publicznego może prowadzić do podważania praworządności. To pojęcie mało precyzyjne, które może ulegać zmianom w zależności od ustroju panującego w państwie. W państwach o ustroju niedemokratycznym pojęcie to może służyć do nadużycia zwierzchności państwa w stosunku do praw majątkowych obywatela. W państwie demokratycznym pojęcie to winno mieć sprecyzowany zakres. Jest to zadanie niezwykle trudne i dlatego ustawodawca wybrał rozwiązanie przyjęte w art. 6 u.g.n., określając cele publiczne, które służą realizacji interesów publicznych.

2. Realizacja interesu publicznego

W wielu przepisach komentowanej ustawy występuje pojęcie *interes publiczny*. Według art. 112 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wywłaszczenie nieruchomości jest dopuszczalne, jeśli przedmiot wywłaszczenia jest położony na obszarach przeznaczonych w planach na cele publiczne. Począwszy od 1 stycznia 1999 r. organem właściwym do wydania decyzji o wywłaszczeniu jest starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. To zaś oznacza, że organem wyższego stopnia właściwym do rozpoznania odwołania jest wojewoda.

Zamieszczenie wzmianki w art. 6, że *celami publicznymi w rozumieniu ustawy* są cele wyraźnie wymienione w tym przepisie, nie oznacza, że ich katalog jest zamknięty; punkt 10 tego przepisu bowiem dopuszcza jeszcze *inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach*. Określenie celów publicznych w ustawie służy ograniczeniu władzy administracji publicznej, której przysługują uprawnienia i obowiązki do ich realizacji, aby zapobiec działaniom opartym na swobodnym uznaniu pojęcia *celu publicznego*, a w szczególności, czy w danych okolicznościach istotnie występuje cel publiczny. Ustawowe ich określenie służy skutecznej ochronie interesów majątkowych obywateli i sprzyja umocnieniu praworządności. Zgodnie z art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn.: Dz. U. 2004 r. Nr 261 poz. 2603; dalej jako – u.g.n.), przepisy rozdziału 4 działu III tej ustawy – *Wywłaszczenie nieruchomości* – stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Celami publicznymi są działania dotyczące ogółu obywateli, służące ogółowi, realizujące inwestycje dostępne dla wszystkich, których realizacja służy ogółowi i jest przeznaczona dla zaspokojenia potrzeb powszechnych, a realizatorami tych celów są jednostki organizacyjne lub osoby reprezentujące Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego⁴.

Wyczerpujące w art. 6 jest wyczerpujące (taksatywne, zamknięte), co oznacza, iż tylko działania wskazane w tym przepisie mogą być uznane za cele publiczne i nie można stosować interpretacji rozszerzającej w odniesieniu do tych działań – celów publicznych. Konieczność zawężenia rozumienia celu publicznego w przypadku wywłaszczenia nieruchomości wynika również z faktu, iż wywłaszczenie prowadzi do pozbawienia lub ograniczenia prawa własności, które chronione jest Konstytucją. Art. 6 pkt 10 u.g.n. przewiduje, iż celami publicznymi są również inne cele publiczne (nie wymienione w art. 6 u.g.n.), określone w odrębnych ustawach. Takie odrębne przepisy muszą jednak wprost przyznawać określonym w nim działaniom status celu publicznego. Statusu takiego nie można domniemywać opierając się na potocznym znaczeniu pojęcia *cel publiczny*. Pojęcie *cel publiczny*, jakim posługuje się ustawa o gospodarce nieruchomościami nie jest dowolne i przy jego interpretacji nie można się odwoływać do potocznego jego znaczenia. Ustawodawca ustalił w art. 6 tej ustawy zamknięty katalog celów publicznych; wymienione w pkt 10 tego artykułu "inne cele" to tylko cele określone w odrębnych ustawach⁵.

⁴ Wyrok z dnia 8 listopada 2000 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego (I SA 1986/1999; nie publ.)

⁵ Wyrok z dnia 10 października 2000 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego (II SA/Kr 1010/2000; ONSA z 2001 r. nr 4 poz. 186).

Tylko ustawodawca może określone działanie uczynić celem publicznym w rozumieniu art. 6 u.g.n.⁶. Z przepisu innej (odrębnej) ustawy wprost musi wynikać, że dla realizacji określonego w nim celu może nastąpić wywłaszczenie nieruchomości. Jeżeli dana inwestycja obejmuje działania będące jednym z celów publicznych określonych w art. 6 u.g.n., to w ramach postępowania wywłaszczeniowego nie jest możliwe kwestionowanie zasadności tej inwestycji, a jedynie ocena czy zamierzona inwestycja realizuje cel publiczny oraz czy nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy, a nadto czy wnioski o wywłaszczenie spełniają wymagania formalne. Wywłaszczenie albo ograniczenie praw rzeczowych do nieruchomości może być dokonane wyłącznie wobec nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne, przy czym chodzi tu o plan miejscowy obowiązujący na danym terenie w dniu wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. Jeżeli w obowiązującym planie miejscowym nieruchomość nie została przeznaczona na cele publiczne, to wywłaszczenie jej możliwe będzie dopiero po stosownej zmianie planu miejscowego, tj. przeznaczeniu terenu, na którym ta nieruchomość się znajduje, pod inwestycję celu publicznego. Podstawowe przesłanki wywłaszczenia określa art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷. Przepis ten – umieszczony w artykule deklarującym ochronę przez Rzeczypospolitą Polską prawa własności – stanowi, iż wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

3. Wywłaszczenie nieruchomości

Własność w art. 21 Konstytucji RP została potraktowana bardzo szeroko, bez rozróżnienia, kto jest jej podmiotem⁸. Wszelka zatem własność podlega ochronie państwa bez precyzowania zasad tej ochrony, którą regulują ustawy zwykłe. Zagwarantowanie prawa własności nie oznacza, że jest ono nienaruszalne. Konstytucja dopuszcza wywłaszczenie nieruchomości na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem. Jednakże zauważyć należy, iż przepisy regulujące zasady wywłaszczania nieruchomości, jako szczególnej formy odjęcia prawa własności w drodze aktu władczego państwa, będące wyjątkiem od ogólnych – cywilnoprawnych zasad przenoszenia własności nieruchomości, muszą być stosowane literalnie, z wyłączeniem dopuszczalności wykładni rozszerzającej. Postanowienia Konstytucji precyzują przepisy rozdziałów 4 i 5 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn.: Dz. U. 2004 r., Nr 261 poz. 2603; dalej: u.g.n.), zatytułowanych *Wywłaszczanie nieruchomości oraz Odszkodowanie za wywłaszczone nieruchomości*⁹.

Wywłaszczenie, jako instytucja prawa publicznego, jest instrumentem umożliwiającym władzy publicznej ingerencję w sferę cudzej własności przez jej ograniczenie bądź pozbawienie (odjęcie) prawa własności nieruchomości. Wywłaszczenie pełni niezwykle

⁶ Uchwała z dnia 17 lipca 2003 r. Sądu Najwyższego (III CZP 46/03; OSNC 2004 r. nr 10 poz. 153).

⁷ Dz.U.1997, Nr 78 poz. 483.

⁸ Wyrok z dnia 18 lipca 2001 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego (I SA 425/2000, nie publ.).

⁹ Wyrok z dnia 15 kwietnia 1992 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego (IV SA 112/1992, ONSA z 1993 r., nr 2 poz. 40).

istotną funkcję w prawidłowej realizacji i wykonywaniu zadań publicznych. Dlatego też jedynie cel publiczny jest wyznacznikiem dopuszczalności wywłaszczenia.

Przez wywłaszczenie, w szerokim tego słowa znaczeniu, należy rozumieć wszelkie formy ingerencji państwa w prawa do nieruchomości przysługujące innym podmiotom. Wywłaszczenie natomiast, unormowane w rozdziale czwartym ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 112–135), jest jedną z postaci ingerencji w prawo własności nieruchomości.

Z etymologicznego punktu widzenia pojęcie celu publicznego oznacza cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony (dostępny) dla wszystkich. Ustawodawca sprecyzował to pojęcie, wyliczając taksatywnie w art. 6 cele publiczne, jednakże dodał do tego wyliczenia *inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach* (pkt 10). Konieczność zawężenia rozumienia celu publicznego jest oczywista, skoro może prowadzić do pozbawienia prawa własności.

Według art. 112 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wywłaszczenie polega na pozbawieniu lub ograniczeniu: prawa własności, prawa użytkowania wieczystego, innego prawa ograniczonego na nieruchomości.

Jeżeli wywłaszczenie polega na pozbawieniu dotychczasowego właściciela prawa własności nieruchomości, to jego skutkiem jest przejście prawa własności na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Równość interesów – prywatnego i publicznego – oznacza, że decyzje planu przestrzennego winny, w osiągalnym stopniu, harmonizować i zaspakajać obydwa rodzaje interesów.

W przypadku konfliktu interesu publicznego i prywatnego należy w procesie podejmowania decyzji planistycznych uwzględniać prawnie zdefiniowane zasady, a równocześnie:

- eliminować działania sprzeczne z interesem publicznym, zwłaszcza, jeśli mogą one, w dalszej perspektywie, stanowić zagrożenie interesów prywatnych,
- koszty ochrony interesu publicznego nie mogą ponosić osoby fizyczne i prawne.

Zakres ochrony interesu publicznego winien być określany w planie jednoznacznie.

Planowanie przestrzenne, jako działalność władz publicznych, stanowi integralny element planowania rozwoju kraju. Należy zapewnić pełną i rzeczywistą jawność planowania we wszystkich fazach i zakresach oraz umożliwienie w tym procesie aktywnej partycypacji społecznej. To obowiązek służb publicznych, odpowiedzialnych za przygotowanie, w odpowiednim czasie, zrozumiałych dla mieszkańca materiałów informacyjnych. Polityka przestrzenna powinna być tak prowadzona, by maksymalnie uwzględniała interes publiczny i jednocześnie w minimalnym stopniu naruszała interes prywatny. W prawie polskim interesy te są równorzędne i wymagają indywidualnego rozstrzygnięcia, czy jeden z nich może – i na jakich warunkach – być realizowany kosztem innych. Niewątpliwie panuje zgodność co do ogólnych celów polityki przestrzennej: zapewnienia ładu przestrzennego, w szerokim zakresie – społecznym, kulturowym, ekonomicznym i ekologicznym; stwarzania dogodnych warunków dla rozwoju gospodarczego terytorium; wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju w możliwie szybkim tempie. Spory zaczynają się, gdy poszukujemy odpowiedzi na pytanie: jak cele te godzić, a zupełnie zasadnicze różnice poglądów pojawiają się, gdy próbujemy odpowiedzieć na ostatnie z ważnych pytań: jakich instrumentów i jak używać, aby cele te skutecznie osiągnąć?

4. Zachowanie równowagi między interesem publicznym a interesem prywatnym

Jednym z podstawowych żądań racjonalnie funkcjonującego systemu gospodarowania przestrzenią jest utrzymanie na akceptowalnym społecznie poziomie względnie trwałej równowagi między interesem publicznym a interesem prywatnym, rozumianym nie tylko jako interes właścicieli nieruchomości, ale jako interes wszystkich użytkowników przestrzeni. Interes prywatny jest chroniony względnie skutecznie. Potocznie jest on utożsamiany z korzyściami właściciela. Jest to interes wymierny, a na jego straży stoi Konstytucja. Ograniczenie praw właścicielskich może nastąpić tylko w przypadkach szczególnych i tylko na podstawie ustawy.

Istniejące formalno-prawne instrumenty ochrony interesu publicznego, ponad – lokalnego, są skuteczne tylko wtedy, jeżeli towarzyszą im: sprawnie działająca administracja publiczna, prawidłowe procedury oraz wola polityczna – aby prawo było przestrzegane. Warunki te jednak nie są w Polsce w sposób powszechny spełnione. Trudności z ochroną interesu publicznego pojawiają się przede wszystkim wtedy, kiedy decyzje należą do organów gmin. Ich władze muszą określić incydentalnie zakres i przedmiot tego interesu mając dla jego ochrony przede wszystkim plan miejscowy bądź też indywidualnie podejmowane uchwały, w sprawach jednostkowych. W rezultacie, na poziomie gminy, interes publiczny ma bardzo konkretny wymiar, co sprawia, że jego realizacja często prowadzi do konfliktu z interesem prywatnym. Jest to konflikt władzy publicznej broniącej interesu publicznego z interesem prywatnym mieszkańców, wybierających te władze.

Zwłaszcza niedoskonały system planowania przestrzennego oraz aktualne zasady prowadzenia gospodarki przestrzennej sprawiają, że ochrona interesu publicznego na poziomie gminy jest ograniczona i często nieskuteczna. W rezultacie, na poziomie lokalnym interes publiczny broni się jedynie tam, gdzie istnieją jednoznaczne regulacje określające standard świadczonej przez podmioty publiczne usług. Do takich należą: obowiązkowe szkolnictwo publiczne i publiczna służba zdrowia. Inne obiekty i urzędy publiczne mają to normowanie mało skuteczne lub nie mają go wcale. Brak, przykładowo, norm dotyczących dostępności komunikacyjnej, nasycenia obszaru w sieć wodociągową i kanalizacyjną.

Pomijane są takie problemy, jak: posiadana struktura zabudowy, jej racjonalne rozplanowanie, intensywność, dostępność terenów zieleni i rekreacyjnych, dostępność komunikacji publicznej, a wszystko to przekłada się na warunki życia mieszkańców gminy. Ponieważ są to jednocześnie ważne czynniki lokalizacyjne i podnoszące wartość rynkową terenu oraz wpływające korzystnie zarówno na finanse gminy, jak i na dochody właścicieli nieruchomości, powinny być więc przez właścicieli nieruchomości oraz władze gminy, co najmniej dostrzegane. Konieczne dla uwzględniania i ochrony interesu publicznego spojrzenie w przyszłość jest dla władzy gminnej także trudne. Lokalny interes publiczny może przynosić widoczne efekty po kilku, a częściej po kilkunastu latach od rozpoczęcia realizacji jego programu, lub od podjęcia decyzji o ochronie istniejących wartości przestrzeni.

Interes ten – finansowany ze środków publicznych – charakteryzuje się wysokimi kosztami inwestycyjnymi, małymi dochodami i wysokimi kosztami utrzymania. Obciąża to dodatkowo budżet gminy i powoduje zazwyczaj konieczność podniesienia podatków i opłat lokalnych, co nie tylko rodzi następne konflikty, lecz także często jest niemożliwe ze względów formalnych. W tych warunkach trudno oczekiwać, że władze gminy będą

wykazywały zainteresowanie działaniami perspektywicznymi, bez elementu formalnego przymusu.

Ochronę prawa własności przewiduje art. 21 oraz art. 64 Konstytucji R.P. Zgodnie z treścią art. 21 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Z kolei z art. 64 Konstytucji wynika, że:

- 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.

Zgodnie z zapisem konstytucyjnym (art. 64) Polska, jako demokratyczne państwo prawa, chroni własność i prawo dziedziczenia (art. 21 Konstytucji). Każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy. Ograniczenia takie (prawa własności) zawiera między innymi ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na jej podstawie organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności lub użytkowania wieczystego w celu ustalenia przeznaczenia i zagospodarowania terenów na obszarze gminy. Rada Gminy może określony teren przeznaczyć na cele publiczne, niezależnie od tytułu prawnego podmiotu do którego należy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie ze wskazaną ustawą, kształtuje sposób wykonywania prawa własności, a jego uchwalenie jest efektem realizacji władztwa planistycznego przysługującego Radzie Gminy. Konstytucja, która choć chroni własność indywidualną, dozwala nawet na wywłaszczenie nieruchomości na cel publiczny za słusznym odszkodowaniem. Gmina, biorąc pod uwagę interes publiczny i słuszny interes obywateli może zmieniać przeznaczenie terenu będącego własnością innych osób, między innymi w celu realizacji inwestycji celu publicznego. Inwestycjami celu publicznego są działania o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. 2004 r., Nr 261 poz. 2603 ze zm.). W sprawach planowania przestrzennego istnieje obowiązek wskazania, jaki interes publiczny chodzi oraz że jest on na tyle ważny i istotny, iż bezwzględnie wymaga ograniczeń w sposobie wykonywania przez obywateli ich własności. Samo istnienie i znaczenie takiego interesu oraz przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w danym przypadku interesu ogólnego nad indywidualny muszą zawsze podlegać wnikliwej kontroli, szczególnie wtedy, gdy chodzi o udowodnienie, że w interesie publicznym leży ograniczenie lub odjęcie chronionego przez Konstytucję prawa własności. Rada Gminy może określony teren przeznaczyć na cele publiczne niezależnie od tytułu prawnego podmiotu do którego należy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – zgodnie ze wskazaną ustawą – kształtuje sposób wykonywania prawa własności, a jego uchwalenie jest efektem realizacji władztwa planistycznego przysługującego Radzie Gminy (art. 4 ww. ustawy)¹⁰.

Konstytucja nie zakłada prymatu prawa własności w stosunku do innych praw podmiotowych chronionych jej przepisami, a zatem skoro ustawodawca przyznał gminie prawo ingerencji w sposób wykonywania własności w drodze uchwalania aktów prawa

¹⁰ Wyrok z dnia 24 lipca 2009 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego II OSK 1518/2008.

miejscowego, to nie ulega wątpliwości, że jej organy stanowiące są uprawnione do wprowadzenia zakazów opartych na przepisie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹.

Prawo własności jest traktowane jako prawo podmiotowe o najszerzej treści. Nie jest jednak prawem absolutnym, a więc w swej treści niczym nieograniczonym. Ochrony własności nie można rozumieć krańcowo, w tym sensie, że każda ingerencja w sferę własności osobistej stanowi naruszenie Konstytucji. Konstytucja chroni dobra związane zarówno z interesem indywidualnym obywateli, jak i potrzebami całego społeczeństwa. Stosownie do okoliczności zachodzi niekiedy potrzeba dania pierwszeństwa jednemu dobru przed drugim. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Powołując się na poglądy doktryny wskazano, że przywołany przepis Konstytucji formułuje cztery warunki dotyczące ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, a to: przesłankę formalną (wyłączność ustawy), przesłankę materialną (katalog wartości uzasadniających ograniczenie), przesłankę proporcjonalności (konieczność ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym) oraz zakaz naruszenia istoty wolności i praw. W art. 64 ust. 3 Konstytucji, dotyczącym ograniczeń w wykonywaniu praw własności, powtórzone zostały pierwsza i ostatnia z wyliczonych przesłanek; nie ulega jednak wątpliwości, że pozostałe przesłanki dotyczące zasady proporcjonalności oraz wartości uzasadniających ograniczenie praw podmiotowych powinny być także brane pod uwagę przy ograniczaniu prawa własności¹².

Skoro plany miejscowe dotyczą indywidualnych interesów prawnych i uprawnień właścicieli nieruchomości, to jest oczywiste, że mogą je naruszać, ponieważ na tym polega istota administracyjnoprawnej ingerencji w stosunki cywilnoprawne. Ograniczenia wolności i praw obywatelskich nigdy nie mogą naruszać ich istoty i są dopuszczalne tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Stąd też ograniczenie prawa własności gwarantowanego w art. 64 Konstytucji, aby pozostawało w zgodności zarówno z tym wzorcem, jak i z art. 31 ust. 3, powinno być wprowadzone w akcie prawnym rangi ustawy, a wprowadzenie ustawowego ograniczenia musiałoby być konieczne dla spełnienia którejś z przesłanek wymienionych w tym wzorcu kontroli. Nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju ograniczenie prawa własności nieruchomości wprowadza art. 6 ust. 1 u.p.z.p.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w wykonywanie tego prawa musi być dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. *Jeżeli [...] zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść (-istota-) prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne*¹³.

¹¹ Wyrok z dnia 26 marca 2009 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach II SA/Gl 1252/2008.

¹² Wyrok z dnia 8 kwietnia 2009 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego (II OSK 590/2008).

¹³ Wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r. Trybunału Konstytucyjnego, (P. 11/98, OTK 2000, nr 1 poz. 3).

W jednym ze swoich wyroków Trybunał Konstytucyjny wskazał, że *każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie*¹⁴. Konstytucyjne zasady określoności i proporcjonalności nakładają na gminnego planistę obowiązek tworzenia przepisów prawa miejscowego, które nie pozostawiają uznaniu administracyjnemu kwestii dotyczących korzystania z konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych.

Polityka przestrzenna powinna być tak prowadzona, by maksymalnie uwzględniła interes publiczny i jednocześnie w minimalnym stopniu naruszała interes prywatny. W świetle polskiego prawa interesy te są równorzędne i zawsze wymagają indywidualnego rozstrzygnięcia, czy jeden z nich może i na jakich warunkach być realizowany kosztem innych. Powinna przy tym obowiązywać zasada proporcjonalności.

Conflict of Public Interest with Private One in the Context of Property Expropriation Institution

Summary

Ownership, as a basic value of a legal state is the subject to special protection guaranteed by a basic law. However, in certain situations acting for the benefit of public interest is, according to a legislator, takes priority over private ownership. Thus, in cases when public interest is at stake limitation of ownership title to property can be permitted by regulations.

Expropriation of private property for the sake of public good is the solution used for many years in Poland and in other countries.

Basic preconditions for expropriation are described in art. 21 section 2 of The Constitution of the Republic of Poland. Private ownership in art. 21 of Polish Constitution was defined in a very general context without defining the subject. Thus, all the ownership is the subject to state protection without specifying the principles of this protection, which are regulated by ordinary acts. Guaranteeing right to private ownership does not mean the right is inviolable. Constitution allows for property expropriation for the benefit of public purposes after a just compensation. However, it must be emphasized that regulations relating to the rules of property expropriation as a special form of depriving ownership right by means of authoritarian state act, which is the exception from general civil and legal principles of transferring ownership title, must be applied literally, excluding admissibility of extensive interpretation.

Provisions of the constitution are defined in the regulations of the Real Estate Management Act from 21st August 1997.

Key words: *public interest, rules, expropriation institution*

¹⁴ Wyrok z dnia 21 marca 2001 r., K 24/2000, OTK 2001, nr 3 poz. 51.