

Prawo

Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości

Łukasz Kamiński



Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Prawo

Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości

Łukasz Kamiński

Łukasz Kamiński – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, 90-033 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Jan Szreniawski

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Ewa Siwińska

SKŁAD I ŁAMANIE

Munda – Maciej Torz

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/denisismagilov

Publikacja dofinansowana w ramach dotacji na zadania służące rozwojowi
młodych naukowców i doktorantów

© Copyright by Łukasz Kamiński, Łódź 2018

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-
Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.08217.17.0.M

Ark. wyd. 14,5; ark. druk. 13,125

ISBN 978-83-8088-928-6

e-ISBN 978-83-8088-929-3

<https://doi.org/10.18778/8088-928-6>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
Rozdział I	
Pojęcie i charakter prawa własności	13
1.1. Istota, treść i wyznaczniki granic prawa własności	13
1.2. Zakres przedmiotowy prawa własności. Pojęcie nieruchomości	28
1.3. Zakres podmiotowy prawa własności	37
1.4. Prawo własności jako publiczne prawo podmiotowe	42
Rozdział II	
Determinanty administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości	47
2.1. Pojęcie i klasyfikacja determinantów administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości	47
2.2. Interes publiczny	56
2.3. Zasada ochrony własności	63
2.4. Zasada proporcjonalności	79
Rozdział III	
Instytucje administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości	85
3.1. Charakter administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości	85
3.2. Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości w formie aktu normatywnego	92
3.3. Formy aktu administracyjnego stosowanego jako ograniczenie prawa własności nieruchomości	124
3.3.1. Akt administracyjny – zagadnienia wprowadzające	124
3.3.2. Pozwolenia administracyjne	127
3.3.3. Nakazy i zakazy	143

6 Spis treści

3.3.4. Akty administracyjne obciążające nieruchomości prawami na rzecz osób trzecich	157
3.3.5. Akty administracyjne ustanawiające szczególny reżim prawny dla nieruchomości bądź jej części	163
3.4. Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości, które mogą być ustanawiane alternatywnie w formie aktu normatywnego bądź aktu administracyjnego	168

Rozdział IV

Środki ochrony prawa własności w sytuacji jego administracyjnoprawnego ograniczenia **171**

4.1. Zagadnienia wprowadzające	171
4.2. Środki ochrony instancyjnej i pozainstancyjnej w toku postępowania administracyjnego	175
4.3. Skarga do sądu administracyjnego	179
4.4. Skarga konstytucyjna	184
4.5. Roszczenia odszkodowawcze	186
4.6. Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	191

Zakończenie	195
-------------	-----

Bibliografia	199
--------------	-----

Wykaz literatury	199
Wykaz aktów normatywnych	204
Wykaz orzecznictwa	208
Wykaz innych źródeł	210

Wykaz skrótów

ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OwSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
Prok. i Pr.	–	„Prokuratura i Prawo”

Wstęp

Prawo własności to najsilniejsze z praw rzeczowych; to również jeden z fundamentów prawa cywilnego. Własność podlega ochronie zarówno konstytucyjnej, jak i prawnomiędzynarodowej. Z drugiej jednak strony nie jest to prawo absolutne. Jego ograniczenia można odnaleźć w różnych gałęziach systemu prawa, w tym w prawie administracyjnym, które – obok prawa cywilnego – odgrywa tu istotną rolę. To właśnie doniosły charakter prawa własności i jednoczesne poddanie go licznym ograniczeniom stanowiły główną przesłankę wyboru tematu pracy. Rozważania w niniejszej dysertacji ograniczają się przy tym do administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności w odniesieniu do jednego tylko jego przedmiotu, jakim są nieruchomości. Tego rodzaju zawężenie obszaru badawczego podyktowane jest szczególnymi cechami nieruchomości jako przedmiotu własności, które rzutują również na kształt administracyjnoprawnych ograniczeń tego prawa. Nadto nieruchomości – w odróżnieniu od rzeczy ruchomych – stanowią stosunkowo jednorodną kategorię przedmiotów prawa własności.

Istotną przesłanką wyboru tematu pracy było również i to, że choć administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości mieszczą się w obszarze prawa administracyjnego materialnego, nie stanowią jednak jednego z tradycyjnie wyodrębnianych jego działów. Zwykle działy te wyodrębnia się przedmiotowo, stosując jako kryterium podziału pewne sfery stosunków społecznych lub pewne obszary aktywności administracji publicznej, podejmowanej dla ochrony określonych dóbr. Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości rozsiane są w różnych działach materialnego prawa administracyjnego, choć niektóre z nich siłą rzeczy dotyczą nieruchomości w większym stopniu niż inne (np. prawo budowlane, prawo zagospodarowania i planowania przestrzennego). Niniejsza praca stanowić ma próbę ujęcia przekrojowego, polegającego na wyodrębnieniu z różnych obszarów prawa administracyjnego materialnego tych norm, które stanowią ograniczenia prawa własności nieruchomości, oraz ich uporządkowaniu według przyjętych kryteriów.

Punktem wyjścia pierwszego z czterech rozdziałów pracy jest określenie istoty prawa własności (z wykorzystaniem dorobku doktryny prawa cywilnego), co ma

służyć zdefiniowaniu pojęcia ograniczeń tego prawa. Rozdział ten koncentruje się więc wokół treści prawa własności oraz jego strony przedmiotowej i podmiotowej. Celem pierwszego rozdziału jest jedynie ukazanie najważniejszych aspektów tego – niewątpliwie obszernego – zagadnienia, w takim zakresie, w jakim jest to potrzebne dla dalszych rozważań. Analiza strony przedmiotowej prawa własności sprowadza się więc przede wszystkim do ustalenia pojęcia nieruchomości, wyróżnienia poszczególnych kategorii nieruchomości i określenia granic przestrzennych uprawnień właścicielskich (z uwzględnieniem kwestii własności wód i kopalin). Od strony podmiotowej za najistotniejszą dla niniejszej pracy uznaję dyferencjację własności prywatnej i publicznej w kontekście określenia zakresu pojęciowego ograniczeń prawa własności. Zamknięciem rozdziału pierwszego są rozważania nad prawem własności ujmowanym jako publiczne prawo podmiotowe.

Przedmiotem dociekań zawartych w drugim rozdziale są czynniki kształtujące administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości. Głównym zagadnieniem badawczym jest tutaj ustalenie i charakterystyka prawnych i pozaprawnych determinantów tych ograniczeń, przy czym czynniki uznane za najważniejsze zostaną scharakteryzowane w odrębnych podrozdziałach, a pozostałe – jedynie skrótowo w pierwszym podrozdziale. Do najważniejszych determinantów zaliczam tutaj: interes publiczny, zasadę ochrony prawa własności i zasadę proporcjonalności. Celem tego rozdziału jest także rekonstrukcja konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych standardów ochrony prawa własności, na które składa się właśnie zasada ochrony prawa własności i zasada proporcjonalności oraz inne normy, zasady i wartości konstytucyjne, będące również determinantami administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości. Wyodrębnienie administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości spośród wszelkich innych jego ograniczeń oraz dokonanie ich przeglądu i klasyfikacji to zasadniczy cel rozdziału trzeciego. Punktem wyjścia jest dyferencjacja tych ograniczeń prawa własności nieruchomości, które mają charakter administracyjnoprawny, a następnie ich podział na podstawie kryterium formy prawnej, w jakiej są dokonywane (wyróżnienie ograniczeń w formie aktu normatywnego i w formie aktu administracyjnego). Głównym problemem badawczym jest wskazanie istniejących ograniczeń, co umożliwi uchwycenie głównych instytucji administracyjnego prawa materialnego stosowanych jako środki ograniczenia prawa własności nieruchomości w różnych jego działach.

Przedmiotem ostatniego rozdziału są środki ochrony prawa własności nieruchomości w razie jego administracyjnoprawnego ograniczenia, ukazane jako element szerszego systemu ochrony praw jednostki. Z uwagi na charakter niniejszej pracy większość tych środków zostanie omówiona w sposób skrótowy. Poza zakresem rozważań w tym rozdziale znajdują się środki ochrony prawa własności o charakterze cywilnoprawnym. Chodzi tu bowiem jedynie o środki prawne (instancyjne i pozainstancyjne), które służą właścicielowi w razie ingerencji administracyjnoprawnej w przysługujące mu prawo.

Analizy przeprowadzone w niniejszej pracy powinny doprowadzić do odpowiedzi na pytanie, jaki jest charakter administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości. W szczególności dysertacja powinna udzielić odpowiedzi na pytania: jaki jest stosunek administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności do tego prawa; jakie czynniki determinują te ograniczenia; jaki jest zakres tych ograniczeń; jakie formy prawne są wykorzystywane, w tym – jakie formy aktu administracyjnego wchodzi w grę i wreszcie czy występują jakies szczególne środki ochrony prawa własności w razie ingerencji administracyjnoprawnej.

W pracy wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną. Jedynie w bardzo wąskim zakresie odwołano się do metody historycznej i prawnoporównawczej. Wynika to bezpośrednio z celów pracy. Przewodnią ideą tej pracy jest bowiem wyciągnięcie przed nawias pewnych cech wspólnych poszczególnych, bardzo licznych, administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości. Stąd też analiza historyczna czy prawnoporównawcza poszczególnych ograniczeń byłaby niecelowa. W pracy wykorzystano również orzecznictwo oraz dorobek doktryny prawa administracyjnego, konstytucyjnego i cywilnego.

Niniejsza monografia opiera się na pracy doktorskiej, którą obroniłem w 2014 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Podczas publicznej obrony recenzenci wnosili o wyróżnienie pracy. Funkcji promotora podjęła się Pani Profesor dr hab. Barbara Jaworska-Dębska, której życzliwa opieka naukowa była dla mnie niezwykle ważna. Recenzentami pracy w toku przewodu doktorskiego byli Pani Profesor dr hab. Ewa Olejniczak-Szałowska oraz Pan Profesor dr hab. Czesław Martysz. Recenzje dały asumpt do dalszego udoskonalenia pracy. W tej publikacji uwzględniłem również zmiany w stanie prawnym, jak i wyniki niektórych spośród moich dalszych badań.

Praca obejmuje stan prawny na 30 czerwca 2017 r.

Niniejsza publikacja była dofinansowana w ramach dotacji na zadania służące rozwojowi młodych naukowców i doktorantów.

Rozdział 1

Pojęcie i charakter prawa własności

1.1. Istota, treść i wyznaczniki granic prawa własności

Własność nie jest fenomenem wyłącznie prawnym. Pozostaje w sferze zainteresowania polityki, filozofii, religii, a także wielu dyscyplin naukowych i badawczych. Poza naukami prawnymi są to przede wszystkim ekonomia, socjologia, psychologia, nauka o zarządzaniu, politologia. Co za tym idzie, istota własności jest różnie rozumiana. Za najstarszą wypowiedź w tym przedmiocie uznaje się stwierdzenie zawarte na papirusie egipskim datowanym na 1200–1090 r. p.n.e.: „Jego majątek jest jego własnością, może on dać go komu chce”¹, upatrujące istoty własności w swobodzie rozporządzania jej przedmiotem.

Tym, co wyróżnia prawną refleksję nad własnością, jest oddzielenie faktycznego władania rzeczą od stanu prawnego, od prawa własności danej rzeczy. Dyferencjacja posiadania (tj. faktycznego władania rzeczą z określonym nastawieniem psychicznym, bez względu na stan prawny rzeczy) od własności jako prawa istniała bardzo wcześnie, bo już w prawie rzymskim² i pozostaje w naukach prawnych obecna do dnia dzisiejszego. Z perspektywy innych dziedzin naukowych najistotniejszy pozostaje stan faktyczny. Stąd też głównymi atrybutami własności w rozumieniu ekonomicznym są faktyczne dysponowanie rzeczą i czerpanie z niej korzyści majątkowych³. Z prawnego punktu widzenia własność jest określonym prawem do rzeczy; nie jedynym wszakże rodzajem prawa do rzeczy, jakie istnieje. Najogólniej można powiedzieć, że jest to najszersze, najsilniejsze prawo do rzeczy. Własność ekonomiczna i prawna mogą, ale nie muszą się pokrywać.

1 M. Kuryłowicz, *Wolność i własność (tezy komunikatu)*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001, s. 243.

2 W. Litewski, *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 2003, s. 213.

3 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 41.

Może zaistnieć sytuacja, że kto inny będzie właścicielem rzeczy w sensie prawnym, a kto inny będzie ją posiadał i czerpał z niej pożytki, na podstawie innego niż własność tytułu prawnego albo nawet bez takiego tytułu. Niemniej nieprawidłowe dociekania nad własnością nie mogą całkowicie abstrahować od jej prawnego rozumienia, chociażby z uwagi na zabezpieczenie i ochronę własności prywatnej przez państwo i jego system prawny. Przy ich braku – w hipotetycznym stanie natury – nie mogłaby też istnieć własność⁴. Natomiast za własność w sensie socjologicznym uważa się przeświadczenie człowieka, że dana rzecz do niego właśnie (a nie do kogo innego) należy. Rzecz jasna może istnieć rozdziew pomiędzy własnością w sensie socjologicznym a własnością w sensie prawnym⁵. Podobnie własność ujmowana jest w rozumieniu psychologicznym⁶. Za właścicieli w ujęciu socjologicznym można uznać np. osoby, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu, użytkowników wieczystych czy działkowców.

Jednym z węzłowych zagadnień filozoficznych rozważań nad instytucją własności (a zwłaszcza własności prywatnej) była kwestia jej źródeł i uprawomocnienia, a także związana z tym ocena tej instytucji. Wielu myślicieli opowiadało się za prawnonaturalnym pochodzeniem własności, które uzasadniane było bądź teologicznie, bądź też na podstawie innych przesłanek. W tym drugim nurcie mieści się m.in. H. Grocjusz, niderlandzki filozof żyjący na przełomie XVI i XVII w. Jego zdaniem, nakaz poszanowania cudzej własności wynika, podobnie jak inne prawa natury, z nakazów samego rozumu, czyli z samej natury ludzkiej⁷. W tym samym mniej więcej okresie interesującą koncepcję pochodzenia własności przedstawił angielski filozof J. Locke. Zauważył on, że każdy człowiek jest właścicielem samego siebie i stąd wysnuł wniosek, że człowiek jest również właścicielem owoców swojej pracy. Uzasadnieniem dla tych poglądów było prawo natury⁸. Poprzez swoją pracę człowiek dokonuje zawłaszczenia, tj. wyłączenia przedmiotu ze stanu natury. Zawłaszczenie polega np. na zbieraniu owoców, łowieniu ryb, polowaniu, uprawie roli. Granicą dopuszczalności zawłaszczenia był, według J. Locke'a, prawnonaturalny obowiązek nieczynienia krzywdy pozostałym. Obok zawłaszczenia za pierwotne sposoby nabycia własności uznał J. Locke dziedziczenie i dobroczynność⁹. Własność łączył ściśle z wolnością¹⁰. Podkreślał nienaruszalność wła-

4 K. Oniszczyk, *Niektóre filozoficzne uzasadnienia i krytyki instytucji własności*, [w:] J. Jabłońska-Bonca (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. I, *Własność*, Warszawa 2009, s. 79–80.

5 A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, [w:] T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, Warszawa 2007, s. 75.

6 A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 173.

7 H. Olszewski, *Wiek XVII*, [w:] K. Chojnicka, H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 2004, s. 103–104.

8 J. Oniszczyk, *Niektóre filozoficzne uzasadnienia...*, s. 101–102.

9 Z. Rau, *Własność w doktrynie politycznej Johna Locke'a*, [w:] J. Jabłońska-Bonca (red.), *Krytyka prawa...*, t. I, s. 157–158.

10 L. Dubel, *Historia doktryn politycznych prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2007, s. 232.

ności prywatnej przez państwo, choć uznał dopuszczalność ingerencji władzy w razie, gdyby właściciel dopuszczał się marnotrawstwa¹¹. Laicki charakter miała też koncepcja prawnonaturalnego pochodzenia własności przedstawiona przez E. Kanta. Myśliciel z Królewca za źródło własności uznał pierwotne zawłaszczenie bezpieczniej rzeczy. Nie podzielał on jednak poglądu J. Locke'a o tym, że człowiek jest właścicielem samego siebie. Uważał bowiem, że człowiek – jednostka – nie może być w ogóle przedmiotem własności¹².

Z kolei teologiczne uzasadnienia prawnonaturalnego rodowodu instytucji własności prywatnej pojawiły się w filozofii chrześcijańskiej, jednak stosunkowo późno, bo dopiero w XIII i XIV w. Ojcowie Kościoła odrzucali jeszcze prawnonaturalne pochodzenie własności. Tomasz z Akwinu umieścił własność w prawie ludzkim, choć uważał jej istnienie za niezbędne ze względów pragmatycznych¹³. Dopiero w dziewiętnastowiecznej encyklice *Rerum Novarum* papież Leon XIII uznał w pełni istnienie prawnonaturalnych podstaw własności prywatnej, przeciwstawiając się nie tylko doktrynom postulującym jej zniesienie, ale również nadmiernemu jej ograniczaniu bądź opodatkowywaniu przez władze publiczne. Za dopuszczalne uznane zostały takie tylko ograniczenia, które podyktowane są dobrem wspólnym¹⁴. Jednocześnie w encyklice *Rerum Novarum* zawarł Leon XIII program upowszechnienia własności. W tym celu postulował takie wynagrodzenie pracowników najemnych, aby mogli oni, bez nadmiernych wyrzeczeń, zgromadzić oszczędności wystarczające na zakup niewielkiej nieruchomości, własnego warsztatu itp.¹⁵

Obok prawnonaturalnych uzasadnień własności istniały też pozytywistyczne (konwencjonalne) koncepcje własności. Należy tu wymienić koncepcję szkockiego filozofa D. Hume'a. Jego zdaniem, własności nie można uzasadnić ani żadnymi cechami jej przedmiotu (bo z cech rzeczy nie wynika, czyją powinny być one własnością), ani z właściwości samej natury ludzkiej¹⁶. Według D. Hume'a własność jest konsekwencją istnienia społeczności ludzkiej, ma niejako charakter kontraktualny, gdyż zasada się na wspólnym interesie członków zbiorowości ludzkiej. W interesie bowiem każdego z osobna jest to, by jego własność była chroniona. Co za tym idzie, w interesie całego społeczeństwa jest to, by własność wszystkich była chroniona¹⁷. D. Hume nie zajmuje się przy tym uzasadnianiem własności *ab initio*, wychodząc od stanu pierwotnego. Przyjmuje on, że w pewnym momencie

11 *Ibidem*, s. 234.

12 J. Oniszczyk, *Niektóre filozoficzne uzasadnienia...*, s. 88–89.

13 *Ibidem*, s. 90–91.

14 *Ibidem*, s. 94–95.

15 K. Chojnicka, *Idee sprawiedliwości społecznej*, [w:] K. Chojnicka, H. Oleszewski, *Historia doktryn...*, s. 296.

16 T. Tulejski, *Czy własność jest „święta”? Davida Hume'a quasi-kontraktualna geneza własności*, [w:] J. Jabłońska-Bonca (red.), *Krytyka prawa...*, t. I, s. 174–175.

17 *Ibidem*, s. 178–179.

rozwoju ludzkości ludzie wyszli ze „stanu dzikości” i wytworzyli regułę nienaruszania własności, przy czym zachowano *status quo* (czyli pierwotnie za własność każdego uznano, to co już posiadał). Następnie w społeczeństwie powstały reguły określające, które sposoby nabywania własności należy uznać za sprawiedliwe. Na tej zasadzie istnieje np. dziedziczenie, zasiedzenie czy zasada, że nabywa się własność pożytków. W ten sam sposób powstają w społeczności reguły sprawiedliwego obrotu rzeczami, przede wszystkim reguły swobodnego obrotu i dotrzymywania umów. Reguły te istnieją dlatego, że okazały się dla społeczeństwa korzystne¹⁸.

Konwencjonalną koncepcję powstania własności reprezentował także żyjący na przełomie XVIII i XIX w. angielski prawnik i filozof J. Bentham. Jego zdaniem, istnienie własności prywatnej wynikało nie z praw naturalnych, lecz z użyteczności tej instytucji, która prowadzi do dobrobytu, a zatem do przyjemności i szczęścia. Cechy takiej nie miała natomiast własność wspólna i dlatego uznana została za sprzeczną z Benthamowskim utylitaryzmem¹⁹. Za pewną próbę połączenia prawnonaturalnego i pozytywistycznego sposobu patrzenia na własność można uznać koncepcję minimalnej treści prawa naturalnego, przedstawioną przez dwudziestowiecznego angielskiego filozofa H. Harta. Stojąc na gruncie pozytywizmu prawniczego zauważył on, że każdy system prawny powinien zawierać pewne minimum reguł charakterystycznych dla moralności istniejącej w danym społeczeństwie, co, zdaniem H. Harta, warunkowało trwałość organizacji społecznej. Wśród tych reguł umieszczał on m.in. zasady moralne dotyczące własności. Ich ewentualny brak w prawie pozytywnym nie przesądzał jednak o jego wadliwości²⁰.

Obok poszukiwania źródeł własności prywatnej podjęła także filozofia ocenę tej instytucji. Do jej czołowych apologetów należy zaliczyć myślicieli mieszczańskich w nurcie liberalnym. Obok wspomnianych już J. Locke’a i J. Benthama można wskazać tu poglądy pochodzącego ze Lwowa filozofa i ekonomisty L. von Misesa. Pisał on o własności prywatnej: „to gleba, z której życiodajne soki czerpią nasiona wolności i w której zakorzeniona jest autonomia jednostki, a w ostateczności także cały intelektualny i materialny postęp”²¹. Zwolenników własności prywatnej można jednak odnaleźć już wśród myślicieli starożytnych, takich jak Arystoteles ze Stagiry oraz rzymski mąż stanu Marcus Tullius Cicero, który uznawał, że sprawiedliwe prawo powinno zapewniać ochronę własności²². Również w okresie starożytnym pojawili się pierwsi oponenti własności prywatnej. Zalicza się do nich przede wszystkim Arystokles (Platon). W swoich dialogach *Państwo* oraz *Prawa* uznał on wyższość własności wspólnej nad własnością prywatną. Uważał,

18 *Ibidem*, s. 192–197.

19 J. Oniszczyk, *Niektóre filozoficzne uzasadnienia...*, s. 98–99.

20 *Ibidem*, s. 100.

21 L. von Mises, *Liberalism in the classical tradition*, Irvington-on-Hudson–San Francisco 1985, s. 68.

22 J. Oniszczyk, *Niektóre filozoficzne uzasadnienia...*, s. 123.

że nierówności majątkowe są zarzewiem konfliktów społecznych i opowiadał się zwłaszcza za ograniczeniem prywatnej własności ziemi. Filozof nie postulował jednak całkowitego zniesienia własności prywatnej przede wszystkim ze względów pragmatycznych²³.

Do krytyków własności należał też oświeceniowy filozof J.J. Rousseau. Według jego koncepcji człowiek znajdował się pierwotnie w stanie natury, w którym ziemia była niczyja, a jej płody należały do wszystkich. Z tego stanu człowiek wyszedł dzięki rozwojowi cywilizacyjnemu, przy czym punktem zwrotnym było właśnie powstanie własności. Własność, zdaniem J.J. Rousseau, stworzyła społeczeństwo, ale stała się też przyczyną „zbrodni, wojen, morderstw [...] nędzy i grozy”²⁴. Zwolenników zniesienia własności prywatnej można odnaleźć przede wszystkim w takich nurtach filozoficznych jak anarchizm i socjalizm. Dziewiętnastowieczny francuski anarchista P.J. Proudhon w swoim dziele pt. *Czym jest własność?* stwierdził wręcz, że „własność jest kradzieżą”, dodając przy tym, że nie wzywa w ten sposób do rewolucji, ale jedynie antycypuje to, co w przyszłości zostanie uznane za oczywiste i umieszczone w konstytucji²⁵. P.J. Proudhon idzie zresztą jeszcze dalej, gdy stwierdza, że własność jest „matematycznie niemożliwa”²⁶. Uznaje też własność za prawo antyspołeczne. Jak twierdzi, albo własność zostanie zniesiona, albo społeczeństwo przestanie istnieć²⁷. Antywłasnościowe poglądy reprezentował także żyjący w tym samym okresie rosyjski anarchista M.A. Bakunin. W postulowanym przezeń anarchistycznym społeczeństwie, jakie miało wyłonić się po obalającej władzę państwową rewolucji, własność prywatna nie pochodząca z własnej pracy miała być całkowicie zniesiona i zastąpiona własnością wspólną, w tym także spółdzielczą²⁸.

Podstawowe znaczenie z punktu widzenia niniejszej pracy ma pojęcie własności w sensie prawnym. Jest to pojęcie języka prawnego jak i prawniczego. Występuje w aktach normatywnych o różnej pozycji w hierarchii źródeł prawa, pojawia się też w wielu jego dziedzinach. Zatem na gruncie nauk prawnych problem własności ma również charakter interdyscyplinarny. Własność pozostaje w orbicie zainteresowania nie tylko cywilistyki, ale również dogmatyki prawa konstytucyjnego, administracyjnego, karnego i innych dyscyplin. Własność jest obecnie pojęciem konstytucyjnym, pojawiającym się w przepisach I, II, VII i XI rozdziału Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁹ Jej przepisy dotyczące własności mają przede wszystkim charakter gwarancyjny. Konstytucyjną zasadę

23 *Ibidem*, s. 119.

24 J.J. Rousseau, *Rozprawa o pochodzeniu i podstawach nierówności między ludźmi*, cyt. za idem, *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, Warszawa 1956, s. 186.

25 P.J. Proudhon, *Czym jest własność?*, cyt. za J. Dziżyński, *Proudhon*, Warszawa 1975, s. 167–168.

26 *Ibidem*, s. 171.

27 *Ibidem*, s. 176.

28 L. Dubel, *Historia doktryn...*, s. 380.

29 Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.

ochrony własności prywatnej wyraża art. 21, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawa dziedziczenia (ust. 1), a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (ust. 2). Podobny charakter ma art. 64 Konstytucji. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Konstytucja stanowi również, iż własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2). Artykuł 64 ust. 3 dopuszcza ograniczenia prawa własności, ale tylko dokonywane w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie naruszają istoty prawa własności. Wprawdzie przepisy konstytucji nie przybliżają pojęcia własności ani nawet istoty tego prawa (na którą powołuje się art. 64 ust. 3), ale zakotwiczenie w niej tego pojęcia istotne następstwa. Ustawodawca zwykły nie może bowiem dowolnie kształtować treści prawa własności. W szczególności niedopuszczalne jest takie ukształtowanie treści własności, które pozbawiałyby właściciela zasadniczych uprawnień, atrybutów mieszczących się w istocie tego prawa, pozostawiając właścicielowi jedynie *nudum iuris*. Dokonując kontroli konstytucyjności przepisów ustaw, umów międzynarodowych i aktów podkonstytucyjnych dotyczących prawa własności, Trybunał Konstytucyjny nie jest związany rozumieniem własności, jakie nadał jej ustawodawca zwykły. Niemniej jednak, jak zauważa się w literaturze przedmiotu, na gruncie obecnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych, jak i przepisów prawa cywilnego nie ma podstaw do rozróżnienia konstytucyjnego i cywilistycznego rozumienia własności³⁰.

Obok Konstytucji RP do prawa własności odwołują się także unormowania prawnomiędzynarodowe dotyczące ochrony praw jednostki. W pierwszym rzędzie należy tu wspomnieć o art. 1 Protokołu 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.³¹ Zgodnie z nim każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia; nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego, z tym że państwa-strony protokołu mają prawo do stosowania takich ustaw, jakie uznają za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych. Również Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej³² przewiduje gwarancje prawa własności. W myśl jej art. 17 każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem; nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za

30 A. Stelmachowski, *Modele własności...*, s. 90.

31 Dz.U. 1995, nr 36, poz. 175.

32 Dz.U.U.E.C. 2007, nr 303, poz. 1 ze zm.

słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może jednak podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny. Prawnomiędzynarodowe oraz konstytucyjne gwarancje prawa własności będą szerzej omówione w dalszej części niniejszej pracy.

Prawo własności stanowi jeden z fundamentów prawa cywilnego, wraz z pozostałymi prawami rzeczowymi stanowi jego element stały w przeciwieństwie do prawa zobowiązań, mającego charakter dynamiczny³³. Przedmiotem praw rzeczowych jest możliwość korzystania z określonych dóbr, podczas gdy prawa zobowiązaniowe dotyczą określonego zachowania innych podmiotów³⁴. Z tego, że prawo własności ma charakter prawa rzeczowego, wynika, iż jest ono skuteczne *erga omnes*, tj. wobec wszystkich pozostałych podmiotów prawa, które mają obowiązek nienaruszania uprawnień właściciela. Właścicielowi służy ochrona prawna przeciwko wszystkim naruszyтелям jego prawa. Odróżnia to własność (i inne prawa rzeczowe) od praw obligacyjnych³⁵. Należy zauważyć, że obowiązek osób trzecich względem właściciela ma charakter obowiązku biernego, czyli obowiązku powstrzymywania się od określonego działania³⁶. Szczególny charakter prawa własności względem innych praw rzeczowych wyraża się w tym, że jest to prawo pierwotne i najpełniejsze. Pozostałe prawa rzeczowe są zawsze prawami do rzeczy cudzej³⁷.

Definicję prawa własności zawiera art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*³⁸. Przepis ten stanowi, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia 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. Z przepisu tego wynika, że kodeks nie określa uprawnień właściciela w sposób wyczerpujący. W literaturze cywilistycznej wskazuje się trzy zasadnicze uprawnienia właściciela: prawo do rozporządzania rzeczą, prawo do korzystania z rzeczy i prawo posiadania rzeczy będącej przedmiotem własności³⁹. W innym ujęciu prawo posiadania rzeczy traktowane jest jako element składowy prawa do korzystania z rzeczy, obok uprawnienia do jej używania, faktycznego dysponowania rzeczą (np. jej przetworzenia,

33 A. Stelmachowski, *Ogólne pojęcie prawa własności*, [w:] T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego...*, t. 3, s. 213–214.

34 M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe*, [w:] M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, Warszawa 2007, s. 723.

35 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo...*, s. 28.

36 *Ibidem*, s. 32.

37 *Ibidem*, s. 41–42.

38 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 459 ze zm.

39 A. Stelmachowski, *Wykonywanie prawa własności*, [w:] T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego...*, t. 3, s. 232.

a nawet zniszczenia) i pobierania pożytków i innych przychodów, jakie rzecz daje. W świetle art. 53 kodeksu cywilnego mogą być to pożytki naturalne bądź cywilne. Zgodnie z § 1 tego przepisu pożytkami naturalnymi rzeczy są jej plody i inne odłączone od niej części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy. Pożytkami cywilnymi rzeczy są natomiast dochody, które rzecz przynosi na podstawie stosunku prawnego (art. 53 § 2).

Prawo do rozporządzania rzeczą mieści w sobie prawo do zbycia rzeczy (w tym także do rozporządzenia nią na wypadek śmierci) oraz prawo do jej obciążenia bądź poprzez ustanowienie na rzeczy innego prawa rzeczowego, bądź poprzez dokonanie czynności prawnych dotyczących rzeczy, a pociągających za sobą skutki obligacyjne (np. wydzierżawienie rzeczy). Wymienione uprawnienia właściciela mają charakter podstawowy, ale nie wyczerpują prawa własności. Nie jest możliwe wyczerpujące wyliczenie wszystkich uprawnień właściciela. Obok tej pozytywnej strony własności, ma ona też aspekt negatywny, polegający na tym, że wszystkie pozostałe podmioty prawa mają obowiązek niewkraczania w sferę uprawnień właściciela bez jego zgody⁴⁰. Obowiązek ten nie ma jednak charakteru zobowiązania w rozumieniu art. 353 kodeksu cywilnego. Istota negatywnej strony własności polega na istnieniu monopolu właściciela w zakresie władztwa nad rzeczą. Wykonywanie uprawnień właściciela przez inną osobę (bez podstawy prawnej) stanowi naruszenie tej sfery. Jak zwraca się uwagę w literaturze, właściciel nie ma roszczenia o poszanowanie swojego prawa; roszczenia (służące ochronie własności) przysługują mu dopiero w razie jego naruszenia⁴¹.

Trudno nie zauważyć, że prawo własności poprzez swą niemożliwą do enumeratywnego określenia treść, jest raczej podobne do pojęcia wolności niż prawa. Wolność to możliwość kształtowania własnego postępowania według swojej własnej woli, a zatem – możliwość wyboru różnych zachowań spośród wielu w danej sytuacji możliwych. Co istotne, treść wolności (zakres dopuszczalnych zachowań) nie jest określona w prawie przedmiotowym. Prawo jedynie określa granice wolności⁴². Tak właśnie czyni ustawodawca w odniesieniu do prawa własności, wskazując jedynie jego granice, to jest ustawy, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności. Własność można by więc rozumieć jak wolność korzystania z rzeczy i rozporządzania nią, ograniczoną przez te trzy czynniki. Warto przy tym zwrócić uwagę na pojęcie wolności budowlanej wywiedzione w literaturze przedmiotu z prawa własności nieruchomości. Można powiedzieć, że stanowi ona pewien wycinek tego prawa, choć może też być oparta na innych tytułach prawnych. Wolność budowlana to sfera zachowań związanych z budową, remontem, utrzymaniem i rozbiórką obiektu budowlanego, a zatem zachowań mieszczących się w zasadzie w zakresie wyko-

40 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo...*, s. 65–66.

41 M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo...*, s. 726.

42 B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 8.

nywania prawa własności nieruchomości gruntowej. Trafnie literatura dotycząca prawa budowlanego posługuje się tu pojęciem wolności, niemożliwe jest bowiem wskazanie, w katalogu zamkniętym, wszystkich takich zachowań⁴³.

Przykład ten pokazuje, że przynajmniej w pewnym zakresie można w stosunku do prawa własności używać siatki pojęciowej charakterystycznej dla prawnie reglamentowanych wolności. Niemniej jednak, istotnym argumentem przeciwko traktowaniu własności jako rodzaju wolności jest określenie przez ustrojodawcę i ustawodawcę zwykłego tego uprawnienia jako prawa. Obok argumentu językowego można tu też podnieść argument natury ontyczno-logicznej. W hipotetycznym stanie, gdy nie istnieją żadne normy prawne, istnieje wolność jednostki, to znaczy wszystkie zachowania są jednostce dozwolone. Można to udowodnić nie wprost. Gdyby przyjąć, że brak normy odnoszącej się do danego zachowania oznacza, że jest ono zakazane, to zakazane musiałyby być zarówno samo zachowanie, jak i jego zaniechanie (bo zaniechanie też jest rodzajem zachowania), co prowadzi do sprzeczności⁴⁴. O ile w takim stanie istnieje wolność jednostki we wszystkich jej aspektach, o tyle nie istnieje prawo własności w jego aspekcie negatywnym, to jest nie istnieje zakaz nieingerencji we własność innych osób. Wprawdzie posiadaczowi rzeczy w takim stanie „przednormia” wolno jest czynić ze swą rzeczą wszystko, wedle własnej woli, jednakże to samo mogą robić z „jego” rzeczą wszyscy inni, co przeczy istocie własności. W takim stanie nie można więc w ogóle mówić o istnieniu prawa własności.

Rekapitułując powyższe, można więc powiedzieć, że własność pozostając prawem, zbliża się jednak do pojęcia wolności. Prawodawca nie wyszczególnia enumeratywnie wszystkich uprawnień składających się na to prawo (o czym świadczy użyty w art. 140 kodeksu cywilnego zwrot „w szczególności”). Nie czyni tego również doktryna prawa cywilnego. Ustawodawca określa jedynie granice tego prawa, tak jak czyni to w przypadku wolności. Stąd też zasadne jest mówienie o ograniczeniach prawa własności (wprowadzanych nie tylko przez prawo cywilne, ale również inne dziedziny prawa, w tym prawo administracyjne), analogicznie do tego, jak wyszczególnia się ograniczenia tych uprawnień, które określane są jako wolności (np. wolność słowa, wolność zgromadzeń, wolność zrzeszania się). Ograniczenia te przybierają postać zakazów i nakazów przewidzianych przez prawo, których adresatem jest właściciel rzeczy.

Takie negatywne – w istocie wolnościowe – ujęcie własności ma zresztą bogatą historię. Już w prawie rzymskim rozumiano własność jako możliwość dowolnego korzystania z rzeczy i rozporządzania nią. Ograniczenia prawa własności – podyktowane m.in. ochroną interesu osób trzecich a także, w pewnej mierze, zabezpieczeniem interesu publicznego, w prawie rzymskim występowały – ale miały

43 K. Zamyślewska-Gorzach, *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 10/2005, s. 57.

44 M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008, s. 18.

charakter zewnętrzny względem prawa własności jako takiego⁴⁵. W sposób negatywny ujmował własność kodeks Napoleona z 1804 r., definiując ją jako „prawo używania rzeczy i rozporządzania nimi w sposób najbardziej nieograniczony, byleby nie czyniono z nich użytku przez ustawy lub urządzenia zabronionego”⁴⁶. Podobnie kodeks cywilny II Rzeszy Niemieckiej z 1896 r. stanowił, że „właściciel rzeczy może postąpić z rzeczą według swego upodobania i wyłączyć innych od wszelkiego nad nią oddziaływania, o ile nie sprzeciwiają się temu ustawa lub prawa osób trzecich”⁴⁷.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że gdyby treść prawa własności była wyczerpująco określona w prawie pozytywnym, to trudno byłoby mówić o ograniczeniach tego prawa. Stąd też nie używa się takich określeń jak np. ograniczenia prawa do zasiłku czy ograniczenia prawa do emerytury itp. W odniesieniu do praw określonych wyczerpująco w prawie pozytywnym mówienie o ich ograniczeniach jest możliwe tylko w aspekcie hierarchiczności systemu prawa, w sytuacji, gdy akt normatywny wyższej rangi (np. konstytucja) określa treść danego prawa, jednocześnie pozwalając, by akt niższej rangi (np. ustawa) przywidywał wyjątki od tego prawa, tj. jego ograniczenia. Dlatego też możliwe jest np. mówienie o ograniczeniach prawa dostępu do informacji publicznej. Prawo to określone jest ogólnie w Konstytucji RP (w art. 61), ale ustawy zwykle wprowadzają wyjątki od tego prawa, tj. właśnie jego ograniczenia, współkształtując w ten sposób, wraz z konstytucją treść tego prawa. Nie są to więc ograniczenia w ścisłym znaczeniu tego słowa. Należy o nich mówić raczej jako o ograniczeniach konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej.

Również w odniesieniu do prawa własności bywa artykułowany w literaturze⁴⁸ pogląd, iż jego ustawowe ograniczenia (o których mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) mają w rzeczywistości charakter pozorny, ponieważ ustawy wyznaczają (a nie ograniczają) treść prawa własności. W myśl tego poglądu za ograniczenia prawa własności można co najwyżej uznać prawa osób trzecich mające charakter bądź rzeczowych praw ograniczonych (np. służebność) bądź praw obligacyjnych (np. wynikających ze stosunku najmu). Pogląd ten wydaje się nie uwzględniać faktu, iż treść prawa własności nie jest wyczerpująco określona w prawie pozytywnym, analogicznie jak treść wolności, co czyni z własności prawo o wolnościowym charakterze. Ustawowe nakazy i zakazy skierowane do właściciela nie wyznaczają w sposób pierwotny treści jego prawa. Są one nie pozornymi, lecz realnymi ograniczeniami prawa własności, uszczuplają bowiem zakres przysługujących właścicielowi uprawnień.

45 M. Kuryłowicz, A. Wiliński, *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Zakamycze 2001, s. 220–221.

46 T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2004, s. 683.

47 *Ibidem*.

48 A. Wołoszczak, *Ograniczenia prawa własności (na tle Konstytucji RP z 1997 roku)*, [w:] J. Jabłońska-Bonca (red.), *Krytyka prawa...*, t. I, s. 254.

W literaturze poświęconej własności można też spotkać się z poglądem, który w następujący sposób wyraził A. Stelmachowski: „błędem byłoby dziś ujmowanie własności li tylko jako prawa podmiotowego. Własność jest raczej kompleksem praw i obowiązków”⁴⁹. Chodzi tu przede wszystkim o tzw. pozytywne obowiązki właściciela, czyli nakazy wykonywania prawa własności w określony sposób. Przytoczony pogląd A. Stelmachowskiego nie jest jedynym w tej sprawie wyrażonym w cywilistyce. Według innego stanowiska, nawet pozytywne obowiązki właściciela są czymś zewnętrznym względem prawa własności, które jako prawo podmiotowe nie może właściciela zobowiązywać⁵⁰. Wypada zgodzić się z tym drugim poglądem. Trudno przyjąć, by w pojęciu prawa własności mieściły się też obowiązki. Zakazy i nakazy nakładane na właściciela wyznaczają wprawdzie sferę dopuszczalnych zachowań, ale na zasadzie wyjątku od zasadniczej swobody, jaką ma właściciel w dysponowaniu rzeczą. Dotyczy to również sytuacji, w której przepis nakłada na właściciela obowiązek podjęcia określonych działań mieszczących się w zakresie wykonywania prawa własności. Skoro właściciel ma prawny obowiązek używać swojego prawa tylko w określony sposób, to *a contrario* zakazane mu jest czynienie z tego prawa innego użytku niż nakazany. Istnienie tego typu ograniczeń nie stoi też w sprzeczności z wolnościowym charakterem prawa własności. Ograniczenie wolności może bowiem przybierać formę nie tylko zakazów, ale również nakazów, w tym nakazu podejmowania takich działań, które normalnie mieszczą się w zakresie realizacji danej wolności (np. prawny obowiązek przynależności do określonego stowarzyszenia stanowi ograniczenie wolności zrzeszania się).

Warto w tym miejscu dodać, że również doktryna prawa konstytucyjnego wskazuje na wolnościowy (choć nie tylko) charakter prawa własności – w takiej jego formie, jaka jest ujęta w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Posłużenie się przez ustrojodawcę pojęciem „prawo do własności” nie wyklucza wolnościowego charakteru tego uprawnienia. W literaturze dotyczącej konstytucyjnej ochrony własności podkreśla się nadto, że prawo to ma szerszy niż tylko wolnościowy wymiar, że wynikają z niego również pewne pozytywne obowiązki państwa, przede wszystkim związane z nienaruszaniem przez organy państwa (zwłaszcza o kompetencjach prawodawczych) istniejących sytuacji prawnych⁵¹. Uwagi te dotyczą jednak przede wszystkim konstytucyjnych gwarancji prawa własności, o których będzie szerzej mowa w dalszej części niniejszej pracy.

Artykuł 140 kodeksu cywilnego ma fundamentalne znaczenie dla wyznaczenia granic prawa własności. Granice prawa własności określają ustawy, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności. Najistotniejsze znaczenie ma pierwszy z wymienionych czynników, tj. ogra-

49 A. Stelmachowski, *Zarys teorii...*, s. 206.

50 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo...*, s. 66–67.

51 S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003, s. 82–84.

niczenia ustawowe. Zresztą wypada zauważyć, że zasady współzycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa wyznaczają granice prawa własności właśnie dlatego, że tak zdecydował ustawodawca w art. 140 kodeksu cywilnego, jak również w art. 5 zd. 1 tej ustawy stanowiącym, że nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współzycia społecznego. Wprowadzie przepis art. 140 kodeksu cywilnego posługuje się pojęciem ustawy, jednakże przepisy ustaw, w tym dotyczące ograniczeń prawa własności, mogą znaleźć swe rozwinięcie w aktach prawa powszechnie obowiązującego o randze podustawowej. Chodzi tu o rozporządzenia wydawane na podstawie ustawy i w celu jej wykonania przez organy wskazane w konstytucji oraz o akty prawa miejscowego, mające charakter powszechnie obowiązujący na obszarze działania organów, które je wydały. Powstaje tutaj pytanie, czy tego rodzaju akty podustawowe, zawierające unormowania dotyczące ograniczeń prawa własności, są zgodne z konstytucyjnym wymogiem ustawowej formy ograniczania prawa własności (wyrażonym w art. 64 ust. 3, a w szerszym zakresie również w art. 31 ust. 3 Konstytucji). W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że zasadnicze, kluczowe elementy unormowań wprowadzających ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności powinny być zawarte bezpośrednio w ustawie, zaś te elementy regulacji, które takiego charakteru nie mają, mogą znaleźć się w rozporządzeniu wykonawczym⁵². Zasadę tę należy odpowiednio stosować również do aktów prawa miejscowego.

Ustawowe ograniczenia prawa własności mogą mieć charakter publicznoprawny (w tym administracyjnoprawny) bądź prywatnoprawny. Te pierwsze nastawione są na ochronę dobra wspólnego (interesu publicznego), podczas gdy te drugie chronią przede wszystkim prawa osób trzecich (w tym prawo własności osób trzecich), choć nie tylko. Przykładem prywatnoprawnego ograniczenia prawa własności nastawionego na ochronę dobra wspólnego jest stan wyższej konieczności w prawie cywilnym⁵³. W odniesieniu do prawa własności został on wyrażony w art. 142 kodeksu cywilnego, w myśl którego właściciel nie może się sprzeciwić użyciu, a nawet uszkodzeniu lub zniszczeniu rzeczy przez inną osobę, jeżeli to jest konieczne do odwrócenia niebezpieczeństwa grożącego bezpośrednio dobrom osobistym tej osoby lub osoby trzeciej, a także w razie niebezpieczeństwa grożącego dobrom majątkowym, chyba że grożąca szkoda jest oczywiście i niewspółmiernie mniejsza aniżeli uszczerbek, który mógłby ponieść właściciel wskutek użycia, uszkodzenia lub zniszczenia rzeczy. Natomiast ograniczenia prawa własności nieruchomości z uwagi na ochronę prawa własności nieruchomości

52 L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 10/2001, s. 11–12.

53 A. Stelmachowski, *Granice prawa własności*, [w:] T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego...*, t. 3, s. 240.

przysługującego innym podmiotom przewidują m.in. art. 144 kodeksu cywilnego, który stanowi, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych oraz art. 147 zakazujący właścicielowi nieruchomości dokonywania robót ziemnych w taki sposób, żeby to groziło nieruchomościom sąsiednim utratą oparcia.

W związku z tym, że prawo własności nie jest wyczerpująco określone w prawie pozytywnym, trudnościami następuje pełne wyliczenie wszystkich tych norm prawnych, które prawo własności ograniczają. Użyte w art. 140 kodeksu cywilnego sformułowanie „w granicach określonych przez ustawy” odnosi się do ograniczeń prawa własności w najszerszym możliwym rozumieniu. W tym sensie właściciela rzeczy ograniczają wszystkie te normy prawne, których hipotezę jego działanie wypełnia, a których dyspozycja dotyczy w jakiś sposób korzystania z rzeczy bądź rozporządzania nią. Nie ma przy tym znaczenia, czy właściciel znalazł się w sytuacji prawnie doniosłej właśnie jako właściciel czy też z innych powodów. Tak rozumiane ograniczenia prawa własności obejmują znaczną część, jeśli nawet nie większość, systemu prawa polskiego, albowiem podejmowanie niemalże każdej prawnie regulowanej działalności wiąże się z korzystaniem z pewnych rzeczy. Co za tym idzie, ten sposób rozumienia ograniczeń prawa własności jest niecelowy z punktu widzenia niniejszej pracy, wątpliwa bowiem byłaby jego przydatność jako kryterium porządkującego. Znaczna część owych ograniczeń własności *sensu largo* ma zresztą w stosunku do prawa własności charakter tylko incydentalny (nie koniecznie będą one dotyczyć właściciela rzeczy, choć może się tak zdarzyć). Z tych względów jako ograniczenia prawa własności będą rozumiane tylko jego ograniczenia *sensu stricto*, wyodrębniane na podstawie kryterium podmiotowego, a pomocniczo także przedmiotowego. Opierając się na kryterium podmiotowym, za ograniczające prawo własności będą uznawane te normy prawne, których adresatem (niekoniecznie wyłącznym) jest właściciel rzeczy, a które wyznaczają powinne zachowanie właściciela poprzez nałożenie na niego obowiązków uszczuplających jego swobodę dowolnego postępowania z tą rzeczą. Są to bezpośrednie ograniczenia prawa własności, sytuacja prawna właściciela jest bowiem w tym wypadku kształtowana bezpośrednio. Przyjęcie jednak tylko tego kryterium byłoby niewystarczające, pozostawiłoby poza obszarem zainteresowania kompleksy norm prawnych w istotny sposób kształtujących wykonywanie prawa własności określonych rzeczy. Stąd zasadne wydaje się przyjęcie kryterium przedmiotowego. Za ograniczające prawo własności uznamy więc także te kompleksy norm prawnych, których zakres przedmiotowy dotyczy przede wszystkim podejmowania działań mieszczących się w wykonywaniu prawa własności danej rzeczy, a które to kompleksy norm ograniczają swobodę korzystania z rzeczy czy też rozporządzania nią (poprzez ustanowienie zakazów czy nakazów). Chodzi tu więc o takie

przypadki prawnej reglamentacji praw i wolności jednostki, w których to przede wszystkim prawo własności, a nie inne prawo czy wolność jednostki, jest poddane ograniczeniom. Dla stwierdzenia, że mamy do czynienia z takimi właśnie pośrednimi ograniczeniami prawa własności, konieczna będzie analiza nie tylko poszczególnych norm prawnych, lecz całokształtu danej regulacji, a więc całych kompleksów norm prawnych. Za przykład mogą tu posłużyć normy prawa budowlanego. Wprawdzie wiele z tych norm jest adresowanych nie do właściciela nieruchomości, lecz np. do inwestora bądź innych podmiotów zaangażowanych w proces budowlany, to jednak trudno nie zauważyć, że wyznaczają one sposób korzystania z nieruchomości w zakresie jej zabudowy. A zatem nawet te, nieadresowane do właściciela normy prawne, wprowadzają ograniczenia prawa własności.

Drugim wyznacznikiem granic prawa własności są zasady współżycia społecznego. Są to reguły społeczne o charakterze pozaprawnym, choć ich treść może w pewnym zakresie pokrywać się z treścią norm prawnych. Oddziaływanie zasad współżycia społecznego na treść prawa własności może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Z tym drugim mamy do czynienia, gdy zasady współżycia społecznego uwzględnia sam ustawodawca, tworząc przepisy prawa wprowadzające ograniczenia prawa własności, bądź też gdy te reguły społeczne oddziałują na sposób wykładni przepisów prawa (nieodwołujących się bezpośrednio do tych reguł) w procesie jego stosowania⁵⁴. W odniesieniu do prawa własności, obok owego pośredniego wpływania na jego zakres, zasady współżycia społecznego są bezpośrednim czynnikiem kształtującym treść tego prawa, o czym przesądza art. 140 kodeksu cywilnego. *Ratio legis* tego rozwiązania upatruje się w potrzebie zapewnienia pewnej elastyczności prawa.

W odróżnieniu od dobrze zazwyczaj dookreślonych ograniczeń ustawowych, odwołanie się do zasad współżycia społecznego jako wyznacznika granic prawa własności ma charakter klauzuli generalnej. Chodzi tu jednak nie tylko o wprowadzenie elementu elastyczności, ale również, a właściwie przede wszystkim, pierwiastka etycznego. Nie można ustalić zamkniętego katalogu możliwych naruszeń zasad współżycia społecznego, jakich może dopuścić się właściciel. To, czy dane działanie właściciela jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, będzie w każdym wypadku stwierdzał sąd. Niemniej jednak można wskazać, w odniesieniu do własności nieruchomości, pewne typowe sytuacje – mające obecnie charakter raczej historyczny – uznane przez sądy za nadużycie uprawnień właściciela sprzeciwiające się zasadom współżycia społecznego. Z uwagi na trudne warunki bytowe ludności w okresie wojny i w latach po drugiej wojnie światowej istniała wtedy linia orzecznicza uznająca eksmisję „na bruk” z lokalu mieszkalnego za niezgodną z zasadami współżycia społecznego (początkowo uzasadnienie stanowiła doktryna *rebus sic stantibus*). Za inny przykład może posłużyć ochrona, jakiej

54 J. Nadler, [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 293.

sądy, opierając się na zasadach współżycia społecznego, udzielały nieformalnym nabywcom nieruchomości rolnych. Chodziło tu o osoby, które kupiły nieruchomość na podstawie umowy zawartej bez zachowania formy aktu notarialnego, a zatem dotkniętej wadą nieważności. W takich przypadkach zdarzało się, że mimo tego, iż obie strony wywiązały się z takiej umowy (tzn. nabywca zapłacił cenę, a sprzedający wydał nieruchomość), po pewnym czasie zbywca wnosił powództwo o wydanie nieruchomości za zwrotem zapłaconej ceny według wartości nominalnej (tj. już zdevaluowanej skutkiem inflacji). Sądy oddalały tego typu powództwa, powołując się właśnie na zasady współżycia społecznego. W doktrynie uzasadniano tego rodzaju automatyzm w posługiwaniu się zasadami współżycia społecznego, zwracając uwagę, że skoro są to zasady, a więc pewne reguły, to nie ma przeszkód, żeby te reguły stosować w wielu podobnych wypadkach. Ich stypizowanie w orzecznictwie sądowym uznano za pożądane⁵⁵. Z drugiej strony w wyroku z 28 września 1967 r.⁵⁶ Sąd Najwyższy uznał, że z zasad współżycia społecznego nie można wyciągać wniosków o charakterze generalnym. Służą one raczej do skorygowania oceny nietypowego przypadku.

Klauzula generalna społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, stanowiąca trzeci wyznacznik granic prawa własności, wprowadza do własności element interesu publicznego. W literaturze wskazuje się, że wynika z niej koniecznośćważenia interesu właściciela oraz interesu społecznego⁵⁷. Z drugiej strony spotyka się w literaturze poglądy kwestionujące przypisywanie klauzuli generalnej społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa jakiegokolwiek normatywnej treści. W takim ujęciu klauzula ta jest uznawana za relikw czasów, w których uchwalany był kodeks cywilny⁵⁸. W każdym razie pojęcie społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa należy odróżnić od pojęcia społeczno-gospodarczego przeznaczenia samej rzeczy (np. społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu czy nieruchomości, o których mowa odpowiednio w art. 143 i 144 kodeksu cywilnego). To drugie pojęcie nie zawiera w sobie bowiem pierwiastka etycznego, ma charakter *stricte* obiektywny⁵⁹. W literaturze przedmiotu zwraca się też uwagę na to, że społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa jako wyznacznik treści prawa własności trzeba odnosić zawsze do konkretnego prawa. Nie chodzi tu więc o społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności *in abstracto*. To oznacza, że społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności będzie w każdym przypadku uzależnione m.in. od przedmiotu tej własności⁶⁰.

55 A. Stelmachowski, *Granice prawa...*, s. 241–243.

56 Sygn. akt. I PR 415/67, OSP 1968/10/220.

57 A. Stelmachowski, *Granice prawa...*, s. 244.

58 G. Rudnicki, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 31.

59 A. Stelmachowski, *Granice prawa...*, s. 244.

60 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo...*, s. 69.

1.2. Zakres przedmiotowy prawa własności

Pojęcie nieruchomości

Przedmiotem prawa własności mogą być różnego rodzaju rzeczy. Definicję legalną tego pojęcia formułuje art. 45 kodeksu cywilnego, który stanowi, że rzeczami w rozumieniu tej ustawy są tylko przedmioty materialne. W piśmiennictwie cywilistycznym zwraca się uwagę, że w świetle tej definicji rzeczami są tylko materialne części przyrody (w swym stanie pierwotnym bądź przetworzone przez człowieka) mające charakter samoistny. Rzeczami nie są np. dobra niematerialne, energie, powietrze, woda w morzu⁶¹. Rzeczy, które mogą być przedmiotem własności dzieli się z kolei na rzeczy ruchome i nieruchomości. Podział na *res mobiles*, czyli rzeczy, które można przemieszczać oraz *res immobiles*, tj. takie, które nie mają tej właściwości, istniał w prawie rzymskim, choć nie odgrywał on tam jeszcze doniosłej roli; miał znaczenie m.in. dla terminu zasiedzenia⁶². We współczesnym prawie polskim podział na nieruchomości i rzeczy ruchome ma istotne znaczenie. Nieruchomości dotyczy bowiem wiele unormowań szczególnych, które nie znajdują zastosowania w odniesieniu do pozostałych rzeczy. Podział na rzeczy ruchome i nieruchomości ma charakter dychotomiczny, przy czym nieruchomości zostały określone w sposób pozytywny, a rzeczy ruchome – w sposób negatywny. Innymi słowy, wszystkie te rzeczy, które nie są nieruchomościami, mają charakter rzeczy ruchomych⁶³.

Zgodnie z art. 46 § 1 kodeksu cywilnego nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (tj. grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Zatem nieruchomość może mieć charakter nieruchomości gruntowej, ale odrębną nieruchomością może być też budynek lub jego część. Pojęcie nieruchomości gruntowej przybliży art. 48 kodeksu cywilnego, w świetle którego, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania. Ta zasada – o rzymskim rodowodzie – ujmowana jest w łacińską paremię *superficies solo cedit*. Innymi słowy, można powiedzieć, że to, co znajduje się na powierzchni gruntu i jest trwale z nim związane, dzieli prawny los tegoż gruntu⁶⁴. Ustawowe wyjątki od tej reguły określone są już w samym kodeksie cywilnym. Artykuł 49 § 1 tej ustawy przewiduje, że urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu,

61 *Ibidem*, s. 19.

62 W. Litewski, *Rzymskie prawo...*, s. 211.

63 A. Stelmachowski, *Ogólne pojęcie...*, s. 220.

64 H. Cioch, H. Witczak, *Zasada superficies solo cedit w prawie polskim*, „Rejent” 9/1999, s. 13–14.

energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo to – według definicji legalnej z art. 55¹ kodeksu cywilnego – zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych przeznaczony do prowadzenia działalności gospodarczej. Innym wyjątkiem od tej zasady jest przyznanie rolniczej spółdzielni produkcyjnej własności drzew i innych roślin zasadzonych lub zasianych przez tę spółdzielnię na gruncie stanowiącym wkład gruntowy (art. 279 § 1 zd. 2 kodeksu cywilnego). Dalsze wyjątki od reguły wyrażonej w art. 48 dotyczą budynków i ich części składowych. Zostaną one omówione niżej.

Przepis art. 48 kodeksu cywilnego wymienia części składowe nieruchomości gruntowej jedynie przykładowo. W odniesieniu do nieruchomości gruntowych zastosowanie znajduje bowiem ogólna reguła z art. 47 § 2 kodeksu cywilnego, w myśl której częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego. Regułę tę uzupełnia art. 47 § 3, zgodnie z którym przedmioty połączone z rzeczą tylko dla przemijającego użytku nie stanowią jej części składowych. Abstrakcyjne określenie wszystkich przedmiotów mogących stanowić część nieruchomości gruntowej nie jest możliwe. Częściami nieruchomości gruntowej mogą być nawet urządzenia, które nie są trwale, fizycznie związane z gruntem. Mogą to być np. urządzenia trwale związane z budynkiem, a nawet takie, które nie są trwale związane ani z gruntem, ani z budynkiem, lecz tworzą z nimi gospodarczą całość, której fizyczne rozdzielenie może być nawet bardzo łatwe. Istotne znaczenie ma tu bowiem funkcjonalny związek poszczególnych przedmiotów⁶⁵.

Z kodeksowej definicji nieruchomości gruntowej wynika, że dana część powierzchni ziemskiej ma charakter odrębnej nieruchomości, jeśli stanowi odrębny przedmiot własności. Chodzi tu, jak podnosi się w literaturze przedmiotu, o wyodrębnienie zarówno w sensie geodezyjnym (poprzez określenie granic obszaru nieruchomości, które mogą być uwidocznione w terenie) jak i prawnym. Prawne wyodrębnienie nieruchomości następuje przede wszystkim poprzez osobę właściciela, tj. obszary gruntu mające różnych właścicieli stanowią różne nieruchomości. Powstaje tu natomiast pytanie, czy obszar gruntu należący do jednego właściciela należy uznać za jedną czy więcej nieruchomości. W takim przypadku istotną rolę odgrywają księgi wieczyste. Jeżeli dla danego, wyodrębnionego zewnętrznymi granicami obszaru gruntu istnieje odrębna księga wieczysta, to przyjmuje się, że stanowi on odrębną nieruchomość, choćby jego właściciel był również właścicielem innego, nawet przyległego obszaru gruntu. Innymi słowy, jeżeli właściciel nieruchomości wpisanej do księgi wieczystej nabywa nieruchomość przyległą, dla której również istnieje księga wieczysta, to przez sam ten fakt nieruchomości nie

65 Por. S. Rudnicki, *Części składowe nieruchomości gruntowej*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2005, s. 39.

ulegają połączeniu i zachowują swoją prawną odrębność. Natomiast, jeżeli właściciel nieruchomości nie ujawnionej w księdze wieczystej nabywa nieruchomość przyległą, również w księdze wieczystej nie ujawnioną, to należy przyjąć, że stanowią one jedną nieruchomość (wyróżnia je bowiem jedynie osoba właściciela), chyba że właściciel wystąpi z wnioskiem o założenie dla tychże nieruchomości odrębnych ksiąg wieczystych. Analogicznie, w przypadku nabycia, przez właściciela nieruchomości ujawnionej w księdze wieczystej, nieruchomości przyległej nie ujawnionej, może on bądź dołączyć jej obszar do nieruchomości ujawnionej, bądź wystąpić o założenie odrębnej księgi wieczystej⁶⁶.

Drugim swoistym problemem związanym z nieruchomościami gruntowymi jest zagadnienie ich granic przestrzennych. Problem ten nie istnieje w przypadku rzeczy ruchomych oraz nieruchomości budynkowych i lokalowych, ponieważ w odróżnieniu od gruntu, są one z samej swej natury wyodrębnione od otoczenia. Skoro w przypadku nieruchomości gruntowych brak jest takich naturalnych granic, to kwestia ta musi być określona prawnie. Punktem wyjścia była tu koncepcja rzymska, która rozciągała władztwo właściciela na bliżej nieokreśloną przestrzeń nad i pod nieruchomością, co miało wszelako charakter czysto teoretyczny – możliwości techniczne w praktyce dalece ograniczają rzeczywistą władzę właścicielską⁶⁷. We współczesnym prawie polskim kwestię tę rozstrzyga art. 143 kodeksu cywilnego, który stanowi, że w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią, z tym że przepis ten nie uchybia przepisom regulującym prawa do wód. Prawo nie określa więc sztywnych, abstrakcyjnie ustalonych granic przestrzennych. Będą one różne w zależności od tego, z jaką nieruchomością mamy do czynienia⁶⁸. Mogą też zmieniać się w czasie, zależnie od postępów techniki. Jak wskazuje się w literaturze, wyznaczenie zasięgu uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej na podstawie kryterium jej społeczno-gospodarczego przeznaczenia ma z założenia godzić interes właściciela oraz interes publiczny. W praktyce oznacza to, że właściciel gruntu będzie uprawniony, w wykonywaniu przysługującego mu prawa, do podejmowania typowych robót ziemnych i prac na wysokościach⁶⁹. Jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z 6 stycznia 2005 r.⁷⁰, uprawnienia właściciela nieruchomości gruntowej rozciągają się na taką wysokość i taką głębokość, z jakich może on faktycznie korzystać, rzecz jasna w granicach przewidzianych przez prawo. Uznanie uprawnień właściciela gruntu wykraczających poza tę sferę byłoby zresztą niczym innym jak jedynie przyznaniem mu „prawa

66 S. Rudnicki, *O pojęciu nieruchomości w prawie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 9/1999, s. 69–70; por. także idem, *Nieruchomości*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 183–184.

67 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, s. 72.

68 Tak m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z 3 listopada 2004 r. (sygn. akt III CK 52/04, LEX nr 1124087).

69 G. Rudnicki, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu...*, s. 51.

70 Sygn. akt III CK 129/04, Prok. i Pr. 2005/7-8/52.

do przeszkadzania”, np. do sprzeciwiania się przelotom statków powietrznych nad jego nieruchomością. Wypada zgodzić się z opinią wyrażoną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 października 2009 r.⁷¹, iż o granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej decydują uzasadnione potrzeby jej właściciela warunkowane rodzajem i przeznaczeniem (choćby potencjalnym) tej nieruchomości.

Obok normy zawartej w art. 143 kodeksu cywilnego przestrzenne granice nieruchomości gruntowej precyzują także normy szczególne zawarte w odrębnych ustawach. Przede wszystkim należy tu wskazać art. 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze*⁷². Ustępy 1 i 2 tego przepisu wskazują rodzaje złóż, które stanowią własność górniczą, tj. złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych (ust. 1), a także złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek (ust. 2). W świetle ust. 5 tego przepisu własność górnicza przysługuje zawsze Skarbowi Państwa. Natomiast, w myśl art. 10 ust. 3 złoża pozostałych kopalin są objęte prawem własności nieruchomości gruntowej, czyli wchodzi w jej skład. Zgodnie z definicją legalną sformułowaną w art. 6 ust. 1 pkt 19 złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Biorąc pod uwagę tę definicję, można powiedzieć, że zasada wyrażona w art. 10 ust. 3 powołanej ustawy jest spójna z art. 143 kodeksu cywilnego, natomiast wyłączenie niektórych, enumeratywnie określonych (w art. 10 ust. 1 i 2) kopalin z zakresu prawa własności nieruchomości gruntowej stanowi *lex specialis* w stosunku do normy kodeksowej.

Artykuł 143 *in fine* kodeksu cywilnego odsyła do przepisów regulujących prawo do wód. Sytuacja prawna wody znajdującej się na nieruchomości zależy od kilku czynników. Woda zamknięta w sztucznym zbiorniku (np. w cysternie czy basenie kąpielowym) jest uznawana za osobną rzecz ruchomą i, co za tym idzie, osobny przedmiot własności⁷³. Problem własności wód dotyczy więc wody znajdującej się na nieruchomości (lub pod jej powierzchnią) w stanie naturalnym. Kwestia ta została unormowana w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*⁷⁴. Artykuł 10 ust. 1 tej ustawy formułuje ogólną zasadę, wedle której wody mogą stanowić własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych. Wyjątek od tej reguły został przewidziany w ust. 1a tego przepisu, zgodnie z którym wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne wraz z morskimi

71 Sygn. akt II OSK 1581/0, LEX nr 573581.

72 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1131 ze zm.

73 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, s. 73.

74 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1121.

wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej, śródlądowe wody powierzchniowe płynące oraz wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa. Uzupełnieniem tej regulacji jest art. 12 ust. 1, który wprost stanowi, że wody stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości. W literaturze cywilistycznej wskazuje się tu na pewną niekonsekwencję terminologiczną ustawodawcy, który w prawie wodnym posługuje się pojęciem własności wód w odniesieniu do wody będącej częścią przyrody, podczas gdy woda taka nie jest odrębną rzeczą, nie może być więc odrębnym przedmiotem własności⁷⁵. W każdym bądź razie z omawianych przepisów prawa wodnego wynika, że śródlądowe wody powierzchniowe płynące oraz wody podziemne nie wchodzi w skład nieruchomości gruntowej. Istotna jest tutaj kwestia dookreślenia, w jakim przypadku mamy do czynienia ze śródlądową wodą powierzchniową płynącą. Zakresowa definicja legalna tego pojęcia odbiega w pewnym stopniu od potocznego rozumienia terminu „wody płynące”. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 pkt 1 prawa wodnego śródlądowe wody powierzchniowe płynące obejmują wody: w ciekach naturalnych, kanałach oraz w źródłach, z których cieki biorą początek; znajdujące się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym bądź okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych, a także znajdujące się w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących.

Warto tu odnotować, że kwestia państwowej własności wód była przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 21 marca 2000 r.⁷⁶ Przedmiotem oceny Trybunału były art. 1 i 4 nieobowiązującej już ustawy z dnia 24 października 1974 r. – *Prawo wodne*⁷⁷, regulujące kwestię własności wód i gruntów pod wodami. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż zasada państwowej własności wód nie narusza przepisów konstytucji dotyczących ochrony własności i innych praw majątkowych.

Jak wyżej wskazano, art. 48 kodeksu cywilnego zalicza budynki do części składowych nieruchomości gruntowej, chyba że odrębne przepisy ustawowe stanowią inaczej. W takim przypadku budynek (lub nawet jego część, tj. lokal) będzie stanowił odrębną od gruntu nieruchomość, określaną w literaturze jako nieruchomość budynkowa lub – odpowiednio – lokalowa. Taki stan prawny ma jednak charakter wyjątku od ogólnej reguły wyrażonej w art. 48 kodeksu cywilnego⁷⁸. Przepisy szczególne wprowadzające odrębny byt prawny budynku i nieruchomości można znaleźć w samym kodeksie cywilnym, jak i w innych ustawach. Istotne znaczenie ma tutaj przede wszystkim art. 235 § 1 zd. 1 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa

75 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, s. 73.

76 Sygn. akt K 14/99, OTK 2000/2/61.

77 Dz.U., nr 38, poz. 230 ze zm.

78 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, s. 20–21.

lub gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność, a zatem odrębną od gruntu nieruchomości. To samo dotyczy budynków i innych urządzeń, które wieczysty użytkownik nabył zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (art. 235 § 1 zd. 2). Podobny charakter mają przepisy art. 272 § 2 i art. 279 § 1 kodeksu dotyczące rolniczych spółdzielni produkcyjnych. W myśl pierwszego z tych przepisów budynki i inne urządzenia wzniesione przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na użytkowanym przez nią gruncie Skarbu Państwa stanowią własność spółdzielni, chyba że w decyzji o przekazaniu gruntu zostało zastrzeżone, iż mają się stać własnością Skarbu Państwa. Analogicznie budynki i inne urządzenia wzniesione przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na gruncie stanowiącym wkład gruntowy stają się jej własnością (art. 279 § 1 zd. 1). Innym przykładem tego typu regulacji jest przepis art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych⁷⁹ zgodnie z którym nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych działkowca, stanowią jego własność.

W obrocie mogą też ciągle znajdować się nieruchomości budynkowe kreowane na podstawie nieobowiązujących już przepisów. Za przykład może tu posłużyć art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych⁸⁰, w myśl którego urządzenia, budynki i budowle rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego korzystania przez użytkowników działki i służące do zapewnienia funkcjonowania ogrodu stanowią własność Polskiego Związku Działkowców, nawet gdy rodzinny ogród działkowy został założony na gruncie będącym własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (co było możliwe na podstawie art. 9 powołanej ustawy). Innym przykładem jest tutaj art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa⁸¹. Przepis ten przewidywał, że właściciel gospodarstwa rolnego, przekazujący na własność państwa nieruchomości wchodzące w skład tego gospodarstwa mógł zatrzymać na własność budynki wchodzące w skład tych nieruchomości i w takim przypadku stanowiły one odrębny od gruntu przedmiot własności. Ustawa ta została uchylona przez ustawę z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne⁸², która zawierała jednak analogiczną regulację w art. 11 ust. 1. Ustawę z 1974 r. zastąpiła ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin⁸³, która również przewidywała odrębną własność budyn-

79 Dz.U. 2014, poz. 40 ze zm.

80 Dz.U., nr 169, poz. 1419 ze zm.

81 Dz.U., nr 3, poz. 15 ze zm.

82 Dz.U., nr 21, poz. 118 ze zm.

83 Dz.U., nr 32, poz. 140 ze zm.

ków, które postanowił zatrzymać właściciel gospodarstwa rolnego przykazanego państwu (art. 51 ust. 1 i 2). Istotnym, choć o ograniczonym zasięgu terytorialnym, aktem normatywnym wprowadzającym odrębną własność budynków był dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁸⁴. Na mocy tego dekretu wszystkie grunty na obszarze Warszawy przeszły na własność gminy m.st. Warszawy (art. 1), ale już same budynki oraz inne przedmioty znajdujące się na tych gruntach pozostały własnością dotychczasowych właścicieli, o ile przepisy szczególne nie stanowiły inaczej (art. 5). Dekret ten nie został uchylony, niemniej jednak powołana tutaj norma nie miała charakteru abstrakcyjnego, gdyż jej przedmiotem był jednostkowy akt przewłaszczenia nieruchomości gruntowych i co za tym idzie, nie może być obecnie podstawą kształtowania nowych stanów prawnych.

Za nieruchomości budynkowe nie mogą być natomiast uznane, jak podnosi się w literaturze przedmiotu, tymczasowe obiekty budowlane. Nie są one również częściami składowymi nieruchomości gruntowej, lecz odrębnymi rzeczami ruchomymi⁸⁵. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*⁸⁶ definiuje w art. 3 pkt 5 tymczasowy obiekt budowlany jako obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany nie połączony trwale z gruntem, taki jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przykrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe.

Odrębną od gruntu, jak i budynku nieruchomość może też stanowić lokal. Podstawowe znaczenie dla tworzenia odrębnej własności lokali ma ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁸⁷. Artykuł 7 ust. 1 tej ustawy określa sposoby powstania odrębnej własności lokalu. Lokal może stać się odrębnym przedmiotem własności w drodze umowy (przy czym wymagana jest tu, zgodnie z ust. 2 tego przepisu, forma aktu notarialnego), a także jednostronnej czynności prawnej właściciela nieruchomości (również w formie aktu notarialnego – art. 7 ust. 2 w zw. z art. 10) albo orzeczenia sądu znoszącego współwłasność. Wymagany jest także wpis do księgi wieczystej (art. 7 ust. 2 *in fine*). Ważne jest przy tym określenie, jakiego rodzaju lokale mogą stanowić przedmiot odrębnej własności. Zgodnie z art. 2 ust. 1 omawianej ustawy odrębną nieruchomość może stanowić samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu. Pojęcie samodzielnego lokalu mieszkalnego zostało zdefiniowane w ust. 2 tego przepisu jako wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb prze-

84 Dz.U., nr 50, poz. 279 ze zm.

85 R. Kosior, *Zakres pojęcia nieruchomości budynkowej w świetle art. 231 k.c.*, „Rejent” 9/2003, s. 75.

86 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 290 ze zm.

87 T.jedn. Dz.U. 2015, poz. 1892.

znaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych, przy czym przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Nadto zgodnie z ust. 4 do lokalu mogą przynależeć, jako jego części składowe, pomieszczenia, choćby nawet do niego bezpośrednio nie przylegały lub były położone w granicach nieruchomości gruntowej poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal, a w szczególności: piwnica, strych, komórka, garaż. W myśl art. 3 ust. 1 właścicielowi lokalu przysługuje (jako prawo związane z własnością lokalu) udział w nieruchomości wspólnej, którą stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Odrębna własność lokalu może także powstać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych⁸⁸ na podstawie umowy o przeniesienie własności lokalu zawartej z osobą, której przysługuje bądź spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu (art. 12 ust. 1), bądź spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (art. 17¹⁴ ust. 1). Nadto odrębna własność lokalu może powstać na podstawie umowy o budowę lokalu zawartej przez spółdzielnię mieszkaniową z jej członkiem (art. 18 ust. 1).

Obok podziału nieruchomości na gruntowe, budynkowe i lokalowe prawu polskiemu znana jest też kategoria nieruchomości rolnych. Kodeks cywilny definiuje to pojęcie w art. 46¹. W myśl tego przepisu nieruchomości rolne (grunty rolne) to nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

Nieruchomości, jako przedmiot własności, mają kilka cech charakterystycznych, odróżniających je istotnie od innych przedmiotów własności. Przede wszystkim należy zauważyć, że nieruchomości gruntowe są ze swej natury dobrem o ograniczonej podaży – powierzchnia ziemi dostępnej dla człowieka jest wszakże limitowana warunkami geograficznymi. Ponadto nie tylko grunty, lecz również budynki i lokale są zwykle dobrami stosunkowo wartościowymi (w porównaniu z większością rzeczy ruchomych). Nie mniej znaczący jest fakt, że *res immobiles* są ze swej natury łatwo uchwytne. Jak się wydaje, to właśnie te trzy czynniki rzutują na specyfikę prawnej regulacji własności nieruchomości. Charakterystyczne dla nieruchomości jest po pierwsze objęcie ich publicznymi, urzędowymi rejestrami a po drugie – daleko posunięty nadzór władz publicznych nad wykonywaniem prawa własności nieruchomości.

Objęcie nieruchomości publicznymi, urzędowymi rejestrami znajduje swój wyraz przede wszystkim w instytucji ksiąg wieczystych. Jak wyżej wskazano, księgi wieczyste współdecydują o tym, kiedy mamy do czynienia z odrębną nieruchomością gruntową. Innymi słowy, to właśnie księgi wieczyste (obok osoby właściciela) pozwalają wyodrębnić określony obszar ziemi jako nieruchomość. Prowadzenie

⁸⁸ T.jedn. Dz.U. 2013, poz. 1222.

ksiąg wieczystych jest regulowane ustawą z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁸⁹. Szczegółowe omówienie instytucji ksiąg wieczystych wykraczałoby poza ramy niniejszej pracy. W tym miejscu wypada tylko zauważyć, że dla każdej nieruchomości prowadzi się odrębną księgę wieczystą, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 24 ust. 1 zd. 1). Organem prowadzącym księgę wieczyste jest sąd rejonowy (art. 23 zd. 1). Dla bezpieczeństwa obrotu istotne jest przede wszystkim to, że księgi wieczyste są jawne (art. 2 zd. 1). Księgę wieczystą prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości (art. 1 ust. 1). Stąd też jej treść, określona w art. 25 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, obejmuje, poza oznaczeniem samej nieruchomości, m.in. informacje dotyczące własności i użytkowania wieczystego nieruchomości, obciążających ją praw rzeczowych ograniczonych, praw związanych z prawem własności nieruchomości.

Drugim, obok ksiąg wieczystych, urzędowym rejestrem nieruchomości jest ewidencja gruntów i budynków (obejmująca także lokale), uregulowana w rozdz. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*⁹⁰. Powołana ustawa określa tę ewidencję jako jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami (art. 2 pkt 8). Ewidencję gruntów i budynków prowadzą starostowie (art. 22 ust. 1). Ewidencję gruntów i budynków odróżnia od ksiąg wieczystych przede wszystkim to, że obejmuje ona głównie informacje dotyczące fizycznych cech nieruchomości. Stąd też w odniesieniu do objętych ewidencją gruntów używa się pojęcia działki ewidencyjnej. Jest to wydzielony granicami ciągle obszar gruntu o homogenicznym statusie prawnym⁹¹. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ewidencja gruntów i budynków zawiera informacje dotyczące: położenia, granic, powierzchni gruntów, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty; położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych budynków, a także położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej lokali. Informacje te są jawne (art. 24 ust. 2 w zw. z art. 24 ust. 1 prawa geodezyjnego i kartograficznego). Zwraca tu uwagę fakt, że ewidencja obejmuje dane dotyczące fizycznych obiektów, nawet jeśli nie są one odrębnym przedmiotem własności, np. budynków, które stanowią część nieruchomości gruntowej. Niemniej jednak ewidencja zawiera też pewne informacje dotyczące stanu prawnego ujawnionych w niej obiektów. W myśl art. 20 ust. 2 powołanej ustawy w ewidencji gruntów i budynków wykazuje się właściciela nieruchomości z podaniem jego miejsca pobytu stałego bądź adresu siedziby, a także m.in. informacje o wpisaniu do rejestru zabytków. Ewidencja

89 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1007.

90 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1629 ze zm.

91 S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 182.

gruntów i budynków ma jednak daleko idące znaczenie prawne. W świetle art. 21 ust. 1 dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych. Do ewidencji gruntów i budynków odwołuje się też ustawa o księgach wieczystych i hipotece, stanowiąc w art. 26 ust. 1, że podstawą oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej są dane katastru nieruchomości. Ponieważ kataster ten obecnie nie istnieje, znajdzie tu zastosowanie art. 25 ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym⁹², zgodnie z którym do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez pojęcie „kataster” rozumie się tę ewidencję. Znamienne jest, że w razie niezgodności danych ewidencji gruntów i budynków z oznaczeniem nieruchomości w księdze wieczystej sąd rejonowy dokonuje sprostowania oznaczenia nieruchomości na podstawie danych zawartych w ewidencji (art. 27 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece w zw. z art. 25 ustawy o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym).

1.3. Zakres podmiotowy prawa własności

Zakres podmiotowy prawa własności ulegał w przeszłości istotnym przeobrażeniom. Pierwotnie własność miała zawsze charakter własności wspólnej. Jej podmiotem było plemię, ród bądź rodzina. W Europie dość wcześnie, bo już w starożytności, wyodrębniła się własność indywidualna. Istotną rolę odegrało tu zwłaszcza prawo rzymskie. Istnieją jednak nadal takie rejony świata, w których dominuje własność kolektywna⁹³.

Podmiotem prawa własności mogą być wszystkie te podmioty, które wyposażone zostały w zdolność prawną. Są to osoby fizyczne, osoby prawne (tj. w myśl art. 33 kodeksu cywilnego Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepis szczególnie przyznają osobowość prawną) oraz inne jednostki organizacyjne, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 33¹ kodeksu cywilnego). Wyróżnienie tych trzech zasadniczych grup podmiotów, którym może przysługiwać prawo własności, ma jedynie charakter formalny, rozmywa się w nim bowiem zasadniczy podmiotowy podział własności na własność prywatną i publiczną.

⁹² Dz.U., nr 42, poz. 363 ze zm.

⁹³ A. Stelmachowski, *Modele własności...*, s. 76.

Dyferencjacja własności prywatnej i publicznej ma długi rodowód. W prawie rzymskim za własność publiczną uchodziła własność państwowa, służąca społeczności i niepodlegająca prawu prywatnemu. W czasach nowożytnych wyodrębnienie własności publicznej następowało poprzez wydzielenie jej z majątku monarchy (a więc oddzielenie tego, co stanowi własność publiczną od prywatnej własności monarchy), które w Polsce dokonało się na początku XVI w. Rzeczy czy też dobra publiczne (służące powszechnemu użytkowi) uznano za własność państwową jednak dopiero w dobie państwa policyjnego. Istotne znaczenie dla współczesnego rozumienia własności publicznej miała doktryna francuska i przeobrażenia, jakie się tam dokonały w związku z rewolucją (w 1790 r. dobra królewskie zostały przekształcone w dobra narodu). Własność publiczną (franc. *domaine public*) – państwową i samorządową – uznano za szczególny rodzaj własności mający służyć ogółowi. Jej wykonywanie było poddane regulacjom prawa publicznego, stąd mówiono o niej jako o własności administracyjnej⁹⁴.

Pojęcie własności prywatnej jest pojęciem konstytucyjnym. Odwołuje się do niego art. 20 Konstytucji, określając własność prywatną jako jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej, która stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak już pozostałe przepisy konstytucyjne nie posługują się pojęciem własności prywatnej, odwołując się do pojęcia własności bez takiego określenia. Można w tym miejscu zadać pytanie, czy pojęcie własności prywatnej ma charakter tylko podmiotowy, czy też znaczenie dla wyróżnienia własności prywatnej mają również inne czynniki. W doktrynie prawa cywilnego podnosi się, że podmiotem własności prywatnej może być też Skarb Państwa bądź przedsiębiorstwo państwowe. Dotyczy to tzw. majątku skarbowego państwa, jak np. papiery wartościowe, pożytki z nieruchomości itp.⁹⁵ Istnieje też pogląd odmienny, wedle którego własność państwowa i samorządowa jest w każdym wypadku wyłączona z pojęcia własności prywatnej⁹⁶. Natomiast co do własności publicznej zakłada się, że celem jej istnienia jest dobro ogółu (interes publiczny). Strona podmiotowa tej własności może być natomiast zróżnicowana. W piśmiennictwie proponuje się w związku z tym wyróżnienie własności publicznej *sensu stricto* oraz własności publicznej *sensu largo*. Obie te formy własności publicznej mają być pożytkowane na realizację interesu ogólnospołecznego, a zróżnicowanie dotyczy właśnie strony podmiotowej. Własność publiczna *sensu stricto* to własność podmiotów działających w formach władczych, które realizują cele publiczne jako zadania własne. Będzie to więc własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (z wyłączeniem wszakże własności tych przedmiotów, które nie służą realizacji interesów ogółu). Natomiast własność publiczna *sensu largo* to ta

94 I. Sierpowska, *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 1/2006, s. 133–135.

95 *Ibidem*, s. 166.

96 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, s. 50.

własność, która służy realizacji celów publicznych, ale której podmiotami nie są podmioty publiczne. Jako przykłady tych podmiotów w literaturze wskazuje się Kościoły, Polski Czerwony Krzyż czy szpitale publiczne (których właścicielami mogą być też osoby fizyczne)⁹⁷. Tę kategorię własności, nie należącej do państwa ani samorządu, ale służącej realizacji interesów szerszych zbiorowości, określa się też w doktrynie jako własność społeczną (nie zaliczając jej w takim ujęciu do własności publicznej)⁹⁸.

Jak się wydaje, poglądy upatrujące istoty własności prywatnej w tym, że jest ona nastawiona na indywidualną korzyść (w szczególności na przynoszenie dochodów), nie są zasadne. Mogłoby wprawdzie za tym przemawiać wskazanie w art. 20 Konstytucji własności prywatnej jako jednej z podstaw społecznej gospodarki rynkowej, ponieważ gospodarka rynkowa z założenia nastawiona jest na generowanie zysku. Bez wątplenia własność prywatna może być i w wielu wypadkach rzeczywiście jest wykorzystywana przez właściciela do osiągania zysku. Jednakże nie wyklucza to możliwości wykorzystania przedmiotów tej własności do innych celów i to nie tylko celów konsumpcyjnych. Własność prywatną należy więc raczej kwalifikować poprzez podmioty, do których należy. Własnością prywatną będzie zatem ta własność, której podmiotami, pośrednio czy bezpośrednio, nie są podmioty publiczne. Jest to własność osób fizycznych oraz większości osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych wyposażonych ustawowo w zdolność prawną. Własnością prywatną nie jest własność Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, samorządowych osób prawnych oraz innych samorządów istniejących na podstawie ustawy (powołanych do realizacji zadań publicznych) i to niezależnie od przeznaczenia tej własności. Najtrafniejsze wydaje się określenie tej własności jako własności państwowej bądź – odpowiednio – samorządowej. Wszelka pozostała własność ma charakter własności prywatnej. Własność państwową i samorządową można zbiorczo określić jako własność publiczną, gdy służy realizacji celów ogólnospołecznych. Warto się tu zresztą zastanowić, czy wszelkiej własności państwowej i samorządowej nie należałoby zakwalifikować jako służącej realizacji celów publicznych.

Można chyba przyjąć, że o ile jedne przedmioty własności państwowej bądź samorządowej służą realizacji tych celów bezpośrednio (np. drogi i place publiczne), o tyle inne przedmioty tej własności (np. papiery wartościowe) służą ich realizacji w sposób pośredni, np. jako źródło dochodu przeznaczanego na realizację zadań publicznych. Skoro przyjmuje się, że państwo i samorząd działają czy co najmniej powinny działać dla realizacji celów publicznych, to trudno nie przyjąć również założenia, że ich własność i inne prawa majątkowe także w ostatecznym rachunku służą (czy powinny służyć) realizacji tych celów. Własność prywatna

97 A. Stelmachowski, *Modele własności...*, s. 170–171.

98 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, s. 51–52.

może natomiast służyć różnym celom, w zasadzie zależnym od jej właściciela, byle jego działania nie wykraczały poza granice prawa własności, określone w art. 140 kodeksu cywilnego. Własność prywatna nie musi być więc wykorzystywana do celów służących wyłącznie jej właścicielowi, może ona służyć szerszej wspólnotie lub nawet całemu społeczeństwu i to niezależnie od tego, czy właścicielem jest osoba fizyczna czy np. stowarzyszenie.

Podstawowym argumentem przemawiającym za podmiotową dyferencjacją własności prywatnej i publicznej jest jednak argument natury prawnej. Własność publiczna (państwowa i samorządowa) poddana jest pewnym szczególnym regulacjom prawnym (choć oczywiście znajdują w stosunku do niej, w pewnej mierze, zastosowanie także ogólne przepisy o własności). Takie szczególne unormowanie można odnaleźć już w Konstytucji. Artykuł 216 ust. 2 Konstytucji stanowi, że nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Nadto organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa (art. 218 Konstytucji). Regulacje ustawowe dotyczące własności publicznej są rozbudowane (zwłaszcza w odniesieniu do nieruchomości). Kluczową różnicą pomiędzy własnością prywatną a publiczną (w wyżej podanym, podmiotowym rozumieniu) wydaje się być to, że w wykonywaniu własności publicznej obowiązuje zasada legalności. Wykonując własność publiczną, podmioty tej własności działają na podstawie i w granicach prawa⁹⁹. Nie dotyczy to natomiast podmiotów własności prywatnej, które, wykonując przysługujące im prawo własności, mogą czynić wszystko to, co nie wykracza poza granice określone przez ustawy, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa.

Wykonywanie uprawnień właścicielskich w stosunku do własności publicznej może podlegać zatem daleko idącym ograniczeniom. Jednakże ograniczenia te pozostają poza zakresem przedmiotowym niniejszej pracy. Ich charakter jest zasadniczo odmienny od ograniczeń prawa własności prywatnej. W tym przypadku uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że to właśnie normy prawne wyznaczają podmiotom publicznym zakres dopuszczalnych działań – w istocie determinują zakres prawa własności publicznej. Wynika to z istoty zasady legalności – zasady głoszącej, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Niemniej jednak zakres dopuszczalnych działań podejmowanych w wykonywaniu własności przez podmioty publiczne jest zróżnicowany, niekiedy sfera możliwych działań jest szeroka (np. w odniesieniu do niektórych składników majątku skarbowego), a w innych przypadkach – bardzo wąska (zwłaszcza gdy chodzi o dobra publiczne).

99 A. Stelmachowski, *Nabycie i utrata własności*, [w:] T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego...*, t. 3, s. 363.

Własność publiczną można podzielić na trzy podstawowe kategorie: majątek skarbowy, majątek administracyjny i dobra publiczne. Majątek skarbowy obejmuje np. papiery wartościowe, pieniądze, lasy państwowe. W obrocie cywilnoprawnym są one w pewnym sensie zrównane z własnością prywatną¹⁰⁰. Trudno byłoby traktować w obrocie w sposób szczególny np. akcje, tylko dlatego, że należą do państwa (co nie stoi w sprzeczności z powyższymi uwagami o tym, że wykonywanie tego rodzaju własności powinno odpowiadać zasadzie legalności). Analogiczny pogląd, w odniesieniu do własności samorządowej, wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 kwietnia 2000 r.¹⁰¹ W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stwierdził, iż jednostki samorządu terytorialnego w zakresie mienia, które nie służy bezpośrednio użytkowi publicznemu i w zakresie, w jakim pozwalają na to obowiązujące przepisy, uczestniczą w obrocie na zasadach powszechnie obowiązujących, tak jak osoby fizyczne i osoby prawne prawa prywatnego. Za majątek administracyjny uważa się przede wszystkim siedziby organów władzy publicznej i zakładów administracyjnych. Natomiast najszerszą kategorią majątku publicznego są dobra publiczne, które służą bezpośrednio do użytku powszechnego, bez konieczności uzyskania zezwolenia. Korzystanie z tych rzeczy stanowi przedmiot regulacji prawa publicznego, przede wszystkim administracyjnego. Należy tutaj dodać, że za majątek publiczny mogą być uznane nie tylko rzeczy, ale również np. powietrze¹⁰². To właśnie w odniesieniu do dóbr publicznych uprawnienia właścicielskie doznają daleko idącej modyfikacji w porównaniu z własnością prywatną. I tak np. używanie dóbr publicznych przez ich właściciela (przede wszystkim Skarb Państwa czy jednostkę samorządu terytorialnego) jest w zasadzie wykluczone, dobra te są bowiem używane przez społeczeństwo. Również pobieranie naturalnych i cywilnych pożytków w dużej mierze nie wchodzi w grę, gdyż korzystanie z tych dóbr jest przeważnie nieodpłatne, a pożytki naturalne, o ile w ogóle występują, przypadają osobom aktualnie korzystającym z dóbr publicznych. Rzecz jasna, możliwość rozporządzania dobrami publicznymi (ich zbywania i obciążania) jest stosunkowo niewielka¹⁰³.

Jak wyżej wskazano, obok własności państwowej na własność publiczną składa się także własność samorządowa. Nie jest to pojęcie języka prawnego, występuje ono jednak w języku prawniczym. Poprzez własność samorządową rozumie się własność jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, ich związków oraz samorządowych osób prawnych. Nie jest natomiast jasne, czy zaliczyć do tej kategorii należy także własność stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. W odniesieniu do własności gminnej używa się określenia własności

100 R. Michalska-Badziak, *Dobra publiczne, świadczenia publiczne, obowiązki publiczne*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 100–101. Por. także. A. Stelmachowski, *Modele własności...*, s. 175–176.

101 Sygn. akt. K 8/98, OTK 2000/3/87.

102 R. Michalska-Badziak, *Dobra publiczne...*, s. 100–101. Por. także. A. Stelmachowski, *Modele własności...*, s. 175–176.

103 I. Sierpowska, *Pojęcie własności publicznej...*, s. 146–147.

komunalnej¹⁰⁴. Własność samorządowa ma swoje zakotwiczenie konstytucyjne. Artykuł 165 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje bowiem, że jednostkom samorządu terytorialnego (wyposażonym przez ten przepis w osobowość prawną) przysługują prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Można więc powiedzieć, że własność samorządowa podlega ochronie konstytucyjnej.

Podmiotem własności nie są natomiast jednostki pomocnicze gminy (tj. sołectwa, osiedla, dzielnice i inne). Artykuł 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰⁵ stanowi, że jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie; statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. Jednostki pomocnicze nie mają więc odrębnych praw do tego mienia (w tym własności) w sensie cywilnoprawnym, a jedynie nim zarządzają, analogicznie jak gminne jednostki organizacyjne niewyposażone w osobowość prawną¹⁰⁶.

1.4. Prawo własności jako publiczne prawo podmiotowe

W powyższych rozważaniach prawo własności, pomijając odniesienia do konstytucji i unormowań prawnomiędzynarodowych, było ujmowane przede wszystkim w jego aspekcie prywatnoprawnym. Jednak prawo własności pozostaje w orbicie zainteresowania nie tylko prawa prywatnego, ale również publicznego, a zwłaszcza – administracyjnego. Znaczna część ograniczeń prawa własności ma właśnie charakter publicznoprawny, w tym administracyjnoprawny. Niejednokrotnie właściciel będzie występował jako podmiot administrowany, będzie adresatem władczych działań administracji. Możliwa jest też sytuacja, w której władcze działania administracji publicznej będą wpływać na sytuację prawną właściciela pośrednio. W każdym przypadku właściciel może się powołać na swój interes prawnie chroniony – i co za tym idzie – występować w postępowaniu administracyjnym jako strona (art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁰⁷), a także wnieść skargę do sądu administracyjnego (art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*¹⁰⁸) lub

104 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, s. 60.

105 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm.

106 J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, s. 62.

107 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1257.

108 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm.

uczestniczyć w postępowaniu sądownoadministracyjnym na prawach strony, nawet jeżeli to nie on wniósł skargę (art. 33 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Prawo właściciela nieruchomości do udziału (jako strona) w postępowaniu administracyjnym oraz sądownoadministracyjnym dotyczącym jego praw majątkowych potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 listopada 2009 r.¹⁰⁹ Interesujący jest tu także przypadek, gdy pomiędzy wydaniem decyzji ostatecznej a wszczęciem postępowania w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności doszło do zmiany po stronie właściciela nieruchomości, której dotyczyło postępowanie. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 stycznia 1994 r.¹¹⁰, w takim przypadku nowy właściciel nieruchomości również powinien być stroną w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej. Odnosi się to także do innych postępowań nadzwyczajnych.

Zasadne jest w tym miejscu postawienie pytania, czy sytuacja administracyjnoprawna właściciela może być analizowana przy wykorzystaniu tego pojęcia – narzędzia, jakim jest publiczne prawo podmiotowe lub – innymi słowy – czy prawo własności można uznać za publiczne (a nie tylko prywatne) prawo podmiotowe jednostki, a jeżeli tak – to do jakiej kategorii publicznych praw podmiotowych wypada je zaliczyć.

Idea prawa podmiotowego ma dość długą historię. Interesowano się prawami podmiotowymi w dobie Oświecenia, a nawet wcześniej, łącząc to pojęcie z ideą wolności. W XIX w. powstało kilka teorii prawa podmiotowego, stanowiących rudymenty jego współczesnego rozumienia. F.C. von Savigny stwierdził, że prawo przysługujące danej osobie to zakres swobody, w którym decyduje jej wola. Były to podwaliny teorii woli, za której właściwego twórcę uznawany jest B. Windscheid. Zauważył on, że prawo podmiotowe polega na możliwości żądania określonego zachowania od innej osoby bądź też na możliwości podejmowania własnego zachowania. W każdym wypadku decydujące znaczenie odgrywała wola podmiotu danego prawa. Z prawem podmiotowym mamy więc do czynienia wtedy, gdy prawo (w sensie przedmiotowym) udziela określonemu podmiotowi „mocy woli” czy też „władztwa woli”. Konkurencyjną względem teorii woli koncepcją prawa podmiotowego była teoria interesu stworzona przez R. von Jheringa. Istoty prawa podmiotowego upatrywał on w prawnie chronionym interesie (korzyści, niekoniecznie materialnej) podmiotu tego prawa, który zabezpieczony jest poprzez skargę na drodze sądowej. Ponieważ obie te koncepcje nie wykluczają się wzajemnie, sformułowano teorię kompromisową, uznającą że na prawo podmiotowe składają się zarówno element interesu jak i „mocy woli” przyznanej przez prawo przedmiotowe dla ochrony tego interesu. Należy podkreślić, że te trzy koncepcje miały charakter pozytywistyczny¹¹¹.

109 Sygn. akt I OSK 1874/10, LEX nr 1131490.

110 Sygn. akt II SA 2164/92, ONSA 1995/1/32; por. także decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 25 lutego 1999 r. (sygn. akt SKO 4116/6/99, OwSS 1999/2/39).

111 M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe*, s. 678–680.

Koncepcje te, dotyczące praw podmiotowych w ogóle, wywarły również wpływ na kształtowanie się pojęcia podmiotowego prawa publicznego. Generalnie można powiedzieć, że prawo podmiotowe publiczne dotyczy relacji jednostki (tj. podmiotu tego prawa) i państwa (albo ewentualnie innego podmiotu władzy publicznej). Jest to prawo do żądania określonego zachowania ze strony państwa, skorelowane z określonym obowiązkiem państwa. Dla stwierdzenia bytu publicznego prawa podmiotowego nie wystarczy jednak tylko stwierdzenie istnienia obowiązku państwa (lub innego podmiotu, któremu państwo udzieliło części swego władztwa). Konieczne jest także istnienie podmiotu uprawnionego, czyli tego, względem którego państwo ma realizować swój obowiązek¹¹². Na publiczne prawo podmiotowe składają się więc trzy elementy: podmiot, adresat i przedmiot. Podmiotem jest zawsze jednostka. W odniesieniu do praw i wolności człowieka (gwarantowanych w Konstytucji RP czy unormowaniach prawnomiędzynarodowych) będzie to każdy człowiek; w odniesieniu do praw i wolności obywatelskich – tylko obywatel. Gdy natomiast chodzi o publiczne prawa podmiotowe, które określone są jedynie w ustawach zwykłych, ich podmiotem jest ten, kto znajduje się w sytuacji prawnie doniosłej. Podmiotem publicznych praw podmiotowych nie jest w żadnym wypadku państwo bądź jego organy. Wprawdzie organy państwa mogą w określonych sytuacjach żądać od jednostek określonych zachowań, to jednak czynią to w wykonywaniu swoich kompetencji, a nie publicznych praw podmiotowych. Państwo (i jego organy), a ewentualnie również inne podmioty, którym udzieliło swojego *imperium*, są natomiast adresatami publicznych praw podmiotowych. W przypadku praw konstytucyjnych ich adresatem jest państwo *in toto* (a zatem – także władza ustawodawcza), zaś w odniesieniu do praw określonych w ustawach zwykłych – adresatem jest jedynie władza wykonawcza i sądownicza. Przedmiotem publicznego prawa podmiotowego jest określone zachowanie jego adresata. Może ono przyjąć postać zachowania pozytywnego, czyli działania (mówimy wtedy o prawie do świadczeń) bądź zachowania negatywnego, czyli zaniechania (mamy wtedy do czynienia z prawem ochronnym)¹¹³. Prawo do świadczeń może być z kolei prawem do działań faktycznych bądź działań prawnych państwa (tzw. normatywne świadczenia państwa). Adresat tych praw dysponuje zasadniczo większym zakresem swobody niż w przypadku praw do zaniechania. W ramach kategorii praw do działania ze strony państwa wyróżnia się m.in. podkategorię praw do ochrony. W ich ramach jednostka może skutecznie prawnie żądać od państwa podjęcia działań (faktycznych i prawnych) dla ochrony określonych dóbr, np. zdrowia i życia, a także własności, przed naruszeniami ze strony osób trzecich¹¹⁴. Prawo do zaniechania

112 A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 340–341.

113 *Ibidem*, s. 344–345.

114 *Ibidem*, s. 346–347.

ze strony państwa polega z kolei na tym, że uprawniony może żądać, by państwo nie przeszkadzało mu w wykonywaniu jego prawa. Na państwie ciąży obowiązek nieingerencji, niekwestionowania działań podmiotów praw ochronnych. Obowiązek ten dotyczy zarówno działań faktycznych, jak i prawnych, w tym polegających na stanowieniu norm prawnych (generalnych i abstrakcyjnych) oraz wydawaniu aktów indywidualnych. Państwo nie może więc podejmować jakichkolwiek działań uniemożliwiających korzystanie z przysługującego jednostce prawa bądź wolności, w tym również nie powinno znosić sytuacji prawnej jednostki¹¹⁵, np. pozbawiać jej prawa własności.

Skoro prawa i wolności gwarantowane w Konstytucji RP powszechnie uznaje się w doktrynie za publiczne prawa podmiotowe¹¹⁶, to również prawo własności jako gwarantowane w art. 64 Konstytucji RP należy uznać za publiczne prawo podmiotowe. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na te właściwości, które odróżniają prawo własności od publicznych praw podmiotowych. Adresatem publicznych praw podmiotowych jest państwo (ewentualnie – inny podmiot władzy publicznej), natomiast prawo własności jest skuteczne *erga omnes*, a polega przede wszystkim na możliwości podejmowania działań przez samego uprawnionego, a nie na żądaniu cudzego zachowania, choć oczywiście ten element – negatywna strona prawa własności – też występuje. Nadto prawo własności, w odróżnieniu od publicznych praw podmiotowych może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego i dziedziczenia. Powyższe uwagi skłaniają do uznania prawa własności za publiczne prawo podmiotowe tylko w takim zakresie, w jakim jego adresatem jest państwo bądź inny podmiot władzy publicznej. Publicznym prawem podmiotowym jest więc ta wiązka uprawnień właściciela rzeczy, której korelatem są określone obowiązki podmiotów publicznych. Obowiązki te wynikają przede wszystkim z norm konstytucyjnych (oraz prawnomiędzynarodowych) uzupełnianych przez ustawy zwykle. Złożony, *quasi*-wolnościowy, charakter prawa własności przesądza o tym, że jako publiczne prawo podmiotowe ma ono dwoistą naturę. Z jednej strony jest prawem do zaniechania ze strony państwa, o czym przesądzają przede wszystkim dwa przepisy konstytucji: art. 21 ust. 2 (określający dopuszczalność wyłączenia) oraz art. 64 ust. 3, określający (wraz z art. 31 ust. 3) dopuszczalność ograniczania prawa własności. Z drugiej strony można dostrzec też w prawie własności elementy prawa do działania ze strony państwa w postaci prawa do ochrony własności przez państwo.

Zasadę ochrony własności formułuje zarówno art. 21 ust. 1, jak i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Rozwinięciem prawa do ochrony własności przez państwo są przepisy ustaw zwykłych przewidujących środki prawne, po które właściciel może sięgnąć w razie naruszenia jego prawa przez osoby trzecie. Dostrzegalna jest przy tym wyraźna symetria między prywatnoprawnym i publicznoprawnym aspektem

115 *Ibidem*, s. 345–346.

116 *Ibidem*, s. 308.

prawa własności. Prawo do zaniechania ze strony państwa służy realizacji pozytywnego aspektu prawa własności, zapewnia nieskrępowane korzystanie przez właściciela z rzeczy i rozporządzanie nią, a ściślej rzecz biorąc – limituje możliwe ograniczenia tej swobody (art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Natomiast pozytywne prawo do ochrony własności przez państwo służy realizacji negatywnego aspektu prawa własności, a więc zapewnieniu wyłączności właściciela, gdyż bez ochrony ze strony władzy publicznej i wsparcia możliwością użycia przymusu państwowego, wyłączność owa byłaby iluzoryczna.

Należy podkreślić, że z powyższych rozważań nie wynika w żadnym wypadku rozdzielenie prawa własności na prawo prywatnoprawne i publiczne prawo podmiotowe. Jest wręcz przeciwnie. Oba te aspekty są nierozdzielnie ze sobą związane. Prawo własności jako prawo podmiotowe stanowi jedną wiązkę uprawnień, lecz są to uprawnienia o zróżnicowanej treści i o różnych adresatach. Niektóre skierowane są do państwa i skorelowane z jego obowiązkami i z tego względu uznać należy prawo własności za publiczne prawo podmiotowe. Wszystkie uprawnienia właściciela tworzą jednak funkcjonalną, nierozdzielną całość i wzajemnie się uzupełniają.

W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że prawo własności, jako publiczne prawo podmiotowe, ma istotne cechy prawa wolnościowego, gdyż gwarantuje jednostce obszar autonomii, swobody działania, w który państwo może ingerować jedynie w pewnym zakresie. Z drugiej strony zwraca się uwagę, że konstytucyjna gwarancja prawa własności rodzi również pozytywne obowiązki po stronie państwa. Z tego względu prawo własności określa się – wzorem doktryny niemieckiej – jako prawo-instytucję. Państwo ma zatem nie tylko obowiązek nieingerencji, ale również odpowiedniego ukształtowania instytucji własności i dziedziczenia w swoim ustawodawstwie. Prawo własności powinien ustawodawca ukształtować w sposób wolnościowy, wyznaczając granice swobody właściciela, a także określając przesłanki ingerencji państwa. Nadto ustawodawca powinien zagwarantować środki prawne służące właścicielowi w razie bezprawnego naruszenia jego prawa (zarówno przez organy władzy publicznej jak i przez podmioty prywatne). Poza tym ustawodawca będzie zobligowany do zapewnienia trwałości istniejących stanów prawnych, z dopuszczalnymi wyjątkami, jak np. wywłaszczenie na cele publiczne. Za szczególną cechę praw-instytucji (w tym prawa własności) uważa się właśnie to, iż są one zarazem prawami podmiotowymi prywatnymi i publicznymi¹¹⁷.

117 S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 83-84.

Rozdział 2

Determinanty administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości

2.1. Pojęcie i klasyfikacja determinantów administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości

Jak wskazano w rozdziale pierwszym, przez ograniczenia prawa własności będziemy rozumieć te obowiązki właściciela, które ograniczają zakres jego swobody w korzystaniu z rzeczy bądź rozporządzaniu nią. Wynikają one z norm prawnych adresowanych wprost do właściciela rzeczy bądź też do podmiotów określonych w inny sposób w sytuacji, gdy z zakresu przedmiotowego regulacji wynika, że to przede wszystkim uprawnienia składające się na prawo własności zostają poprzez te normy uszczuplone. Wśród tych ograniczeń wyróżniamy m.in. ograniczenia o charakterze administracyjnoprawnym. Ich *differentia specifica* będzie przedmiotem dociekań w rozdziale trzecim.

Zakres ograniczeń prawa własności nie jest stały. Stosowane środki i przesłanki ich zastosowania (a w mniejszym stopniu także formy prawne ograniczeń) ulegają ciągłym przeobrażeniom. Ograniczenia prawa własności nie są rzecz jasna kształtowane przez prawodawców w sposób całkowicie dowolny ani tym bardziej przypadkowy. Na ich kształt wpływają określone czynniki – determinanty ograniczeń prawa własności. Przez to pojęcie będziemy rozumieć wszystkie te okoliczności, które wywierają wpływ na treść norm prawnych formułujących ograniczenia prawa własności. Z uwagi na zakres niniejszej pracy szczególna uwaga zostanie poświęcona tym determinantom, które oddziałują na ograniczenia prawa własności o charakterze administracyjnoprawnym, choć nie da się tu przeprowadzić ścisłej linii demarkacyjnej oddzielającej determinanty administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności od determinantów pozostałych jego ograniczeń. Inne może być jednak znaczenie poszczególnych czynników, inaczej mogą być rozłożone akcenty, zwłaszcza gdy porównać czynniki kształtujące administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności z tymi, które wpływają na jego ogra-

niczenia prywatnoprawne. Kwestia ta była już wyżej sygnalizowana. Natomiast zasadniczo nie występują istotne różnice pomiędzy determinantami ograniczeń prawa własności nieruchomości i rzeczy ruchomych – przynajmniej na poziomie najbardziej ogólnym. Można jednak niekiedy wskazać te momenty poszczególnych determinantów mające szczególne znaczenie dla kształtowania ograniczeń prawa własności nieruchomości, a mniejsze w przypadku rzeczy ruchomych.

Od determinantów administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności należy odróżnić pojęcie źródeł tych ograniczeń. Źródłem administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności są akty normatywne, które zaliczamy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o ile zawierają normy formułujące ograniczenia prawa własności. Źródła prawa powszechnie obowiązującego określa art. 87 Konstytucji RP. Są to: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły – także akty prawa miejscowego. Nadto w myśl art. 234 ust. 2 Konstytucji RP, źródłem prawa powszechnie obowiązującego są również rozporządzenia z mocą ustawy. Konstytucja zawiera gwarancje prawa własności, natomiast (analogicznie jak w przypadku innych praw i wolności konstytucyjnych) kwestia jej ograniczania pozostawiona jest do regulacji ustawowej. Stąd też zasadnicze znaczenie jako źródła administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości mają ustawy oraz akty podustawowe o charakterze powszechnie obowiązującym (rozporządzenia i akty prawa miejscowego).

Ustalenie determinantów ograniczeń prawa własności nieruchomości, zwłaszcza determinantów o charakterze prawnym, jest warunkiem koniecznym dla ich krytycznej analizy. Czynniki te kierują aktywność prawodawczą na określone tory, ale jednocześnie są jej hamulcem – wyznaczają, w jakim kierunku działać ma prawodawca kreujący ograniczenia prawa własności i jak daleko może się posunąć. Są więc naturalnym kryterium oceny zakresu ograniczeń prawa własności nieruchomości.

Czynniki determinujące zakres i kształt administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności można podzielić na dwie zasadnicze grupy: czynniki prawne i pozaprawne. Te pierwsze ujęte są w normach prawnych adresowanych do organów prawodawczych. Normy te wyznaczają zakres dopuszczalnej regulacji, wskazują wymogi, jakim powinna ona odpowiadać. Z hierarchiczności systemu źródeł prawa wynika, że normy prawne, które kształtują administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności, powinny być zawarte w aktach prawotwórczych stojących w hierarchii źródeł prawa na wyższym poziomie od norm wprowadzających ograniczenia. Prawne determinanty ustawowych ograniczeń prawa własności odnaleźć można w Konstytucji RP oraz unormowaniach umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Natomiast takimi determinantami nie mogą być unormowania ustawowe, w razie bowiem ich kolizji z później ustanowionymi ustawowymi ograniczeniami prawa własności byłyby one derogowane na podstawie reguły *lex posterior derogat legi priori*. Z drugiej

strony, jak zauważa Z. Duniewska, na zakres regulacji prawa administracyjnego mają wpływ także regulacje zaliczane do innych gałęzi prawa, co podyktowane jest koniecznością zachowania wewnętrznej spójności tego systemu. A zatem na regulacje administracyjnoprawne oddziałuje np. prawo cywilne¹. Również inne unormowania mieszczące się w obszarze prawa materialnego oddziałują na zakres i kształt ograniczeń prawa własności, o czym będzie dalej mowa. W tym zakresie można więc powiedzieć, że normy prawne o randze ustawowej oddziałują na kształt innych norm prawnych o tej samej randze. Nadto normy prawne o randze ustawowej mogą rzecz jasna kształtować ograniczenia prawa własności zawarte w aktach podustawowych (rozporządzeniach i aktach prawa miejscowego).

Wśród prawnych determinantów ograniczeń prawa własności nieruchomości wyróżnić można te, które mają postać zasad (zasad systemu prawa lub tylko prawa administracyjnego) oraz pozostałe. Wśród zasad na pierwszy plan wysuwają się zasada prymatu Konstytucji RP w krajowym porządku prawnym (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP), zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasada legalności (art. 7 Konstytucji RP), zasada pomocniczości, a także zasada proporcjonalności i zasada ochrony własności. Te dwie ostatnie, jako mające szczególne praktyczne znaczenie dla oceny konstytucyjności ograniczeń prawa własności, będą przedmiotem osobnych rozważań w dalszych podrozdziałach.

Artykuł 8 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Z tak ujętej zasady prymatu Konstytucji RP w krajowym porządku prawnym wynika, że wszelkie ograniczenia prawa własności nie mogą naruszać norm konstytucyjnych. Generalnie można powiedzieć, że wśród czynników kształtujących administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności pierwszoplanowe znaczenie mają właśnie normy konstytucyjne, w tym normy o charakterze zasad prawa. Konstytucja RP pozostawia jednak ustawodawcy pewien zakres swobody w regulowaniu stosunków społecznych. Na tę kwestię zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r.² W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał podkreślił, iż to do ustawodawcy należy dobór rozwiązań prawnych, które uzna za najlepiej służące realizacji politycznych i gospodarczych celów regulacji. Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego jest możliwa tylko wtedy, gdy ustawodawca wyjdzie poza zakres swobody, poza granice, jakie wytycza Konstytucja RP. Do kompetencji Trybunału nie należy natomiast ocena, czy wybrane rozwiązanie jest najlepszym z możliwych.

Z kolei zasada legalności – ujęta w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa – oznacza wymóg

1 Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa 2012, s. 115.

2 Sygn. akt K 6/09, OTK-A 2010/2/15; podobnie także w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 1997 r. (sygn. akt K 19/96, OTK 1997/1/6).

istnienia podstawy prawnej dla ograniczeń prawa własności. Akty zawierające takie ograniczenia powinny być wydawane przez właściwe organy i według prawem określonej procedury. W odniesieniu do rozporządzeń i aktów prawa miejscowego konieczne jest istnienie wyraźnej podstawy prawnej dla wydania takiego aktu. Gdy chodzi o rozporządzenia wydawane na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, delegacja ustawowa do ich wydania powinna spełniać kryteria określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, tj. powinna określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W doktrynie prawa konstytucyjnego³ wymienia się wiele zasad stanowiących elementy konstytutywne zasady demokratycznego państwa prawnego. Najistotniejsze znaczenie dla kształtowania ograniczeń prawa własności mają: zasada zaufania obywateli do państwa, zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada *lex retro non agit*, zasada dostatecznej określoności unormowań wprowadzających ograniczenia praw jednostki, zasada proporcjonalności (wywodzona również z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), zasada odpowiedniego *vacatio legis*, zasada racjonalności ustawodawstwa i zasada praworządności.

Obok norm konstytucyjnych szczególną rolę wśród czynników prawnych odgrywają unormowania prawa międzynarodowego o charakterze gwarancyjnym. Gwarancje konstytucyjne jak i prawnomiędzynarodowe łączą ściśle związki genetyczne i funkcjonalne. Z obu tych grup gwarancji prawa własności wyłania się zasada ochrony własności – niezależnie od tego, że jest ona także wprost wyrażona w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Stąd też będą one omówione łącznie w osobnym podrozdziale poświęconym teście zasadzie.

Obok prawnych determinantów administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności o charakterze zasad systemu prawa, jak również o charakterze gwarancyjnym, wymienić można wiele innych czynników o charakterze prawnym, które wpływają na treść materialnego prawa administracyjnego w ogóle, a zatem również na administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości. Oprócz wymienionych w akapitach poprzedzających, Z. Duniewska wskazuje tutaj takie czynniki, jak: prawo europejskie, ogólne reguły techniki prawodawczej⁴, prawo administracyjne ustrojowe, prawo postępowania administracyjnego i wreszcie także całokształt prawa materialnego. Związki pomiędzy prawem materialnym a pozostałymi segmentami prawa administracyjnego mają charakter dwustronny: prawo materialne oddziałuje na prawo ustrojowe i formalne oraz na odwrót. Z uwagi jednak na większą zmienność prawa materialnego niż ustrojowego, to właśnie prawo ustrojowe w większym stopniu oddziałuje na kształt regulacji materialnoprawnych⁵. Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia w przypadku prawa administracyjnego procesowego.

³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 231–235.

⁴ Z. Duniewska, *Zakres regulacji...*, s. 116.

⁵ *Ibidem*, 118.

Te determinanty ograniczeń prawa własności, które nie są ujęte w normy prawne lub nie mogą być z obowiązujących norm prawnych wywiedzione, mają charakter czynników pozaprawnych. Jest to kategoria zasadniczo tożsama z tym, co w teorii państwa i prawa nazywa się materialnymi źródłami prawa. Wskazuje się, że na tę kategorię składają się czynniki o charakterze społecznym, politycznym, gospodarczym, ideologicznym⁶. Czynniki te są raczej przedmiotem zainteresowania socjologii czy ekonomii niż nauk prawnych, choć nie należy też od nich całkowicie abstrahować. Kategorie czynników prawnych i pozaprawnych są ze sobą ściśle powiązane, a w pewnej mierze nawet się przenikają. Zwraca na to uwagę Z. Duniewska, wyróżniając, wśród czynników wpływających na zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego, czynniki o charakterze paraprawnym, jak np. odesłania pozasystemowe czy orzecznictwo sądowe, a nawet doktrynę prawniczą. Wskazuje również w tym kontekście na rolę tzw. *soft law*, tj. tych aktów, które nie mają charakteru wiążącego. Można tu więc mówić o istnieniu dodatkowej kategorii czynników mieszanych⁷. Wśród aktów *soft law* o istotnym znaczeniu jako determinanty ograniczeń prawa własności można wskazać następujące rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy: rekomendację CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji z dnia 20 czerwca 2007 r.⁸, rekomendację nr R(91)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych z dnia 13 lutego 1991 r.⁹, rekomendację nr R(80)2 Komitetu Ministrów dotyczącą czynienia użytku z kompetencji dyskrejonalnych przez władze administracyjne z dnia 11 marca 1980 r.¹⁰, rekomendację nr Rec(2004)20 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sądowego nadzoru nad aktami pochodzącymi od administracji z dnia 15 grudnia 2004 r.¹¹ oraz rekomendację nr Rec(2004)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie weryfikowania zgodności projektów aktów normatywnych, istniejących aktów normatywnych i praktyki administracyjnej ze standardami ustanowionymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z dnia 12 maja 2004 r.¹² W ostatniej z wymienionych

6 L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008, s. 92.

7 Z. Duniewska, *Zakres regulacji...*, s. 119–120.

8 Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (zasoby internetowe Rady Europy, <https://www.coe.int> [dostęp 21.04.2018]).

9 Recommendation No. R(91)1 of the Committee of Ministers to member states on administrative sanctions (zasoby internetowe Rady Europy, <https://www.coe.int> [dostęp 21.04.2018]).

10 Recommendation No. R(80)2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities (zasoby internetowe Rady Europy, <https://www.coe.int> [dostęp 21.04.2018]).

11 Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts (zasoby internetowe Rady Europy, <https://www.coe.int> [dostęp 21.04.2018]).

12 Recommendation Rec(2004)5 of the Committee of Ministers to member states on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights (zasoby internetowe Rady Europy, <https://www.coe.int> [dostęp 21.04.2018]).

rekomendacji Komitet zaleca państwom członkowskim zapewnienie właściwych i skutecznych mechanizmów systematycznego oceniania zgodności projektowanych aktów normatywnych (nie tylko ustaw) z Europejską Konwencją Praw Człowieka przy uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka. Oprócz rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy można w tym kontekście wskazać także Europejski Kodeks Dobrej Administracji uchwalony przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.¹³

Wśród ściśle rozumianych pozaprawnych determinantów ograniczeń prawa własności można wyróżnić czynniki: społeczne, ekonomiczne, geograficzne, techniczne, ideologiczne, polityczne i prakseologiczne. Determinantami społecznymi są realnie istniejące stosunki społeczne. Wprowadzenie prawa, w tym prawo administracyjne, kształtuje stosunki społeczne, ale również z nich wyrasta. Nie sposób stworzyć prawa w oderwaniu od tkanki życia społecznego. Rozpowszechnione w społeczeństwie normy moralne, obyczajowe, a nawet estetyczne oddziałują na tworzone prawo, chociażby za pośrednictwem opinii publicznej i dzięki istnieniu mechanizmów demokratycznych. Istotne są także typowe układy stosunków społecznych, przy czym dla kształtowania ograniczeń prawa własności nieruchomości doniosłe znaczenie mają istniejące stosunki własnościowe i – szerzej – majątkowe. Inaczej będą wyglądały ograniczenia prawa własności, gdy w państwie dominuje własność publiczna – a inaczej, gdy pierwszoplanową rolę odgrywa własność prywatna. Ograniczenia prawa własności gruntów rolnych będą zależęć m.in. od struktury agrarnej kraju; od tego, czy dominują wielkoobszarowe, czy też małe, rodzinne gospodarstwa rolne. W tym przypadku czynniki społeczne przenikają się z czynnikami ekonomicznymi. Do tych ostatnich zaliczyć można przede wszystkim panujący system gospodarczy. Istotne różnice w ograniczeniach prawa własności nieruchomości będą występować pomiędzy gospodarką centralnie planowaną a gospodarką kapitalistyczną. Różny może być też stopień „urynkowienia” gospodarki *de nomine* rynkowej. Objawia się tu zresztą nieuchronny związek czynników pozaprawnych i prawnych: na charakter ustroju gospodarczego wpływa bowiem (lub nawet go determinuje) istniejący porządek prawny. Ponadto ustawodawca, projektując wprowadzenie, zniesienie bądź zmianę określonych ograniczeń prawa własności, może (a właściwie nawet powinien) brać pod uwagę ich skutki dla gospodarki kraju.

Odmienne charakter mają natomiast czynniki geograficzne i techniczne. Środowisko geograficzne danego kraju, tj. m.in. ukształtowanie terenu, dostęp do morza (albo jego brak), sieć wód powierzchniowych i podziemnych, rodzaj pokrywy glebowej, a wreszcie także istniejące ekosystemy, odgrywają niebagatelną rolę w kształtowaniu ograniczeń prawa własności nieruchomości. Przykładowo,

13 Zob. J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.

mniej lub bardziej dostępność wody pitnej może pociągać za sobą większe lub mniejsze ograniczenia w zakresie korzystania przez właściciela nieruchomości z wód podziemnych i powierzchniowych. Ograniczona dostępność żyznej gleby w naturalny sposób będzie stanowić argument za jej wzmożoną ochroną, w postaci np. ograniczeń możliwości zabudowy czy zalesiania. Generalnie można powiedzieć, że już sama ograniczoność zasobów danego rodzaju (woda pitna, żdatna do uprawy gleba, kopaliny, lasy i inne) będzie przyczyną poddania tych zasobów ochronie i wprowadzenia w tym celu ograniczeń prawa własności. Podobny, w pewnym sensie zobiektywizowany, charakter mają determinanty techniczne. Pojawienie się, implikowanych postępowaniem technicznym, nowych sposobów korzystania z nieruchomości, których historyczny ustawodawca nawet nie był w stanie przewidzieć, może prowadzić do zmiany zakresu lub treści regulacji prawnych, np. powstanie energetyki atomowej spowodowało potrzebę objęcia regulacjami prawnymi kwestii składowisk zużytego paliwa jądrowego.

Zjawiska społeczne i ekonomiczne oraz uwarunkowania geograficzne i techniczne same w sobie nie przesądzają zakresu i treści ograniczeń prawa własności nieruchomości. Konieczny jest jeszcze element aksjologiczny. Niezbędne jest dokonanie wartościowania poprzez stwierdzenie, że osiągnięcie pewnego stanu rzeczy (celu danej regulacji) jest cenniejsze, lepsze, bardziej pożądane niż jego nieosiągnięcie oraz że dla jego osiągnięcia można poświęcić inne wartości, czyli że można dlań ograniczyć prawo własności (a zatem – że swobodę właściciela w dysponowaniu rzeczą uważa się za mniej cenną od tych innych wartości). Ujawniają się tu dwa momenty, w których prawodawca dokonuje wartościowania: uznanie danej wartości, danego celu za pożądany i godny realizacji oraz uznanie tejże wartości za cenniejszą od ograniczanego prawa własności. Jest jeszcze etap trzeci, tj. etap wartościowania środków, którymi założony cel prawodawca zamierza osiągnąć. Patrząc na te trzy momenty decyzji aksjologicznej prawodawcy poprzez pryzmat siatki pojęciowej determinantów ograniczeń prawa własności, należy zauważyć, że na decyzje aksjologiczne prawodawcy wywierają wpływ zarówno czynniki prawne, jak i pozaprawne. Czynniki prawne zostały już zidentyfikowane wyżej; są to przede wszystkim unormowania konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe. Czynnikiem prawnym wpływającym na decyzje ustawodawcy jest m.in. zasada proporcjonalności. Szczególne znaczenie ma tutaj także katalog tych wartości, wymienionych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z uwagi na które dopuszczalne jest ustawowe ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, a więc także prawa własności. Katalog ten obejmuje bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz ochronę wolności i praw innych osób. Ustrojodawca uznał więc za cenną wartość samo prawo własności (ponieważ poddał je ochronie w art. 21 i art. 64 Konstytucji RP), ale jednocześnie dokonał w art. 31 ust. 3 oceny aksjologicznej, wskazując, że wymienione w nim wartości mogą być podstawą ograniczania tego prawa, przy spełnieniu pewnych dodatkowych przesłanek (będzie o tym jeszcze szerzej mowa).

Ocena aksjologiczna ustrojodawcy ma jednak charakter ogólny i, co istotne, nie przesądza kształtu regulacji. Nie w każdym wypadku kolizji prawa własności z inną, wymienioną w art. 31 ust. 3, wartością ustawodawca będzie ograniczał prawo własności. Artykuł 31 ust. 3 formułuje bowiem przesłanki dopuszczalności ograniczeń, ale nie nakłada na ustawodawcę obowiązku ich wprowadzania. W granicach określonych przez art. 31 ust. 3 i inne przepisy Konstytucji RP (a także inne, ponadustawowe źródła prawa) ustawodawca dokonuje wartościowania we własnym zakresie. Czynniki, które determinują decyzję prawodawcy w tej mierze, mają charakter pozaprawny. Konstytucja, z uwagi na jej treść i funkcje, jakie pełni w państwie, nie może w pełni determinować decyzji aksjologicznych ustawodawcy. Musi istnieć pewien, dość znaczny nawet, margines swobody w kształtowaniu norm ustawowych ograniczających prawo własności.

Mimo tego, że ogólnie można powiedzieć, iż ustawodawca powinien działać w kierunku realizacji norm, zasad i wartości konstytucyjnych, to jednak założenia aksjologiczne danej regulacji będą zależeć w dużej mierze od czynników pozaprawnych, przynajmniej dopóty, dopóki mieści się ona w granicach wytyczonych przez unormowania konstytucyjne. W tej mierze kształt regulacji będą wyznaczać czynniki o charakterze ideologicznym i politycznym. Do tych pierwszych zaliczyć można pogląd na rolę państwa, prawa i administracji w życiu społecznym, na relacje jednostka – państwo oraz państwo – społeczeństwo, wreszcie także poglądy na istotę i charakter własności. Wcielenie w życie niektórych założeń ideologicznych (np. gospodarki centralnie planowanej) byłoby niekonstytucyjne. Jednak w ramach społecznej gospodarki rynkowej opartej m.in. na własności prywatnej – tj. modelu gospodarczym przewidzianym w art. 20 Konstytucji RP – mogą mieścić się różne szczegółowe rozwiązania. Preferowany przez ustawodawcę model gospodarczy – mniej lub bardziej urynkowiony, pozostawiający mniej lub więcej swobody właścicielom nieruchomości – będzie więc jednym z czynników wpływających na kształt regulacji ustawowych. Również wytyczne zawarte w art. 5 Konstytucji RP – stanowiącym, że 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 – nie determinują całkowicie założeń ideologicznych ustawodawcy. Wymienione w tym przepisie wartości mogą być realizowane przez ustawodawcę w różnym stopniu, a ponadto może on też realizować inne wartości. Konstytucja narzuca więc ustawodawcy pewien gorset ideologiczny, ale też pozostawia mu sporo swobody. Na tym marginesie swobody istnieją właśnie czynniki pozaprawne – założenia ideologiczne i doktrynalne, które można odnaleźć w programach partii politycznych bądź opracowywane przez wyspecjalizowane zespoły lub organizacje, tzw. think tanki. Pokrewny charakter mają czynniki o charakterze politycznym. Należy tu zaliczyć bieżący układ sił politycznych w parlamencie i rządzie oraz działalność rozmaitych grup nacisku – czyli lobbying. Nadto w obszarze czynników

politycznych można też wyróżnić ogólny potencjał państwa i jego administracji, zakres zasobów jakimi ona dysponuje (finansowych, rzeczowych i ludzkich).

W kontekście czynników ideologicznych i politycznych powstaje kwestia, jaka ma być ostateczna podstawa aksjologiczna wprowadzania administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości i nadawania im określonej treści. Rodzi się pytanie, czy podstawa ta może być dowolna, dopóty dopóki wprowadzane ograniczenia mieszczą się w granicach przewidzianych przez normy wyższego rzędu. Pewną odpowiedź dają tutaj unormowania prawne rangi konstytucyjnej. Można tu wskazać zarówno na preambułę Konstytucji RP, jak i jej art. 1, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Istotna jest tutaj także określona w art. 104 ust. 2 Konstytucji treść ślubowania poselskiego. Rota ślubowania wskazuje jako wartości, którymi poseł ma się kierować: suwerenność i interes państwa, pomyślność ojczyzny, dobro obywateli, przestrzeganie Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej. Taka sama jest treść ślubowania senatorskiego (art. 104 ust. 2 w zw. z art. 108). Generalnie można powiedzieć, że podstawą działalności ustawodawczej powinien być interes publiczny (społeczny). Można go też określić jako dobro wspólne. Kierowanie się przez posłów i senatorów interesem indywidualnym stanowiłoby sprzeniewierzenie się ślubowaniu poselskiemu. Również określony w art. 151 tekst roty ślubowania Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów i ministrów odwołuje się do wartości, jakimi są dobro ojczyzny i pomyślność obywateli. W piśmiennictwie¹⁴ można spotkać się z poglądem, że zobowiązanie zawarte w rotach ślubowań wiąże cały podległy tym osobom aparat administracyjny. Zarówno w preambule Konstytucji, jak i w treści powołanych przepisów jej części artykułowanej mamy do czynienia z odniesieniami do wartości spoza systemu prawa. Interes publiczny można określić jako taką właśnie wartość. Nie jest on dookreślony prawnie, choć można wskazać podstawy prawne dla przyjęcia, że organy władzy ustawodawczej są nim związane. Wypada go zaliczyć do czynników o charakterze mieszanym, częściowo tylko prawnym.

Ostatnią wreszcie, choć nie najmniej ważną, kategorią determinantów pozaprawnych ograniczeń prawa własności są czynniki prakseologiczne. Skoro stanowienie norm prawnych jest działaniem celowym, to normom tym należy nadawać taką treść, by założony cel osiągnąć. Krótko mówiąc, normy prawne powinny być skuteczne. Konieczna jest ocena projektowanych rozwiązań prawnych pod względem prakseologicznym. Jak zauważa W. Chróścielewski, jednym z czynników wpływających na skuteczność prawa jest sama ilość przepisów prawnych. Należy się spodziewać, że regulacja kazuistyczna, rozbudowana i do tego często nowelizowana będzie

14 E. Smoktunowicz, *Związanie administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym (zarys problematyki)*, [w:] Z. Cieślak, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23-25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 149.

mniej skuteczna od regulacji syntetycznej, mniej obszernej, rzadko nowelizowanej. Częściowo przyczyną zjawiska hipertrofii przepisów – zwanego też inflacją prawa – W. Chróścielewski upatruje w istnieniu zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, konieczności dostosowania prawa polskiego do prawa europejskiego oraz dążenia ustawodawcy do tworzenia regulacji kazuistycznych, starających się przewidzieć (i uregulować) wszelkie możliwe, przyszłe stany rzeczy w danej, objętej regulacją, dziedzinie¹⁵. W. Chróścielewski wskazuje na reguły, jakimi powinien kierować się ustawodawca, aby w sposób racjonalny tworzyć prawo. Przepisy powinny być zrozumiałe dla adresatów, powinny umożliwiać rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości, a jednocześnie powinny być formułowane w sposób zwięzły, wręcz lakoniczny. Ponadto zwraca uwagę na zachowanie odpowiedniego *vacatio legis* jako czynnik sprzyjający skuteczności prawa¹⁶.

Z przedstawionych powyżej determinantów administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości trzy zostaną przedstawione szerzej w odrębnych podrozdziałach. Pierwszy podrozdział poświęcony został interesowi publicznemu. Interes publiczny stanowi punkt wyjścia, podstawę wartościowania dokonywanego przez ustawodawcę. Ma on także znaczenie przy stanowieniu norm podustawowych, jak również w procesie stosowania prawa, zwłaszcza przy odwoływaniu się do wykładni funkcjonalnej lub celowej. Można powiedzieć, że jest to źródło, główny determinant ograniczeń prawa własności nieruchomości. Dwa dalsze podrozdziały poświęcono wybranym zasadom konstytucyjnym: zasadzie ochrony własności (ukazanej również w aspekcie prawnomiędzynarodowym) oraz zasadzie proporcjonalności. Zasady te dotyczą bezpośrednio omawianej problematyki, dlatego też zasługują na szczegółowe omówienie. Inne wspomniane wyżej zasady konstytucyjne, jakkolwiek nie mniej ważne, mają jednak bardziej ogólny charakter i z tego względu ich szczegółowe omawianie wykraczałoby poza zakres niniejszej pracy.

2.2. Interes publiczny

Interes publiczny to podstawowy determinant administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości. To właśnie przez pryzmat interesu publicznego można, a nawet należy, ocenić istniejące czy tylko projektowane ograniczenia. Interes publiczny stanowi rudyment aksjologiczny działalności ustawodawczej. To

15 W. Chróścielewski, *Z problematyki skuteczności norm prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 4/2011, s. 61–62.

16 *Ibidem*, s. 65–67.

właśnie w nim znajdują swe ostateczne uzasadnienie liczne przecież ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela – w tym ograniczenia prawa własności. Nawet ograniczenia wprowadzane w celu ochrony wolności i praw innych podmiotów w ostatecznym rachunku zasadzają się na interesie publicznym, brak bowiem ochrony wolności i praw jednych przed naruszeniami ze strony innych godziłby w istotę w całe społeczeństwo.

Interes publiczny pojawia się nie tylko w działalności ustawodawczej. W literaturze przedmiotu¹⁷ wskazuje się, że działanie nakierowane na realizację interesu publicznego jest jedną z immanentnych cech administracji publicznej, a nawet elementów ją definiujących. Niekiedy autorzy posługują się innymi sformułowaniami, ściśle związanymi z pojęciem interesu publicznego. Czyni tak np. J. Boć, formułując definicję administracji publicznej jako zaspokajanie (przez państwo, jego organy oraz organy samorządu terytorialnego) „zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”¹⁸. Owe potrzeby obywateli (a właściwie – jednostek) wynikające z ich współżycia społecznego to determinant interesu publicznego, dobra ogółu. W interesie społeczności leży, by potrzeby te były zaspokojone.

Rozważając pojęcie interesu publicznego, w poświęconej mu monografii, E. Modliński wychodzi właśnie od kwestii potrzeb jednostki. Nie wszystkie swoje potrzeby jednostka może zaspokoić własnym sumptem. Koniecznością staje się sięgnięcie po pomoc szerszej wspólnoty. Łącząc się we wspólnoty, ludzie mogą nie tylko łatwiej realizować swoje własne „egoistyczne” – jak je określa E. Modliński – potrzeby, lecz również zaczynają odczuwać potrzeby wspólnotowe, dotyczące poprawienia losu nie tylko ich samych, ale całej wspólnoty (co w ostateczności przysłuży się im samym). Są to potrzeby, których realizacja przekracza dalece możliwości pojedynczych ludzi. Co więcej, wraz z rozwojem kultury zakres tych potrzeb (jak i potrzeb indywidualnych) rośnie. Rozszerzanie się zakresu potrzeb wspólnych łączy się z ograniczaniem wolności jednostki, a zwiększaniem się znaczenia wspólnoty. Samo istnienie wspólnoty warunkuje pojawienie się nowych potrzeb jednostki, które tylko ta wspólnota może zaspokoić¹⁹. Przyjęcie istnienia zbiorowych potrzeb implikowane jest swoistą psychologizacją społeczności. E. Modliński pisze wręcz o istnieniu jaźni zbiorowej, w której niejako stapiają się poszczególne jednostki. W ten sposób społeczność staje się czymś więcej niż prostą sumą jednostek²⁰. Mimo tego, że u źródeł interesu publicznego leży interes indywidualny, obie te kategorie są od siebie odrębne. Co więcej, dla realizacji interesu społeczności jednostka musi często poświęcić

17 Zob. m.in. M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 16–17.

18 J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2007, s. 15.

19 E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 3–4.

20 *Ibidem*, s. 10.

własne dobra, musi zrezygnować z niektórych własnych interesów²¹. E. Modliński zwraca też uwagę na to, że niemożliwe jest ogólne, abstrakcyjne ujęcie interesu publicznego, nawet tylko na gruncie prawa administracyjnego. W każdym przypadku trzeba odnosić się do danej regulacji prawnej i tego, w jaki sposób interes publiczny się w niej przejawia²². Godne odnotowania jest to, że autor ten podkreślił, iż wkraczanie przez administrację w sferę praw jednostki jest możliwe tylko, dopóki służy realizacji celu publicznego²³. Interes publiczny stanowi więc również granicę dla uznania administracyjnego²⁴. E. Modliński rozpatrywał wprawdzie tylko przypadki kompetencji uznaniowych administracji publicznej, ale konkluzja o interesie publicznym jako granicy ingerencji administracyjnoprawnej w sferę praw i wolności jednostki zachowuje aktualność dla podejmowania ingerencji we wszelkich wypadkach, nie tylko gdy mamy do czynienia z władzą dyskrecyjną.

Opierając się na ustaleniach E. Modlińskiego, można ogólnie powiedzieć, że w interesie publicznym leży zaspokajanie zbiorowych potrzeb, tj. takich, których realizacja przekracza możliwości pojedynczego człowieka. Z koncepcji tej wyłaniają się dwa podstawowe problemy. Po pierwsze, sama idea istnienia ponadjednostkowych, zbiorowych potrzeb może być kwestionowana. Odczuwanie potrzeb jest zjawiskiem psychicznym, by więc można było mówić o potrzebach społecznych, konieczne jest założenie psychologizacji społeczeństwa – przypisanie mu świadomości. Należy zgodzić się z E. Modlińskim, że człowiek żyjący w społeczności ma pewne takie potrzeby, których nie odczuwa człowiek żyjący na odludziu. Z tego, że życie w społeczności rodzi nowe potrzeby, nie wynika jednak, że potrzeby te przenoszą się na wyższy, ponadjednostkowy poziom. Nawet z tego, że człowiek żyjący w społeczności zachowuje się inaczej, niż gdyby żył w odosobnieniu, nie wynika, by powstawała jakaś ponadjednostkowa jaźń. Drugą kwestią dyskusyjną i w znacznym stopniu oceną pozostaje to, z jakimi zbiorowymi potrzebami mamy rzeczywiście do czynienia, o ile one w ogóle istnieją.

Nie jest celem tej pracy rozstrzygnięcie, czy istnieje kolektywna, społeczna świadomość, czy też nie. Należy jednak zauważyć, że samo pojęcie interesu publicznego ma charakter apsychniczny. Dla jego wprowadzenia nie jest konieczne zakładanie istnienia zbiorowej jaźni. Według słownika języka polskiego, interes to „sprawa lub sprawy dotyczące kogoś” względnie „pożytek, korzyść”²⁵. O ile interes indywidualny to sprawa obchodząca jednostkę (związana z jej korzyścią, pożytkiem, niekoniecznie materialnym), o tyle interes publiczny to sprawa ogółu, dotycząca całej wspólnoty, całego społeczeństwa, odnosząca się do korzyści, jakie może od-

21 *Ibidem*, s. 12.

22 *Ibidem*, s. 13.

23 *Ibidem*, s. 33.

24 *Ibidem*, s. 65.

25 Za: E. Sobol (red.), *Mały słownik język polskiego*, Warszawa 1999, s. 268.

nieść społeczeństwo jako całość. Takie ujęcie interesu jednostkowego i społecznego odsuwa na bok wyżej wskazany problem psychologizacji społeczeństwa. Nie jest ona w tym ujęciu konieczna. Nawet w odniesieniu do jednostki jej interes nie zawsze musi być przez nią uświadomiony. Tym bardziej dla stwierdzenia istnienia interesu społecznego nie trzeba postulować istnienia jaźni wspólnotowej.

Z uwagi na nieostry i niedookreślony charakter pojęcia interesu publicznego najbardziej zasadna wydaje się analiza tego pojęcia poprzez pryzmat wartości i dóbr, jakie składają się na ten właśnie interes. Analogicznie można mówić o interesie jednostki jako o pewnych jej dobrach, np. w interesie jednostki jest zachowanie jej życia i zdrowia, ochrona jej mienia, gwarancja prywatności, poszanowanie jej dobrego imienia itd. Podobnie odwołanie się do interesu publicznego powinno wskazywać określone wartości, dobra uznane za cenne dla całego społeczeństwa. W przeciwnym razie interes publiczny będzie stanowić pojęcie puste, chimeryczne, a co gorsze – może nawet stać się parawanem dla interesów partykularnych. Stwierdzenie, że w danym wypadku rzeczywiście mamy do czynienia z interesem publicznym, musi być zawsze gruntownie uzasadnione. Odwołując się do pojęcia interesu publicznego, warto mieć na uwadze spostrzeżenie A. de Tocquille'a: „w archiwach znajdują się ogromne ilości próśb, których autorzy zawsze powołują się na interes publiczny, a które mimo to dotyczą jedynie drobnych interesów prywatnych”²⁶.

Prawne podstawy do uznania danej wartości za element składowy interesu publicznego daje przede wszystkim Konstytucja RP. Podstawy aksjologiczne konstytucji, które wskazane są już w preambule, odwołują się do takich wartości, jak prawda, sprawiedliwość, dobro (w tym dobro rodziny ludzkiej), piękno, prawa obywatelskie, rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, wolność, dialog społeczny, zasada pomocniczości umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot. W ostatnim akapicie preambuła wzywa wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę konstytucję będą stosowali, do tego, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej. Istotne znaczenie dla rekonstrukcji pojęcia interesu publicznego mają nadto dwa katalogi wartości zawarte w części artykułowanej Konstytucji RP. Pierwszym jest przepis art. 5 Konstytucji, w myśl którego 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. Drugim przepisem, szczególnie ważnym dla wyznaczenia zakresu konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń prawa własności nieruchomości, jest art. 31 ust. 3, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawia-

26 A. de Tocquille, *Dawny ustrój i rewolucja*, Kraków 1994, s. 94.

ne 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. Znamienne jest to, że niektóre wartości powtarzają się w obu przepisach. Rekapitułując oba te przepisy, można stwierdzić, że za cenne dla społeczności i godne realizacji, a zatem mieszczące się w pojęciu interesu publicznego uznał ustrojodawca następujące wartości: niepodległość i nienaruszalność terytorialną państwa, ochronę i poszanowanie wolności i praw człowieka i obywatela, bezpieczeństwo i porządek publiczny, dziedzictwo narodowe, ochronę środowiska (opartą na zasadzie zrównoważonego rozwoju), zdrowie publiczne i moralność publiczną.

Obok pojęcia interesu publicznego można też spotkać się z pojęciami mu pokrewnymi, takimi jak zadania publiczne i cele publiczne. Jak zauważa M. Stahl, są to pojęcia zmienne (nie tylko w aspekcie czasowym, ale również przestrzennym), determinowane społecznie, politycznie, a także prawnie. Pojęć tych nie da się określić w sposób uniwersalny i ponadczasowy. Przemiany ustrojowe, gospodarcze, społeczne wespół z rozwojem techniki wpływają na rozumienie i zakres tych pojęć²⁷.

Konstytucja posługuje się *explicite* terminem pokrewnym interesowi publicznemu, tj. pojęciem celu publicznego. Jest to tym bardziej istotne, że termin ten pojawia się jako przesłanka dopuszczalności wywłaszczenia. Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Przez wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym rozumiemy przede wszystkim pozbawienie prawa własności²⁸, ale także takie jego ograniczenia, które naruszają istotę tego prawa²⁹ (o czym będzie jeszcze dalej mowa). Niemniej jednak analiza pojęcia celu publicznego wydaje się być przydatna przy ustalaniu znaczenia pojęcia interesu publicznego. Pamiętając o tych zastrzeżeniach, warto jednak przyrzeć się bliżej celom publicznym ujętym w prawie wywłaszczeniowym, zwłaszcza że w rozumieniu ustawowym wywłaszczenie nieruchomości obejmuje nie tylko pozbawienie prawa własności, ale również pewne przypadki jego ograniczania.

T. Woś uznaje materialnoprawną podstawę wywłaszczenia za najważniejszy element konstrukcyjny tej instytucji prawnej. Podstawą tą jest interes publiczny, określany też jako cel użyteczności publicznej. Jak zauważa, katalog tych celów ulegał rozszerzeniu wraz z powiększającym się obszarem działalności państwa i samorządu terytorialnego³⁰. Katalog celów publicznych uzasadniających wywłaszczenie

27 M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Wolters Kluwer 2007, s. 95–96.

28 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 168.

29 T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010, s. 38.

30 *Ibidem*, s. 58.

nieruchomości został określony w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³¹. W rozumieniu tego przepisu celami publicznymi są: wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, a także budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego tudzież łączności publicznej i sygnalizacji; wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; wydzielenie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; 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; budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 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; 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; opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – *Prawo pocztowe*³², a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górniczą; poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; zakładanie i utrzymywanie

31 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 2147 ze zm.

32 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1113 ze zm.

omentarzy; ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa. Katalog celów publicznych nie ma jednak charakteru zamkniętego, albowiem art. 6 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera odwołanie do innych celów publicznych określonych w odrębnych ustawach.

Definicję legalną pojęcia interesu publicznego można natomiast odnaleźć w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³. W myśl art. 2 pkt 4 tej ustawy przez interes publiczny należy rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Rzecz jasna, definicja ta zawęża rozumienie interesu publicznego w aspekcie przedmiotowym jedynie do działań i dążeń związanych z zagospodarowaniem przestrzennym z uwagi na zakres przedmiotowy tej ustawy. Zasadnicza osnova tej definicji odwołuje się do potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności. A zatem, to właśnie w potrzebach zbiorowych ustawodawca upatruje wyznacznik interesu publicznego. O problemach związanych z takim rozumieniem interesu publicznego była już wyżej mowa.

Znamienną rzeczą jest przeciwstawienie interesu publicznego interesowi indywidualnemu, prywatnemu. Można tu dostrzec pewną analogię do rozróżnienia prawa publicznego (jako chroniącego interes publiczny) i prawa prywatnego służącego interesowi prywatnemu. Prawo publiczne, w tym prawo administracyjne, wprowadzając ograniczenia praw i wolności jednostki, w tym prawa własności, krępuje, zawęża możliwość realizowania interesów prywatnych w celu zabezpieczenia interesu publicznego. Nie oznacza to jednak, że istnieje immanentna kolizja między tymi dwoma kategoriami. Można tu zadać pytanie, czy istotnie w interesie właściciela nieruchomości leży to, by prawo własności nieruchomości było całkowicie nieograniczone? Wypada tu zwrócić uwagę na konstatację B. Banaszaka, który stwierdził, że gdyby wolność jednostki była całkowicie nieograniczona, to nic nie stałoby na przeszkodzie naruszania wolności jednych przez innych i, w istocie, prowadziłoby to do zniweczenia wolności³⁴. Podobnie jest w przypadku prawa własności. Jest to prawo o *quasi*-wolnościowym charakterze. Nie wydaje się, by same instytucje prawa prywatnego były w stanie zagwarantować wolności i prawa innych w hipotetycznej sytuacji braku publicznoprawnych ograniczeń prawa własności. W ostateczności ograniczenia te mają służyć również samej jednostce (niekoniecznie będącej właścicielem danej rzeczy), skoro ich uzasadnieniem jest dobro ogółu. Nie oznacza to jednak, że interes publiczny to prosta suma interesów indywidualnych. Wynika to już chociażby z nader często występującej

33 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1073.

34 B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 8.

sprzeczności tych interesów. Jednak nawet gdyby wszyscy ludzie mieli ten sam interes, to niekoniecznie musi być on podniesiony do rangi interesu publicznego. Przykładowo przyjmijmy, że w interesie każdego jest, by mieć więcej pieniędzy. Gdyby jednak wyemitować dodatkową, znaczną ilość pieniędzy i podzielić je między wszystkich mieszkańców państwa, to nie tylko nie poprawiłoby to ich sytuacji, ale nawet mogłoby ją pogorszyć w skutek wywołanej w ten sposób inflacji i zapaści gospodarczej. Transpozycja interesu indywidualnego w interes publiczny winna więc uwzględniać efekt synergii, czyli całokształt skutków danego działania dla społeczeństwa.

Na kwestię relacji interesu indywidualnego i zbiorowego zwraca też uwagę Z. Duniewska, podkreślając, że dobrostan wspólnoty warunkowany jest sytuacją jednostek, z których się ona składa. Tak, jak człowiek potrzebuje wspólnoty, bez której by się nie ostał, tak i wspólnota potrzebuje ludzi. Choć więc w prawie administracyjnym interes publiczny (dobro wspólne) odgrywa zasadniczą rolę, to nie można jednak całkowicie abstrahować od interesu indywidualnego³⁵.

2.3. Zasada ochrony własności

Zasada ochrony własności ma rangę zasady konstytucyjnej. Wprost została wyrażona w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. W uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 1999 r.³⁶ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż przepis ten, jako zamieszczony w rozdziale pierwszym Konstytucji, wyraża jedną z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Ochrona własności – stwierdził dalej Trybunał – jest konstytucyjną powinnością władzy publicznej, realizowaną zarówno przez działania natury prawodawczej (np. ustanowienie środków ochrony własności), jak i przez działania faktyczne. Trybunał podkreślił jednak, że ochrona własności nie ma charakteru absolutnego. Gwarancje prawa własności są także obecne w art. 64 Konstytucji RP i wiążących Rzeczpospolitą Polską unormowaniach prawa międzynarodowego. Co za tym idzie, zasada ochrony własności stanowi jeden z kluczowych, prawnych determinantów administracyjnych ograniczeń prawa własności nieruchomości.

35 Z. Duniewska, *W kwestii roli i celów materialnego prawa administracyjnego*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 169.

36 Sygn. akt P 2/98, OTK 1999/1/2.

Gwarancje własności odnaleźć można już w konstytucjach z okresu II Rzeczypospolitej. Artykuł 95 Konstytucji marcowej³⁷ przewidywał, że Rzeczpospolita Polska zapewnia na swoim obszarze zupełną ochronę życia, wolności i mienia wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii. Znamienne jest to, że mienie zestawiono razem z takimi dobrami jak życie i wolność. Szczegółowe gwarancje własności zawierał natomiast art. 99. Stanowił on, iż Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Przepis ten przewidywał dalej, że tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność państwa oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody — mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia. Nadto drugi akapit tego przepisu przewidywał, że ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu; ustawy miały określić przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność. Poza tym art. 113 gwarantował prawo związków religijnych, uznanych przez państwo do posiadania i nabywania majątku ruchomego i nieruchomego. Artykuł 99 oraz 113 zostały utrzymane w mocy przez Konstytucję kwietniową. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu³⁸, konstytucje przedwojenne wprawdzie gwarantowały własność, jednak przewidywały możliwość jej ograniczania, a nawet pozbawiania (wywłaszczenia, choć pojęciem tym *expressis verbis* się nie posłużono). Jednocześnie przesłanki wprowadzania ograniczeń były określone w sposób bardzo szeroki, wręcz ogólnikowy.

Konstytucyjne gwarancje własności występują wspólnie w prawie wszystkich konstytucjach państw Zachodu, m.in. w konstytucjach: Stanów Zjednoczonych, Francji, Austrii, Belgii, Włoch, Niemiec, Danii, Szwecji, Grecji, Portugalii, Hiszpanii, Finlandii i Szwajcarii³⁹. Również w konstytucjach państw postsocjalistycznych pojawiają się gwarancje własności. W niektórych spośród nich są

37 Ustawa z 17 marca 1921 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U., nr 44, poz. 267 ze zm.).

38 T. Szulc, *Własność w konstytucjach II Rzeczypospolitej*, [w:] K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 15–16.

39 L. Garlicki, *Artykuł 64*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz III*, Warszawa 2003, s. 1.

rozbite w dwa odrębne przepisy – jeden formułujący zasadę ochrony własności jako zasadę ustrojową i drugi – gwarantujący własność jako prawo podmiotowe (analogicznie do art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP). Z taką sytuacją mamy do czynienia w konstytucjach Albanii, Macedonii, Rosji i Ukrainy. Natomiast w konstytucjach Rumunii i Słowacji unormowania dotyczące własności zostały ujęte w jeden przepis, choć podnosi się w piśmiennictwie, że można i tam dopatrzeć się zarówno zasady ochrony własności, jak i gwarancji własności jako prawa podmiotowego⁴⁰.

W odniesieniu do współczesnych polskich konstytucyjnych gwarancji prawa własności należy przede wszystkim zauważyć, że art. 21 ust. 1 obejmuje ochroną własność bez względu na jej formę, a więc nie tylko własność prywatną⁴¹. Jak zauważa L. Garlicki, przepis art. 21 ust. 1 pełni trojaką funkcję: zawiera normę stanowiącą zasadę ustrojową, nakłada określone obowiązki na władze publiczne i wreszcie zapewnia gwarancje prawa podmiotowego. Normę zawartą w art. 21 ust. 1 autor ten uznaje za zasadę ustrojową nie tylko dlatego, że przepis ten znajduje się w rozdziale pierwszym konstytucji, lecz również ze względów materialnych – z uwagi na rangę gwarancji własności w konstytucyjnej aksjologii. Argumentem, który za tym przemawia, jest uznanie przez ustrojodawcę w art. 20 Konstytucji RP własności prywatnej za jeden z rudymentów społecznej gospodarki rynkowej, która stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Łączna analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że gwarancja zawarta w art. 21 ust. 1 dotyczy nie tylko prawa własności jako takiego, ale również miejsca, jakie własność prywatna ma zajmować w społeczeństwie. L. Garlicki podkreśla przy tym, że inne przepisy konstytucyjne dotyczące własności muszą być interpretowane poprzez pryzmat tej właśnie zasady ustrojowej. Obowiązek ochrony własności ma dwa aspekty: negatywny i pozytywny. W aspekcie negatywnym ochrona własności oznacza zakaz nieuzasadnionej ingerencji przez władze publiczne we własność innych podmiotów, a także stworzenie mechanizmów ochrony przed takimi ingerencjami ze strony osób trzecich. Aspekt pozytywny wyraża się w szerszym obowiązku władz publicznych takiego kształtowania systemu prawnego, aby sprzyjał on nabywaniu i zbywaniu własności oraz korzystaniu z niej. Norma zawarta w art. 21 ust. 1 Konstytucji może być też uważana za normę określającą publiczne prawo podmiotowe. W tej mierze treść normatywna tego przepisu częściowo pokrywa się z art. 64 Konstytucji⁴².

Obok rozdziału pierwszego Konstytucji RP, formułującego zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej, prawo własności znalazło swoje miejsce również w roz-

40 M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada ochrony własności jako zasada działania państwa. Ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2006, s. 59–60.

41 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 166.

42 L. Garlicki, *Artykuł 21*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz III*, s. 5–8.

dziale drugim zawierającym gwarancje praw i wolności człowieka i obywatela – za jedno z nich uznane zostało prawo własności. Gwarancje prawa własności zawiera przepis art. 64 Konstytucji otwierający podrozdział dotyczący wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Konstytucja stanowi również, iż własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2). Artykuł 64 ust. 3 dopuszcza ograniczenia prawa własności, ale tylko dokonywane w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie naruszają istoty prawa własności.

Można tu zadać pytanie, jaka jest realacja ochrony prawa własności na gruncie art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP. W piśmiennictwie⁴³ zwraca się uwagę, że nadanie ochronie własności rangi zasady konstytucyjnej służy wzmocnieniu tej ochrony. Prawo podmiotowe określone w art. 64 Konstytucji RP ma bowiem charakter prawa ekonomicznego, należy więc do kategorii tzw. praw drugiej generacji. Na rzeczywisty zakres ochrony tych praw mają wpływ czynniki gospodarcze i społeczne. Podniesienie ochrony własności do rangi zasady konstytucyjnej wskazuje więc na wyróżnienie prawa własności spośród innych praw ekonomicznych.

Rozdział drugi konstytucji otwiera przepis art. 30, który stanowi, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela; jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. A zatem źródłem konstytucyjnie chronionego prawa własności, jako publicznego prawa podmiotowego, jest godność osoby ludzkiej. Do pojęcia tego konstytucja odwołuje się także w końcowej części preambuły. Godność człowieka zajmuje czołowe miejsce w aksjologii konstytucyjnej, ale nie jest to pojęcie łatwe do zdefiniowania. K. Complak zauważa, że godność człowieka jest tym, co przesądza o jego autotelicznosci, o tym, że człowiek jest celem samym w sobie. Jest właściwa każdemu człowiekowi, nie zależy od jego własnych subiektywnych poglądów na ten temat, nie zależy też od tego, w jakim stanie (pod względem władz fizycznych i umysłowych) człowiek się znajduje. Godność stanowi wypadkową unikalnych cech człowieka, przesądza o tym, że stanowi on osobę i to osobę niepowtarzalną. Pojęcie godności człowieka, inaczej określanej jako godność osobowa, którym posługuje się konstytucja, należy odróżnić od pojęcia godności osobistej. Jest to godność w rozumieniu potocznym. Oznacza tyle co szacunek dla samego siebie (miłość własną) i szacunek ze strony innych (dobre imię)⁴⁴.

43 A. Łabno, K. Skotnicki, *Funkcje państwa a konstytucyjna regulacja prawa własności prywatnej. Rozważania na przykładzie rozwiązań polskich*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia...*, s. 55–56.

44 K. Complak, *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 65–66; por. także Z. Duniewska, *Zakres regulacji...*, s. 135–140.

Gwarancja zawarta w art. 64 Konstytucji RP obejmuje swoim zakresem podmiotowym „każdego”, a zatem zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców, co pozwala zaliczyć prawo własności do praw człowieka. Nie wyłącza to jednak możliwości wprowadzania ustawowych ograniczeń prawa własności adresowanych tylko do cudzoziemców, byleby mieściły się one w konstytucyjnie dopuszczalnych granicach. Ponadto publiczne prawo podmiotowe określone w art. 64 Konstytucji przysługuje również osobom prawnym, np. spółkom kapitałowym czy spółdzielniom⁴⁵. W wyroku z 8 czerwca 1999 r.⁴⁶ Trybunał Konstytucyjny potwierdził, iż ze względu na przedmiot regulacji art. 64 Konstytucji znajduje zastosowanie także w odniesieniu do osób prawnych. Wprawdzie przepis ten umieszczony jest w rozdziale konstytucji dotyczącym wolności i praw człowieka i obywatela, jednakże – jak trafnie zauważył Trybunał – rozciągnięcie konstytucyjnej ochrony własności i innych praw majątkowych na osoby prawne sprzyja umocnieniu ochrony w odniesieniu do osób fizycznych – akcjonariuszy, udziałowców itp. W ostateczności więc ochrona osób prawnych służy również osobom fizycznym.

Zakres podmiotowy prawa określonego w art. 64 Konstytucji nie obejmuje natomiast państwa ani jednostek samorządu terytorialnego. Co za tym idzie, gwarancje z art. 64 nie obejmują własności państwowej i samorządowej. Przemawia za tym wykładnia systemowa. Przepis art. 64 usytuowany jest w rozdziale drugim Konstytucji RP, a więc w rozdziale dotyczącym praw i wolności człowieka i obywatela, a zatem państwo i jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być podmiotami przewidzianych w tym rozdziale praw i wolności⁴⁷. Niemniej jednak własność państwowa i samorządowa również podlega ochronie konstytucyjnej. Podstawą tej ochrony będzie jednak nie art. 64, lecz art. 21⁴⁸. W odniesieniu do własności jednostek samorządu terytorialnego konstytucyjną podstawą ochrony ich własności jest także art. 165 ust. 1 zd. 2, który stanowi, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługują prawa własności i inne prawa majątkowe. Funkcję gwarancyjną tego przepisu potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 kwietnia 2000 r.⁴⁹ W orzeczeniu tym Trybunał uznał jednocześnie, że art. 64 nie stanowi właściwego wzorca kontroli konstytucyjności w odniesieniu do ograniczania czy pozbawiania prawa własności komunalnej. Przepis ten nie odnosi się wprawdzie tylko do osób fizycznych, ale również do osób prawnych, jednakże tylko z uwagi na wzmożenie ochrony osób fizycznych (np. akcjonariuszy, spółdzielców itp.). Trybunał zauważył, że pomiędzy członkami wspólnoty samorządowej a samą jednostką samorządu terytorialnego nie występują takie relacje majątko-

45 L. Garlicki, *Artykuł 64*, s. 12–13; por. także S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003, s. 88–89.

46 Sygn. akt SK 12/98, OTK 1999/5/96.

47 L. Garlicki, *Artykuł 64*, s. 13.

48 W kwestii ochrony własności państwowej na gruncie art. 21 Konstytucji RP – por. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 96.

49 Sygn. akt K 8/98, OTK 2000/3/87.

we, które uzasadniałyby rozciągnięcie ochrony z art. 64 również na te jednostki (orzeczenie bezpośrednio dotyczyło jedynie gmin, ale wysnute przez Trybunał wnioski zachowują aktualność również w odniesieniu do pozostałych jednostek samorządu terytorialnego). W rezultacie za wzorzec kontroli konstytucyjności regulacji dotyczących własności komunalnej należy uznać art. 165 ust. 1, a także art. 21, gdyż formułuje on zasadę ochrony własności bez względu na podmiot tej własności. Kluczowe znaczenie ma jednak pierwszy z tych przepisów, gdyż uwypukla odrębność majątkową jednostek samorządu terytorialnego od państwa.

Obecnie obowiązująca Konstytucja RP daje podstawy do podmiotowej dyferencjacji własności. Najsilniejsza jest ochrona własności prywatnej, tj. własności tych podmiotów, które mogą być podmiotami konstytucyjnych praw i wolności określonych w rozdziale II (a zatem również publicznego prawa podmiotowego gwarantowanego w art. 64). Nieco słabszy jest zakres ochrony własności samorządowej, ponieważ w odniesieniu do jej ograniczania nie znajdzie zastosowania art. 64 i art. 31 ust. 3. Najsłabsze są zaś gwarancje własności państwowej, bo dotyczy jej tylko ogólna zasada wyrażona w art. 21 ust. 1. Należy przy tym zauważyć, że równa dla wszystkich ochrona prawna prawa własności, o której mowa w art. 64 ust. 2, dotyczy tylko tych podmiotów, którym mogą służyć prawa i wolności człowieka i obywatela, a więc nie dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa⁵⁰.

Przepis art. 64 ust. 2 stwierdzającego, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej stanowi konkretyzację konstytucyjnej zasady równości ujętej w art. 32 ust. 1 stanowiący, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Artykuł 64 ust. 2 obejmuje swoim zakresem nie tylko prawo własności, ale również inne prawa majątkowe i prawo dziedziczenia. Gwarancja równego traktowania zawarta w tym przepisie odnosi się jednak tylko do aspektu ochrony prawnej służącej tym prawom. W zakresie więc kształtowania ograniczeń tych praw przepis ten nie znajduje zastosowania. W tej mierze zasada równego traktowania przez władze publiczne będzie wywodzona z ogólnej formuły art. 32 ust. 1. Jak zauważa L. Garlicki, art. 64 ust. 2 daje wyraz zerwaniu z dawniej obowiązującą zasadą zróżnicowanej ochrony prawnej poszczególnych typów własności (tj. zerwanie ze wzmożoną ochroną własności społecznej). Jest natomiast konstytucyjnie dopuszczalna silniejsza ochrona własności prywatnej, jako że art. 64 ust. 2 nie znajduje zastosowania w stosunku do podmiotów publicznych. Nakaz równej ochrony prawnej prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia nie oznacza, że ich ochrona prawna ma być taka sama. Chodzi tu o równą ochronę prawną w ramach danej kategorii praw majątkowych. Nie oznacza to, że np. prawo własności i wszystkie pozostałe prawa majątkowe mają być chronione w jednakowym stopniu. Dopuszczalne jest także zróżnicowanie

50 L. Garlicki, *Artykuł 64*, s. 13–14.

ochrony w ramach jednej kategorii praw majątkowych, np. zróżnicowanie ochrony własności. Wynika to z ogólnej reguły, że zasada równości nie oznacza nakazu identycznego traktowania. Zróżnicowanie musi być jednak uzasadnione innymi normami lub zasadami konstytucyjnymi⁵¹.

Adresatem publicznego prawa podmiotowego określonego w art. 64 Konstytucji są wszystkie władze publiczne – wszystkie osoby pozostające w strukturze organizacyjnej państwa i samorządu terytorialnego, powołane do realizacji prawnie określonych kompetencji. Obowiązki władz publicznych są zróżnicowane w zależności od tego, z którym ich segmentem mamy do czynienia. Obowiązkiem władzy ustawodawczej będzie stworzenie odpowiednich regulacji prawnych gwarantujących prawo własności i inne prawa majątkowe. Obowiązkiem władzy wykonawczej i sędowniczej jest prawidłowe stosowanie tych regulacji. W razie wątpliwości interpretacyjnych organy stosujące prawo winny dać pierwszeństwo wykładni służącej ochronie praw gwarantowanych w art. 64⁵². Można tu mówić o nakazie prowłasnościowej wykładni przepisów ustawowych. Przykładów takiej wykładni dostarcza orzecznictwo sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku z 31 marca 1999 r.⁵³ Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że rozszerzająca wykładnia przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁵⁴ (dotyczących zameldowania) jest niedopuszczalna, gdy prowadzi do ograniczenia uprawnień właściciela lub współwłaściciela do korzystania z rzeczy. Analogiczne wnioski, choć już w zmienionym stanie prawnym⁵⁵, wysnuł także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 13 lutego 2006 r.⁵⁶ W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd przyjął, że zameldowanie w lokalu nie może nastąpić w sytuacji, gdy lokal zajmowany jest niezgodnie z prawem, co sąd – trafnie – uzasadnił koniecznością dokonywania wykładni przepisów ustawy w taki sposób, by nie naruszały one konstytucyjnej zasady ochrony własności.

Kwestię dopuszczalności ograniczeń prawa własności regulują dwa przepisy konstytucyjne: art. 64 ust. 3, który odnosi się tylko do ograniczeń prawa własności, oraz art. 31 ust. 3 określający przesłanki dopuszczalności ograniczania wszystkich konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Artykuł 64 ust. 3 stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Szerszą treść ma art. 31 ust. 3, w myśl

51 *Ibidem*, s. 16–17.

52 *Ibidem*, s. 15.

53 Sygn. akt V SA 1819/98, ONSA 2000/2/67.

54 T.jedn. Dz.U. 2006, nr 139, poz. 993 ze zm.

55 Istotna zmiana miała tu miejsce wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2002 r. (sygn. akt K 20/01, OTK-A 2002/3/34), w którym Trybunał uznał za niezgodny z konstytucją art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, który wymagał (celem zameldowania) przedstawienia organowi meldunkowemu potwierdzenia uprawnienia do przebywania w lokalu.

56 Sygn. akt V SA/Wa 1226/05, LEX nr 203877.

którego 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, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Komentując wzajemny stosunek obu tych przepisów, przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego zauważają, że art. 64 ust. 3 nie ma charakteru *lex specialis* względem art. 31 ust. 3. Innymi słowy, stosowanie art. 31 ust. 3 do ograniczeń w korzystaniu z prawa własności nie może być wyłączone na podstawie reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali*. Artykuł 64 ust. 3 jedynie powtarza niektóre wymogi zawarte w art. 31 ust. 3 (jak wymóg ustawowej formy ograniczeń prawa własności), ale nie zawiera on materialnych przesłanek ograniczania prawa własności. Przyjęcie, że stosowanie art. 31 ust. 3 jest w odniesieniu do prawa własności wyłączone, prowadziłoby więc do znacznego uszczuplenia konstytucyjnej ochrony własności. Co więcej, prowadziłoby w istocie *ad absurdum*: skoro art. 64 ust. 3 dotyczy tylko własności, ale już nie innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia (również poddanych ochronie w art. 64 ust. 1), a w odniesieniu do tych innych praw znajduje zastosowanie art. 31 ust. 3, to oznaczałoby, że ich konstytucyjna ochrona jest silniejsza niż konstytucyjna ochrona prawa własności, czyli najsilniejszego, najbardziej dogłębnego i w istocie najważniejszego spośród praw rzeczowych. Rolą przepisu art. 64 ust. 3 jest raczej właśnie zaakcentowanie podstawowej pozycji prawa własności wśród praw majątkowych⁵⁷.

Zarówno art. 64 ust. 3, jak i art. 31 ust. 3 przewidują, że ograniczenia prawa własności mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Niedopuszczalne jest więc wprowadzanie ograniczeń prawa własności bez podstawy ustawowej, tj. w drodze samoistnych aktów podustawowych⁵⁸. Jak już wskazano w rozdziale pierwszym, pewne elementy konstrukcyjne ograniczeń prawa własności mogą być jednak określone w rozporządzeniach wydanych na podstawie ustawy i celem jej wykonania, z tym że zasadnicze, kluczowe elementy unormowań wprowadzających ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności powinny być zawarte bezpośrednio w ustawie, zaś tylko te elementy regulacji, które takiego charakteru nie mają, mogą znaleźć się w rozporządzeniu⁵⁹. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 czerwca 2012 r.⁶⁰, przepisy konstytucji stanowiące, że ograniczenia prawa własności mogą być ustanawiane tylko w ustawie należy interpretować w ten sposób, że mogą być one wprowadzane w ustawowo określonych formach prawnych, niekoniecznie zaś muszą wynikać bezpośrednio z ustawy. Jak się wy-

57 L. Garlicki, *Artykuł 64*, s. 18.

58 *Ibidem*, s. 19.

59 L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 10/2001 s. 11–12.

60 Sygn. akt II OSK 773/12, LEX nr 1216766.

daje, najistotniejszą kwestią jest to, by ograniczenia prawa własności zawsze miały oparcie w ustawie. Akty podustawowe (rozporządzenia i akty prawa miejscowego) odgrywać tu mogą co najwyżej rolę ściśle wykonawczą.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia prawa własności mogą być ustanawiane 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. A zatem wprowadzanie ustawowych ograniczeń prawa własności jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest konieczne dla ochrony co najmniej jednej z enumeratywnie wymienionych w tym przepisie wartości. Stanowią więc one istotne determinanty administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości i tym samym zasługują na szersze omówienie.

Katalog wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 otwierają bezpieczeństwo państwa i związany z nim porządek publiczny. Należy tutaj podkreślić, że zapewnienie bezpieczeństwa obywateli zostało wprost wymienione jako jedno z zadań Rzeczypospolitej Polskiej w art. 5 Konstytucji RP. Jak zauważa S. Pieprzny, pojęcie bezpieczeństwa zawsze łączy się z pojęciem zagrożenia jako jego antonimem. S. Pieprzny uważa, że na pojęcie bezpieczeństwa składają się: element obiektywny – stan braku zagrożenia oraz element subiektywny – stan poczucia pewności. Chodzi tu przy tym nie tylko o pewność przetrwania, ale też o możliwość rozwoju⁶¹. Bezpieczeństwo państwa, do którego odwołuje się art. 31 ust. 3, bywa definiowane przez doktrynę w różny sposób. Wskazuje się, że polega na braku zagrożeń dla ustroju państwowego zarówno pochodzących z zewnątrz, jak i zagrożeń wewnętrznych. Można też powiedzieć, że jest to sytuacja, gdy państwu nie zagraża wojna, naciski polityczne, presja gospodarcza. Państwo jest wtedy w stanie swobodnie się rozwijać, urządzenia państwowe działają bez zakłóceń; niezagrażone jest też bezpieczeństwo mieszkających w państwie ludzi. Bezpieczeństwo państwa bywa też nazywane bezpieczeństwem narodowym. S. Pieprzny uważa „bezpieczeństwo państwa” za pojęcie najszersze. Obejmuje ono, jego zdaniem, wszystkie pozostałe postacie bezpieczeństwa⁶². Z tym terminem wiąże się pojęcie bezpieczeństwa publicznego, które w doktrynie definiuje się jako układ urządzeń i stosunków prawnych, którego celem jest ochrona życia i zdrowia ludzkiego oraz ochrona mienia⁶³.

Z kolei porządek publiczny definiuje się jako system składający się z dwóch elementów: urządzeń publiczno-prawnych oraz stosunków społecznych. Celem tego systemu jest ochrona określonych dóbr, m.in. zdrowia i życia ludzkiego oraz mie-

61 S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 14.

62 *Ibidem*, s. 26–27.

63 S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1/1983, s. 243.

nia, zagwarantowanie normalnej działalności publicznych i prywatnych instytucji, a także eliminowanie sytuacji niebezpiecznych dla społeczeństwa i jednostek. Tak rozumiany porządek publiczny kształtowany jest nie tylko przez normy prawne, ale również pozaprawne – przez normy moralne oraz reguły, które można określić jako zasady współżycia społecznego⁶⁴. Zagrożenia porządku publicznego mają dwojakie źródła: zachowania ludzi (np. naruszenie zakazów czy nakazów) i działanie sił przyrody⁶⁵.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za uzasadnione przesłanką porządku publicznego uznać należy m.in. ograniczenia w budowie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych⁶⁶ oraz nakaz rozbiórki budynku wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę⁶⁷.

Jedną z wartości uzasadniających ingerencję w sferę konstytucyjnie chronionego prawa własności jest ochrona środowiska. W odniesieniu do ograniczeń prawa własności nieruchomości przesłanka ta ma szczególnie istotne znaczenie. Jak zauważa K. Wojtyczek, chodzi tu o środowisko jako części składowe przyrody zarówno ożywione, jak i nieożywione. Ochrona środowiska polega na podejmowaniu takich działań (lub powstrzymaniu się od ich podejmowania), aby zachować równowagę przyrodniczą⁶⁸.

Przesłanką ograniczania prawa własności jest również ochrona zdrowia. W wąskim rozumieniu zdrowie utożsamia się z brakiem choroby lub niepełnosprawności, natomiast w ujęciu szerokim podkreśla się, iż jest to stan pomysłowości nie tylko pod względem fizycznym i umysłowym, ale również społecznym⁶⁹. Jako dobro poddane ochronie zdrowie może być rozpatrywane na dwóch płaszczyznach – w charakterze dobra indywidualnego bądź dobra publicznego, w sytuacji gdy określone jest mianem „zdrowia publicznego”⁷⁰. Niemniej jednak ochrona zdrowia rozumianego jako dobro publiczne jest nierozdzielnie związana z ochroną zdrowia poszczególnych jednostek. Ochrona zdrowia publicznego będzie zatem polegać w szczególności na tworzeniu „takiego kontekstu prawnego i społecznego, by zarówno usuwać zewnętrzne zagrożenia zdrowia jednostki [...], jak i eliminować pokusy skłaniające jednostkę do dobrowolnego niszczenia swojego zdrowia”⁷¹.

64 *Ibidem*, s. 236.

65 *Ibidem*, s. 241.

66 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r. (sygn. akt K 27/00, OTK 2001/2/29).

67 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98, OTK 1999/1/2).

68 K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka*, Zakamycze 1999, s. 191.

69 R. Michalska-Badziak, *Prawo ochrony zdrowia*, [w:] M. Stahl (red.), *Materiałne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2005, s. 137.

70 M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności, własności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1996, s. 76–77 i 89.

71 L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 16.

Moralność publiczną uważa się w doktrynie za swego rodzaju *ultima ratio*: tam, gdzie nie da się przekonująco uzasadnić ingerencji innymi wartościami konstytucyjnymi, tam pozostaje już tylko odwołać się do moralności publicznej. W sytuacji, gdy inne przesłanki istnieją, jest to zbyteczne. K. Wojtyczek wskazuje przesłanki, które powinny być spełnione, by można było powołać się na moralność publiczną jako podstawę ingerencji ustawodawczej w sferę praw jednostki. Po pierwsze, należy odwołać się do zasad rzeczywiście powszechnie uznawanych w społeczeństwie. Po drugie, mogą być to tylko zasady dotyczące stosunków interpersonalnych, nie zaś zasady moralne odnoszące się tylko do człowieka w oderwaniu od innych ludzi. Normy moralne, które wchodzą tu w rachubę, nie muszą jednak konieczności dotyczyć stosunków mieszczących się w sferze życia publicznego. Mogą też odnosić się do życia prywatnego, byleby były to stosunki międzyludzkie. K. Wojtyczek podkreśla też, że przesłanka moralności publicznej umożliwia ochronę różnorodnych wartości, nawet tych, które nie są wymienione w Konstytucji RP⁷².

Ostatnią przesłanką dopuszczalności ustawowego ograniczania praw i wolności konstytucyjnych jest ochrona wolności i praw innych osób. Kwestię relacji pomiędzy prawem własności a innymi prawami i wolnościami konstytucyjnymi można rozpatrywać w dwóch płaszczyznach: konkurencji i kolizji praw. W obu tych konfliktach praw jednostki mamy do czynienia z sytuacją, w której dla ochrony swoich interesów można powołać się na różne prawa czy wolności. Różnica między nimi sprowadza się natomiast do tego, że w przypadku konkurencji to jeden i ten sam podmiot powołuje się na różne prawa, a w przypadku kolizji – różne podmioty powołują się na różne prawa⁷³. Omawiana przesłanka ograniczania praw i wolności konstytucyjnych dotyczy drugiej z omawianych sytuacji, tj. kolizji praw jednostki. Chodzi tu o sytuację, gdy wykonywanie pewnego prawa, np. prawa własności, prowadzi do naruszenia prawa przysługującego innemu podmiotowi (może być to również prawo własności albo inne prawo czy wolność) bądź też – według szerszej definicji kolizji praw podmiotowych – korzystanie z prawa przez jedną osobę powoduje jedynie powstanie zagrożenia naruszenia prawa innej osoby⁷⁴ (np. wykonywanie na nieruchomości robót ziemnych w sposób powodujący zagrożenie utratą oparcia przez nieruchomość sąsiednią; czy też korzystanie z nieruchomości w taki sposób, że powoduje to zagrożenie dla zdrowia okolicznej ludności itp.).

Problemem, jaki wyłania się w przypadku kolizji praw i wolności konstytucyjnych, jest to, któremu spośród dwóch (lub więcej) praw pozostających w konflikcie przyznać pierwszeństwo. W doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się, że ustawodawca powinien w takich wypadkach dążyć do maksymalnego urze-

72 K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 192–196.

73 B. Banaszak, *Prawa jednostki...*, s. 69–70.

74 K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 197.

czywistnienia obu praw na tyle, na ile to możliwe. Niemniej jednak zwraca się tu uwagę, że władza ustawodawcza ma pewien margines swobody. W praktyce ustawodawca może wykazywać inklinacje do faworyzowania tych grup interesów, które mają większe możliwości lobbujące. Stąd też istotne jest – nie tylko z tego powodu rzecz jasna – istnienie mechanizmów kontroli konstytucyjności stanowionego prawa. Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny kontroluje tutaj, czy ustawodawca nie wyszedł poza margines swobody⁷⁵.

Dopuszczalne jest ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności nie tylko ze względu na ochronę konstytucyjnych praw i wolności innych osób, ale również ze względu na ochronę pozakonstytucyjnych praw i wolności (a zatem – praw i wolności przewidzianych w ustawach). Jak przyjmuje się w doktrynie, możliwe jest to jednak tylko w tym wypadku, gdy prawo bądź wolność przewidziane w akcie podkonstytucyjnym służy realizacji wartości uznanej za cenną w Konstytucji RP. W takim wypadku możliwe jest ograniczenie prawa lub wolności gwarantowanej w konstytucji na rzecz realizacji prawa lub wolności nie mających zakotwiczenia konstytucyjnego. Przesłanka ta znajduje jednak zastosowanie tylko wtedy, gdy ustawa przyznaje jednostce prawo podmiotowe. Jeżeli natomiast interes jednostki nie został ujęty w ramy publicznego prawa podmiotowego, to ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych z powołaniem się na ten interes nie jest dopuszczalne, choćby nawet interes ten pozostawał w związku z wartościami konstytucyjnymi⁷⁶.

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje, że własność może być ograniczana tylko w takim zakresie, w jakim ograniczenia nie naruszają istoty prawa własności. Analogiczny wniosek wypływa z art. 31 ust. 3 zd. 2. Idea zakazu naruszania istoty konstytucyjnych praw i wolności została recypowana z Niemiec. Pod wpływem wzorców niemieckich została też ona wprowadzona do konstytucji kilku innych państw, m.in. Hiszpanii i Portugalii. Jest także zasadą przyjętą w orzecznictwie konstytucyjnym Szwajcarii i Austrii⁷⁷. Z zakazem naruszania istoty konstytucyjnych praw i wolności wiąże się kilka węzłowych problemów, mających również istotne znaczenie dla administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności.

Po pierwsze, nie jest jasne, czy zakaz naruszania istoty konstytucyjnych praw i wolności odnosi się do prawa podmiotowego przysługującego danej osobie (niejako już skonkretyzowanego, a nie tylko określonego *in abstracto*) czy też dotyczy konstytucyjnych praw i wolności w znaczeniu przedmiotowym. Dystynkcja ta ujawnia się najpełniej w sytuacji, gdy daleko idące ograniczenie prawa (albo wręcz jego odjęcie) dotyczy tylko określonej grupy jego podmiotów. K. Wojtyczek przyjmuje, że zakaz naruszania istoty praw i wolności konstytucyjnych odnosi się do tych praw w znaczeniu przedmiotowym. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia m.in. to, że pozwala ono ocenić dolegliwość danej regulacji dla społeczeństwa jako całości oraz

75 *Ibidem*, s. 198–199.

76 *Ibidem*, s. 199–200.

77 *Ibidem*, s. 204.

zakres podmiotowy ograniczeń⁷⁸. Kwestia ta wydaje się być mniej istotna w przypadku prawa własności, gdyż ustrojodawca osobno uregulował możliwość całkowitego pozbawienia tego prawa (a więc wywłaszczenia) w art. 21 ust. 2. Wywłaszczenie mimo tego, że narusza istotę prawa własności, jest więc konstytucyjnie dopuszczalne przy spełnieniu przesłanek celu publicznego i słusznego odszkodowania.

Po drugie, kolejną zasadniczą kwestią, jaka wyłania się w doktrynie⁷⁹ w kontekście zakazu naruszania istoty konstytucyjnych praw i wolności, jest spór pomiędzy teorią istoty absolutnej i względnej. Teoria absolutnej istoty konstytucyjnych praw i wolności zakłada, że każde z tych praw podmiotowych ma pewną minimalną treść, pewne jądro, zrąb, minimum, które nie zależy od okoliczności zewnętrznych, od danej sytuacji. Z kolei teoria relatywnej istoty praw i wolności konstytucyjnych wychodzi z założenia, że taka absolutnie pojmowana istota tych praw podmiotowych nie istnieje. Można ją jedynie określić w kontekście danej sytuacji, biorąc pod uwagę również inne wartości konstytucyjne, jakie w danym przypadku są relewantne. Z punktu widzenia teorii relatywistycznej zasadnicze znaczenie ma zasada proporcjonalności, gdyż to ona w danym kontekście wyznacza, jakie jest minimum danego prawa. Stąd też głównym zarzutem stawianym tej teorii jest sprowadzanie zakazu naruszania istoty konstytucyjnych praw i wolności wyłącznie do zasady proporcjonalności, która i tak jest już wyrażona w innej części przepisu art. 31 ust. 3 (o czym będzie mowa w kolejnym podrozdziale). Musiałoby to prowadzić do wniosku, że art. 31 ust. 3 zd. 2 pozbawiony jest normatywnej treści; że ten fragment tekstu prawnego jest zbędny. Wprawdzie pomiędzy zasadą proporcjonalności a zakazem naruszania istoty konstytucyjnych praw i wolności zachodzą daleko idące związki, to jednak przeciwko ich utożsamianiu przemawia i to, że w sytuacjach skrajnych zgodne z zasadą proporcjonalności może być niekiedy nawet całkowite pozbawienie danego prawa podmiotowego. Jednak takie całkowite odjęcie prawa podmiotowego będzie, mimo zgodności z zasadą proporcjonalności, naruszało istotę tego prawa. Wydaje się więc, że należy przyjąć teorię istoty absolutnej, z zastrzeżeniem wszakże, że owa istota, owa minimalna treść praw podmiotowych może ulegać ewolucji, może zmieniać się w czasie. Zmiana może polegać zarówno na rozszerzeniu się zakresu tej minimalnej treści, jak i jej zwężeniu. K. Wojtyczek zauważa, że do pewnego zwężenia doszło właśnie w stosunku do prawa własności, w związku z m.in. ochroną środowiska naturalnego.

Najogólniej rzecz biorąc, przyjmuje się, że z naruszeniem istoty danego konstytucyjnego prawa bądź wolności mamy do czynienia wtedy, gdy ograniczenia tego prawa (wolności) uniemożliwiają jego praktyczną realizację; gdy nie mogą być spełnione funkcje, jakie to prawo (wolność) pełni zarówno w odniesieniu do całego społeczeństwa, jak i poszczególnych jednostek⁸⁰. Szczególnych trudności

78 *Ibidem*, s. 207–208.

79 *Ibidem*, s. 208–212.

80 *Ibidem*, s. 212.

będzie nastręczać określenie istoty praw wolnościowych z uwagi na to, że ich treść nie jest wyczerpująco określona w prawie pozytywnym. Znaczenie ma tutaj przede wszystkim zakres sfery wolności, jaka pozostała jednostce przy uwzględnieniu istniejących ograniczeń. Natomiast w odniesieniu do praw instytucji ich istoty upatruje się w konstytucyjnym modelu danej instytucji⁸¹.

Konstytucyjnie chronione prawo własności ma zarówno cechy prawa wolnościowego, jak i praw-instytucji. W konstytucji brak jest jednak modelu własności. W szczególności wniosek taki uzasadniony jest tym, że konstytucja tego pojęcia nie definiuje ani w żaden sposób nie przybliża, poza zaliczeniem własności do praw majątkowych. Czy doszło do naruszenia istoty prawa własności, czy nie, należy więc oceniać w sposób podobny do oceny, czy doszło do naruszenia istoty praw wolnościowych. Zasadnicze znaczenie będzie tu więc mieć zakres ograniczeń w stosunku do zakresu uprawnień właścicielskich, które nie zostały właścicielowi odjęte. Można przyjąć, że jeżeli ograniczenia pozostawiają właścicielowi jedynie sam tytuł własności, samo prawo (*nudum iuris*), to naruszona będzie istota prawa własności. Działanie takie byłoby *de facto* wywłaszczeniem⁸², a zatem byłoby konstytucyjnie dopuszczalne jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2). Tego rodzaju ograniczenie prawa własności można by co najwyżej uznać za dopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 zd. 2 w sytuacji, gdy ograniczenia zostały wprowadzone na stosunkowo krótki czas. Trudniejsza do oceny jest sytuacja, w której właścicielowi odjęto wszelkie uprawnienia, z wyjątkiem prawa do zbycia rzeczy. Reguła, że dla oceny, czy doszło do naruszenia istoty prawa, należy brać pod uwagę praktyczne (a nie tylko *stricte* prawne) możliwości jego realizacji, skłania do uznania, że i w takim wypadku będziemy mieć do czynienia z naruszeniem istoty prawa własności, o ile ograniczenia nie zostały wprowadzone na stosunkowo krótki czas i o ile ograniczenia te są związane wyłącznie z rzeczą, a nie z osobą właściciela, czyli dotyczą każdorazowego właściciela rzeczy. W takiej sytuacji możliwość rozporządzenia rzeczą jest bowiem właściwie iluzoryczna. Prawo własności rzeczy, z której nie można czerpać pożytków, używać jej ani nawet jej posiadać, jest bowiem złudne. Takie prawo własności jest dla potencjalnego nabywcy bezwartościowe. Za przykład naruszenia istoty prawa własności nieruchomości poprzez pozbawienie właściciela wszystkich w zasadzie uprawnień można uznać przymusowy kwaterunek mieszkań (tak wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 11 maja 1992 r.⁸³ oraz analogicznie w wyroku z 18 września 2008 r.⁸⁴).

Naruszenie istoty prawa własności może też mieć miejsce poprzez nałożenie na właściciela pozytywnych obowiązków stanowiących dlań znaczne obciążenie.

81 *Ibidem*, s. 214.

82 Koncepcja wywłaszczenia *de facto* jest też obecna w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002, s. 124–126).

83 Sygn. akt K 9/91, OTK 1991/4.

84 Sygn. akt K 7/07, OTK-A 2008/7/123.

Trybunał Konstytucyjny za tego rodzaju obciążenie uznał obowiązek wybudowania w bardzo krótkim czasie domu mieszkalnego⁸⁵.

O zasadzie ochrony własności można również mówić w aspekcie prawnomiedzynarodowym. Gwarancje prawa własności formułuje art. 1 Protokołu 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.⁸⁶ Zgodnie z nim każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia; nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego, z tym że państwa-strony protokołu mają prawo do stosowania takich ustaw, jakie uznają za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, formuła „prawo do poszanowania swojego mienia” w istocie ma charakter formuły gwarantującej właśnie prawo własności. Zostało to potwierdzone w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Marckx przeciwko Belgii⁸⁷.

Zakres podmiotowy gwarancji przewidzianej w art. 1 Protokołu jest szeroki. Gwarancja prawa własności obejmuje osoby fizyczne oraz osoby prawne, z wyjątkiem państwowych osób prawnych, np. fundacji ustanowionych przez państwo. Ochrona nie obejmuje również jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Niemniej jednak wyłączenie to nie ma charakteru absolutnego. Specyficzne okoliczności danej sprawy mogą zdecydować o udzieleniu ochrony także osobom prawnym związanym z państwem (np. przedsiębiorstwom państwowym czy państwowym spółkom). Ochrona przysługuje wszystkim jednostkom, które podlegają jurysdykcji państwa będącego stroną Protokołu, niezależnie od tego, czy jednostka przebywa na terytorium tego państwa czy też nie. Ochrona obejmuje nie tylko właściciela, którego prawa zostały naruszone bezpośrednio (np. spółkę, której majątek został znacjonalizowany), ale również taką osobę, której prawa naruszono pośrednio (np. akcjonariusza takiej spółki)⁸⁸. W odniesieniu do zakresu podmiotowego gwarancji z art. 1 Protokołu znajdzie też zastosowanie art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.⁸⁹, zgodnie z którym korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.

85 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 1993 r. (sygn. akt P 6/92, OTK 1993/8).

86 Dz.U. 1995, nr 36, poz. 175.

87 C. Mik, *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 5/1993, s. 25.

88 *Ibidem*, s. 26; por. szerzej I. Nakielska, *Prawo do własności...*, s. 33–44, 57–65.

89 Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

Przedmiotem ochrony art. 1 Protokołu jest, jak już wyżej wskazano, prawo własności, ale nie tylko. Użyte w tym przepisie pojęcie mienia jest rozumiane szeroko, obejmuje także ograniczone prawa rzeczowe (np. służebności), inne dobra majątkowe (o charakterze rzeczowym lub osobistym), a nawet dobra niemajątkowe. Wśród dóbr majątkowych chronionych w art. 1 Protokołu można wskazać m.in. wierzytelności, akcje, udziały, roszczenia restytucyjne. Do chronionych dóbr niemajątkowych należą przede wszystkim dobra dotyczące wykonywanego zawodu lub prowadzonej działalności gospodarczej. W szczególności do dóbr tych należy dobra reputacja. Przedmiotem ochrony jest również ekspektatywa korzystania z przyznanych uprawnień zawodowych czy pozwoleń lub koncesji. W odniesieniu do prawa własności zasadne jest stwierdzenie, że ochronie podlegają wszystkie jego elementy składowe. Przedmiotem ochrony są wyłącznie te prawa, które skarżący nabył przed zaistnieniem działania państwa, które stanowiło naruszenie tych praw. Innymi słowy, ochroną nie jest objęte nabycie praw w przyszłości. W szczególności oznacza to, że na podstawie art. 1 Protokołu nie można żądać prawa do nabycia określonej własności⁹⁰.

Podmiotem, do którego kierowany jest obowiązek poszanowania mienia, jest państwo. Obowiązek ten rozciąga się na wszystkie segmenty władzy publicznej zarówno centralnej, jak i lokalnej. Państwo ponosi też odpowiedzialność za zachowania publicznych osób prawnych. W niektórych wypadkach państwo jest odpowiedzialne nawet za zachowania osób prawa prywatnego, ale tylko wtedy, gdy państwo zaniechało podjęcia działania dla ochrony mienia. Organy i funkcjonariusze państwa mogą naruszyć art. 1 Protokołu zarówno poprzez zachowania o charakterze prawnym, jak i faktycznym. Naruszenie może przy tym przybrać postać działania bądź zaniechania. Przyjmuje się, że państwo powinno działać w dobrej wierze i z należytą starannością w wykonywaniu obowiązków wynikających z konwencji i protokołów. Z drugiej jednak strony państwo dysponuje znacznym marginesem swobody przy ocenie, jakiego rodzaju ingerencje są uzasadnione. Wynika to z posłużenia się przez art. 1 Protokołu pojęciem „interesu powszechnego”⁹¹. Pojęcie to należy w zasadzie utożsamiać z omawianym wcześniej pojęciem interesu publicznego (które również pojawia się w protokole w odniesieniu do pozbawiania prawa własności).

Rysuje się tu istotna różnica pomiędzy ochroną prawa własności w art. 1 Protokołu a jego ochroną przewidzianą w Konstytucji RP. Protokół powołuje się na ogólną przesłankę interesu powszechnego jako umożliwiającą wprowadzanie ograniczeń prawa własności. Nadto wprowadzanie ograniczeń możliwe jest również w celu zagwarantowania uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych. Konstytucja RP formułuje natomiast określone, enumeratywnie wymienione przesłanki uzasadniające ograniczanie prawa własności. Nadto Kon-

90 C. Mik, *Prawo własności...*, s. 28; por. szerzej I. Nakielska, *Prawo do własności...*, s. 71–118.

91 C. Mik, *Prawo własności...*, s. 29.

stytucja RP przewiduje, że ograniczenia muszą być niezbędne w demokratycznym państwie, z czego wywodzi się zasadę proporcjonalności. Wreszcie Konstytucja RP zakazuje naruszania istoty prawa własności. Brak tych ograniczeń w art. 1 Protokołu prowadzi do wniosku o niższym standardzie ochrony prawa własności w systemie Europejskiej konwencji praw człowieka w porównaniu z Konstytucją RP, przynajmniej w aspekcie materialnoprawnym.

2.4. Zasada proporcjonalności

Jak wyżej wskazano, jednym z konstytucyjnych determinantów administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności jest zasada proporcjonalności, wywodzona zarówno z zasady demokratycznego państwa prawnego, jak i z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stwierdzającego, że ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są niezbędne w demokratycznym państwie dla realizacji jednej z wymienionych w tym przepisie wartości. W literaturze przedmiotu⁹² wskazuje się na doniosłe znaczenie zasady proporcjonalności, zaliczając ją do kanonu prawa europejskiego. Jej źródła upatruje się często w prawie niemieckim, ale ogólna idea proporcjonalności ingerencji pojawiła się w wielu różnych systemach prawnych. Znanym przykładem jest orzeczenie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w sprawie *Lochner przeciwko Nowemu Jorkowi*, gdzie Sąd ten opowiedział się przeciwko „zbędnej i arbitralnej ingerencji w prawa jednostki”.

Zasada proporcjonalności, zwana też zasadą adekwatności, została ściśle zdefiniowana jednak dopiero w doktrynie niemieckiej w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Generalną ideą zasady adekwatności było powiązanie celu regulacji, stanowiącej ingerencję w prawa jednostki, z podejmowanymi środkami działania. Chodziło tu o ważenie celu ingerencji i jej rzeczywistych skutków. W doktrynie niemieckiej wyodrębniono w związku z tym trzy elementy składające się na zasadę adekwatności: nakaz przydatności, konieczności i proporcjonalności⁹³. W Polsce zasada proporcjonalności została afirmowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji RP, a następnie potwierdzona już pod jej rządami⁹⁴.

Na wstępie należy zauważyć, że zasada proporcjonalności *per se* dotyczy jedynie relacji celu ingerencji do zastosowanych środków. To, w jakim celu została

92 Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 111.

93 D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 4/1990, s. 61.

94 K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 146.

podjęta ingerencja, jest, z punktu widzenia zasady proporcjonalności, obojętne, chyba że cel byłby niemożliwy do realizacji albo że jego realizacja byłaby możliwa wyłącznie z zastosowaniem środków nadmiernie obciążających adresata w stosunku do wartości założonego celu regulacji⁹⁵. Cele regulacji muszą rzecz jasna odpowiadać wymogom konstytucyjnym. Ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności są dopuszczalne jedynie wtedy, gdy mają służyć realizacji jednej z wartości enumeratywnie wliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie wynika to jednak z zasady proporcjonalności jako takiej.

Pierwszy ze składników zasady proporcjonalności, tj. nakaz przydatności, to wymóg, by zastosowane środki (stanowiące ingerencję w prawa jednostki) były zdadne do osiągnięcia założonego celu, aby mogły, przynajmniej teoretycznie, doprowadzić do jego urzeczywistnienia. Zakazane jest więc stosowanie regulacji bezcelowych czy pozornych⁹⁶. Przy bliższym oglądzie ten aspekt zasady proporcjonalności ujawnia istotne problemy, jakie pojawiają się przy jej stosowaniu. Niewątpliwie kluczowe dla realizowania tej zasady jest ustalenie celu regulacji. W przypadku stanowienia prawa przez organ kolegialny kwestia ta budzi pewne wątpliwości. Poszczególni członkowie organu kolegialnego mogą głosować za przyjęciem danego aktu normatywnego z bardzo różnych pobudek. Niektórzy z nich mogą nie zastanawiać się nad celem stanowionego prawa. Dla usunięcia tych trudności można akt prawotwórczy przypisać nie tyle konkretnym ludziom – członkom organu kolegialnego, który akt ustanowił – ale fikcyjnemu podmiotowi, prawodawcy dogmatycznemu. Przy takim założeniu cel regulacji będzie ustalany przede wszystkim na podstawie treści samego aktu, zwłaszcza preambuły, jeżeli taką zawiera. Nadto można też sięgnąć do uzasadnienia projektu aktu czy innych materiałów z postępowania prawodawczego. Jeżeli akt był przedmiotem postępowania przed innym organem państwowym (np. jeżeli przepisy ustawy były kontrolowane przez Trybunał Konstytucyjny), to materiały z tego postępowania, zwłaszcza to, w jaki sposób przedstawiciele organu, który akt wydał, uzasadniali jego wydanie, może być także uwzględnione przy ocenie celów ingerencji. W odniesieniu do rządowych projektów ustaw można też brać pod uwagę oficjalne rządowe dokumenty zawierające założenia polityki państwa⁹⁷.

Nakaz konieczności – drugi składnik zasady proporcjonalności – to wymóg niezbędności ingerencji. Nie może ona wykraczać ponad to co konieczne dla osiągnięcia założonego celu. Nakaz ten można też określić jako nakaz zastosowania najłagodniejszego środka. Spośród wszystkich środków w danej sytuacji skutecznych należy wybrać ten, który jest najmniej dotkliwy. Niezgodna z zasadą proporcjonalności będzie zatem ingerencja przy zastosowaniu danego środka, jeżeli można wykazać, że inny środek byłby równie skuteczny, a mniej uciążliwy. Nakaz

95 *Ibidem*, s. 152.

96 D. Kijowski, *Zasada adekwatności...*, s. 61.

97 K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 150–152.

konieczności wyraża się w czterech aspektach: przedmiotowym, przestrzennym, czasowym i podmiotowym. Aspekt przedmiotowy nakazu konieczności polega na tym, aby spośród wszystkich środków równie skutecznych wybrać ten, który prowadzi do uszczuplenia praw i wolności człowieka i obywatela w jak najmniejszym zakresie. Aspekt przestrzenny tego nakazu (szczególnie istotny w odniesieniu do ograniczeń prawa własności nieruchomości) sprowadza się do wymogu, by regulacja ograniczająca prawa jednostki obowiązywała jedynie na tym obszarze, gdzie występuje zagrożenie wartości, których ochrona jest jej celem. Nakaz konieczności w aspekcie czasowym oznacza, że nie należy wprowadzać ograniczenia praw jednostki na stałe, jeżeli nie jest to niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu. Aspekt podmiotowy nakazu konieczności bywa nazywany nakazem indywidualizowania ingerencji. Oznacza on, że wprowadzenie ograniczeń dotyczących wszystkich podmiotów danego prawa czy wolności bądź też stosunkowo szerokiego ich kręgu jest niedopuszczalne, jeżeli wystarczające dla osiągnięcia założonego celu regulacji jest wprowadzenie takiego ograniczenia tylko w odniesieniu do węższego kręgu podmiotów. Nakaz konieczności można określić jako stopniowanie ingerencji: od najmniej uciążliwej do najbardziej uciążliwej dla jednostki⁹⁸.

Trzecim elementem zasady proporcjonalności jest nakaz proporcjonalności *sensu stricto*. Punktem wyjścia dla tego nakazu jest przeciwstawienie sobie dwóch wartości: prawa jednostki oraz innej wartości, dla której to prawo jest ograniczane. Mamy tu do czynienia z sytuacją konfliktu wartości. Gdyby bowiem takiego konfliktu nie było, to nie byłoby również potrzeby ograniczania praw jednostki dla realizacji tej cennej wartości (czyli ingerencja byłaby niedopuszczalna już na mocy nakazu przydatności). Nakaz proporcjonalności *sensu stricto* wskazuje, że konflikt ten nie może być przez prawodawcę rozstrzygany arbitralnie. Stopień ograniczenia prawa czy wolności jednostki, stopień naruszenia tej wartości musi być proporcjonalny do stopnia urzeczywistnienia wartości, których realizacja jest celem ingerencji. Chodzi tu o rozstrzygnięcie kwestii, czy dany stopień urzeczywistnienia określonej wartości (np. porządku publicznego) uzasadnia dany stopień naruszenia w tym celu danego prawa jednostki (np. prawa własności)⁹⁹.

Dla stwierdzenia, że istniejące lub tylko projektowane ograniczenia prawa własności nieruchomości spełniają wymogi zasady proporcjonalności, należy przede wszystkim ustalić, czy są one przydatne dla osiągnięcia którejś z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W razie odpowiedzi pozytywnej należy stwierdzić, czy nie istnieją inne, mniej uciążliwe ograniczenia prawa własności, które zapewniłyby taki sam stopień realizacji tej wartości z art. 31 ust. 3, z uwagi na którą wprowadzono ograniczenia. W szczególności należy ustalić, czy nie byłoby wystarczające zastosowanie środka prawnego w mniejszym stopniu uszczuplającego prawa właściciela, który będzie obowiązywał przez czas krótszy niż środek

98 D. Kijowski, *Zasada adekwatności...*, s. 61–62.

99 K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 159–160.

proponowany bądź obejmował mniejszą część terytorium kraju czy mniejszą grupę właścicieli. Jeżeli ograniczenie prawa własności nieruchomości spełnia te kryteria, tj. nakazy przydatności i konieczności, to trzeba jeszcze ustalić, czy uzyskany w jej wyniku poziom realizacji danej wartości z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest proporcjonalny do stopnia uszczuplenia prawa własności. Innymi słowy, należy ważyć osiągniętą korzyść i nałożone dla jej uzyskania ciężary. To ważenie nie ma jednak charakteru zobiektywizowanego. W dużej mierze pozostaje oceną aksjologiczną.

W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności stanowiła istotne kryterium oceny konstytucyjności administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości. Przykładem takiego orzeczenia jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2003 r.¹⁰⁰ W sprawie zakończonej tym wyrokiem TK badał – w trybie kontroli prewencyjnej – konstytucyjność przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2002 r. o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju¹⁰¹. Na skutek powołanego orzeczenia Trybunału ustawa ta nigdy nie weszła w życie. Szczególne ograniczenia miały obowiązywać na obszarze strefy specjalnej, określonej w ustawie jako obszar szczególnie ważny dla obrony kraju.

Artykuł 1 ust. 1 ustawy helskiej wskazywał, że w jej skład wchodzi terytorium gminy o statusie miasta Hel wraz z przyległymi morskimi wodami wewnętrznymi stanowiącymi wody portów. Liczny katalog daleko idących ograniczeń prawa własności nieruchomości położonych na terenie tej strefy przewidywał art. 3 ust. 1 ustawy helskiej. Zgodnie z tym przepisem na obszarze szczególnie ważnym dla obrony kraju wprowadza się ograniczenia polegające na obowiązku uzyskiwania przez władającego nieruchomością zezwolenia na: nabycie i przeniesienie prawa własności nieruchomości; ustanowienie użytkowania wieczystego i jego przeniesienie; ustanowienie użytkowania nieruchomości; najem lub dzierżawę nieruchomości przez czas przekraczający sześć miesięcy; zmianę dotychczasowego zagospodarowania lub uzbrojenia terenu niepowodującą konieczności wprowadzenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; inwestycje dotyczące linii kolejowych lub infrastruktury kolejowej, dróg publicznych lub leżących w ich ciągu obiektów inżynierskich, mostów i wiaduktów, infrastruktury telekomunikacyjnej albo urządzeń, instalacji i sieci energetycznych, z wyjątkiem remontów niepowodujących zmian geodezyjnych terenu; budowę, rozbudowę lub modernizację infrastruktury portowej i zapewniającej dostęp do portów. Wprawdzie ustawodawca przyznał odszkodowanie każdemu, kto poniósł szkodę powstałą w następstwie wyżej wymienionych ograniczeń (art. 8 ust. 1 ustawy helskiej), jednakże wysokość tego odszkodowania została ograniczona do wysokości poniesionej straty (ust. 2 tego przepisu).

¹⁰⁰ Sygn. akt K 37/02, OTK-A 2003/9/96.

¹⁰¹ Druk sejmowy nr 407 Sejmu IV kadencji (zasoby internetowe Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp 21.04.2018]), zwana dalej ustawą helską.

W powołanym wyżej orzeczeniu Trybunał skupił się głównie na ocenie konstytucyjności art. 15 ust. 2 ustawy helskiej. Przepis ten stanowił, że jeżeli spadkobierca, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, nie uzyska zezwolenia, o którym mowa w ustawie, na podstawie wniosku złożonego w ciągu roku od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy. Wprawdzie przepis ten ogranicza bezpośrednio prawo do dziedziczenia, jednak Trybunał Konstytucyjny zauważył, że pośrednio ograniczone zostaje też prawo własności. W istocie bowiem spadkobierca testamentowy, który nie uzyskał zezwolenia, zostaje przez ten fakt wyłączonego i to bez odszkodowania (odszkodowanie przysługiwać miało bowiem tylko w przypadkach ograniczeń przewidzianych w art. 3 ust. 1 ustawy helskiej). Jak trafnie ocenił Trybunał, „rozwiązania przyjętego w art. 15 ust. 2 ustawy helskiej nie można uznać za konieczne (zważywszy choćby na odmienną – przyjętą w tej samej ustawie – regulację w odniesieniu do spadkobierców ustawowych), ani też za pozostające w rozsądnej proporcji do zamierzonego przez ustawodawcę celu. [...] Z powyższych względów regulacja ta narusza granice proporcjonalności”. Trybunał Konstytucyjny uznał jednocześnie, że art. 15 ust. 2 ustawy helskiej jest nierozzerwalnie związany z całą tą ustawą, co czyniło zbędnym orzekanie w przedmiocie konstytucyjności pozostałych przepisów tej ustawy objętych wnioskiem Prezydenta RP.

W dalszej części niniejszej pracy omówione zostaną inne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których kryterium proporcjonalności stanowiło istotną przesłankę oceny konstytucyjności administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości.

Rozdział 3

Instytucje administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości

3.1. Charakter administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości

Ograniczenia prawa własności nieruchomości odnaleźć można w różnych gałęziach systemu prawa, przede wszystkim jednak w prawie administracyjnym i cywilnym. Z uwagi na swój niezwykle szeroki zakres regulacji i szerokie spektrum chronionych wartości prawo administracyjne odgrywa tu współcześnie szczególnie doniosłą, może nawet pierwszoplanową, rolę. Rzecz jasna, łączą je tutaj ściśle związki z prawem cywilnym, stąd można mówić, że ograniczenia prawa własności nieruchomości to sfera pogranicza prawa.

Dyferencjacja administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości sprowadza się przede wszystkim do kwestii wyodrębnienia prawa administracyjnego spośród innych działów systemu prawa. W literaturze przedmiotu podnosi się, że nie istnieje jedna, powszechnie akceptowana definicja prawa administracyjnego¹. Różni autorzy, formułując definicje prawa administracyjnego, posługiwali się różnymi jego wyznacznikami. Prawo administracyjne próbowano więc definiować poprzez pojęcie administracji publicznej. Przykładem mogą tu być poglądy J. Starościaka, który uważał, że konieczne dla określenia prawa administracyjnego jest zdefiniowanie pojęcia administracji. Przez administrację rozumiał on działalność organizatorską państwa. Działalności tej przypisał pewne szczególne cechy. Przede wszystkim zauważył, że jest ona podejmowana w interesie szerszej zbiorowości, w szczególnych formach prawnych i związana jest z możliwością użycia przymusu państwowego. Jako dalsze cechy działalności administracji J. Starościak wymienił możliwość inicjowania tej działalności przez same organy administracji, względną konkretność spraw, jakimi zajmuje

1 Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 74.

się administracja, oraz to, że jej aktywność polega nie tylko na podejmowaniu działań prawnych².

Definiowanie prawa administracyjnego jako tej części porządku prawnego, która reguluje administrację publiczną (rozumianą przedmiotowo jako pewną działalność podmiotów władzy publicznej), jest – jak zauważa J. Boć – rozpowszechnione w literaturze³. W taki bądź zbliżony sposób prawo administracyjne definiuje wielu autorów, m.in. T. Kuta, J. Borkowski, E. Ochendowski⁴. J. Boć poddaje jednak tego rodzaju definicje pewnej krytyce. Skoro bowiem prawo administracyjne definiuje się poprzez pojęcie administracji publicznej, to – celem uniknięcia błędu logicznego *petito principi* – pojęcie administracji należałoby zdefiniować bez odwoływania się do aspektów prawnych tego zjawiska. Pozytywne zdefiniowanie administracji publicznej bez wskazania (w taki czy inny sposób), że jej działalność jest poddana prawnej regulacji, wydaje się być bardzo trudne (a właściwie niemożliwe)⁵.

Prawo administracyjne bywa też definiowane poprzez odniesienie się do pojęcia stosunku administracyjnoprawnego, jako ta gałąź prawa, która reguluje te stosunki (ich powstanie, ustanie, zmiany i treść). Definiuje prawo administracyjne przy wykorzystaniu pojęcia – narzędzia, jakim jest stosunek administracyjnoprawny, J. Filipek, choć bierze pod uwagę również inne elementy, zwłaszcza metodę administracyjnoprawną. Krytycy definiowania pojęcia prawa administracyjnego poprzez pojęcie stosunku administracyjnoprawnego zwracają przede wszystkim uwagę na to, że przedmiotem regulacji prawa administracyjnego są także sytuacje administracyjnoprawne, tj. relewantne z punktu widzenia prawa administracyjnego, które nie wiążą się z powstaniem jakichkolwiek stosunków administracyjnoprawnych⁶.

Inny jeszcze kierunek poszukiwań definicji prawa administracyjnego eksponuje przede wszystkim element władztwa, wyrażającego się w jednostronności i autorytatywności rozstrzygnięcia, zagwarantowanego możliwością zastosowania przymusu państwowego (w przypadku nałożenia obowiązku)⁷. Z drugiej strony podnosi się, że współcześnie znaczenie przymusu maleje, z uwagi chociażby na ekspansję niewładczych form działania administracji publicznej czy rozwój społeczeństwa obywatelskiego⁸. Trudno jednak nie zauważyć, że w sferze administracji wkraczającej w prawa i wolności jednostki zasadnicze znaczenie odgrywają – i zapewne nadal będą odgrywać – władcze formy działania administracji. Niemniej jednak przydatność kryterium władztwa dla odróżnienia administracyjnopraw-

2 J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 11–14.

3 J. Boć, *Pojęcie prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2007, s. 35.

4 Z. Duniewska, *Prawo administracyjne...*, s. 92.

5 J. Boć, *Pojęcie...*, s. 35.

6 Z. Duniewska, *Prawo administracyjne...*, s. 94.

7 J. Boć, *Pojęcie...*, s. 35.

8 Z. Duniewska, *Prawo administracyjne...*, s. 96.

nych ograniczeń prawa własności nieruchomości jest ograniczona w zasadzie do tych przypadków, w których mamy do czynienia z konkretyzacją normy prawnej w drodze aktu indywidualnego.

Trudności z wyznaczeniem definicji prawa administracyjnego wynikają z niezwykle szerokiego zakresu tego prawa, obejmującego rozmaite dziedziny życia i nieustannie się poszerzającego. Niemałe trudności sprawia także wyznaczenie przedmiotu tego prawa. Ogólnie określa się go jako „stosunki administracyjnoprawne”, „sytuacje administracyjnoprawne”, „administrowanie” itp.⁹ Ten niemożliwy do sprecyzowania zakres prawa administracyjnego skłania do przyjęcia ujęcia negatywnego.

Za podsumowanie powyższych rozważań niech posłuży konstatacja J. Zimmermanna, że nie sposób sformułować kompletnej definicji prawa administracyjnego (tak jak i innych gałęzi prawa). Wynika to stąd, że z jednej strony nie da się zdefiniować samego pojęcia „prawo”, a z drugiej strony – w sposób jednoznaczny wytyczyć granicy pomiędzy poszczególnymi jego dziedzinami. Stąd też, jak zauważa J. Zimmermann, zasadne jest definiowanie prawa administracyjnego nie w sposób absolutny, ale w sposób instrumentalny, dla realizacji określonego celu, np. dla zbadania pewnego, szczegółowego zagadnienia¹⁰.

Na potrzeby niniejszej pracy za administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości będą uważane te, które nie mieszczą się w obszarze prawa prywatnego ani karnego. I tak np. ograniczenie prawa własności nieruchomości przewidziane w art. 144 kodeksu cywilnego (zgodnie z którym właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych) nie ma charakteru administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności, mieści się bowiem w obszarze prawa prywatnego (cywilnego). Istotna różnica pomiędzy ograniczeniami wynikającymi z prawa prywatnego a ograniczeniami wynikającymi z prawa administracyjnego (jako gałęzi prawa publicznego) polega na tym, że ograniczenia prywatnoprawne służą przede wszystkim ochronie interesu prywatnego (jednostkowego) – w tym przypadku interesu właściciela nieruchomości sąsiedniej. Natomiast ograniczenia administracyjnoprawne ustanawiane są w interesie publicznym, w interesie ogółu (choć pośrednio służą też jednostkom). W ramach prawa publicznego należy odróżnić ograniczenia prawa własności nieruchomości przewidziane w prawie karnym (w tym w prawie wykroczeń, które stanowi część szeroko rozumianego prawa karnego) i w prawie administracyjnym. Odróżnienie to nie powinno być trudne z uwagi na specyficzną metodę regulacji stosowaną w prawie karnym.

Pewnych problemów może nastroczać natomiast dyferencjacja ograniczeń administracyjnoprawnych i tych przewidzianych w nowo wyodrębnionych dziedzi-

⁹ *Ibidem*, s. 102–103.

¹⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 14.

nach prawa o charakterze kompleksowym, jak np. prawo ochrony środowiska, prawo publiczne gospodarcze czy prawo rolne. Z uwagi na kompleksowy charakter tych dyscyplin, ograniczenia prawa własności nieruchomości w nich przewidziane będą również uwzględniane w niniejszej pracy, o ile nie można im przypisać charakteru prywatnoprawnego lub prawnokarnego.

Podsumowując powyższe, można powiedzieć, że przyjęte w niniejszej pracy kryteria dyferencjacji administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości sprowadzają się do (pierwszoplanowego) kryterium charakteru interesu pozwalającego na wyodrębnienie ograniczeń publicznoprawnych oraz do kryterium metody regulacji. To drugie jest przede wszystkim użyteczne w przypadku ograniczeń przybierających formę aktu administracyjnego. Natomiast w odniesieniu do ograniczeń wynikających bezpośrednio z aktów normatywnych, zwłaszcza rangi ustawowej, bardziej przydatne jest kryterium interesu. Niemniej jednak stwierdzenie, które z ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w ustawach są ograniczeniami o charakterze administracyjnoprawnym, a które – ograniczeniami o charakterze cywilnoprawnym, może niekiedy nastęrczać wątpliwości.

W ramach tradycyjnego podziału prawa administracyjnego na trzy segmenty: prawo ustrojowe, proceduralne i materialne – administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości wypada zaliczyć do tego ostatniego. Wprawdzie stworzenie definicji materialnego prawa administracyjnego, podobnie jak definicji prawa administracyjnego w ogóle, nie jest zadaniem łatwym, to jednak w doktrynie podaje się pewne cechy charakterystyczne tego prawa. Przede wszystkim odnotować trzeba, że normy materialnego prawa administracyjnego zawarte są tylko w aktach o charakterze źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Adresatami tych norm są jednostki – określane jako podmioty administrowane – tj. osoby fizyczne, osoby prawne czy też jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, ale wyposażone w zdolność prawną, które znajdują się w sferze zewnętrznej administracji, to znaczy nie są podporządkowane organizacyjnie ani służbowo organom administracji publicznej. Normy te mogą przy tym określać sytuację prawną tych podmiotów albo bezpośrednio, albo mogą wymagać konkretyzacji w drodze aktów indywidualnych, zasadniczo wydawanych przez organy administracji publicznej, względnie inne podmioty administrujące. Normy materialnego prawa administracyjnego przyznają prawa lub nakładają obowiązki na podmioty administrowane, określając jednocześnie przesłanki ziszczenia się tych praw i obowiązków. Wyznaczając sytuację prawną podmiotów administrowanych, normy materialnego prawa administracyjnego oddziałują też na zachowanie samej administracji, determinują jej działanie, a zwłaszcza – wskazują, jak dalece administracja może ingerować w sferę praw i wolności jednostki (w tym prawa własności)¹¹. Nadto jako cechę

11 J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa 2012, s. 28–30.

norm materialnego prawa administracyjnego wymienia się też ich jednostronny, bezwzględnie obowiązujący charakter. Sytuacja prawna adresata normy (podmiotu administrowanego) wyznaczana jest bądź to już przez samą normę, bądź w drodze władczego aktu jej stosowania – przede wszystkim poprzez wydanie aktu administracyjnego, rzadziej w drodze czynności materialno-technicznej. W każdym przypadku norma jest bezwzględnie wiążąca¹².

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można wyodrębnić dwie zasadnicze kategorie administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości: ograniczenia realizowane bezpośrednio i ograniczenia realizowane pośrednio. Z administracyjnoprawnymi ograniczeniami prawa własności nieruchomości realizowanymi bezpośrednio mamy do czynienia wtedy, gdy norma prawna, mieszcząca się w obszarze prawa administracyjnego, wprost wyznacza sytuację prawną właściciela nieruchomości poprzez nałożenie na niego obowiązków uszczuplających zakres swobody w korzystaniu z nieruchomości bądź rozporządzaniu nią, bez potrzeby konkretyzacji tych obowiązków w drodze aktu indywidualnego. Akt taki może być wprowadzicie wydany, ale albo będzie on miał charakter deklaratoryjny (potwierdzający jedynie w sposób prawnie wiążący to, co istnieje z mocy samego prawa), albo będzie w jakiś sposób modyfikował sytuację prawną adresata w stosunku do tego, co wynika z mocy samego prawa. Druga grupa administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości, tj. ograniczenia realizowane pośrednio, to takie, które wymagają konkretyzacji w drodze aktów indywidualnych, wydawanych przez organy administrujące, przy czym norma prawna może albo nakładać na organ obowiązek wydania takiego aktu, albo jedynie go do tego uprawniać. Ten podział administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości przyjęto w niniejszej pracy jako zasadniczy. Wynika to również z tego, że podział ten pokrywa się podziałem ograniczeń prawa własności nieruchomości na podstawie kryterium prawnej formy ograniczenia. W odniesieniu do ograniczeń realizowanych bezpośrednio formą tą będzie akt normatywny. Ograniczenia te zawarte są w ustawach, a także w aktach normatywnych mających charakter źródeł prawa powszechnie obowiązującego, wydawanych na podstawie ustaw, tj. rozporządzeniach i aktach prawa miejscowego. Natomiast formą ograniczeń realizowanych pośrednio jest akt administracyjny. Pewne znaczenie mogą tu też odgrywać inne prawne formy działania administracji publicznej, przede wszystkim czynności materialno-techniczne.

W literaturze¹³ podnosi się, że konkretyzacja uprawnień czy obowiązków przewidzianych w normach materialnego prawa administracyjnego może być dokonana w drodze czynności materialno-technicznej, jaką jest np. wpis do urzędowego rejestru. Należy tu jednak zwrócić uwagę na istotną różnicę pomiędzy konkretyzacją normy w drodze aktu administracyjnego a konkretyzacją normy

12 *Ibidem*, s. 33.

13 *Ibidem*, s. 32.

w drodze czynności materialno-technicznej. Akt administracyjny ma charakter czynności prawnej. Akt administracyjny (konstytutywny, bo o taki jego rodzaj tu chodzi) zawiera normę konkretną i indywidualną, będącą konkretyzacją normy generalnej i abstrakcyjnej. Bezpośrednio sytuację prawną adresata aktu administracyjnego określa norma zawarta w tym akcie. Natomiast norma zawarta w ustawie, na podstawie której to normy akt administracyjny został wydany, określa sytuację adresata tego aktu pośrednio, niejako za pośrednictwem normy zawartej w akcie administracyjnym. Natomiast czynności materialno-techniczne są faktami prawnymi, które mogą oddziaływać na sytuację prawną jednostki, ale mocą samych faktów. Wpis do urzędowego rejestru, ewidencji itp. nie tworzy nowej normy konkretnej i indywidualnej. Fakt, że dany podmiot został wpisany do urzędowego rejestru, powoduje, że podmiot ten znajduje się w sytuacji, w której spełniona zostaje hipoteza pewnych norm prawnych, jakie mogą być albo realizowane bezpośrednio albo pośrednio. Wpis do urzędowego rejestru (dokonany w formie czynności materialno-technicznej, a nie aktu administracyjnego) nie może więc stanowić ograniczenia prawa własności nieruchomości *per se*. Może być jedynie przesłanką ograniczeń prawa własności nieruchomości (realizowanych bezpośrednio bądź pośrednio). Do ograniczeń prawa własności nieruchomości nie można też zaliczyć czynności materialno-technicznych polegających na faktycznym wkraczaniu na nieruchomość bądź zajmowaniu jej części. Ograniczeniem w takim przypadku będzie nie sama czynność zajmowania nieruchomości (bo jest to czynność faktyczna, a nie prawna), lecz wynikający z normy prawnej obowiązek znoszenia przez właściciela takiego stanu rzeczy (która to norma może być realizowana bezpośrednio bądź pośrednio).

Analiza administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości w niniejszym rozdziale ma na celu nie tylko ich wyliczenie, ale również klasyfikację poprzez wskazanie, jakie instytucje prawa administracyjnego materialnego znajdują tutaj zastosowanie. Pod pojęciem instytucji prawa administracyjnego materialnego rozumie się w doktrynie zespół norm tego prawa. Swoiste cechy tego zespołu norm umożliwiają jego wyodrębnienie. Normy te związane są wspólnym *ratio legis* ich ustanowienia, a także w ten sposób, że mają chronić określone wartości. Do cech instytucji prawa administracyjnego materialnego zalicza się także ich względną trwałość. W odróżnieniu od poszczególnych norm materialnego prawa administracyjnego, nader często zmienianych, instytucje tego prawa wykazują się znaczną trwałością (mimo zmian cząstkowych). Do typowych postaci instytucji prawa administracyjnego materialnego zalicza się m.in. plany, zakazy, nakazy, pozwolenia¹⁴.

Instytucje administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości mają trzy zasadnicze elementy składowe: adresata (podmiot administrowany), którym jest zasadniczo właściciel nieruchomości, przesłanki ich zastosowania

14 Z. Duniewska, *Zakres regulacji...*, s. 178.

(określone, prawnie relewantne okoliczności, stany rzeczy, od których zaistnienia uzależnione jest zastosowanie ograniczenia) oraz treść. Treścią tą jest obowiązek (bądź obowiązki) uszczuplający zakres uprawnień właścicielskich. Może być to zakaz podejmowania działań mieszczących się w uprawnieniach właściciela, np. zakaz korzystania z nieruchomości w określony sposób (co stanowi najczęstszą formę ograniczania prawa własności nieruchomości), zakaz pobierania wszelkich (bądź tylko określonych) pożytków, zakaz zbywania nieruchomości lub jej części itd. Treścią tego ograniczenia może być też nakaz podjęcia określonych działań przez właściciela, mieszczących się w zakresie wykonywania jego prawa własności. Tego rodzaju nakaz ogranicza zasadniczą swobodę właściciela w wyborze sposobu korzystania z przysługującego mu prawa. Skoro właścicielowi nakazane jest czynienie ze swego prawa określonego użytku, to *a contrario* nie może on czynić ze swego prawa innego użytku, który by uniemożliwił mu korzystanie ze swego prawa w sposób prawnie nakazany. Przykładowo, skoro właścicielowi lasu nakazane jest trwale utrzymanie lasu (art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁵), to jednocześnie zakazane mu jest korzystanie ze swej nieruchomości w taki sposób, który by trwale utrzymanie lasu zniweczył – w szczególności zakazane mu jest więc wykarczowanie lasu.

Przyjęty w tym rozdziale podział instytucji administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości opiera się na kryterium ich formy prawnej. Z tego względu wyodrębniono ograniczenia mające formę aktu normatywnego i ograniczenia mające formę aktu administracyjnego. Ograniczenia drugiego typu zostały następnie podzielone na cztery podkategorie, zależnie od treści i skutków prawnych aktu. Nie jest to jedyny możliwy do przeprowadzenia podział administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości. Innym możliwym podziałem jest podział z uwagi na szczegółowe cele wprowadzenia ograniczeń bądź też podział przedmiotowy, odwołujący się do zakresu stosunków i sytuacji społecznych będących przedmiotem regulacji. Podziały te oczywiście nie pokrywają się z klasyfikacją zasadzającą się na kryterium formy prawnej, ograniczenia bowiem podejmowane w danym celu, jakim jest np. ochrona zabytków, przybierają zróżnicowane formy – niektóre wynikają wprost z ustawy, a w przypadku innych mamy do czynienia ze stosowaniem zróżnicowanych aktów administracyjnych. Podobnie ograniczenia związane z określonym przedmiotem, pewnym zakresem aktywności ludzkiej, np. z budownictwem, są wprowadzane w różnych formach prawnych. Wśród administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości można też wyróżnić takie, które przybierają postać strefy specjalnej. W literaturze przedmiotu¹⁶ przyjmuje się, że instytucja ta polega na ustanowieniu szczególnego reżimu administracyjnoprawnego (a nawet, szerzej, publicznoprawnego) obowiązującego na określonym obszarze służącego

15 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 788.

16 L. Zacharko, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012, s. 18.

realizacji celów publicznych. Utworzenie strefy niekoniecznie musi wiązać się z ograniczeniem prawa własności nieruchomości w jej obrębie położonych, choć wiele spośród istniejących stref ma taki charakter. Do ustanowienia strefy specjalnej dochodzi w drodze ustawy bądź aktu normatywnego rangi podustawowej, a niekiedy nawet w drodze aktu administracyjnego.

Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości nie są w żaden sposób skodyfikowane. Wręcz przeciwnie – rozproszone są w wielu aktach normatywnych, ustanowionych w różnym czasie. Różny jest też *ratio legis* ich ustanowienia, zróżnicowane są środki i zakres ograniczeń. Niekiedy ustawodawca wkracza w sferę uprawnień właścicielskich, w niewielkim tylko stopniu je uszczuplając; w innych przypadkach ograniczenia te są znaczne, w dużym stopniu pozbawiając właściciela swobody w korzystaniu z nieruchomości.

3.2. Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości w formie aktu normatywnego

Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości realizowane bezpośrednio, tj. bez wydawania aktu indywidualnego, zawarte są w ustawach bądź aktach podustawowych o charakterze źródeł prawa powszechnie obowiązującego: rozporządzeniach wydanych na podstawie ustawy i celem jej wykonania oraz wydanych na podstawie delegacji ustawowej aktach prawa miejscowego. W przypadku tego rodzaju ograniczeń norma prawna (generalna i abstrakcyjna) określa wszystkie niezbędne elementy ograniczenia, a zatem jego adresata (podmiot administrowany), przesłanki, w których ograniczenie znajdzie zastosowanie, oraz treść tego ograniczenia. Z uwagi na treść można te ograniczenia podzielić na zakazy i nakazy.

Normy bezpośrednio nakładające na właściciela nieruchomości zakazy i nakazy można odnaleźć w ustawach mieszczących się w różnych działach materialnego prawa administracyjnego. Jak się wydaje, w pierwszej kolejności zasługują jednak na uwagę te ustawy, których zakres przedmiotowy dotyczy wyłącznie – lub prawie wyłącznie – nieruchomości.

Rozdział 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*¹⁷ – reguluje obowiązki właścicieli wód oraz obowiązki właścicieli innych nieruchomości. Stosunkowo najszerszy zakres zastosowania ma obowiązek określony w art. 29 ust. 1 tej usta-

¹⁷ T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1121.

wy, zgodnie z którym właściciel nieruchomości gruntowej nie może (o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej) zmieniać stanu wody na gruncie, a zwłaszcza kierunku odpływu znajdującej się na jego gruncie wody opadowej ani kierunku odpływu ze źródeł – ze szkodą dla gruntów sąsiednich, a także odprowadzać wód oraz ścieków na grunty sąsiednie. Nadto na właścicielu gruntu ciąży obowiązek usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie wskutek przypadku lub działania osób trzecich, ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Obowiązki te obciążają więc wszystkich właścicieli nieruchomości gruntowych. Właściciele wód oraz właściciele budowli bądź murów niebędących urządzeniami wodnymi tworzących brzeg wody obciąża obowiązek ich utrzymania (art. 21 ust. 1 i 2). Szczegółowo dalsze obowiązki właścicieli śródlądowych wód powierzchniowych określa art. 26 prawa wodnego. Do obowiązków tych należy: zapewnienie utrzymywania w należytym stanie technicznym koryt cieków naturalnych oraz kanałów; dbałość o utrzymanie dobrego stanu wód; regulowanie stanu wód lub przepływów w ciekach naturalnych oraz kanałach stosownie do możliwości wynikających ze znajdujących się na nich urządzeń wodnych oraz warunków hydrologicznych; zapewnienie swobodnego spływu wód powodziowych oraz lodów; współudział w odbudowywaniu ekosystemów zdegradowanych przez niewłaściwą eksploatację zasobów wodnych oraz umożliwienie wykonywania obserwacji i pomiarów hydrologiczno-meteorologicznych oraz hydrogeologicznych.

Daleko idące ograniczenia prawa własności nieruchomości wprowadził ustawodawca w stosunku do nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych. Przede wszystkim zakazane jest grodzenie nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywanie lub uniemożliwianie przechodzenia przez ten obszar (art. 27 ust. 1). Oznacza to, że właściciel nieruchomości musi znosić przechodzenie przez jego nieruchomość przez osoby trzecie. Dalsze ograniczenia prawa własności nieruchomości przyległej do powierzchniowych wód publicznych przewiduje art. 28 prawa wodnego. Zgodnie z tym przepisem właściciel takiej nieruchomości jest obowiązany umożliwić dostęp do wody na potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymywaniem wód oraz dla ustawiania znaków żeglugowych lub hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych. Najdalej idące ograniczenie przewidziane jest w art. 28 ust. 2, który stanowi, że właściciel nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem jest obowiązany zapewnić dostęp do wody w sposób umożliwiający to korzystanie, przy czym części nieruchomości umożliwiające dostęp do wody wyznacza wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji. Kluczowe dla ustalenia zakresu przedmiotowego tego ograniczenia jest określenie, które wody objęte są korzystaniem powszechnym. Katalog tych wód zawarty został w art. 34 ust. 1 prawa wodnego. Są to: śródlądowe powierzchniowe wody publiczne, morskie wody wewnętrzne wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wody morza terytorialnego. Należy tu odnotować, że sam nakaz udostępnienia

nieruchomości wynika wprost z ustawy, a decyzja właściwego organu jedynie go dookreśla poprzez wskazanie części nieruchomości, które nakazem będą objęte. Nakaz ten obowiązuje jednak nawet w razie bezczynności organu.

Rozdział 2 Działu III prawa wodnego przewiduje ograniczenia prawa własności nieruchomości położonych na obszarze określonych w tym rozdziale stref ochronnych, tj. strefy ochronnej ujęć wody i obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Strefę ochronną ujęcia wody ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, na wniosek i koszt właściciela ujęcia wody, wskazując zakazy, nakazy, ograniczenia oraz obszary, na których one obowiązują, stosownie do przepisów prawa wodnego (art. 58 ust. 1 tej ustawy). Strefę ochronną ujęcia wody dzieli się na teren ochrony bezpośredniej i pośredniej (art. 52 ust. 2). Zakres ograniczeń prawa własności nieruchomości na obu tych obszarach jest znacząco zróżnicowany. Najsurowsze są ograniczenia obowiązujące na terenie ochrony bezpośredniej, określone w art. 53 prawa wodnego. Ustęp 1 tego przepisu stanowi, iż na terenie ochrony bezpośredniej ujęć wód podziemnych oraz powierzchniowych zabronione jest użytkowanie gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody. Obowiązujące na tym obszarze nakazy wyszczególnił ustawodawca w ust. 2 i 3. I tak, na terenie ochrony bezpośredniej ujęć wód należy: odprowadzać wody opadowe w sposób uniemożliwiający przedostawanie się ich do urządzeń służących do poboru wody; zagospodarować teren zielenią; odprowadzać poza granicę terenu ochrony bezpośredniej ścieki z urządzeń sanitarnych, przeznaczonych do użytku osób zatrudnionych przy obsłudze urządzeń służących do poboru wody; ograniczyć do niezbędnych potrzeb przebywanie osób niezatrudnionych przy obsłudze urządzeń służących do poboru wody (ust. 2). Nadto teren ten należy ogrodzić, a jego granice przebiegające przez wody powierzchniowe oznaczyć za pomocą rozmieszczonych w widocznych miejscach stałych znaków stojących lub pływających; na ogrodzeniu oraz znakach należy umieścić tablice zawierające informacje o ujęciu wody i zakazie wstępu osób nieupoważnionych (ust. 3). W odniesieniu do terenów ochrony pośredniej ustawodawca nie przesądził, jakie zakazy i nakazy mają na nich obowiązywać, lecz jedynie wytyczył zakres możliwych ograniczeń.

Ograniczenia dla konkretnej strefy będą w tym przypadku wynikać z aktu tworzącego tę strefę, tj. z zarządzenia dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Organ ten może wprowadzić ograniczenia przewidziane w art. 54 prawa wodnego. W myśl ust. 1 tego przepisu, na terenach ochrony pośredniej może być zabronione lub ograniczone wykonywanie robót oraz innych czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia, a w szczególności: wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi; rolnicze wykorzystanie ścieków; przechowywanie lub składowanie odpadów promieniotwórczych; stosowanie nawozów oraz środków ochrony roślin; budowa autostrad, dróg oraz torów kolejowych; wykonywanie robót melioracyjnych oraz wykopów ziemnych; lokalizowanie zakładów przemysłowych oraz ferm chowu lub hodowli zwierząt;

lokalizowanie magazynów produktów ropopochodnych oraz innych substancji, a także rurociągów do ich transportu; lokalizowanie składowisk odpadów komunalnych, niebezpiecznych, innych niż niebezpieczne i obojętne oraz obojętnych; mycie pojazdów mechanicznych; urządzenie parkingów, obozowisk oraz kąpielisk; lokalizowanie nowych ujęć wody; lokalizowanie cmentarzy oraz grzebanie zwłok zwierzęcych. Dodatkowo na terenach ochrony pośredniej ujęcia wody podziemnej, oprócz wyżej wymienionych zakazów lub ograniczeń, może być zabronione lub ograniczone wydobywanie kopalin oraz wykonywanie odwodnień budowlanych lub górniczych (art. 52 ust. 2). Natomiast na terenie ochrony pośredniej ujęcia wody powierzchniowej może być dodatkowo zabronione lub ograniczone: lokalizowanie budownictwa mieszkalnego oraz turystycznego; używanie samolotów do przeprowadzania zabiegów rolniczych; urządzenie przyrz kiszonkowych; chów lub hodowla ryb, ich dokarmianie lub zanęcanie; pojenie oraz wypasanie zwierząt; wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu; uprawianie sportów wodnych; użytkowanie statków o napędzie spalinowym (art. 52 ust. 3). Na właścicieli gruntów położonych na terenie ochrony pośredniej może być także nałożony obowiązek stosowania odpowiednich upraw rolnych lub leśnych (art. 52 ust. 4).

Drugą strefę specjalną przewidzianą w rozdz. 2 działu III prawa wodnego, tj. obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych, ustanawia – zgodnie z art. 60 tej ustawy – w drodze aktu prawa miejscowego, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, wskazując zakazy, nakazy lub ograniczenia oraz obszary, na których one obowiązują, stosownie do art. 59 prawa wodnego, który to, w ust. 2, określa możliwe do zastosowania ograniczenia prawa własności nieruchomości. W świetle tego przepisu na obszarach ochronnych można zabronić wznoszenia obiektów budowlanych oraz wykonywania robót lub innych czynności, które mogą spowodować trwałe zanieczyszczenie gruntów lub wód, a w szczególności lokalizowania inwestycji zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Poza tym, zgodnie z art. 77 ust. 1 prawa wodnego właścicieli nieruchomości gruntowych obciąża obowiązek utrzymania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, chyba że urządzenia te są objęte działalnością spółki wodnej (w takiej sytuacji obowiązek obciąża tę spółkę).

Ograniczenia prawa własności nieruchomości związane z zapobieganiem powodzi przewiduje art. 88l ust. 1 prawa wodnego. W myśl tego przepisu, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych, z wyjątkiem dróg rowerowych; sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej

do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk; zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem: robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, budową, przebudową, remontem drogi rowerowej, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie, jak również czynności związanych z wyznaczeniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.

Ograniczenia prawa własności nieruchomości realizowane bezpośrednio przewiduje też ustawa o lasach. Las w rozumieniu tej ustawy jest szczególną kategorią nieruchomości gruntowej. W myśl definicji legalnej z art. 3 tej ustawy lasem jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,1 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków (art. 3 pkt 1). Lasem jest także grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane na potrzeby gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne (art. 3 pkt 2).

Wiele z obowiązków właścicieli lasów wynika bezpośrednio z przepisów ustawy. I tak, w celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów właściciele lasów są obowiązani do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych i podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, a w szczególności do: wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów; zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych; ochrony gleby i wód leśnych (art. 9 ust. 1 ustawy o lasach). Nadto, w myśl art. 13 ust. 1, właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a w szczególności do: zachowania w lasach roślinności leśnej (upraw leśnych) oraz naturalnych bagien i torfowisk; ponownego wprowadzania roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu; pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej; przebudowy drzewostanu, który nie zapewnia osiągnięcia celów gospodarki leśnej, zawartych w planie urządzenia lasu, uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach; racjonalnego użytkowania lasu w sposób trwale zapewniający optymalną realizację wszystkich jego funkcji przez: pozyskiwanie drewna w granicach nie przekraczających możliwości produkcyjnych lasu, pozyskiwanie surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu w sposób zapewniający możliwość ich biologicznego odtwarzania, a także ochronę runa leśnego.

Oprócz właścicieli lasów, ustawa o lasach przewiduje również szczególny obowiązek dla właścicieli innych nieruchomości. Chodzi tu o obowiązek zalesiania.

Sama ustawa o lasach nie przesądza jednak, że na właścicielu danej nieruchomości ciążyć będzie obowiązek zalesiania. Obowiązek taki wchodzi w rachubę w przypadku przeznaczenia nieruchomości do zalesiania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 14 ust. 3 ustawy o lasach). Ustawa o lasach określa jedynie, w art. 14 ust. 2, kategorie gruntów, które mogą być przeznaczone do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Są to: nieużytki, grunty rolne nieprzydatne do produkcji rolnej i grunty rolne nieużytkowane rolniczo oraz inne grunty nadające się do zalesienia, a w szczególności: grunty położone przy źródłiskach rzek lub potoków, na wododziałach, wzdłuż brzegów rzek oraz na obrzeżach jezior i zbiorników wodnych, lotne piaski i wydmy piaszczyste, strome stoki, zbocza, urwiska i zapadliska, hałdy i tereny po wyeksploatowanym piasku, żwirze, torfie i glinie.

Obowiązki właścicieli gruntów rolnych, ograniczające prawo własności tych gruntów, przewiduje również ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁸. W myśl art. 15 ust. 1 tej ustawy na właścicielu gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrehabilitowanych na cele rolne ciąży obowiązek przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie przeciwdziałania erozji i ruchom masowym ziemi. Na właścicielu gruntów, na których znajdują się urządzenia przeciwerozyjne oraz urządzenia melioracji szczegółowych, ciąży obowiązek utrzymywania tych urządzeń w stanie sprawności technicznej (art. 15 ust. 4). Trzeba w tym miejscu odnotować, że art. 15 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zawiera zbędne powtórzenie obowiązku utrzymania urządzeń melioracji szczegółowych, który i tak wynika z art. 77 ust. 1 prawa wodnego (z tym, że przepis ten dotyczy wszystkich gruntów, nie tylko tych, do których znajdują zastosowanie przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Zgodnie z art. 26 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych właściciel gruntu nie może sprzeciwić się wkroczeniu na jego grunt przez osoby przeprowadzające kontrolę przestrzegania przepisów tej ustawy.

Szczególne ograniczenia prawa własności dotyczą nieruchomości – zwłaszcza budynkowych – mających charakter zabytków. Kwestie te reguluje ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁹. Zabytkiem nieruchomym w rozumieniu ustawy może być cała nieruchomość (np. budynek stanowiący odrębną nieruchomość), jej część (a zatem np. budynek, który nie stanowi odrębnej nieruchomości), a nawet zespół nieruchomości (art. 3 pkt 2). Za zabytek w rozumieniu ustawy może być uznany tylko taki obiekt, będący dziełem człowieka lub związany z jego działalnością i stanowiący świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, którego zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1). Właści-

¹⁸ T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1161.

¹⁹ T.jedn. Dz.U. 2014, poz. 1446 ze zm.

ciela zabytku nieruchomego obciąża wynikający wprost z przepisów ustawy obowiązek opieki nad zabytkiem. Zgodnie z art. 5 omawianej ustawy obowiązek ten polega przede wszystkim na zapewnieniu naukowego badania i dokumentowania zabytku; prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku; zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości; popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz o jego znaczeniu dla historii i kultury.

Dopełnieniem tych obowiązków jest przewidziany w art. 28 ustawy wymóg notyfikacji wojewódzkiego konserwatora zabytków o uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku, zagrożeniu dla zabytku i zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku²⁰. Obowiązek ten dotyczy jednak tylko zabytków wpisanych do rejestru lub zabytków znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Właściciel zabytku nieruchomego nie może także sprzeciwić się udostępnieniu nieruchomości organom ochrony zabytków w celu przeprowadzenia badań. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 1 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wojewódzki konserwator zabytków w czasie uzgodnionym z właścicielem lub posiadaczem przedmiotu będącego zabytkiem lub posiadającego cechy zabytku może prowadzić badania tego przedmiotu w miejscu, w którym przedmiot ten się znajduje. Artykuł 30 ust. 1 powołanej ustawy wprost stanowi, że właściciel lub posiadacz zabytku nieruchomego bądź nieruchomości o cechach zabytku jest obowiązany udostępnić ten zabytek bądź nieruchomość wykonawcy badań w celu ich przeprowadzenia. Nadto wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków są uprawnieni do wstępu na teren nieruchomości, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie zniszczenia lub uszkodzenia zabytku (art. 38 ust. 3 pkt 1).

Istotne ograniczenia dotyczą zagospodarowania na cele użytkowe zabytku wpisanego do rejestru zabytków. W myśl art. 25 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zagospodarowanie na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru wymaga posiadania przez jego właściciela lub posiadacza: dokumentacji konserwatorskiej określającej stan zachowania zabytku nieruchomego i możliwości jego adaptacji, z uwzględnieniem historycznej funkcji i wartości tego zabytku; uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu prac konserwatorskich przy zabytku nieruchomym, określającego zakres i sposób ich prowadzenia oraz wskazującego niezbędne do zastosowania materiały i technologie; uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem oraz dalszego korzystania z tego zabytku, z uwzględnieniem wyeksponowania jego wartości. Dodatkowe ograniczenie prawa własności zabytku nieruchomego wpisanego

²⁰ W tym miejscu wymieniam jedynie te obowiązki, wynikające z art. 28 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, które mogą znaleźć zastosowanie do zabytków nieruchomych.

do rejestru wynika z art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w myśl którego starosta, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, może umieszczać na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru znak informujący o tym, iż zabytek ten podlega ochronie.

Artykuł 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²¹ zawiera obszerny katalog zachowań zakazanych na obszarze parków narodowych i rezerwatów przyrody. Zakazy te skierowane są do wszystkich, a zatem również do właścicieli nieruchomości położonych na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody. Zakazy te obejmują m.in. zakaz: budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody (pkt 1); pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkodzenia roślin oraz grzybów (pkt 5); użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody (pkt 6); zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody (pkt 7); niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów (pkt 9); prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (pkt 11); stosowania chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin i nawozów (pkt 12); ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras narciarskich wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody – przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska (pkt 15).

Tak dalece idące ograniczenia prawa własności nieruchomości wydają się naruszać istotę tego prawa. Z tego względu ustawodawca przewidział w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, że utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²². Sytuacja, w której nieruchomość mająca wejść w skład parku narodowego lub rezerwatu przyrody zostaje wywłaszczona, nie budzi wątpliwości konstytucyjnych, albowiem wywłaszczenie odbywa się za odszkodowaniem, zatem spełniony jest wymóg przewidziany w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Nieco bardziej problematyczna z punktu widzenia konstytucyjnego jest sytuacja, gdy właściciel nieruchomości wyraził zgodę na jej włączenie do obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody. Wprawdzie można odwołać się tu do zasady *volenti non fit iniuria*, jednakże brak jest ku temu podstaw konstytucyjnych. Konstytucja nie przewiduje bowiem zgody właściciela jako przesłanki umożli-

21 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 2134 ze zm.

22 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 2147 ze zm.

wiającej odejście od konstytucyjnego zakazu naruszania istoty prawa własności. Z drugiej jednak strony trudno nie zauważyć, że właściciel może swoje prawo ograniczyć poprzez np. ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych czy w drodze czynności obligacyjnych. Może on zresztą nawet całkowicie zrzec się swego prawa. Wszystkie te działania mieszczą się w ramach przysługujących właścicielowi uprawnień. Wydaje się więc zasadne przyjęcie, że również wyrażenie przez właściciela zgody na włączenie jego nieruchomości do parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest pewną formą rozporządzenia nieruchomością i mieści się w zakresie wykonywania prawa własności i co za tym idzie jest konstytucyjnie dopuszczalne.

Szczególne ograniczenia prawa własności nieruchomości dotyczą gruntów pocmentarnych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych²³ użycie terenu cmentarnego po zamknięciu cmentarza na inny cel nie może nastąpić przed upływem 40 lat od dnia ostatniego pochowania zwłok na cmentarzu. Po upływie tego okresu użycie terenu pocmentarnego na inne cele jest możliwe dopiero po uzyskaniu stosownej decyzji, o czym mowa w dalszej części niniejszej pracy.

Ograniczenia prawa własności nieruchomości wynikają również z ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²⁴. Artykuł 4 ust. 1 tej ustawy nakłada na właściciela nieruchomości obowiązki związane z ochroną przeciwpożarową. Właściciel budynku, obiektu budowlanego lub terenu jest obowiązany: przestrzegać przeciwpożarowych wymagań techniczno-budowlanych, instalacyjnych i technologicznych; wyposażyć budynek, obiekt budowlany lub teren w wymagane urządzenia przeciwpożarowe i gaśnice; zapewnić konserwację oraz naprawy urządzeń przeciwpożarowych i gaśnic w sposób gwarantujący ich sprawne i niezawodne funkcjonowanie; zapewnić osobom przebywającym w budynku, obiekcie budowlanym lub na terenie, bezpieczeństwo i możliwość ewakuacji; przygotować budynek, obiekt budowlany lub teren do prowadzenia akcji ratowniczej; zapoznać pracowników z przepisami przeciwpożarowymi; ustalić sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Nadto właściciel, zarządca lub użytkownik budynku, obiektu budowlanego lub terenu, objętych obligatoryjnym stosowaniem systemów sygnalizacji pożarowej wyposażonych w urządzenia sygnalizacyjno-alarmowe w przypadku, gdy w tym budynku, obiekcie budowlanym lub na terenie nie działa jego własna jednostka ratownicza, jest obowiązany połączyć te urządzenia z obiektem komendy Państwowej Straży Pożarnej lub obiektem, wskazanym przez właściwego miejscowo komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej (art. 5). Szczególne ograniczenia prawa własności nieruchomości związane są też z działaniem ratowniczym. Kierujący działaniem ratowniczym może prze-

23 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 912.

24 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 736.

jąc w użytkowanie na czas niezbędny dla działania ratowniczego nieruchomości przydatne w działaniu ratowniczym (art. 25 ust. 2 pkt 3).

Podobny obowiązek czasowego udostępnienia nieruchomości organom władzy publicznej wynika również z ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych²⁵. Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 7 tej ustawy, jeżeli jest to uzasadnione sytuacją na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, kierujący działaniami antyterrorystycznymi, mając na uwadze zapewnienie bezpieczeństwa osób i mienia, może, w zakresie oraz na czas niezbędny do skutecznego prowadzenia działań antyterrorystycznych, żądać nieodpłatnego korzystania z nieruchomości.

Realizowane bezpośrednio ograniczenia prawa własności nieruchomości przewiduje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*²⁶. Artykuł 61 w zw. z art. 5 ust. 2 tej ustawy stanowi, że właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany: utrzymywać i użytkować obiekt w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska, w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, a także zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednio zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

Liczną grupę realizowanych bezpośrednio ograniczeń prawa własności nieruchomości przewiduje ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁷. Artykuł 5 ust. 1 tej ustawy zobowiązuje właścicieli nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku poprzez: wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi); przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości cie-

25 Dz.U., poz. 904 ze zm.

26 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 290 ze zm.

27 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1289.

kłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych (z tym, że przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych); zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 4a omawianej ustawy; gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych; pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi; uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości (przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości), z tym że właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych; realizację innych obowiązków określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Uszczegółowienie tych obowiązków następuje w akcie prawa miejscowego, jakim jest właśnie regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Podstawę do jego wydania stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym akt ten uchwała rada gminy po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

Konstytucyjność obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości poddana była ocenie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 5 listopada 1997 r.²⁸ Trybunał uznał te ograniczenia za konstytucyjne. Zasadniczo Trybunał odwołał się do argumentów historycznych (tego rodzaju obowiązek właścicieli ma już długi rodowód) i porównawczych (analogiczny obowiązek istnieje w innych państwach europejskich). Trybunał nie dopatrywał się tutaj naruszenia zasady proporcjonalności, stwierdzając, że wprowadzenie tego obowiązku „jest niezbędne dla zapewnienia właściwej ochrony interesu publicznego, który miał na względzie ustawodawca. Nie istnieje bowiem równie efektywny sposób zapewnienia porządku, jak nałożenie obowiązku na właścicieli nieruchomości”.

Ograniczenia prawa własności nieruchomości o podobnym charakterze wprowadza ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²⁹. Artykuł 22 ust. 1 tej ustawy przewiduje, że właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należytych stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, a w szczególności: prowadzić prawidłową gospodarkę odpadami

28 Sygn. akt K 22/97, OTK 1997/3-4/41.

29 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1866 ze zm.

i ściekami; zwalczać gryzonie, insekty i szkodniki; usuwać padłe zwierzęta oraz odchody zwierząt z nieruchomości. Ponadto w rozporządzeniu w przedmiocie wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii można ustanowić nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi (art. 46 ust. 4 pkt 6). Stosownie do postanowień art. 46 ust. 1 i 2 omawianej ustawy organem właściwym do wydania tego rozporządzenia jest bądź wojewoda, bądź minister właściwy do spraw zdrowia działający w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej.

Ograniczenia prawa własności nieruchomości położonych na obszarach ochrony uzdrowiskowej reguluje ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych³⁰. Zgodnie z art. 42 ust. 2 tej ustawy Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, nadaje danemu obszarowi status uzdrowiska albo status obszaru ochrony uzdrowiskowej, określając nazwę uzdrowiska albo nazwę obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz granice obszaru uzdrowiska albo granice obszaru ochrony uzdrowiskowej z uwzględnieniem właściwości leczniczych występujących na tym obszarze naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu. Na tak wyznaczonym obszarze uzdrowiska lub obszarze ochrony uzdrowiskowej wydziela się – stosownie do postanowień art. 38 omawianej ustawy – trzy rodzaje stref ochrony uzdrowiskowej, oznaczone literami „A”, „B” i „C” o zróżnicowanym zakresie ochrony. Artykuł 38a ustawy określa zakazy, jakie obowiązują w tych strefach ochrony uzdrowiskowej. Zakazy te obowiązują wszystkich, niemniej jednak część z nich odnosi się ściśle do sposobu zabudowy i zagospodarowania nieruchomości gruntowych i jako takie stanowią ograniczenie prawa własności nieruchomości wynikające wprost z przepisów ustawy.

Daleko idące ograniczenia dotyczą zwłaszcza zabudowy nieruchomości gruntowych położonych w strefie „A”. Ograniczenia te określa art. 38a ust. 1 pkt 1. I tak, w strefie „A” ochrony uzdrowiskowej zabrania się budowy (w rozumieniu przepisów prawa budowlanego) następujących obiektów: zakładów przemysłowych, budynków mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych, garaży wolno stojących, obiektów handlowych o powierzchni użytkowania większej niż 400 m², stacji paliw oraz punktów dystrybucji produktów naftowych, autostrad i dróg ekspresowych, parkingów naziemnych o liczbie miejsc postojowych większej niż 15% miejsc noclegowych w szpitalach uzdrowiskowych, sanatoriach uzdrowiskowych i pensjonatach, nie większej jednak niż 30 miejsc postojowych oraz parkingów naziemnych przed obiektami usługowymi o liczbie miejsc postojowych nie większej niż 10, stacji bazowych telefonii ruchomej, stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych, stacji radiolokacyjnych i innych emitujących fale elektromagnetyczne, z wyłączeniem urządzeń łączności na potrzeby służb bezpieczeństwa publicznego

30 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1056.

i ratownictwa (z zastrzeżeniem że urządzenia te będą oddziaływały na środowisko polami elektromagnetycznymi o poziomie nie wyższym niż określone dla strefy „B”), obiektów budowlanych mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, zapór piętrzących wodę na rzekach oraz elektrowni wodnych i wiatrowych. Nadto w strefie „A” ustawodawca ustanowił m.in. zakaz prowadzenia działalności rolniczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³¹ (art. 38a ust. 1 pkt 5), zakaz wyrębu drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych (pkt 10 tego przepisu) oraz zakaz prowadzenia robót melioracyjnych i innych działań powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych (pkt 11).

Mniejszy zakres mają ograniczenia prawa własności nieruchomości położonych w strefach ochrony uzdrowiskowej oznaczonych literami „B” i „C”. Ograniczenia te ustawodawca określił odpowiednio w art. 38a ust. 2 i 3. W strefie ochrony uzdrowiskowej „B” zakazana jest budowa: zakładów przemysłowych (zakaz ten obowiązuje również w strefie „C”), obiektów handlowych o powierzchni użytkowania większej niż 400 m², stacji paliw (ale tylko położonych bliżej niż 500 m od granicy strefy „A” ochrony uzdrowiskowej), urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne, będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³², oddziałujących na strefę „A” ochrony uzdrowiskowej polami elektromagnetycznymi o poziomach wyższych niż dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych – charakteryzowane przez dopuszczalne wartości parametrów fizycznych – dla miejsc dostępnych dla ludności, określone na podstawie art. 122 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*³³ oraz parkingów naziemnych o liczbie miejsc postojowych powyżej 50, z wyjątkiem podziemnych i naziemnych parkingów wielopoziomowych. Ponadto zarówno w strefie „B”, jak i w strefie „C” obowiązuje m.in. zakaz wyrębu drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych i wyrębu określonego w planie urządzenia lasu oraz zakaz prowadzenia robót melioracyjnych i innych działań powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych.

We wszystkich trzech strefach ochrony uzdrowiskowej obowiązuje zakaz prowadzenia działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu. W odniesieniu do strefy „A” podstawą prawną obowiązywania tego zakazu jest art. 38a ust. 1 pkt 12 omawianej ustawy. W odniesieniu do strefy „B” zakaz ten wynika z art. 38a ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 38a ust. 1 pkt 12, natomiast w odniesieniu do strefy „C” – z art. 38 ust. 3 w zw. z art. 38a ust. 1 pkt 12.

31 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1221.

32 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 353 ze zm.

33 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 519 ze zm.

Ograniczenia prawa własności nieruchomości określone w art. 38a ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych mają więc daleko idący charakter, w znacznej mierze krępują możliwość korzystania z nieruchomości. Zasadne wydaje się postawienie pytania o konstytucyjność tych ograniczeń. Ponieważ mamy tu do czynienia z wprowadzeniem ograniczeń prawa własności nieruchomości na pewnym, wyodrębnionym obszarze, konieczne staje się ustalenie, czy ograniczenia te są zgodne z zasadą proporcjonalności w jej aspekcie przestrzennym. Innymi słowy, nie wystarczy jedynie wskazanie, jakie konstytucyjne wartości mają być chronione poprzez ustanowienie tych zakazów, ale potrzebne jest również wykazanie, że wartości te wymagają szczególnej ochrony na danym obszarze (tj. na obszarze strefy ochrony uzdrowiskowej), skoro ustawodawca tylko tam taką ochronę przewidział. To samo dotyczy zresztą wszelkich ograniczeń prawa własności nieruchomości obowiązujących tylko na specjalnie, prawnie ustanowionym obszarze (w strefie specjalnej), np. ograniczeń obowiązujących na obszarze rezerwatów przyrody. W przypadku tych ostatnich dość łatwo jednak wskazać, że są one uzasadnione konstytucyjną wartością, jaką jest ochrona środowiska na obszarze szczególnie cennym przyrodniczo (i z tego względu ograniczenia te obowiązują właśnie na tym tylko obszarze, a nie gdzie indziej). Kluczowe znaczenie dla oceny konstytucyjności ograniczeń ma więc ustalenie wymogów, jakie musi spełniać obszar, na którym szczególny reżim prawny ma zostać ustanowiony.

Tego rodzaju wymogi dla obszarów ochrony uzdrowiskowej określił ustawodawca w art. 34 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych. Zgodnie z tym przepisem status obszaru ochrony uzdrowiskowej może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie następujące warunki: posiada złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych na zasadach określonych w ustawie; posiada klimat o właściwościach leczniczych potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie; spełnia określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska; posiada infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego, a także prowadzi gospodarkę odpadami. Te same warunki – a także jeden dodatkowy (określony w art. 34 ust. 2 pkt 4, tj. istnienie na tym obszarze zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego przygotowanych do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego) – muszą być spełnione, aby obszar mógł uzyskać status uzdrowiska. A zatem obszary ochrony uzdrowiskowej „A”, „B” i „C” mogą być utworzone tylko na terenach o szczególnych właściwościach środowiskowych. Ochrona tych szczególnych właściwości środowiska naturalnego może uzasadniać wprowadzanie tam ograniczeń prawa własności nieruchomości.

Osobną kwestią jest natomiast to, jak daleko idące mogą być te ograniczenia. Zgodnie z zasadą proporcjonalności ograniczenia powinny być przydatne i konieczne dla ochrony danej wartości (w tym przypadku – ochrony szczególnego

środowiska obszaru uzdrowiskowego), a także powinny być adekwatnie dobrane w stosunku do stopnia zagrożenia wartości chronionej. Odwołując się do analogii z ustawą o ochronie przyrody, należy zauważyć że również dla ograniczeń związanych z ochroną obszarów uzdrowiskowych ustawodawca wprowadził gradację intensywności ochrony poprzez wyróżnienie stref „A”, „B” i „C” o coraz słabszej ochronie. Sam fakt istnienia takiej gradacji nie przesądza jednak, iż zachowana jest zasada proporcjonalności. Trzeba tu bowiem stwierdzić, czy ograniczenia są istotnie przydatne, konieczne i proporcjonalne, zwłaszcza w odniesieniu do najdalej idących ograniczeń. Ograniczenia te są zapewne przydatne i nawet konieczne dla niezakłóconego prowadzenia działalności zakładów uzdrowiskowych, ale przecież prowadzenie takiej działalności nie jest jedną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Kwestią dyskusyjną pozostaje natomiast to, czy wszystkie te ograniczenia – a zwłaszcza np. zakaz budowy budynków mieszkalnych – rzeczywiście są niezbędne dla ochrony szczególnego środowiska naturalnego uzdrowisk.

Daleko idące ograniczenia prawa własności nieruchomości wprowadził ustawodawca na terenie Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej. Te strefy specjalne uregulowane zostały w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady³⁴. Zgodnie z art. 2 tej ustawy Pomnikami Zagłady są tereny, na których są położone: Pomnik Męczeństwa w Oświęcimiu, Pomnik Męczeństwa na Majdanku, Muzeum „Stutthof” w Sztutowie, Muzeum Gross-Rosen w Rogoźnicy, Mauzoleum Walki i Męczeństwa w Treblince, Muzeum Martyrologiczne – Obóz w Chełmnie nad Nerem, Muzeum Byłego Obozu Zagłady w Sobiborze, były Obóz Zagłady w Bełżcu. Wokół Pomnika Zagłady ustanawia się strefę ochronną (art. 3 ust. 1). Strefę ochronną stanowi pas gruntu o szerokości nie większej niż 100 m od granic Pomnika Zagłady (art. 3 ust. 2). Na podstawie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 3 omawianej ustawy obszary poszczególnych Pomników Zagłady oraz obszary i granice ich stref ochronnych wyznacza minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w drodze rozporządzenia. Kluczowe znaczenie dla ograniczeń prawa własności nieruchomości na terenie tej strefy specjalnej, jaką jest Pomnik Zagłady i jego strefa ochronna, ma art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Przepis ten stanowi, że zabrania się budowy obiektów budowlanych, tymczasowych obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych na terenie Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej, z wyjątkiem obiektów i urządzeń niezbędnych do zabezpieczenia Pomnika Zagłady przed zniszczeniem lub uszkodzeniem oraz zapewnienia porządku i czystości na jego terenie, stałej konserwacji, oznakowania jego granic albo granic strefy ochronnej lub niezbędnej obsługi osób odwiedzających ten Pomnik.

Wymienione wyżej ograniczenia prawa własności nieruchomości polegają przede wszystkim (z paroma wyjątkami) na tym, że właściciel ograniczony jest

34 T.jedn. Dz.U. 2015, poz. 2120.

w swobodzie korzystania z nieruchomości. Istnieje jednak wiele ograniczeń ustawowych polegających na nakazie znoszenia przez właściciela nieruchomości działań innych podmiotów, które to działania w przeciwnym razie należałoby uznać za naruszające prawo własności nieruchomości. Ustawy przyznają wielu podmiotom prawo wstępu na nieruchomość, a nawet podejmowania na niej innych działań. Nie zawsze tego rodzaju ograniczenia można zaliczyć do prawa administracyjnego materialnego. Mogą one wynikać także z innych gałęzi prawa.

Przykłady sytuacji, gdy prawo administracyjne materialne przyznaje określonym podmiotom uprawnienie do wkraczania na cudzą nieruchomość, wymieniono już powyżej. Dalszych przykładów dostarczają tu m.in. prawo budowlane, ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej³⁵, ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³⁶, ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej³⁷, ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin³⁸, ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – *Prawo pocztowe*⁴⁰, ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴¹ oraz ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁴². Artykuł 81a ust. 1 pkt 1 i 2 prawa budowlanego stanowi, że organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia mają prawo wstępu do obiektu budowlanego oraz na teren budowy i zakładu pracy. Artykuł 17 ust. 1 ustawy o Inspekcji Handlowej przewiduje, że inspektor Inspekcji Handlowej jest uprawniony do wstępu oraz poruszania się w obiektach, pomieszczeniach i na terenie jednostki kontrolowanej za okazaniem legitymacji służbowej, bez obowiązku uzyskiwania przepustki przewidzianej w regulaminie wewnętrznym, oraz nie podlega rewizji osobistej. Nadto upoważnieni pracownicy Inspekcji Handlowej lub Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów są, w toku postępowania prowadzonego przed prezesem tego urzędu, uprawnieni do wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń kontrolowanego (art. 105b ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Z kolei art. 25 pkt 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej stanowi, że państwowy inspektor sanitarny lub Główny Inspektor Sanitarny w związku z wykonywaną kontrolą ma prawo wstępu na terenie miast i wsi do zakładów pracy oraz wszystkich pomieszczeń i urządzeń wchodzących w ich skład, do obiektów użyteczności publicznej, obiektów handlowych, ogrodów działkowych i nieruchomości oraz wszystkich pomieszczeń wchodzących w ich skład, a także do obiektów

35 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1063.

36 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 229 ze zm.

37 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1261.

38 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 2041 ze zm.

39 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 524.

40 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1113 ze zm.

41 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1829 ze zm.

42 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 660.

związanych ze środkami transportu i obiektów będących w trakcie budowy. Natomiast art. 92 ust. 1 pkt ustawy o ochronie roślin stanowi, że Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, wojewódzcy inspektorzy ochrony roślin i nasiennictwa oraz ich zastępcy, a także państwowi inspektorzy są uprawnieni do: wstępu na wszystkie grunty, w tym leśne, oraz do wszelkich pomieszczeń, środków transportu i obiektów, w których są lub były uprawiane, wytwarzane, przewożone lub przechowywane rośliny, produkty roślinne lub przedmioty, a także środki ochrony roślin, materiał siewny i sprzęt przeznaczony do stosowania środków ochrony roślin, oraz na teren portów, przystani, lotnisk, stacji kolejowych, placówek pocztowych, przejść granicznych, w celu przeprowadzenia kontroli wynikających z przepisów ustawy, z przepisów o środkach ochrony roślin i przepisów o nasiennictwie.

Artykuł 29 pkt 2 lit. a ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przyznaje upoważnionym przedstawicielom Najwyższej Izby Kontroli prawo do swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych. Artykuł 123 ust. 1 pkt 2 prawa pocztowego przyznaje pracownikom Urzędu Komunikacji Elektronicznej prawo do związanego z zakresem kontroli wstępu do obiektów i nieruchomości oraz pomieszczeń kontrolowanej jednostki. Artykuł 57 ust. 2 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przyznaje osobom upoważnionym przez organ koncesyjny do dokonywania kontroli prawo wstępu na teren nieruchomości, obiektu, lokalu lub ich części, gdzie jest wykonywana działalność gospodarcza objęta koncesją, w dniach i w godzinach, w których ta działalność jest wykonywana lub powinna być wykonywana. Z kolei art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej stanowi, że na gruntach położonych w pasie drogi granicznej Straż Graniczna może wykonywać czynności związane z oznakowaniem i ochroną granicy państwowej oraz budową urządzeń służących tej ochronie, a właściciele lub użytkownicy tych gruntów są obowiązani do umożliwienia wykonywania tych czynności. Nadto w myśl ust. 2 tego przepisu ze względów technicznych dopuszcza się budowanie urządzeń służących ochronie granicy państwowej także poza pasem drogi granicznej.

Powołane powyżej przepisy ustaw przewidują uprawnienia do wkraczania na nieruchomość dla funkcjonariuszy publicznych. Prawo administracyjne może jednak przyznawać takie uprawnienie (tym samym ograniczając prawo własności nieruchomości) innym osobom. I tak w myśl art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*⁴³ osobom upoważnionym przez przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii przysługuje prawo wstępu na teren nieruchomości lub do pomieszczeń, gdzie jest przeprowadzana kontrola legalności pobierania paliw lub energii, kontrola układów pomiarowo-rozliczeniowych, dotrzymania zawartych umów oraz prawidłowości rozliczeń, o ile przepisy innych ustaw nie stanowią inaczej. Analogiczne ograniczenia prawa własności nieruchomości

43 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 220 ze zm.

przewiduje ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴⁴. Artykuł 7 tej ustawy przewiduje, że osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia, mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego należących do osób, z którymi przedsiębiorstwo to zawarło umowę o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, w celu: zainstalowania lub demontażu wodomierza głównego; przeprowadzenia kontroli urządzenia pomiarowego, wodomierza głównego lub wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych i dokonania odczytu ich wskazań oraz dokonania badań i pomiarów; przeprowadzenia przeglądów i napraw urządzeń posiadanych przez to przedsiębiorstwo; sprawdzenia ilości i jakości ścieków wprowadzanych do sieci; odcięcia przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego lub założenia plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczanie wody do lokalu, a jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków tak stanowi, to również w celu usunięcia awarii przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego. Dyskusyjny jest w tym przypadku administracyjnoprawny charakter tych ograniczeń. Za ich publicznoprawnym charakterem opowiada się T. Woś⁴⁵. Można je jednak również uznać za element stosunku obligacyjnego; w takim ujęciu miałyby one charakter prywatnoprawny. Przemawia za tym również fakt, że służą one raczej ochronie interesu przedsiębiorcy prowadzącego określoną działalność, niż ochronie interesu publicznego.

Charakter administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności nieruchomości ma natomiast ograniczenie przewidziane w art. 139 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – *Prawo telekomunikacyjne*⁴⁶. W świetle tego przepisu przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany umożliwić innym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym, podmiotom, o których mowa w art. 4 tej ustawy, oraz jednostkom samorządu terytorialnego wykonującym działalność, o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁴⁷, dostęp do infrastruktury telekomunikacyjnej i nieruchomości, w tym do budynku, polegający na: współkorzystaniu z infrastruktury telekomunikacyjnej i nieruchomości, w tym zapewnianiu określonych elementów tej infrastruktury, kolokacji oraz umożliwianiu zakładania, eksploatacji i konserwacji urządzeń telekomunikacyjnych, przyłączy telekomunikacyjnych, instalacji telekomunikacyjnej budynku i innych elementów infrastruktury telekomunikacyjnej, a także nadzoru nad nimi (jeżeli wykonanie tych czynności bez uzyskania dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej i nieruchomości jest niemożliwe lub niecelowe z punktu widzenia planowania przestrzennego, zdrowia publicznego, ochrony środowiska

44 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 328.

45 T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010, s. 138–140.

46 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1489 ze zm.

47 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1537 ze zm.

lub bezpieczeństwa i porządku publicznego bądź przedsiębiorca telekomunikacyjny na podstawie przepisów prawa, wyroku sądu lub decyzji miał prawo umieszczenia tej infrastruktury telekomunikacyjnej na nieruchomości, nad nią lub pod nią); współkorzystaniu z kabli telekomunikacyjnych w budynku aż do zlokalizowanego w budynku lub poza nim punktu ich połączenia z publiczną siecią telekomunikacyjną, w tym udostępnianiu całości lub części kabla, w szczególności włókna światłowodowego (jeżeli powielenie infrastruktury telekomunikacyjnej byłoby ekonomicznie nieopłacalne lub technicznie niemożliwe, przedsiębiorca telekomunikacyjny jest właścicielem tej infrastruktury telekomunikacyjnej lub na podstawie przepisów prawa, wyroku sądu lub decyzji miał prawo jej umieszczenia na nieruchomości, nad nią lub pod nią); możliwości korzystania z instalacji telekomunikacyjnej budynku (jeżeli powielenie infrastruktury telekomunikacyjnej byłoby ekonomicznie nieopłacalne lub technicznie niemożliwe) oraz punktu połączenia instalacji telekomunikacyjnej budynku z publiczną siecią telekomunikacyjną.

Dostęp ten możliwy jest jednak tylko w celu realizacji szybkiej sieci telekomunikacyjnej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (art. 139 ust. 1 *in fine* prawa telekomunikacyjnego). Podmioty wymienione w art. 4 prawa telekomunikacyjnego, którym przysługuje prawo wstępu na nieruchomości przedsiębiorcy telekomunikacyjnego na warunkach określonych w art. 139 ust. 1, to: komórki organizacyjne i jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane, komórki organizacyjne i jednostki organizacyjne podległe ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej lub przez niego nadzorowane oraz organy i jednostki organizacyjne nadzorowane lub podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, komórki organizacyjne i jednostki organizacyjne podległe ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej lub przez niego nadzorowane, organy i jednostki organizacyjne podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz jednostki organizacyjne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w odniesieniu do sieci telekomunikacyjnej eksploatowanej przez te organy i jednostki na potrzeby Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu i administracji rządowej, jednostki sił zbrojnych obcych państw oraz jednostki organizacyjne innych zagranicznych organów państwowych, przebywające czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umów, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, jednostki organizacyjne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, jednostki organizacyjne podległe ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, misje dyplomatyczne, urzędy konsularne, zagraniczne misje specjalne oraz przedstawicielstwa organizacji międzynarodowych, korzystające z przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów i zwyczajów międzynarodowych, mające swe siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jednostki organizacyjne Służby Więziennej oraz jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej.

Artykuł 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*⁴⁸ przewiduje, że osoby wykonujące prace geodezyjne i kartograficzne mają prawo wstępu na grunt i do obiektów budowlanych oraz dokonywania niezbędnych czynności związanych z wykonywanymi pracami, a także prawo: dokonywania przecinek drzew i krzewów, niezbędnych do wykonania prac geodezyjnych (pkt 2 tego przepisu); nieodpłatnego umieszczania na gruntach i obiektach budowlanych znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych oraz urządzeń zabezpieczających te znaki (pkt 3) jak również umieszczania na gruntach i obiektach budowlanych budowli triangulacyjnych (pkt 4). W jednym z komentarzy⁴⁹ do omawianej ustawy podnosi się, że skoro ustawodawca nie określił, czy umieszczenie na nieruchomości budowli triangulacyjnej powinno mieć charakter odpłatny, czy też nieodpłatny, to należy przyjąć, że ma ono charakter odpłatny. Wypada zgodzić się z tym poglądem, choć z nieco innych powodów niż te prezentowane w tym komentarzu. Autor formułuje bowiem – jako zasadę – zakaz domniemania, że ingerencja w prawo własności ma charakter nieodpłatny. Innymi słowy, w każdym przypadku, w którym ustawodawca tego *expressis verbis* nie rozstrzyga, należałoby przyjmować, że ingerencja w prawo własności ma charakter odpłatny.

Pogląd ten nie znajduje jednak oparcia w materiale normatywnym. Analiza istniejących unormowań prowadzi raczej do wniosków przeciwnych. W odniesieniu do niektórych ograniczeń ustawodawca przewiduje wynagrodzenie właściciela – przede wszystkim poprzez przyznanie mu odszkodowania. Do rzadkości należą natomiast przypadki, w których ustawodawca przewiduje *expressis verbis* nieodpłatność ograniczenia prawa własności (tak jak to czyni w art. 13 ust. 1 pkt 3 prawa geodezyjnego i kartograficznego). W większości przypadków brak jest określenia, czy ograniczenie odbywa się za wynagrodzeniem, czy też nie. W takich wypadkach należy przyjąć, jako zasadę, brak odpłatności. Zasadniczo bowiem wszelkie ograniczenia praw i wolności odbywają się bez wynagrodzenia czy też odszkodowania. Wynagrodzenie przysługuje więc albo wtedy, gdy jest wyraźnie przewidziane w ustawie, albo wtedy, gdy za przyjęciem takiej egzegezy przemawiają przyjęte reguły wykładni. W omawianym przypadku kluczowe znaczenie wydaje się mieć zestawienie treści punktów 3 i 4 art. 13 ust. 1 prawa geodezyjnego i kartograficznego. Oba te przepisy dotyczą prawa do umieszczania na nieruchomości określonych obiektów, przy czym tylko pkt 3 normuje kwestie odpłatności. Gdyby przyjąć, że w obu tych przypadkach ustawodawca chciał uregulować kwestię odpłatności tak samo (tj. przewidzieć brak odpłatności), to prowadziłoby to do wniosku, że słowo „nieodpłatnego” w pkt. 3 jest zbędne. Dodatkowym argumentem przemawiającym za tym, że umieszczenie na nieruchomości

48 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1629 ze zm.

49 G. Lang, *Rozdział 3. Prace geodezyjne i kartograficzne* [w:] J. Lang, J. Maćkowiak, E. Stefańska (red.), *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz LEX*, Warszawa 2013, s. 158–159.

budowli triangulacyjnej ma charakter odpłatny jest to, że mamy tu do czynienia z ograniczeniem prawa własności nieruchomości z pogranicza prawa cywilnego i administracyjnego. Omawiane ograniczenie ustanowione jest na rzecz przedsiębiorcy wykonującego działalność, w ramach której prowadzi się prace geodezyjne i kartograficzne. Służy więc ochronie jego interesu, choć z drugiej strony – również ochronie interesu publicznego, ponieważ w interesie publicznym leży gromadzenie danych geodezyjnych i kartograficznych.

Korelatem uprawnień określonych w art. 13 ust. 1 prawa geodezyjnego i kartograficznego są obowiązki właściciela nieruchomości przewidziane w art. 14 tej ustawy. W świetle tego przepisu właściciel lub inna osoba władająca nieruchomością są obowiązani umożliwić podmiotom i jednostkom organizacyjnym prowadzącym prace geodezyjne i kartograficzne wykonywanie tych prac. Nadto właściciel lub inna osoba władająca nieruchomością, na której znajdują się znaki geodezyjne, urządzenia zabezpieczające te znaki oraz budowle triangulacyjne, są obowiązani nie dokonywać czynności powodujących ich zniszczenie, uszkodzenie lub przemieszczenie oraz niezwłocznie zawiadomić właściwego starostę o ich zniszczeniu, uszkodzeniu, przemieszczeniu lub zagrożeniu przez nie bezpieczeństwem życia lub mienia (art. 15 ust. 3).

Ograniczenie prawa własności nieruchomości o podobnym charakterze przewiduje art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵⁰, zgodnie z którym zarządy dróg mają prawo do: wstępu na grunty przyległe do pasa drogowego, jeżeli jest to niezbędne do wykonywania czynności związanych z utrzymaniem i ochroną dróg; urządzania czasowego przejazdu przez grunty przyległe do pasa drogowego w razie przerwy w komunikacji na drodze, a także ustawiania na gruntach przyległych do pasa drogowego zasłon przeciwnieźnych.

Szczególne ograniczenie prawa własności nieruchomości wynika z przepisów ustawy z dnia 13 października 1995 r. – *Prawo łowieckie*⁵¹. Ustawa ta przewiduje tworzenie specjalnych obszarów, na których prowadzona jest gospodarka łowiecka, tj. obwodów łowieckich. Artykuł 23 ust. 1 prawa łowieckiego określa obwód łowiecki jako obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami, nie mniejszy niż trzy tysiące hektarów, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa. Jak zauważa się w literaturze⁵², przy podziale na obwody łowieckie bez znaczenia są kwestie własności nieruchomości objętych obwodem łowieckim, co oznacza, że w jego skład mogą wchodzić również nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa. W literaturze przyjmuje się zatem, że osoba uprawniona do polowania może, w ramach polowania, wkraczać na grunty wchodzące w skład obwodu łowieckiego nawet bez zgody właściciela i to niez-

50 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1440 ze zm.

51 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1295.

52 W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz. Wydanie II powtórnie zaktualizowane*, Difin 2008, s. 130.

leżnie od tego, kto jest tym właścicielem. Kwestia wkraczania na cudze grunty nie jest jednak uregulowana *expressis verbis* w prawie łowieckim. Wyłaniają się tu dwa zasadnicze problemy. Po pierwsze, czy rzeczywiście można z przepisów prawa łowieckiego wyinterpretować takie uprawnienie osób prowadzących polowanie, a jeżeli tak, to czy jest ono zgodne z Konstytucją RP. Kluczowe jest tutaj pytanie, czy uprawnienie do polowania, określone w art. 42 prawa łowieckiego, zawiera w sobie również uprawnienie do wstępu na cudzą nieruchomość niestanowiącą własności Skarbu Państwa bez zgody właściciela tej nieruchomości. W piśmiennictwie⁵³ poświęconym prawu łowieckiemu podnosi się, że za możliwością wyinterpretowania tego ograniczenia przemawiają wykładnia funkcjonalna: ustawodawca, przewidując możliwość włączenia prywatnych gruntów do obwodu łowieckiego, jednocześnie uprawnia osoby prowadzące polowanie do wstępu na te grunty, gdyż w przeciwnym razie włączenie tych gruntów do obwodu łowieckiego nie miałyby sensu. Argument ten budzi jednak pewne wątpliwości. Przede wszystkim należy zauważyć, że ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności powinny być wprost wyrażone w przepisach prawa; nie należy ich domniemywać. Wykładnia prawa łowieckiego powinna być prowadzona przez pryzmat norm konstytucyjnych, w tym konstytucyjnej zasady ochrony własności. Po drugie, nawet jeżeli przyjąć, że z przepisów prawa łowieckiego można wyinterpretować tego rodzaju ograniczenie prawa własności nieruchomości, to budzić może pewne wątpliwości jego oparcie w którejś z wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości uzasadniających ograniczenie prawa własności. W literaturze⁵⁴ wskazuje się w tym kontekście na ochronę środowiska; większy i zwarty obszar obwodu łowieckiego miałby sprzyjać ochronie zwierzyny łownej.

Właściciele (a także posiadacze) gruntów rolnych i leśnych włączonych do obwodu łowieckiego obciąża nadto obowiązek współdziałania z dzierżawcami i zarządcami obwodów łowieckich w zabezpieczaniu gruntów przed szkodami wyrządzanymi w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny, jak również szkód wyrządzonych przy wykonywaniu polowania. Obowiązek ten wynika wprost z art. 47 ust. 1 w zw. z art. 46 prawa łowieckiego.

Kwestia konstytucyjności możliwości włączania do obwodów łowieckich nieruchomości będących własnością prywatną stała się przedmiotem pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął sprawę zainicjowaną tym pytaniem prawnym wyrokiem z dnia 10 lipca 2014 r.⁵⁵ Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z konstytucją przepis art. 27 ust. 1 w zw. z art. 26 prawa łowieckiego. Przepis ten przyznawał sejmikowi województwa kompetencję do podziału województwa na obwody łowieckie oraz do zmiany granic tych obwodów. Trybunał zwrócił uwagę, że właściciel nieruchomości nie

53 *Ibidem*.

54 *Ibidem*, s. 131.

55 Sygn. akt P 19/13, OTK ZU, 7A/2014, poz. 71.

ma żadnych środków prawnych, które pozwoliłyby mu na uczestniczenie w procesie tworzenia obwodu łowieckiego, który miałby obejmować jego nieruchomość; nie ma także żadnych środków prawnych, które umożliwiłyby mu dochodzenie wyłączenia jego nieruchomości z obwodu łowieckiego lub wyłączenie stosowania względem jego nieruchomości niektórych ograniczeń związanych z włączeniem jej do obwodu łowieckiego. Trybunał uznał, że brak takich środków prawnych stanowi naruszenie zasady proporcjonalności *sensu stricto*, a „rozwiązania przyjęte w prawie łowieckim [...] mają charakter paternalistyczny”.

Z uwagi na związanie granicami pytania prawnego Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z konstytucją jedynie przepisu zawierającego normę kompetencyjną. Skutkiem prawnym omawianego orzeczenia jest więc jedynie to, że obecnie nie jest możliwe tworzenie nowych ani zmiana granic już istniejących obwodów łowieckich. Nie uległa natomiast zmianie sytuacja prawna właścicieli nieruchomości już włączonych do obwodów łowieckich utworzonych przed utratą mocy obowiązującej art. 27 ust. 1 prawa łowieckiego.

Wyżej omówione administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości w formie aktu normatywnego wynikały, w większości wypadków, wprost z ustawy. Ograniczenia prawa własności mogą być również zawarte w aktach podustawowych, o ile są to akty prawa powszechnie obowiązującego. Aktem takim, o fundamentalnym znaczeniu dla kształtowania ograniczeń prawa własności nieruchomości, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Podstawę prawną wydania tego aktu stanowi ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁶. Artykuł 4 tej ustawy wyraża zasadę, iż ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jedynie w drodze wyjątku (określonego w ust. 2 tego przepisu) może to nastąpić w drodze aktu indywidualnego. Istotne znaczenie ma art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Ustęp 2 pkt 1 tego przepisu stanowi natomiast, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do 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 interesu osób trzecich. Jak trafnie podnosi się w literaturze⁵⁷, dotyczącej planowania i zagospodarowania przestrzennego użyte w tym przepisie – a także często pojawiające się w samych miejscowych planach

56 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1073.

57 Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 56–57.

zagospodarowania przestrzennego – sformułowania sugerujące, że przyznają one właścicielowi jakieś uprawnienia są mylące. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powiększa sfery uprawnień właściciela nieruchomości, gdyż prawo do zagospodarowania i zabudowy nieruchomości jest składnikiem prawa własności. Jest wręcz przeciwnie. Określenie przeznaczenia terenu, dopuszczalnych sposobów jego zagospodarowania i zabudowy, jakie następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stanowi ograniczenie prawa własności, uszczupla bowiem zakres swobody właściciela w tej mierze. Taka jest właśnie normatywna treść przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawierający część tekstową i graficzną, sporządza wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), natomiast plan uchwała rada gminy (art. 20 ust. 1 omawianej ustawy). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8). Akt ten ma charakter wykonawczy względem ustawy. Cytowany wyżej przepis art. 6 ust. 1 stanowi podstawę ustawową do ograniczania prawa własności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Plan ten jest zresztą aktem wykonawczym w stosunku nie tylko do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale również innych ustaw. Z uwagi na ściśle wykonawczy charakter planu spełniony jest więc konstytucyjny wymóg ustawowej formy ograniczeń prawa własności⁵⁸. Analogiczne uwagi można odnieść do innych, omawianych w tym rozdziale aktów prawa miejscowego.

Treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określił ustawodawca w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pierwszy z tych przepisów wymienia obligatoryjne, drugi zaś fakultatywne elementy planu. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; zasady kształtowania krajobrazu; zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków (w tym krajobrazów kulturowych) oraz dóbr kultury współczesnej; wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych; zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania (w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową) i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiekt-

58 *Ibidem*, s. 61.

tów; granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów jak również stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tak szeroki katalog obligatoryjnych elementów planu miejscowego wskazuje, że akt ten w znaczącym stopniu ogranicza prawo własności nieruchomości. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym⁵⁹ trafnie podnosi się, że ograniczenia zawarte w planie miejscowym nie mogą być interpretowane rozszerzająco. W piśmiennictwie⁶⁰ zauważa się, że w skład planu miejscowego wchodzi dwa rodzaje postanowień: postanowienia szczegółowe określające granice obszarów o danym przeznaczeniu oraz postanowienia ogólne, wyznaczające pewne zasady, kierunki kształtowania ładu przestrzennego.

Określając w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposób wykorzystania terenów oraz warunki ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy czyni użytek z przyznanego jej przez ustawodawcę władztwa planistycznego. Wypada zgodzić się z poczynioną w wyroku z 14 grudnia 2011 r.⁶¹ konstatacją Naczelnego Sądu Administracyjnego, że władztwo to nie oznacza dowolności ingerencji w prawo własności nieruchomości położonych na terenach objętych planem. W szczególności ingerencja ta powinna odpowiadać wymogom konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Ograniczenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie mogą też naruszać istoty prawa własności (taki pogląd wypowiedział Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 6 czerwca 2008 r.⁶²). Ponadto – jak zauważył Wojewódzki Sąd Admini-

59 Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/Wr 250/11, LEX nr 1087019), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 8 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/Kr 611/11, LEX nr 821557) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 stycznia 2009 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1666/08, LEX nr 569171).

60 P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008, s. 108.

61 Sygn. akt II OSK 2062/11, LEX nr 1152132; w kwestii zakresu władztwa planistycznego gminy por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 czerwca 2010 r. (sygn. akt II SA/Gd 631/09, LEX nr 643701) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 czerwca 2010 r. (sygn. akt IV SA/Po 195/10, LEX nr 675147).

62 Sygn. akt II SA/Kr 1349/06, LEX nr 499840.

stracyjny w Gdańsku w wyroku z 15 grudnia 2009 r.⁶³ – rada gminy powinna też przy uchwalaniu planu kierować się, wynikającym z art. 32 ust. 1 Konstytucji, obowiązkiem równego traktowania wszystkich podmiotów prawa przez władze publiczne. Rzecz jasna nie oznacza to, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania muszą być takie same dla wszystkich nieruchomości nim objętych (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 1 lipca 2009 r.⁶⁴).

Aktem prawa miejscowego ograniczającym prawo własności nieruchomości jest również uchwała rady gminy wydawana na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W świetle tego przepisu rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Natomiast w odniesieniu do szyldów w uchwale tej określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność (art. 37a ust. 2). W uchwale wydanej na podstawie art. 37a ust. 1 omawianej ustawy rada gminy może też ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów (art. 37a ust. 3), co stanowi daleko idące ograniczenie prawa własności nieruchomości. Podobnie, jak w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustawodawca wprost wskazał (w art. 37a ust. 4), że omawiana uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego.

Delegacje do wydawania aktów normatywnych związanych z ograniczeniami prawa własności nieruchomości przewiduje ustawa o ochronie przyrody. Wprawdzie wykaz parków narodowych zawarty jest bezpośrednio w załączniku do ustawy o ochronie przyrody (o czym stanowi art. 8a ust. 2), to już wytyczenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu, przy czym Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, ma się kierować rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru (art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Natomiast uznanie danego obszaru za rezerwat przyrody następuje w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, które określa jego nazwę, położenie lub przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, cele ochrony oraz rodzaj, typ i podtyp rezerwatu przyrody, a także sprawującego nadzór nad rezerwatem. W takiej samej formie następuje zwiększenie bądź zmniejszenie lub nawet całkowita likwidacja rezerwatu przyrody (art. 13 ust. 3 omawianej ustawy).

63 Sygn. akt II SA/Gd 576/09, LEX nr 582945.

64 Sygn. akt IV SA/Wa 707/09, LEX nr 553495; por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 31 maja 2010 r. (sygn. akt II SA/Op 185/10, LEX nr 674325).

Akty te nie określają jednak samych ograniczeń prawa własności nieruchomości położonych na terenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody, które to ograniczenia wynikają wprost z ustawy. Inaczej jest w przypadku parków krajobrazowych. Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części, wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony (art. 16 ust. 3). W takiej samej formie następuje likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku krajobrazowego. W odniesieniu do parku krajobrazowego właściwe ograniczenia prawa własności nieruchomości położonych na jego obszarze określa więc akt prawa miejscowego. Ustawodawca pozostawił tu sejmikowi województwa znaczny zakres swobody co do kształtowania tych ograniczeń, poprzez możliwość wyboru z obszernego katalogu ograniczeń ustawowo dopuszczalnych. Analogiczne rozwiązanie zostało przez ustawodawcę wprowadzone w odniesieniu do obszarów chronionego krajobrazu. W myśl art. 23 ust. 2 ustawy wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, położenie, obszar, sprawującego nadzór, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru chronionego krajobrazu lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 24 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony. Zniesienie lub zmiana granic obszaru chronionego krajobrazu następuje w takiej samej formie jak jego utworzenie. Różnica pomiędzy parkiem krajobrazowym a obszarem chronionego krajobrazu w zakresie ograniczania prawa własności nieruchomości sprowadza się więc do odmiennego katalogu zakazów, jakie mogą być wprowadzone przez sejmik województwa. Podobnie unormowane są ograniczenia prawa własności wprowadzane z uwagi na ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Te formy ochrony przyrody tworzy oraz znosi rada gminy w drodze uchwały (art. 44 ust. 1 i 3). W stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego mogą być wprowadzone zakazy określone w art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Szczególnym ograniczeniem prawa własności nieruchomości w drodze aktu normatywnego jest utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania. Kwestię tworzenia tych obszarów reguluje prawo ochrony środowiska. Artykuł 135 ust. 1 tej ustawy stanowi, że jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaganej przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, albo z analizy porównawczej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ście-

ków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania. Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały (art. 135 ust. 2), natomiast obszar ograniczonego użytkowania dla innych zakładów lub obiektów tworzy rada powiatu w drodze uchwały (art. 135 ust. 3). Akty prawa miejscowego ustanawiające obszary ograniczonego użytkowania określają granice tego obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego (art. 135 ust. 3a).

Aktem prawa miejscowego, który ogranicza prawo własności nieruchomości, jest także uchwała rady powiatu, o której mowa w art. 35 ust. 1 prawa wodnego. W myśl tego przepisu rada powiatu może, w drodze uchwały, w celu zaspokajania niezbędnych potrzeb społecznych wprowadzić powszechne korzystanie, służące zaspokajaniu potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, z wód powierzchniowych innych niż wody objęte powszechnym korzystaniem na mocy samej ustawy, ustalając jednocześnie dopuszczalny zakres tego korzystania.

Wyżej wymienione akty podustawowe odnosiły się do ograniczeń prawa własności obowiązujących na pewnym, określonym obszarze – co uzasadnia przekazanie tej regulacji do aktów podustawowych. Tego rodzaju akty, jak np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego czy uchwała o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania, tworzą normy prawne obowiązujące na stosunkowo niewielkim obszarze, a zasadniczym celem ich ustanowienia jest zróżnicowanie sytuacji prawnej właścicieli poszczególnych nieruchomości, co jest nieosiągalne w drodze ustawowej. W istocie skutki, jakie wywołują te akty, zbliżają się do skutków prawnych niektórych aktów administracyjnych o charakterze rzeczowym (będzie o tym dalej mowa). Z tego względu konstytucyjność tego rodzaju rozwiązań nie powinna budzić wątpliwości.

Inaczej wygląda natomiast sytuacja, gdy ustawodawca wyposaża organy administracji publicznej w kompetencję do wydania rozporządzenia określającego ograniczenia prawa własności nieruchomości. Z takim przypadkiem mamy do czynienia w prawie budowlanym. Przewiduje ono delegację do wydawania rozporządzeń wykonawczych zawierających tzw. przepisy techniczno-budowlane. Przepisy te to w istocie zakazy i nakazy, jakie obowiązują w budownictwie (w tym dotyczące użytkowania obiektów budowlanych). Mają więc one charakter ograniczenia prawa własności nieruchomości. Do ustanowienia w drodze rozporządze-

nia przepisów techniczno-budowlanych określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać objekty budowlane i ich usytuowanie, kompetentny jest bądź minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (w odniesieniu do budynków oraz związanych z nimi urządzeń), bądź właściwi ministrowie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, gdy chodzi o inne objekty budowlane (art. 7 ust. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 prawa budowlanego). Z kolei warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych mogą określić, w drodze rozporządzenia: minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – dla budynków mieszkalnych; właściwi ministrowie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – dla innych obiektów budowlanych (art. 7 ust. 3 w zw. z art. 7 ust. 1).

Przykładem przepisów techniczno-budowlanych jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶⁵. Ten rozbudowany akt prawny

65 T.jedn. Dz.U. 2015, poz. 1422. Inne, obowiązujące obecnie akty które można zaliczyć do przepisów techniczno-budowlanych to: rozporządzenie Ministra Łączności z dnia 21 kwietnia 1995 r. w sprawie warunków technicznych zasilania energią elektryczną obiektów budowlanych łączności (Dz.U., nr 50, poz. 271); rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać objekty budowlane nie będące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 711); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (t.jedn. Dz.U. 2014., poz. 81); rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U., nr 101, poz. 645); rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz.U., nr 130, poz. 859 ze zm.); rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz.U., nr 151, poz. 987); rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.jedn. Dz.U. 2016 r., poz. 124); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz.U., nr 74, poz. 836 ze zm.); rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe objekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U., nr 63, poz. 735 ze zm.); rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz ich usytuowanie (Dz.U., nr 132, poz. 1479 ze zm.); rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U., nr 12, poz. 116 ze zm.); rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie wa-

zawiera normy określające, jakie warunki powinny spełniać budynki i związane z nimi urządzenia, jakie powinno być ich usytuowanie na działce budowlanej i jak należy tę działkę zagospodarować. Zakazy i nakazy te stanowią ograniczenie prawa własności nieruchomości. Do przepisów tych odwołuje się art. 5 ust. 1 prawa budowlanego, który stanowi, że obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych. W dalszej części przepis ten wymienia wymagania, jakim powinny odpowiadać te obiekty. Przepisy techniczno-budowlane stanowią mając uszczegółowienie tych wymagań. Z tego też względu powołane rozporządzenie w § 1 odwołuje się do art. 5 (a także do art. 6) prawa budowlanego. Można uznać, że tego rodzaju delegacja do wydania rozporządzenia jest w zasadzie dopuszczalna, o ile przepisy wydane na jej podstawie mają *stricte* techniczny charakter i pozostają w ścisłym związku z ogólnymi wymaganiami określonymi w prawie budowlanym (w tym zwłaszcza w art. 5 ust. 1 i 2) stanowiąc jedynie ich uszczegółowienie. Organ właściwy do wydania rozporządzenia zawierającego przepisy techniczno-budowlane nie może ustanawiać takich norm, które by określały warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie oraz użytkowanie w sposób nie dający się uzasadnić ogólnymi regułami zawartymi w prawie budowlanym dotyczącymi tej materii.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na orzeczenie, w którym Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w przedmiocie zgodności przepisów techniczno-budowlanych z delegacją ustawową do ich wydania. W wyroku z 11 maja 1999 r.⁶⁶ TK uznał § 12 ust. 7 nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Gospodarki

runków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz.U. 2005, nr 219, poz. 1864 ze zm.); rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (t.jedn. Dz.U. 2014, poz. 1853); rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych (Dz.U., nr 206, poz. 1516); rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U., nr 86, poz. 579); rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane metra i ich usytuowanie (Dz.U., nr 144, poz. 859); rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz.U., poz. 640); rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać kanały technologiczne (Dz.U., poz. 680); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie (Dz.U., poz. 1744).

66 Sygn. akt P 9/98, OTK 1999/4/75; por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 marca 2001 r. (sygn. akt P 11/00, OTK 2001/2/33).

Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶⁷ za niezgodny z delegacją ustawową. Przepis ten przewidywał, że w razie braku zgody właściciela działki sąsiedniej (która jest zasadniczo wymagana), właściwy organ może rozstrzygnąć w drodze postanowienia o dopuszczalności usytuowania budynku w mniejszej odległości od granicy działki niż jest to przewidziane w przepisach, jeżeli nie spowoduje to istotnego utrudnienia w zagospodarowaniu działki sąsiedniej. Postanowienie organu zastępowało więc tu zgodę właściciela sąsiedniej nieruchomości. Trybunał uznał, że przepis ten nie ma charakteru techniczno-budowlanego, lecz charakter proceduralny i jako taki wykracza poza granice wyznaczone w delegacji ustawowej zawartej w art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego. Co więcej, Trybunał zauważył także, że przepis ten stanowi samoistne ograniczenie prawa własności nieruchomości (w tym przypadku adresowane do właściciela nieruchomości sąsiedniej), co jest niedopuszczalne konstytucyjnie.

Przepisy powołanego wyżej rozporządzenia były również przedmiotem kontroli ze strony TK w wyroku z dnia 6 marca 2000 r.⁶⁸ Będący przedmiotem pytania prawnego, jakie do Trybunału skierował Naczelny Sąd Administracyjny, § 42 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa przewidywał, że ogrodzenie powinno być ażurowe co najmniej powyżej 0,6 m od poziomu terenu. Oceniając zgodność tego przepisu z delegacją ustawową zawartą w art. 7 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego, TK niejako na marginesie zauważył, że to upoważnienie ustawowe nie do końca czyni zadość obecnym wymogom konstytucyjnym (przepis ten pochodzi jeszcze sprzed wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji). Z drugiej jednak strony TK uznał, że „nawet przy rozszerzającej interpretacji tegoż przepisu nie sposób doszukać się w jego treści upoważnienia do ingerencji w sferę prawa własności” (podobnie zresztą w wyżej powołanym orzeczeniu).

Nie można zgodzić się z tym poglądem. Warunki techniczne, jakie określają przepisy techniczno-budowlane, w tym przepisy rozporządzenia, które było przedmiotem pytania prawnego (i rozporządzenia, które obowiązuje obecnie, a które zastąpiło tamto uchylone rozporządzenie), stanowią ingerencję w prawo własności nieruchomości. Mają one charakter zakazów i nakazów określających w jaki sposób należy dokonywać zabudowy i zagospodarowania gruntu, co mieści się w pojęciu korzystania z gruntu i stanowi jeden z elementów prawa własności. Od spełnienia tych warunków uzależnione jest m.in. uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę. W dalszej części uzasadnienia wyroku TK stwierdza jednak: „upoważnienie do określania warunków technicznych należy odczytywać w związku z innymi postanowieniami prawa budowlanego, które wskazują ogólne ramy nakazów i zakazów, jakie mają podlegać konkretyzacji w rozporządzeniu”

67 Dz.U. 1995, nr 10, poz. 46 ze zm.

68 Sygn. akt. P 10/99, OTK 2000/2/56.

co jest wnioskiem jak najbardziej uzasadnionym. Ideą przepisów techniczno-budowlanych powinna być właśnie konkretyzacja ustawy, jedynie jej uszczegółowienie. Nie mogą one wprowadzać samoistnych ograniczeń prawa własności nieruchomości, co jednak nie oznacza, że rozporządzenia te tych ograniczeń nie zawierają – tyle, że stanowią one wyłącznie rozwinięcie przepisów ustawy (ale nie ich rozszerzenie czy uzupełnienie). Ponieważ TK nie znalazł w przepisach prawa budowlanego jakiegokolwiek podstawy dla wprowadzenia ograniczania polegającego na wymogu pozostawienia w ogrodzeniu prześwitów, uznał zaskarżony przepis rozporządzenia za niezgodny z delegacją ustawową, choć – z uwagi na granice pytania prawnego NSA – jedynie w odniesieniu do ogrodzeń międzysąsiedzkich. Ograniczenia prawa własności nieruchomości – jako zastrzeżone przez ustrojodawcę do regulacji w ustawie – powinny mieć zawsze oparcie w jej przepisach. Rozporządzenie może określać jedynie pewne, szczegółowe elementy konstrukcji ograniczenia prawa własności. W przeciwnym wypadku, jak stwierdza TK: „wprowadzenie takiego ograniczenia w rozporządzeniu, bez jakiegokolwiek oparcia w materialnoprawnym unormowaniu ustawowym, narusza nakaz ustawowego normowania ograniczeń praw i wolności, a w szczególności prawa własności”.

Szczególne ograniczenia prawa własności nieruchomości mogą zostać ustanowione w razie wprowadzenia stanu wojennego. Kwestie te szczegółowo reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁹, stanowiąc w tej mierze rozwinięcie unormowań zawartych w rozdz. XI Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może, na wniosek Rady Ministrów, wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa. Wprowadzenie stanu wojennego następuje w drodze rozporządzenia (art. 228 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 omawianej ustawy). W rozporządzeniu tym określa się przyczyny wprowadzenia oraz obszar, na którym wprowadza się stan wojenny, a także – w zakresie dopuszczonym ustawą o stanie wojennym – rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Ograniczenia prawa własności nieruchomości, jakie można wprowadzić w czasie stanu wojennego określają art. 25 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o stanie wojennym. Te ograniczenia to: najem lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale w stosunku do wszystkich lokali i budynków, a w uzasadnionych przypadkach także dokwaterowywanie osób do lokalu mieszkalnego lub budynku (pkt 4) oraz zajęcie nieruchomości niezbędnych dla Sił Zbrojnych lub obrony

69 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 851 ze zm., zwana dalej ustawą o stanie wojennym.

państwa (pkt 5). Zgodnie z art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy o stanie wojennym te ograniczenia prawa własności nieruchomości, o ile zostały ustalone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w rozporządzeniu o wprowadzeniu stanu wojennego, wprowadza się i stosuje w drodze rozporządzeń Rady Ministrów. Rozporządzenie Rady Ministrów będzie więc stanowić podstawę do wydania aktu indywidualnego, tj. decyzji o przydziale lokali i budynków lub o dokwaterowaniu bądź też bezpośrednią podstawę do zajęcia nieruchomości niezbędnych dla Sił Zbrojnych lub obrony państwa. Mamy tu więc do czynienia ze zróżnicowaniem sposobu realizacji norm prawnych ograniczających prawo własności nieruchomości zawartych w takim rozporządzeniu. Ograniczenia wymienione w art. 25 ust. 1 pkt 4 są realizowane pośrednio (konieczne jest wydanie aktu administracyjnego), natomiast ograniczenia wymienione w art. 25 ust. 1 pkt 5 są realizowane bezpośrednio (bez wydawania aktów administracyjnych).

3.3. Formy aktu administracyjnego stosowanego jako ograniczenie prawa własności nieruchomości

3.3.1. Akt administracyjny – zagadnienia wprowadzające

Oprócz norm prawnych realizowanych bezpośrednio, administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości mogą być zawarte również w normach prawnych realizowanych pośrednio, tj. wymagających konkretyzacji w drodze aktu indywidualnego, a zatem – aktu administracyjnego. Jest to jedna z podstawowych form prawnych działania administracji, zwłaszcza w sferze administracji wkraczającej.

Istota i cechy aktu administracyjnego stanowią przedmiot zainteresowania doktryny już od okresu przedwojennego, a następnie rozwijane były w okresie powojennym. Próby zdefiniowania tego pojęcia podejmowali liczni autorzy. Do eksponowanych w literaturze przedmiotu cech aktu administracyjnego zalicza się zwłaszcza: jednostronność, charakter władczy i indywidualny. Przyjmuje się także, iż akt administracyjny skierowany jest do adresatów niepodporządkowanych organizacyjnie lub służbowo organowi, który akt wydał (czyli że jest to zewnętrzna forma działania administracji). Wymienione cechy aktu administracyjnego jako jednej z podstawowych form prawnych działania administracji są zasadniczo aprobowane w doktrynie, choć zdarzają się głosy odrębne. W szczególności do aktów administracyjnych zaliczają niektórzy autorzy akty

o charakterze generalnym (np. zakaz kąpielii w określonym miejscu) bądź także akty o charakterze wewnętrznym⁷⁰.

Akt administracyjny stanowi zawsze pewną czynność konwencjonalną organu administrującego. Bezczynność organu nie może być uznana za akt administracyjny. Jest to czynność oparta na normie prawnej przyznającej organowi kompetencję do wydania aktu. Akt administracyjny stanowi więc rodzaj czynności prawnej, a zatem takiej czynności konwencjonalnej, która podejmowana jest w celu wywołania skutków prawnych (powstania, zmiany bądź ustania stosunku prawnego) i która takie skutki wywołuje. Akt administracyjny wywołuje skutki prawne przede wszystkim w sferze prawa administracyjnego, a niekiedy również innych gałęzi prawa. Akt administracyjny zalicza się do władczych form prawnych działania administracji. Na władczy charakter aktu składają się trzy elementy: jednostronność, domniemanie legalności i możliwość zastosowania przymusu państwowego. Jednostronność aktu administracyjnego polega na tym, że stanowi on rozstrzygnięcie podejmowane przez kompetentny organ administrujący w drodze oświadczenia woli pochodzącego tylko od tego organu. Jednostronnego charakteru aktu administracyjnego nie zmienia fakt udziału innych podmiotów w postępowaniu zmierzającym do wydania aktu ani nawet wymóg złożenia wniosku bądź uzyskania zgody na wszczęcie postępowania od adresata aktu. Domniemanie legalności aktu administracyjnego wyraża się w tym, że uznaje się akt za wiążący, dopóki nie zostanie on wyeliminowany z obrotu prawnego przez kompetentny do tego organ (sąd lub organ administracji publicznej). Istotnymi cechami aktu administracyjnego są także indywidualność i konkretność. Przedmiotem rozstrzygnięcia (tj. wiążącego ustalenia konsekwencji prawnych danego stanu faktycznego) zawartego w akcie administracyjnym jest konkretna i indywidualna sprawa. Ta cecha odróżnia akt administracyjny od aktu stanowienia prawa (aktu generalnego i abstrakcyjnego). Akt administracyjny, będąc aktem stosowania prawa, zawsze związany jest z określonym, konkretnym stanem faktycznym. Jest on również skierowany do indywidualnie oznaczonego adresata (bądź adresatów), choć może też pośrednio wpływać na sytuację prawną innych podmiotów. W ten sposób akt administracyjny stanowi konkretyzację generalnej i abstrakcyjnej normy prawnej, na podstawie której został wydany. Adresatami aktu administracyjnego są przy tym podmioty ze sfery zewnętrznej, tj. niepodporządkowane organizacyjnie bądź służbowo organowi, który akt wydał⁷¹.

Wypada w tym miejscu zwrócić uwagę na pewną szczegółową kwestię dotyczącą aktu administracyjnego jako prawnej formy ograniczania prawa własności

70 Szeroki przegląd stanowiska doktryny w tej materii – por. m.in. K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny – jego istota*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013, s. 151–178.

71 Por. szerzej K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 458–516.

nieruchomości, tj. na podział na akty osobowe i rzeczowe. Według J. Starościaka, akty administracyjne można podzielić na takie, które regulują sytuację prawną osób, i takie, które określają sytuację prawną rzeczy. Te pierwsze związane są ściśle z osobą swego adresata i tylko wyjątkowo ich skutki prawne mogą rozciągać się na inne osoby. Natomiast skutki prawne aktów rzeczowych obejmują każdorazowego właściciela rzeczy (ewentualnie także posiadacza)⁷². Charakter aktów rzeczowych w pewnym sensie zbliża je do aktów generalnych⁷³. Nadto w literaturze wyróżnia się również kategorię aktów osobowo-rzeczowych, łączących w sobie pewne elementy obu tych kategorii. Akty te kształtują sytuację prawną pewnej osoby z uwagi na przysługujące jej prawo do określonej rzeczy. W takiej sytuacji utrata tytułu prawnego do rzeczy będzie pociągać za sobą bezprzedmiotowość aktu administracyjnego⁷⁴. W odróżnieniu od aktów rzeczowych brak jest automatycznej sukcesji praw i obowiązków wynikających z aktu osobowo-rzeczowego w razie zmiany właściciela rzeczy. Taka sukcesja możliwa jest jedynie na podstawie odrębnego aktu administracyjnego⁷⁵. Akty administracyjne o charakterze rzeczowym bywają wykorzystywane przez ustawodawcę jak prawna forma ograniczania prawa własności nieruchomości. W tym obszarze mamy również do czynienia z aktami o charakterze osobowo-rzeczowym bądź osobistym. Z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu prawnego należy raczej uznać za bardziej pożądane kształtowanie tych ograniczeń w kierunku wykorzystywania aktów osobistych lub osobowo-rzeczowych. Skoro bowiem akty administracyjne – w przeciwieństwie do aktów normatywnych – nie podlegają co do zasady ogłoszeniu w oficjalnych organach promulgacyjnych, ewentualnemu nabywcy nieruchomości trudno byłoby uzyskać informację o istniejących i dotyczących tej nieruchomości aktach administracyjnych rzeczowych. Stąd też istotne jest, by ustawodawca, wprowadzając tego rodzaju akty, przewidywał jednocześnie obowiązek ujawniania faktu ich istnienia i skutków prawnych, jakie one za sobą pociągają w księdze wieczystej nieruchomości bądź innych urzędowych rejestrach (z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku decyzji o wpisaniu zabytku nieruchomego do rejestru zabytków)⁷⁶.

72 J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 73.

73 G. Łaszczycza, A. Matan, *Akt administracyjny rzeczowy (uwagi ogólne)*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 194.

74 *Ibidem*, s. 189.

75 *Ibidem*, s. 196.

76 O roli aktów administracyjnych rzeczowych w obszarze administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości pisałem szerzej w opracowaniu: Ł. Kamiński, *Akt administracyjny rzeczowy jako prawna forma ograniczania prawa własności nieruchomości (zagadnienia wybrane)*, [w:] P. Bieś-Srokosz, K. Mucha (red.), *Prawne formy realizacji zadań publicznych*, Częstochowa 2016, s. 69–79.

3.3.2. Pozwolenia administracyjne

Z pozwoleniami administracyjnymi mamy do czynienia wtedy, gdy ustawodawca wprowadza generalny i abstrakcyjny zakaz podejmowania jakiegś działania, który może być uchylony w drodze aktu indywidualnego i konkretnego. Z zasady stosowana przez ustawodawcę technika prawodawcza polega w takich sytuacjach na wprowadzeniu obowiązku uzyskania przez zainteresowanego aktu administracyjnego pozwalającego na podjęcie określonej działalności (np. budowy, prac konserwatorskich, wycięcia drzewa) przed przystąpieniem do niej. *A contrario* działalność ta jest więc zakazana w razie uchybienia obowiązkowi uzyskania stosownego aktu administracyjnego. Treścią takiego aktu jest przyznanie uprawnienia, choć dodatkowo pozwolenia administracyjne mogą niekiedy nakładać obowiązki. Dla określenia tego rodzaju aktów ustawodawca używa takich nazw jak pozwolenie i zezwolenie bądź innych. Nazwa aktu nie przesądza jednak o jego istocie. Decydujące znaczenie dla oceny charakteru aktu ma jego treść oraz szerszy, normatywny kontekst jego wydania.

W niniejszej pracy przyjęto więc taki co do istoty sposób rozumienia pozwoleń, jaki przedstawił K. Kiczka. Za pozwolenia uznał on wszystkie te akty administracyjne, które jednostka ma obowiązek uzyskać, by móc się w określony sposób zachować (z wyjątkiem koncesji w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). W konsekwencji K. Kiczka uznaje, że zezwolenia są rodzajem pozwoleń⁷⁷. Trzeba tu jednak też odnotować istnienie poglądów odmiennych. C. Kosikowski łączy zezwolenia z reglamentacją działalności gospodarczej, natomiast pozostałe akty o podobnych nazwach (np. pozwolenie) odnosi do innych obszarów aktywności. Autor ten traktuje jednak to rozróżnienie raczej jako postulat co do tego, jak powinno być kształtowane ustawodawstwo, niż jako opis istniejącego stanu normatywnego. Stwierdza bowiem, że ustawodawca posługuje się nazwą „zezwolenie” również w stosunku do aktów, które nie służą reglamentacji działalności gospodarczej i *vice versa* – akty służące tego rodzaju reglamentacji bywają nazywane inaczej niż zezwolenie⁷⁸.

Za twórcę klasycznej koncepcji pozwolenia administracyjnego jako aktu zwalnającego od generalnego zakazu podejmowania danej działalności uchodzi O. Mayer. Przedstawił on tę teorię w niemieckich podręcznikach prawa administracyjnego z końca XIX w. O. Mayer założył, że wymóg uzyskania pozwolenia

77 K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 404.

78 C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 134–135; por także: idem, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 198–199; K. Pawłowicz, *Wolność gospodarcza*, [w:] M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2003, s. 101; K. Strzycki, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 203–204.

oznacza istnienie powszechnego (generalnego) zakazu podejmowania określonej działalności, który jest w indywidualnej sprawie uchylany w drodze udzielenia pozwolenia na tę działalność. Autor ten podkreślał przy tym, że uznaniowy bądź związany charakter pozwolenia pozostaje bez wpływu na jego istotę. Nawet obowiązek udzielenia pozwolenia (w sytuacji spełnienia przez zainteresowanego ustawowych przesłanek jego udzielenia) w niczym nie umniejsza faktu, że mamy tu do czynienia z generalnym zakazem. Naturalną konsekwencją takiego ujęcia istoty pozwoleń administracyjnych było dla O. Mayera przyjęcie, że odmowa udzielenia pozwolenia nie ustanawia indywidualnego zakazu podejmowania danej działalności, zakaz taki bowiem i tak obowiązuje na mocy ustawy. Odmowa powoduje jedynie, że generalny zakaz, który byłby uchylony pozwoleniem, pozostaje w mocy. W sytuacji jednostki nic się w takim przypadku nie zmienia⁷⁹.

Przedstawiona powyżej teoria generalnego zakazu z możliwością jego indywidualnego uchylenia w drodze pozwolenia stanowiła odejście od tradycyjnego sposobu patrzenia na instytucję pozwolenia administracyjnego. W okresie państwa policyjnego (absolutnego) przyjmowano, że pozwolenia obejmują co do zasady zachowania, które i tak są dozwolone (z wyjątkiem pozwoleń o charakterze dyspens, które stanowiły nadzwyczajne uchylenie generalnego zakazu). Pogląd ten miał zresztą starszy rodowód, kształtował się już w wiekach XII i XIII⁸⁰. W późniejszym okresie ten sposób pojmowania istoty pozwoleń administracyjnych odpowiadał interesom monarchów absolutnych i działającej z ich ramienia administracji⁸¹. Zanim nastąpiła epoka państwa prawnego, pozwolenia pełniły głównie funkcję fiskalną i polityczną⁸², niekiedy stanowiły w istocie rodzaj kontraktu pomiędzy administracją a podmiotem prywatnym (którego przedmiotem mogła być np. budowa infrastruktury – czyli tzw. roboty publiczne)⁸³. Jednak również i w późniejszym okresie pojawiały się głosy, że zachowania objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia administracyjnego są w istocie dozwolone. W takim ujęciu sensem pozwolenia byłaby tylko kontrola i nadzór nad działalnością, dla której pozwolenie jest wymagane. Wyjątkiem miałyby być jedynie pozwolenia o charakterze dyspensy stanowiące indywidualne uchylenie generalnego zakazu bądź nakazu. Takie poglądy prezentował w pierwszej połowie XX w. m.in. R. Thoma, który wywodził, że obowiązek uzyskania np. pozwolenia budowlanego nie oznacza, że budowa domów jest zabroniona, tylko że samo rozpoczęcie budowy bez pozwolenia (czyli bez uprzedniego skontrolowania przez administrację zgodności z prawem planowanej budowy) jest zabronione⁸⁴.

79 D. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 41–42.

80 *Ibidem*, s. 39.

81 *Ibidem*, s. 41.

82 *Ibidem*, s. 37.

83 *Ibidem*, s. 35.

84 *Ibidem*, s. 48.

Nietrudno zauważyć, że koncepcja pozwolenia administracyjnego we współczesnym państwie prawnym musi zawierać element ustawowego zakazu, który jest indywidualnie uchylany pozwoleniem. W przeciwnym razie pozwolenie byłoby bezprzedmiotowe, jednostka i tak mogłaby bowiem podejmować działalność nim objętą. Gdyby tak się rzeczy miały, pozwolenie administracyjne trudno byłoby nawet uznać za akt administracyjny, ponieważ nie powodowałoby żadnych skutków prawnych, ani nawet nie potwierdzałoby skutków, które wynikają z mocy prawa. Byłoby więc czymś w rodzaju zaświadczenia stwierdzającego, że jednostka spełnia prawnie określone wymogi dla podjęcia i prowadzenia danej działalności. Co jednak najistotniejsze, za koncepcją generalnego zakazu z możliwością uzyskania pozwolenia przemawia sam sposób sformułowania przepisów prawa wprowadzających obowiązek uzyskania takiego pozwolenia.

W okresie powojennym w doktrynie niemieckiej wykształciła się tendencja do odróżniania tzw. zakazów prewencyjnych i represyjnych. Przyjmowano, że choć wszystkie pozwolenia sprowadzają się do indywidualnego uchylecia ustawowego zakazu, to jednak występują różnice w funkcji poszczególnych zakazów i, co za tym idzie, w funkcji uchylających je pozwoleń. Stąd wyróżniono zakazy prewencyjne i represyjne. Zakazami prewencyjnymi obejmuje ustawodawca te dziedziny ludzkiej aktywności, których co najmniej nie uznaje za niepożądane (a może być nawet tak, że uznaje je za pożądane), ale postanawia poddać je kontroli ze strony administracji publicznej z uwagi na to, że w danym, jednostkowym przypadku mogą być one niepożądane (np. mogą sprowadzać zagrożenie dla dóbr prawnie chronionych). Zakaz prewencyjny, połączony z możliwością uzyskania pozwolenia (po sprawdzeniu zgodności zamierzonej działalności z obowiązującym porządkiem prawnym), służy więc właśnie eliminacji tych niepożądanych zachowań. W przypadku zakazów represyjnych (z zastrzeżeniem możliwości uzyskania pozwolenia) jest odwrotnie. Ustawodawca uznaje daną działalność za generalnie niepożądaną, jednakże przyjmuje jednocześnie, że mogą się zdarzyć sytuacje, w których będzie ona dopuszczalna i w takich przypadkach umożliwia uzyskanie pozwolenia uchylającego ustawowy zakaz. W tym przypadku chodzi więc o uelastycznienie regulacji ustawowej⁸⁵.

Generalną regułą przyjętą w prawie budowlanym jest to, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 28 ust. 1). W myśl definicji legalnej z art. 3 pkt 7 prawa budowlanego roboty budowlane obejmują budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego, przy czym przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego (art. 3 pkt 6). Z kolei legalną definicję zakresową obiektu budowlanego zawiera art. 3 pkt 1 prawa budowlanego. Zgodnie z tą definicją przez obiekt budowlany należy rozumieć budy-

85 *Ibidem*, s. 56–57.

nek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Budynek to taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach (pkt 2). Budowla to natomiast każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową (pkt 3). Z kolei obiekty małej architektury to niewielkie obiekty, a w szczególności: obiekty kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury; posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej; obiekty użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huštawki, drabinki, śmietniki (pkt 4).

Artykuł 29 i 31 ust. 1 prawa budowlanego przewidują obszerny katalog robót budowlanych, co do których wyłączony jest obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę (bądź pozwolenia na rozbiórkę, które jest szczególną formą pozwolenia na budowę). Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być – zgodnie z art. 32 ust. 1 – wydane po uprzednim: przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów; wyrażeniu zgody przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej – w przypadku budowy gazociągów o zasięgu krajowym lub jeżeli budowa ta wynika z umów międzynarodowych (a jeżeli jest wymagane decyzje, o którym mowa w art. 23 ust. 1, art. 26 ust. 1 oraz art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁸⁶, pozwolenie na budowę może być wydane, jeżeli wniosek w tej sprawie został złożony w okresie ważności tych decyzji, stosownie do art. 32 ust. 4 pkt 1a prawa budowlanego).

86 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 2145 ze zm.

Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane⁸⁷ (art. 32 ust. 4). Pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego; w przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem (art. 33 ust. 1). Zgodnie z art. 35 ust. 1 przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza: zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi; kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7; wykonanie – w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także sprawdzenie projektu – przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu - lub jego sprawdzenia - zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7.

W razie stwierdzenia naruszeń właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 3). Natomiast w razie spełnienia wymagań właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 4), co oznacza, że pozwolenie na budowę jest aktem związanym. Wniosek ten znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych⁸⁸.

87 W orzecznictwie zwraca się tu uwagę, iż wymóg ten służy ochronie prawa własności oraz zachowaniu spójności prawa administracyjnego i cywilnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Gd 597/07, LEX nr 485830).

88 Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Gd 609/11, LEX nr 1234934) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 września 2011 r. (sygn. akt VII SA/Wa 808/11, LEX nr 966695).

Pozwolenie na budowę może także przewidywać określone w art. 36 ust. 1 obowiązki. W decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ, w razie potrzeby: określa szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych, czas użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych, terminy rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nie przewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, a także szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie.

Pozwolenie na budowę ma charakter aktu osobowo-rzeczowego. Przesądzają o tym dwie okoliczności. Po pierwsze, pozwolenie na budowę może uzyskać tylko podmiot, który ma odpowiedni tytuł prawny do nieruchomości (ma prawo do zabudowy nieruchomości). Wiąże to pozwolenie na budowę z tytułem prawnym do określonej rzeczy, co jest charakterystyczną cechą aktu osobowo-rzeczowego. Drugą okolicznością przemawiającą za takim charakterem omawianego pozwolenia jest treść art. 40 ust. 1 prawa budowlanego. Przepis ten reguluje przeniesienie pozwolenia budowlanego na rzecz innego podmiotu. W myśl tego przepisu organ, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę, jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on wszystkie warunki zawarte w tej decyzji oraz złoży oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W przypadku pozwolenia na budowę brak jest więc automatyzmu prawnego. Jeżeli tytułem prawnym do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest prawo własności, to zmiana po stronie właściciela nieruchomości nie będzie automatycznie oznaczać przejścia pozwolenia na budowę na rzecz innego podmiotu. Nowy właściciel będzie musiał bądź uzyskać decyzję o przeniesieniu pozwolenia na budowę, bądź nowe pozwolenie.

Aktem o charakterze pozwolenia administracyjnego, ściśle związanym z pozwoleniem na budowę, jest decyzja w przedmiocie zmiany tego pozwolenia. W świetle art. 36a ust. 1 prawa budowlanego istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Mamy tu więc do czynienia z podobną techniką ustawodawczą, jak w art. 28 ust. 1 prawa budowlanego: istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę jest zasadniczo zabronione, ale zakaz ten może być uchylony w drodze decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. Decyzja taka w istocie zastępuje nowe pozwolenie na budowę, jakie trzeba by było w przeciwnym wypadku uzyskać.

Instytucja pozwolenia na budowę stała się przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zakończonej wyrokiem z 20 kwietnia 2011 r.⁸⁹ Postępowanie w sprawie zostało wszczęte na wniosek Prezydenta RP w trybie kontroli prewencyjnej. Wniosek dotyczył konstytucyjności ustawy z dnia 23 kwiet-

89 Sygn. akt Kp 7/09, OTK-A 2011/3/26.

nia 2009 r. o zmianie ustawy – *Prawo budowlane* oraz niektórych innych ustaw⁹⁰. Ustawa ta przewidywała zniesienie instytucji pozwolenia na budowę i zastąpienie go – co do zasady – obowiązkiem zgłoszenia. Jedynie w niektórych przypadkach ustawa przewidywała wymóg uzyskania decyzji o rejestracji budowy, mającej w istocie charakter pozwolenia administracyjnego. Prezydent RP podniósł w swoim wniosku zarzut niekonstytucyjności takiego rozwiązania, wskazując, że nowy, zgłoszeniowy system nie zapewnia należytej ochrony praw osób trzecich, tj. właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania planowanego obiektu. Są oni stronami w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę, co umożliwi im ochronę ich praw, w tym wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Nadto Prezydent podniósł również argument, iż nowy system reglamentacji w budownictwie nie zapewnia należytej ochrony interesu publicznego. Trybunał Konstytucyjny zgodził się z tymi argumentami. W ocenie TK skutkiem nowelizacji „byłoby drastyczne ograniczenie, a w istocie wręcz eliminacja, ochrony praw osób trzecich – właścicieli sąsiednich nieruchomości – na etapie, na którym ta ochrona jest stosunkowo najefektywniejsza. W dotychczasowym stanie prawnym zagrożenie [...] jest nieznaczące, ponieważ w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia na budowę mogą oni uczestniczyć jako strony, korzystając z wszelkich uprawnień wynikających z tego statusu”.

Ponieważ zgłoszenie robót budowlanych nie prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego, właściciele (jak również użytkownicy wieczystości) sąsiednich nieruchomości byłiby pozbawieni możliwości ochrony swoich praw poprzez wniesienie odwołania, a także skargi do sądu administracyjnego. W wielu przypadkach mogliby nawet nie wiedzieć o planowanych robotach budowlanych (w nowelizacji nie przewidziano bowiem obowiązku informowania przez organ o dokonanym zgłoszeniu). Co za tym idzie, właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby dochodzić ochrony swoich praw jedynie na drodze cywilnoprawnej, którą TK uznał za „długotrwałą i mało efektywną”. Również opierając się na argumentach *stricte* jurydycznych, Trybunał uznał, że środki cywilnoprawne nie są w stanie zastąpić ochrony, jaką właścicielom sąsiednich nieruchomości daje instytucja pozwolenia na budowę. Pozwolenie na budowę pozwala przeciwdziałać naruszeniom praw właścicieli nieruchomości sąsiednich *ex ante*, co jest skuteczniejszym sposobem ochrony tych praw niż roszczenie o zaniechanie naruszeń i przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Na podstawie tych argumentów TK stwierdził, że system zgłoszeniowy przyjęty w nowelizacji „stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa do ochrony własności i innych praw majątkowych dysponentów sąsiednich nieruchomości”. Dodatkowo zbyt wąsko, zdaniem Trybunału, sformułował ustawodawca zakres badania poprawności zgłoszenia i przesłanki

90 Druk sejmowy nr 1048 Sejmu VI kadencji (zasoby internetowe Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp 21.04.2018]).

wniesienia sprzeciwu; pozostawił też organom architektoniczno-budowlanym zbyt mało czasu na ewentualne wniesienie sprzeciwu. Jest to dalszy argument za tym, że przewidziany w nowelizacji system zgłoszeniowy nie zapewniałby dostatecznej ochrony praw osób trzecich, a także ochrony interesu publicznego. Z tych m.in. względów TK uznał kontrolowane przepisy ustawy nowelizującej za niezgodne z konstytucją, orzekając jednocześnie, iż są one nierozzerwalnie związane z całością tego aktu.

Należy zgodzić się z oceną Trybunału Konstytucyjnego i przedstawionymi argumentami. Jak już było to sygnalizowane w niniejszej pracy, ograniczanie prawa własności służy również ochronie tego prawa, co jest szczególnie widoczne w przypadku tego przedmiotu własności, jakim są nieruchomości. To właśnie w przypadku nieruchomości ryzyko naruszenia przez jednego właściciela praw innych właścicieli jest szczególnie duże. Obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę (i spełnienia określonych wymogów, by to pozwolenie uzyskać) służy nie tylko ochronie interesu publicznego, ale również ochronie interesu indywidualnego – interesu właścicieli nieruchomości, na które będzie oddziaływać zamierzony obiekt. Nie oznacza to, że pozwolenie na budowę jest jedynym konstytucyjnie dopuszczalnym środkiem reglamentacji w budownictwie w odniesieniu do obiektów, które mogą negatywnie oddziaływać na nieruchomości sąsiednie. Jednakże ewentualne zastąpienie pozwolenia na budowę innym środkiem reglamentacji musi uwzględniać możliwość rzeczywistego uczestnictwa w postępowaniu właścicieli (bądź użytkowników wieczystych) nieruchomości, których prawa mogą doznać uszczerbku w skutek zamierzonej inwestycji, w tym możliwość wystąpienia na drogę sądową. System zgłoszeniowy przewidziany w nowelizacji z 23 kwietnia 2009 r. nie spełniał tego warunku.

Obok pozwolenia na budowę przepisy prawa budowlanego przewidują w niektórych sytuacjach wymóg uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 1 tej ustawy przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli na wzniesienie obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do jednej z kategorii obiektów budowlanych enumeratywnie wymienionych w tym przepisie⁹¹. Ponadto obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie wchodzi również w rachubę w przypadku wydania

91 Artykuł 55 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego wskazuje, że są to obiekty zaliczone do następujących kategorii wymienionych w załączniku do tej ustawy: V, IX–XVI, XVII (z wyjątkiem warsztatów rzemieślniczych, stacji obsługi pojazdów, myjni samochodowych i garaży do pięciu stanowisk włącznie), XVIII (z wyjątkiem obiektów magazynowych: budynki składowe, chłodnie, hangary i wiaty, a także budynków kolejowych: nastawnie, podstacje trakcyjne, lokomotywnie, wagonownie, strażnice przejazdowe i myjnie taboru kolejowego), XX, XXII (z wyjątkiem placów składowych, postojowych i parkingów), XXIV (z wyjątkiem stawów rybnych), XXVII (z wyjątkiem jazów, wałów przeciwpowodziowych, opasek i ostróg brzegowych oraz rowów melioracyjnych) oraz XXVIII–XXX.

decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego na podstawie art. 49 ust. 4 albo art. 51 ust. 4 prawa budowlanego. W takiej sytuacji obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie wynika z art. 55 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 49 ust. 5 w zw. z art. 49 ust. 4 bądź odpowiednio z art. 55 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 51 ust. 4 prawa budowlanego. Uzyskanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego jest też wymagane, gdy przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych (art. 55 ust. 1 pkt 3 omawianej ustawy). Właściwy organ może w pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych (art. 59 ust. 2).

Szczególnego rodzaju pozwoleniem administracyjnym jest zgoda na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych. Przepisy te zostały już omówione w poprzedzającym podrozdziale. Odstąpienie od zakazów i nakazów wprowadzonych przepisami techniczno-budowlanymi jest możliwe po uzyskaniu zgody w formie postanowienia. Kwestia ta uregulowana została w art. 9 prawa budowlanego. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych dopuszcza się w przypadkach szczególnie uzasadnionych, z tym że nie może ono powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia, a w stosunku do obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego – ograniczenia dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz nie powinno powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska, po spełnieniu określonych warunków zamiennych. Artykuł 9 ust. 2 prawa budowlanego stanowi, że właściwy organ, po uzyskaniu upoważnienia ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, w drodze postanowienia, udziela bądź odmawia zgody na odstępstwo.

Dla zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych ustawodawca przewidział formę procesową postanowienia. Forma jak i treść tego aktu wskazują, iż nie jest to akt o charakterze samoistnym. Postanowienie w sprawie udzielenia (bądź odmowy udzielenia) zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych wydawane jest w ramach postępowania administracyjnego kończącego się rozstrzygnięciem w formie decyzji administracyjnej. Wydanie takiego postanowienia możliwe jest w toku postępowania administracyjnego, w którym podstawą orzekania są przepisy techniczno-budowlane, czyli np. w toku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Mimo niesamoistnego charakteru zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, akt ten ma wszelkie cechy aktu administracyjnego. Postanowienie w sprawie udzielenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych jest wydawane przez organ administrujący na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w celu wywołania określonych skutków prawnych stwierdzonego stanu faktycznego, czyli załatwienia w ten sposób sprawy administracyjnej. Sposób załatwienia tej sprawy rzutuje następnie na sposób załatwienia innej sprawy (np. sprawy o wyda-

nie pozwolenia na budowę). Przyjęta forma procesowa nie przesądza więc o tym, jaki jest materialnoprawny charakter omawianego aktu. Nie budzą też wątpliwości takie cechy tego aktu jak władczość czy podwójna konkretność. Podsumowując, można uznać zgodę na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych za pozwolenie administracyjne o charakterze dyspensy policyjnej.

W literaturze przedmiotu *ratio legis* istnienia instytucji odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych upatruje się w potrzebie załagodzenia rygorystyki tych przepisów w sytuacjach nietypowych, których prawodawca nie był w stanie z góry przewidzieć (np. nietypowy kształt nieruchomości, szczególne właściwości ukształtowania terenu itp.)⁹². Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych ma charakter aktu administracyjnego uznaniowego. Wynika to zarówno z redakcji art. 9 ust. 1 prawa budowlanego, stwierdzającego, że „dopuszcza się” odstępstwo, jeżeli zachodzi określona w tym przepisie przesłanka, jak i z art. 9 ust. 2, który stanowi, że organ udziela bądź odmawia zgody na odstępstwo. Łączna analiza obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że organowi pozostawiono tu możliwość wyboru konsekwencji prawnych (tj. udzielenie zgody albo odmowa jej udzielenia), o ile spełnione są pozytywne przesłanki wydania zgody i jednocześnie brak jest przesłanek negatywnych. Poza tym sposób określenia przesłanki pozytywnej, jaką są „szczególnie uzasadnione przypadki” pozostawia organowi szeroki zakres swobody w jej interpretacji, co jednak nie oznacza dowolności. W orzecnictwie sądowym wskazuje się tutaj przykład sytuacji, którą organ powinien uznać za szczególnie uzasadniony przypadek. W wyroku z dnia 23 lutego 2007 r.⁹³ Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że za taki szczególnie uzasadniony przypadek należy uznać sytuację, w której inwestor nie może dokonać zabudowy nieruchomości zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z uwagi na przepisy techniczno-budowlane.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami również przewiduje instytucję pozwolenia administracyjnego, którego uzyskanie wymagane jest do prowadzenia rozmaitych robót przy zabytku i niektórych innych prac. Artykuł 36 ust. 1 tej ustawy stanowi, iż pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga: prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru; wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku; prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru; prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru; prowadzenie badań archeologicznych; przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku; umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urzą-

92 T. Asman, Z. Niewiadomski, *Art. 9*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowane. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 173–175.

93 Sygn. akt II OSK 381/06, ONSAiWSA 2007/6/134.

dzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych (w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz napisów (z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1 omawianej ustawy); podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru. Pozwolenie to może określać warunki, które zapobiegą uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku (art. 36 ust. 3), czyli nakładać na właściciela dodatkowe obowiązki.

Ograniczeniem prawa własności nieruchomości jest również wymóg uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Zgodnie z art. 122 ust. 1 prawa wodnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na: szczególne korzystanie z wód; regulację wód, zabudowę potoków górskich, kształtowanie koryt cieków naturalnych, zmianę ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mającą wpływ na warunki przepływu wody; wykonanie urządzeń wodnych; prowadzenie przez wody powierzchniowe płynące lub przez wały przeciwpowodziowe obiektów mostowych, tuneli, rurociągów, przepustów; prowadzenie przez śródlądowe drogi wodne linii energetycznych i telekomunikacyjnych; rolnicze wykorzystanie ścieków, w zakresie nieobjętym zwykłym korzystaniem z wód; gromadzenie ścieków oraz odpadów w obrębie obszarów górniczych utworzonych dla wód leczniczych; odwadnianie obiektów budowlanych oraz zakładów górniczych; wprowadzanie do wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów; rekultywację wód powierzchniowych lub podziemnych; wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów, ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 45a ust. 1 prawa wodnego; długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej; piętrzenie wody podziemnej. Ponadto pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (które zdefiniowano w art. 9 pkt 6c prawa ochrony środowiska), jeżeli wydano decyzje, o których mowa w art. 40 ust. 3 i art. 88l ust. 2 także na podejmowanie następującej działalności: gromadzenie ścieków oraz innych materiałów; prowadzenie odzysku lub unieszkodliwianie odpadów; wznoszenie obiektów budowlanych oraz wykonywanie innych robót; wydobywanie kamienia, żwiru, piasku, innych materiałów oraz ich składowanie. Wyjątki od obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego określił ustawodawca w art. 124 prawa wodnego.

W odróżnieniu od większości pozwoleń omawianych w tej części pracy pozwolenie wodnoprawne ma charakter aktu rzeczowego. Przesądza o tym art. 134 ust. 1 prawa wodnego. W świetle tego przepisu następcą prawnym zakładu, który uzyskał pozwolenie wodnoprawne, przejmuje prawa i obowiązki wynikające z tego pozwolenia. Jeżeli jednak pozwolenie wodnoprawne dotyczy eksploatacji instalacji, przejście praw i obowiązków wynikających z pozwolenia następuje na zasadach określonych w prawie ochrony środowiska (art. 134 ust. 2). To samo dotyczy przejścia praw i obowiązków, wynikających z pozwolenia na prowadzenie

do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów, ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego (art. 134 ust. 3).

Charakter pozwolenia administracyjnego ma także decyzja, o której mowa w art. 88l ust. 2 prawa wodnego. Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może na podstawie tego przepisu zwolnić w drodze decyzji od zakazów określonych w art. 88l ust. 1 prawa wodnego, określając przy tym warunki niezbędne dla ochrony przed powodzią, jeżeli zwolnienie takie nie utrudni zarządzania ryzykiem powodziowym. Decyzja ta ma charakter dyspensy policyjnej.

Artykuł 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przewiduje obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Przepis ten stanowi, że usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek: posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości⁹⁴ bądź właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 kodeksu cywilnego – jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń. Zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a w przypadku, gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – wojewódzki konserwator zabytków (art. 83a ust. 1).

Obszerny katalog wyjątków od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów został wprowadzony w art. 83f ust. 1. W świetle tego przepisu zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów nie jest wymagane w stosunku do: krzewu albo krzewów rosnących w skupisku, o powierzchni do 25 m²; krzewów na terenach pokrytych roślinnością pełniącą funkcje ozdobne, urządzonej pod względem rozmieszczenia i doboru gatunków posadzonych roślin, z wyłączeniem krzewów w pasie drogowym drogi publicznej, na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz na terenach zieleni; drzew, których obwód pnia na wysokości 5 cm nie przekracza: 80 cm – w przypadku topoli, wierzb, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego, 65 cm – w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz płatanu klonolistnego, 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew; drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej; drzew lub krzewów usuwanych w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego; drzew lub krzewów na plantacjach lub w lasach w rozumieniu ustawy o lasach; drzew lub krzewów owocowych, z wy-

94 Zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody zgoda właściciela nieruchomości nie jest wymagana w przypadku wniosku złożonego przez: spółdzielnię mieszkaniową, wspólnotę mieszkaniową (w której właściciele lokali powierzyli zarząd nieruchomością wspólną zarządowi, zgodnie z ustawą o własności lokali) oraz zarządcę nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa.

łączeniem rosnących na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub na terenach zieleni; drzew lub krzewów usuwanych w związku z funkcjonowaniem ogrodów botanicznych lub zoologicznych; drzew lub krzewów usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu z obszarów położonych między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, z wału przeciwpowodziowego i terenu w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału; drzew lub krzewów, które utrudniają widoczność sygnalizatorów i pociągów, a także utrudniają eksploatację urządzeń kolejowych albo powodują tworzenie na torowiskach zasp śnieżnych, usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu; drzew lub krzewów stanowiących przeszkody lotnicze, usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu; drzew lub krzewów usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu ze względu na potrzeby związane z utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych szczegółowych; drzew lub krzewów usuwanych z obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody nieobjętego ochroną krajobrazową; drzew lub krzewów usuwanych w ramach zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych parku narodowego lub rezerwatu przyrody, planu ochrony parku krajobrazowego, albo planu zadań ochronnych lub planu ochrony dla obszaru Natura 2000; prowadzenia akcji ratowniczej przez jednostki ochrony przeciwpożarowej lub inne właściwe służby ustawowo powołane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia; drzew lub krzewów stanowiących złomy lub wywroty usuwanych przez: jednostki ochrony przeciwpożarowej, jednostki Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, właścicieli urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 kodeksu cywilnego, zarządców dróg, zarządców infrastruktury kolejowej, gminne lub powiatowe jednostki oczyszczania lub inne podmioty działające w tym zakresie na zlecenie gminy lub powiatu, a także inne podmioty lub osoby, po przeprowadzeniu oględzin przez organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, potwierdzających, że drzewa lub krzewy stanowią złom lub wywrot; drzew lub krzewów należących do gatunków obcych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 120 ust. 2f.

Wydanie zezwolenia może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzewa lub krzewu (art. 83c ust. 3). Wprawdzie zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów ma charakter aktu uznaniowego, to słusznie Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w decyzji z 26 kwietnia 2009 r.⁹⁵ podnosi, że można skutecznie żądać wydania tego aktu, jeżeli usunięcie drzew lub krzewów jest niezbędne dla realizacji inwestycji, na którą wydano pozwolenie na budowę.

Ograniczeniem prawa własności jest również, określony w art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, wymóg uzyskania zgody wojewody na wydanie, przewidzianych w odrębnych przepisach, pozwoleń

⁹⁵ Sygn. akt SKO 4131/3/09, OwSS 2009/3/54.

na budowę obiektów budowlanych, tymczasowych obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych lub rozpoczęcie budowy takich obiektów w przypadku, gdy nie jest wymagane pozwolenie na budowę. Udzielenie tej zgody jest możliwe tylko w odniesieniu do obiektów, których nie dotyczy bezwzględny zakaz wynikający z ust. 1 tego przepisu.

Charakter pozwolenia administracyjnego ma również decyzja, o której mowa w art. 6 ust. 1 zd. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, które stanowi, że po upływie czterdziestoletniego okresu określonego w art. 6 ust. 1 zd. 1 tej ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać decyzję o użyciu terenu cmentarnego na inny cel zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego. Artykuł 6 ust. 4 przewiduje, jako dodatkowy wymóg, że użycie terenu cmentarnego na inny cel jest dopuszczalne pod warunkiem zachowania znajdujących się na jego terenie zabytków, które mogą być przeniesione w inne miejsce po uzyskaniu pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Przy wydawaniu decyzji na podstawie art. 6 ust. 1 zd. 2 wójt (burmistrz, prezydent miasta) będzie musiał w określonych przypadkach uzyskać zgodę lub opinię odpowiedniego kościoła lub związku wyznaniowego. Artykuł 6 ust. 2 stanowi, że jeżeli teren cmentarny stanowi lub stanowił uprzednio własność Kościoła katolickiego lub innego kościoła albo związku wyznaniowego, wydanie decyzji o użyciu terenu cmentarnego na inny cel wymaga zgody właściwej władzy tego kościoła lub związku wyznaniowego. Natomiast zgodnie z ust. 3 tego przepisu decyzję o użyciu terenu cmentarnego, będącego uprzednio cmentarzem wyznaniowym Kościoła katolickiego lub innego kościoła albo związku wyznaniowego, na inny cel wydaje się po zasięgnięciu opinii właściwej władzy tego kościoła lub związku wyznaniowego co do sposobu oznaczenia i upamiętnienia terenu pocmentarnego. Jeżeli więc teren pocmentarny stanowi lub stanowił własność kościoła lub związku wyznaniowego, a jednocześnie był cmentarzem wyznaniowym, to konieczne będzie zarówno uzyskanie zgody odpowiedniego kościoła lub związku wyznaniowego, a także jego opinii co do sposobu oznaczenia i upamiętnienia terenu pocmentarnego.

Trzeba przy tym zauważyć, że charakter decyzji określonej w art. 6 ust. 1 zd. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych ujawnia się dopiero poprzez odwołanie się do wykładni funkcjonalnej. Ustawodawca nie przewiduje *expressis verbis* wymogu uzyskania takiej decyzji. Gdyby jednak założyć, że wymogu takiego nie ma, to decyzję o użyciu terenu cmentarnego na inny cel należałoby uznać za bezprzedmiotową, tym bardziej że z brzmienia omawianego przepisu wynika, iż decyzja ta może dozwalać jedynie na użycie terenu cmentarnego na cel zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Decyzja stanowiłaby więc jedynie zbędne powtórzenie tego, co i tak wynika z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy więc przyjąć, że mamy tu do czynienia z ogólnym zakazem wykorzystywania terenu pocmentarnego na inne cele. W okresie 40 lat od dnia ostatniego pochowania zwłok na cmentarzu zakaz ten ma charakter bezwzględny (art. 6 ust. 1 zd. 1). Po upływie tego okresu może być

natomiast uchylony w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja ta ma zatem charakter pozwolenia administracyjnego. Jest to przy tym pozwolenie administracyjne o charakterze rzeczowym.

Ograniczeniem prawa własności nieruchomości jest również wymóg uzyskania zezwolenia wojewody na przeprowadzanie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych, określony w art. 5 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych⁹⁶.

Charakter pozwolenia administracyjnego ma decyzja zezwalająca na wyłączenie z produkcji użytków rolnych oraz gruntów leśnych. W świetle art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączenie z produkcji określonych w tym przepisie kategorii gruntów rolnych i leśnych przeznaczonych (w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁹⁷) na cele nierolnicze i nieleśne może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. Kategorie gruntów, dla których wymagane jest uzyskanie omawianej decyzji, to: użytki rolne wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczone do klas I, II, III, IIIa, IIIb; użytki rolne klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzone z gleb pochodzenia organicznego; grunty, które nie są określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, ale stanowią grunty rolne w rozumieniu ustawy (wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 2–10) oraz grunty leśne. W decyzji dotyczącej wyłączenia z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–10 oraz gruntów leśnych przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne określa się obowiązki związane z wyłączeniem (art. 11 ust. 1a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Nie wymaga się decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji, jeżeli grunty rolne mają być użytkowane na cele leśne (art. 11 ust. 6).

Do kategorii pozwoleń administracyjnych należy zaliczyć także decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Artykuł 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje, że zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Uzyskanie tej decyzji jest również wymagane w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku (art. 59 ust. 2).

96 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 681.

97 Por. decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 18 listopada 2003 r. (sygn. akt SKO 4201/27/03, OwSS 2004/2/28) oraz decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 24 września 2002 r. (sygn. akt SKO 4201/14/02, OwSS 2003/1/3).

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu; teren ma dostęp do drogi publicznej; istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem art. 61 ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1; decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi (art. 61 ust. 1).

W orzecznictwie sądów administracyjnych decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu bywa określana jako „promesa”⁹⁸, „rodzaj promesy”⁹⁹ bądź jako decyzja, która ma „charakter informacyjny”¹⁰⁰, względnie „nie oznacza żadnej promesy”¹⁰¹. Z treści art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że ustawodawca wprowadził ogólny zakaz zmiany zagospodarowania terenu, dla którego nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegającego na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych bądź zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (z wyjątkiem określonym w ust. 2 tego przepisu). Zakaz ten może być uchylony w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, której istotą jest wyrażenie zgody na realizację określonego zmierzania związanego z zagospodarowaniem nieruchomości, przy czym wnioskodawca, oprócz uzyskania omawianej decyzji, musi spełnić także inne wymogi prawnie przewidziane (np. uzyskanie pozwolenia na budowę)¹⁰². Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest więc promesą (tak rów-

98 Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 11 kwietnia 2013 r. (sygn. akt I SA/Ke 130/13, LEX nr 1310162); wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 20 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Lu 818/12, LEX nr 1351689) oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 czerwca 2011 r. (sygn. akt II OZ 479/11, LEX nr 1083756).

99 Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 16 marca 2011 r. (sygn. akt II SA/Sz 189/10, LEX nr 1098938).

100 Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 czerwca 2011 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 300/11, LEX nr 1088914).

101 Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 2 marca 2012 r. (sygn. akt I SA/Kr 1937/11, LEX nr 1138584).

102 Podobne stanowisko na gruncie nieobowiązujących już przepisów – por. M. Szewczyk, *Zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 164–165.

nież J. Stelmasiak¹⁰³) ani też nie ma charakteru informacyjnego. Ma charakter pozwolenia administracyjnego, prowadzi bowiem do uchylenia w indywidualnym przypadku generalnego zakazu podejmowania danej działalności. Ta działalność może być jednak objęta innymi jeszcze generalnymi zakazami, których uchylenie w indywidualnym przypadku wymagać będzie odrębnych decyzji o charakterze pozwolenia administracyjnego.

W literaturze przedmiotu¹⁰⁴ zwraca się uwagę na stosunkowo szeroki zakres obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, której uzyskanie wymagane jest również w odniesieniu do inwestycji niewymagających pozwolenia na budowę. Obowiązek uzyskania tej decyzji stanowi więc istotne ograniczenie prawa własności nieruchomości, zwłaszcza gdy wziąć pod uwagę szeroki zakres pojęciowy terminu „zmiana zagospodarowania terenu” i jednocześnie brak definicji legalnej tego pojęcia. W związku z tym postuluje się, by – z uwagi na konstytucyjną zasadę ochrony własności – wątpliwości interpretacyjne rozstrzygać na korzyść swobody korzystania z rzeczy przez właściciela (ewentualnie innego podmiotu, któremu przysługuje prawo dysponowania nieruchomością)¹⁰⁵.

3.3.3. Nakazy i zakazy

Nakazy i zakazy ograniczające sferę swobody właściciela w korzystaniu z nieruchomości mogą wynikać bezpośrednio z aktów normatywnych, zwłaszcza z ustaw, o czym była wyżej mowa, bądź z wydanych na podstawie ustaw aktów indywidualnych, to jest aktów administracyjnych. Obie te formy ograniczania prawa własności częstokroć się uzupełniają. Przesłanką dla nałożenia nakazu lub zakazu w formie aktu administracyjnego bywa bowiem często niewykonywanie bądź nienależyte wykonywanie przez podmiot administrowany obowiązków wynikających wprost z przepisów prawa.

Takie rozwiązanie przewiduje ustawa o lasach. Zgodnie z art. 9 ust. 2 tej ustawy w przypadku niewykonania obowiązków kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych i podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, w celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów, w lasach nie stanowiących własności Skarbu Państwa, zadania właścicieli lasów określa, w drodze decyzji, starosta. Z kolei art. 15 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przewiduje, że właściwy organ, ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi, może, w dro-

103 J. Stelmasiak, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego...*, t. 7, s. 590.

104 Z. Niewiadomski (red.), K. Jaroszyński, A. Szymtt, Ł. Złakowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 464–465.

105 *Ibidem*, s. 466.

dze decyzji, nakazać właścicielowi gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrehabilitowanych na cele rolne, zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów, lub założenie na nich trwałych użytków zielonych, co stanowi konkretyzację obowiązków właściciela określonych w ust. 1 tego przepisu. Nadto w razie wystąpienia z winy właściciela innych form degradacji gruntów, o których mowa w art. 15 ust. 1 (tj. erozji bądź ruchów masowych ziemi), w tym również spowodowanej nieprzestrzeganiem przepisów o ochronie roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami i chwastami, wójt, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi gruntów wykonanie w określonym terminie odpowiednich zabiegów (art. 15 ust. 5).

Analogiczną sytuację przewiduje także ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Artykuł 5 ust. 7 w zw. z art. 5 ust. 8 tej ustawy stanowi, że w przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków obciążających właściciela nieruchomości określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie danego obowiązku. Decyzja ta konkretyzuje więc obowiązki właściciela nieruchomości wynikające z ustawy bądź z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z podobną sytuacją mamy również do czynienia na gruncie art. 77 ust. 2 prawa wodnego. W świetle tego przepisu, jeżeli obowiązek utrzymywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych nie jest wykonywany, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego ustala, w drodze decyzji, proporcjonalnie do odnoszonych korzyści przez właścicieli gruntu, szczegółowe zakresy i terminy jego wykonywania.

Podstawę dla wydawania aktów administracyjnych zawierających zakazy bądź nakazy ograniczające prawo własności nieruchomości stanowi też ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Artykuł 30 ust. 2 tej ustawy stanowi, że w przypadku odmowy udostępnienia zabytku nieruchomego bądź nieruchomości o cechach zabytku wykonawcy badań w celu ich przeprowadzenia, wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą właścicielowi lub posiadaczowi udostępnienie tego zabytku bądź nieruchomości, na czas niezbędny do przeprowadzenia badań, jednak nie dłuższy niż 3 miesiące od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewiduje też możliwość nakazu wstrzymania określonych robót przy zabytku. Wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję o wstrzymaniu wykonywanych bez jego pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu: prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich lub architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru; robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub w jego otoczeniu; badań archeologicznych lub poszukiwań ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych przy pomocy urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania; innych działań, takich jak: przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje; dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru;

umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych (w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz napisów (z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1 omawianej ustawy); podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru (art. 43).

W przypadku, gdy bez wymaganego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu wykonano przy zabytku wpisanym do rejestru prace konserwatorskie, restauratorskie, roboty budowlane, badania konserwatorskie, architektoniczne lub podjęto inne działania, wymienione powyżej, wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję nakazującą przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu, określając termin wykonania tych czynności albo zobowiązującą do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu we wskazanym sposobie i w określonym terminie (art. 45 ust. 1). Wreszcie wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej, która ma tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, przeprowadzenie, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku (art. 49 ust. 1). Ostatnia spośród wymienionych decyzji stanowi istotną ingerencję w prawa majątkowe podmiotu obciążonego obowiązkiem wynikającym z tej decyzji, zwłaszcza gdy wziąć pod uwagę okoliczność, że to ten podmiot będzie, co do zasady, ponosił ciężar finansowy prowadzonych prac konserwatorskich lub robót budowlanych. (art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się uznaniowy charakter tej decyzji (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 6 marca 2012 r.¹⁰⁶).

Zgodnie z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować: roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków, przy czym – w myśl art. 31 ust. 2 – zakres i rodzaj

106 Sygn. akt SA/Wa 1501/11, LEX nr 1145346.

niezbędnych badań archeologicznych, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.

Artykuł 82a ust. 1, do którego odsyłają omawiane przepisy, stanowi, że minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego udziela osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej zamierzającej realizować działania, o których mowa w art. 31 ust. 1a, dotacji na przeprowadzenie badań archeologicznych określonych w decyzji wydanej na podstawie art. 31 ust. 2, oraz wykonanie ich dokumentacji, w przypadku gdy koszt planowanych badań archeologicznych i ich dokumentacji będzie wyższy niż 2% kosztów planowanych działań. Pierwotnie ustawodawca nie przewidział obowiązkowej dotacji na przeprowadzenie omawianych badań archeologicznych (obowiązek ich przeprowadzenia wynikał pierwotnie z art. 31 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który został później zastąpiony przez art. 31 ust. 1a). Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności takiego rozwiązania. W uzasadnieniu orzeczenia wydanego w tej sprawie (wyrok z 8 października 2007 r.¹⁰⁷) Trybunał rozważał m.in. kwestię konstytucyjnego uzasadnienia ograniczeń prawa własności (i innych praw majątkowych) z uwagi na ochronę zabytków¹⁰⁸. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny wskazał na dwa przepisy konstytucji: art. 5 (który stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego) oraz art. 6 ust. 1 (zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju), jako podstawy podejmowania przez organy władzy publicznej działalności w zakresie ochrony zabytków. Wprawdzie art. 31 ust. 3 Konstytucji nie przewiduje ochrony zabytków czy dóbr kultury jako przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, jednakże Trybunał zauważył, iż uzasadnieniem dla ograniczeń prawa własności podyktowanych ochroną zabytków będzie przesłanka ochrony praw i wolności innych osób, a konkretnie – wolności korzystania z dóbr kultury (gwarantowanej w art. 73 Konstytucji). Pewną rolę odgrywa tu również, zdaniem Trybunału, ochrona porządku publicznego.

Powyższe wnioski wysnute przez Trybunał Konstytucyjny na tle tej sprawy mają szersze znaczenie, odnoszą się do wszystkich przypadków ograniczenia prawa własności związanych z ochroną zabytków. Ograniczenia te znajdują więc oparcie w wartościach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konieczne jest jednak także spełnienie pozostałych warunków dopuszczalności ograniczeń, przewidzia-

107 Sygn. akt K 20/07, OTK-A 2007/9/102.

108 Szerzej na temat konstytucyjnych podstaw prawnej ochrony zabytków nieruchomych zob. K. Zalaszińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 64–78.

nych w tym przepisie. Artykuł 31 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie spełniał – w ocenie Trybunału – wynikającego z tego przepisu wymogu proporcjonalności, ponieważ cały ciężar finansowania prac archeologicznych i sporządzenia dokumentacji został przerzucony na osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną, która zamierza podjąć określoną działalność związaną z zabytkiem, nawet w sytuacji, gdy jest to działalność o stosunkowo niewielkich kosztach. Zwłaszcza w takich przypadkach obowiązek pokrycia kosztów badań archeologicznych oraz ich dokumentacji jest niewspółmiernie wysoki w stosunku do całości kosztów przedsięwzięcia. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uznał art. 31 ust. 1 omawianej ustawy za niezgodny z konstytucją. Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zostały później znowelizowane poprzez wprowadzenie obowiązkowej dotacji w sytuacji, gdy koszt planowanych badań archeologicznych i ich dokumentacji będzie wyższy niż 2% kosztów planowanych działań.

Charakter zakazu ma akt administracyjny, o którym mowa w art. 30 ust. 6 prawa budowlanego, tj. sprzeciw wniesiony przez właściwy organ w sytuacji, w której dokonano zgłoszenia robót budowlanych. Generalnie rzecz ujmując, w przypadkach określonych w art. 30 ust. 1 prawa budowlanego wymagane jest zgłoszenie robót budowlanych (przed ich rozpoczęciem) właściwemu organowi. Właściwy organ ma obowiązek wniesienia sprzeciwu (w formie decyzji administracyjnej), jeżeli zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę; budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia decyzji o warunkach zabudowy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy albo też zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego przewidzianego do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce (w terminie określonym w zgłoszeniu robót budowlanych) w miejscu, w którym taki obiekt istnieje (art. 30 ust. 6).

Sprzeciw oznacza zakaz wykonywania robót budowlanych. Ponadto właściwy organ może nałożyć, w drodze decyzji w przedmiocie sprzeciwu, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy lub spowodować: zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia; pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków; pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych; wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich (art. 30 ust. 7).

Daleko idącym ograniczeniem prawa własności nieruchomości jest przewidziany w prawie budowlanym nakaz rozbiórki obiektu budowlanego. W myśl art. 48 ust. 1 prawa budowlanego właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego, lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę lub bez wymaganego zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1a, 2b i 19a lub pomimo wniesienia sprzeciwu przez

właściwy organ (w sytuacji tzw. samowoli budowlanej). Od zastosowania tego dalece idącego środka ustawodawca przewidział jednak wyjątek w ust. 2 omawianego przepisu. Jeżeli budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego tudzież nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem, właściwy organ jedynie wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych. W postanowieniu tym ustala się wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nakłada się obowiązek przedstawienia, w wyznaczonym terminie, zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego) oraz dokumentów, które zasadniczo wymagane są dla uzyskania pozwolenia na budowę (art. 48 ust. 3). Dopiero w przypadku niespełnienia w wyznaczonym terminie tych obowiązków wydaje się decyzję o nakazie rozbiórki. Jeżeli zostaną one spełnione, właściwy organ bada zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane oraz, w drodze postanowienia, ustala wysokość opłaty legalizacyjnej (art. 49 ust. 1).

W przypadku stwierdzenia naruszeń (co do wymogów wynikających z art. 49 ust. 1), właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, w określonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o nakazie rozbiórki; decyzję tę wydaje się również w przypadku nieuiszczenia w terminie opłaty legalizacyjnej¹⁰⁹ (art. 49 ust. 3). W razie spełnienia wymagań właściwy organ wydaje decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót bądź jedynie o zatwierdzeniu projektu budowlanego, jeżeli budowa została zakończona (art. 49 ust. 4). Stosunkowo podobnie uregulowana została w art. 49b prawa budowlanego kwestia skutków prawnych samowoli budowlanej w razie uchybienia obowiązkowi zgłoszenia robót budowlanych lub ich prowadzenia pomimo wydania przez właściwy organ sprzeciwu. W tym przypadku sanacja prawna budowy lub innych robót budowlanych następuje poprzez wydanie postanowienia w przedmiocie opłaty legalizacyjnej i (jeżeli budowa nie została jeszcze zakończona) postanowienia zezwalającego na dokończenie budowy, a zatem nie jest konieczne uzyskanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego (co zrozumiałe, gdyż decyzja ta w gruncie rzeczy zastępuje pozwolenie na budowę).

109 Z wyjątkiem przewidzianym w art. 49c ust. 2 prawa budowlanego.

Dalsze uprawnienia do wydania nakazu rozbiórki przewiduje art. 50a prawa budowlanego. Zgodnie z pkt. 1 tego przepisu właściwy organ w przypadku wykonywania robót budowlanych pomimo wstrzymania ich wykonywania postanowieniem o którym mowa w art. 48 ust. 2 oraz w art. 49b ust. 2 nakazuje, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, co do których wydano to postanowienie. Natomiast pkt 2 tego przepisu przewiduje, że właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, rozbiórkę części obiektu budowlanego wykonanego po doręczeniu postanowienia w przedmiocie wstrzymania robót budowlanych (o którym mowa w art. 50 ust. 1) albo doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu poprzedniego. Oba te nakazy służą więc niejako sankcjonowaniu naruszenia nakazu wstrzymania robót budowlanych. Nakaz ten może zostać wydany na podstawie art. 50 ust. 1 prawa budowlanego, w przypadkach, gdy nie zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie nakazu rozbiórki określonego w art. 48 ust. 1 lub w art. 49b ust. 1 prawa budowlanego, w odniesieniu do robót budowlanych wykonywanych: bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia; w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska; na podstawie zgłoszenia niezgodnego z art. 30 ust. 1 lub w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, projekcie budowlanym bądź w przepisach.

Nadto przed upływem dwóch miesięcy od dnia wydania postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych właściwy organ w drodze decyzji: nakazuje zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego albo nakłada obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania, albo w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę – nakłada, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz – w razie potrzeby – wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem; przepisy dotyczące projektu budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian (art. 51 ust. 1).

Istotne znaczenie dla charakteru prawnego wyżej wymienionych aktów ma art. 52 prawa budowlanego, który stanowi, że inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany na swój koszt dokonać czynności nakazanych w decyzji, o której mowa w art. 48, art. 49b, art. 50a oraz art. 51, tj. w decyzji nakazującej rozbiórkę, decyzji nakazującej doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego oraz decyzji nakazującej wykonanie określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. Wykładnia językowa tego przepisu wskazuje, że obowiązek

dokonania określonych w tych decyzjach czynności obciąża każdorazowego właściciela nieruchomości, a zatem że akty te mają charakter rzeczowy.

Podstawę do wydania nakazu rozbiórki może też stanowić art. 67 ust. 1 prawa budowlanego. Zgodnie z tym przepisem jeżeli nieużytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, właściwy organ wydaje decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określającą terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia.

Bez wątpienia nakaz rozbiórki jest daleko idącym ograniczeniem prawa własności nieruchomości. Prowadzić on może nawet do całkowitego zniesienia przedmiotu własności (np. w sytuacji, gdy budynek, będący przedmiotem nakazu rozbiórki, stanowi odrębną od gruntu nieruchomość). Nakaz rozbiórki (stosowany jako sankcja samowoli budowlanej) był przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r.¹¹⁰ Trybunał wypowiedział się co do zgodności z konstytucją art. 48 prawa budowlanego. Ówczesne brzmienie tego przepisu odbiegało od obecnego, ponieważ ustawodawca w tekście pierwotnym prawa budowlanego nie przewidział możliwości legalizacji samowoli budowlanej w drodze decyzji (istniało jedynie ograniczenie czasowe do wydania nakazu rozbiórki). Niemniej jednak TK uznał nawet tę, stosunkowo surową, sankcję za zgodną z konstytucją. Przystępując do analizy tego orzeczenia, trzeba zwrócić uwagę na pewien szczegół techniczny, mający jednak istotne znaczenie dla podstaw teoretycznych przyjętego w niniejszej pracy sposobu rozumienia ograniczeń prawa własności nieruchomości. Rozważając kwestię tego, jakie konstytucyjnie chronione prawo ogranicza nakaz rozbiórki, Trybunał stwierdził, że „zastosowanie art. 48 prawa budowlanego nie zawsze stanowić będzie ingerencję w prawo własności nieruchomości, na której prowadzone są roboty budowlane”, co uzasadnił tym, że prawo do zabudowy nieruchomości może wynikać również z innych tytułów prawnych. Trybunał powołał się przy tym na fakt, że dla uzyskania pozwolenia na budowę nie jest konieczne, by inwestor był właścicielem nieruchomości, ale jedynie, by legitymował się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W praktyce nie miało to istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ TK stwierdził, że w pierwszej kolejności należy badać zgodność nakazu rozbiórki z konstytucyjnymi gwarancjami prawa własności, gdyż jest to prawo rzeczowe o najszerszym charakterze, a poza tym w praktyce najczęściej inwestorem jest sam właściciel nieruchomości. Nadto inne prawa majątkowe (z których wynika prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane) również podlegają konstytucyjnej ochronie. Sięganie do tych argumentów jest jednak zbędne. Nakaz rozbiórki stanowi w każdym przypadku ograniczenie prawa własności w ścisłym sensie. Analogia z pozwoleniem na budowę jest tutaj nieuzasadniona.

110 Sygn. akt P 2/98, OTK 1999/1/2.

Argumenty podniesione przez TK znajdują zastosowanie właśnie do pozwolenia na budowę. Żeby uznać ten akt za formę ograniczania prawa własności trzeba sięgnąć do dodatkowych argumentów, wskazując na to, że zabudowa nieruchomości gruntowej stanowi typowy sposób korzystania z tej nieruchomości. Niemniej jednak, ściśle rzecz biorąc, pozwolenie na budowę jest aktem odnoszącym się do działalności, którą może podjąć każdy, kto ma do tego tytuł prawny, a nie tylko właściciel nieruchomości. Przedmiotem pozwolenia jest pewna zamierzona działalność; podczas gdy przedmiotem nakazu rozbiórki jest istniejący już przedmiot, który siłą rzeczy stanowi zawsze czyjąś własność. Zatem, chociaż wymóg uzyskania pozwolenia na budowę również należy uznać za ograniczenie prawa własności nieruchomości, konieczne jest tu posłużenie się pewnym argumentem dodatkowym, co w przypadku nakazu rozbiórki jest zbyteczne.

Swoją ocenę, że nakaz rozbiórki określony w art. 48 prawa budowlanego (i to w jego pierwotnej, surowszej wersji) jest zgodny z konstytucją Trybunał oparł przede wszystkim na stwierdzeniu, że przepis ten stanowi normę sankcjonującą naruszenie innych norm prawnych (tj. wymogu uzyskania pozwolenia na budowę). Sankcja taka, jak uznał TK, służy ochronie praw osób trzecich, tj. właścicieli nieruchomości położonych w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego. Nawet, jeżeli wybudowanie danego obiektu nie narusza przysługujących im praw (w sensie materialnym), to narusza ich prawa procesowe (byliby oni bowiem stronami w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę). Poza tym sankcja w postaci nakazu rozbiórki służy również ochronie porządku publicznego jako gwarancji harmonijnego współżycia ludzi w społeczeństwie. Zatem nakaz rozbiórki znajduje oparcie w wartościach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trybunał nie dopatrywał się także naruszenia zasady proporcjonalności, uznał bowiem nawet tak daleko idącą sankcję za niezbędną do zapewnienia realizacji normy sankcjonowanej. Wreszcie, rozważając kwestię zgodności nakazu rozbiórki z konstytucyjnym zakazem naruszania istoty prawa własności, TK stwierdził: „wydanie nakazu rozbiórki nie pozbawia właściciela uprawnień do korzystania z nieruchomości, na której wzniesiony został podlegający rozbiórce obiekt budowlany, ani nie wyklucza możliwości ubiegania się o pozwolenie na wzniesienie takiego obiektu w przyszłości”. Opinia ta jest właściwa, ale tylko w przypadku, gdy obiekt będący przedmiotem decyzji o nakazie rozbiórki stanowi część nieruchomości gruntowej. Zdaje się, że TK przeoczył tę okoliczność, że budynek lub nawet lokal może stanowić odrębną nieruchomość, a więc odrębny przedmiot własności. W takim wypadku wydanie nakazu rozbiórki budynku prowadzić będzie do całkowitego pozbawienia właściciela przedmiotu własności.

Artykuł 48 prawa budowlanego stał się ponownie przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2002 r.¹¹¹). Z uwagi na odmienny

111 Sygn. akt SK 2/01, OTK-A 2002/2/1.

worzec kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu Trybunał uznał, że nie znajduje w tym przypadku zastosowania reguła *ne bis in idem* i skarga została merytorycznie rozpatrzona. Niemniej jednak rozważania Trybunału koncentrowały się również głównie wokół zasady proporcjonalności, przy czym Trybunał podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko, sięgając po tę samą argumentację, jaką posłużył się w uzasadnieniu poprzedniego wyroku.

Szczególny nakaz przewiduje art. 66 ust. 1 prawa budowlanego. Na podstawie tego przepisu, w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany: może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska albo jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku, jest w nieodpowiednim stanie technicznym albo powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia, właściwy organ nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku. W decyzji tej można też, stosownie do art. 66 ust. 3, zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości¹¹².

Decyzja mająca charakter nakazu może też być wydana na podstawie art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego przepisu w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę (z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku), bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy albo przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania. Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 23 października 2012 r.¹¹³, wybór sankcji spośród dwóch wariantów przewidzianych w omawianym przepisie ma charakter uznaniowy; musi być jednak odpowiednio uzasadniony.

Ograniczenia prawa własności nieruchomości poprzez wydanie decyzji, które można zaliczyć do nakazów, przewidują: ustawa o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁴ jak również ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁵. Regulacja zawarta w ustawie o stanie wojennym była już wyżej oma-

112 Z wyjątkiem sytuacji, gdy decyzja została wydana na podstawie przestanki określonej w art. 66 ust. 1 pkt 4, tj. w odniesieniu do obiektu budowlanego powodującego swym wyglądem oszpecenie otoczenia.

113 Sygn. akt II SA/Kr 257/12, LEX nr 1235061.

114 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 207 ze zm.

115 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1534 ze zm.

wiana, więc wypada tu tylko zasygnalizować, że art. 25 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 25 ust. 1 pkt 4 tej ustawy upoważnia Radę Ministrów do wydania rozporządzenia, na podstawie którego będą mogły być wydane decyzje administracyjne o przydziale lokali i budynków, a w uzasadnionych przypadkach także o dokwaterowaniu osób. Wprowadzenie tych ograniczeń w rozporządzeniu jest jednak warunkowane uwzględnieniem ich w treści rozporządzenia Prezydenta RP w przedmiocie wprowadzenia stanu wojennego.

Druga z wymienionych ustaw, czyli ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, przewiduje w art. 69 ust. 2 możliwość wydania decyzji w przedmiocie zajęcia nieruchomości na zakwaterowanie przejściowe Sił Zbrojnych RP. Decyzja ta określa nieruchomości zajęte na zakwaterowanie przejściowe, a także czas jego trwania; nadaje się jej rygor natychmiastowej wykonalności i doręcza właścicielowi nieruchomości. Wydanie takiej decyzji jest jednak możliwe (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność osób fizycznych i osób prawnych) tylko w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego, ogłoszenia mobilizacji oraz w czasie wojny (stosownie do art. 69 ust. 1 omawianej ustawy). Zasady i tryb wypłacania należności za zakwaterowanie przejściowe w takich wypadkach określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 70 ust. 3), które nie zostało jednak wydane.

Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej przewiduje kilka sytuacji, w których może być, w drodze decyzji, nałożony obowiązek świadczeń rzeczowych polegających na udostępnieniu nieruchomości na cele związane z obroną Rzeczypospolitej Polskiej. I tak, art. 208 ust. 1 tej ustawy stanowi, że na urzędy i instytucje państwowe oraz przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także osoby fizyczne może być nałożony obowiązek świadczeń rzeczowych, polegający na oddaniu do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony Państwa. Przepisu tego nie stosuje się do jednak zakwaterowania przejściowego Sił Zbrojnych (art. 208 ust. 3). Artykuł 208 ust. 4 zawiera obszerny katalog przedmiotowych włączeń z obowiązku tego świadczenia. Obowiązek ten nakładany jest w drodze decyzji administracyjnej (art. 210 ust. 1). Ustawa przewiduje wprawdzie, że decyzję doręcza się posiadaczowi rzeczy (art. 210 ust. 2), jednakże właściciel rzeczy jest również stroną postępowania i adresatem indywidualnej normy zawartej w decyzji. Artykuł 209 ust. 1 omawianej ustawy zakreśla granice czasowe obowiązku wynikającego z art. 208 ust. 1. W myśl tego przepisu czas wykonywania świadczeń rzeczowych nie może przekraczać jednorazowo w przypadku pobrania przedmiotu świadczenia: w celu sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej Sił Zbrojnych – 48 godzin; w związku z ćwiczeniami wojskowymi lub ćwiczeniami w jednostkach przewidzianych do militaryzacji – 7 dni; w związku z ćwiczeniami w obronie cywilnej lub ćwiczeniami praktycznymi w zakresie powszechnej samoobrony – 24 godzin. Nadto nałożenie obowiązku świadczenia rzeczowego może nastąpić najwyżej trzy razy w roku, z tym że w wymiarze 7 dni – tylko jeden raz (art. 209 ust. 2). Ogra-

niczenia czasowe nie dotyczą jednak używania nieruchomości udostępnianych na czas przeprowadzenia rejestracji oraz kwalifikacji wojskowej (art. 209 ust. 4), a także w przypadku używania nieruchomości i rzeczy ruchomych udostępnionych w celu zwalczania klęsk żywiołowych i usuwania ich skutków (art. 209 ust. 5).

Również art. 217 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej daje podstawę do zajęcia nieruchomości na potrzeby związane z obroną RP. Zgodnie z tym przepisem organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz osoby fizyczne mogą być w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny zobowiązane do wykonania świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do używania przez Siły Zbrojne, jednostki organizacyjne obrony cywilnej lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania na potrzeby obrony państwa. Nałożenie tego obowiązku następuje w drodze decyzji, której nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności w terminie w niej określonym (art. 219 ust. 2). Wójt, burmistrz (prezydent miasta) w szczególnych sytuacjach, może nakładać obowiązek świadczeń osobistych lub rzeczowych również w drodze obwieszczeń lub w inny sposób (art. 219 ust. 3).

W przypadku nałożenia obowiązków określonych w art. 208 ust. 1 i art. 217 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej za używanie przedmiotu świadczenia rzeczowego przysługuje jego posiadaczowi ryczałt w wysokości odpowiadającej szkodzie poniesionej wskutek jego dostarczenia oraz stawce jego amortyzacji (art. 214 ust. 1 oraz – odpowiednio – art. 214 ust. 1 w zw. z art. 219 ust. 6).

Dalsze ograniczenia prawa własności nieruchomości przewiduje art. 221 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że terenowe organy administracji rządowej, instytucje państwowe, organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne mogą być zobowiązane do odpłatnego: dostosowania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do potrzeb obrony Państwa, w sposób nie zmieniający ich właściwości i przeznaczenia; przystosowania budowlanych (przebudowywanych i rozbudowywanych) obiektów budowlanych oraz wytwarzanych rzeczy ruchomych do potrzeb obrony Państwa, w sposób nie zmieniający ich właściwości i przeznaczenia oraz gromadzenia, przechowywania i konserwacji przedmiotów niezbędnych do wykonania wyżej wymienionych czynności. Artykuł 222 ust. 2 stanowi, że w tych sprawach stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹¹⁶, co wskazuje, że obowiązki te nakładane są w formie decyzji administracyjnej, choć – zgodnie z art. 222 ust. 3 – samo ich wykonanie następuje na podstawie umowy zawartej z wykonawcą przez właściwy organ.

116 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1257.

Decyzja o charakterze nakazu ograniczającego prawo własności nieruchomości może też zostać wydana na podstawie dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania kłesk żywiolowych¹¹⁷. Wymienione w art. 4 tego dekretu świadczenia osobiste i rzeczowe dla celów zorganizowanej akcji społecznej obejmują świadczenia będące ograniczeniem prawa własności nieruchomości, tj. udostępnianie pomieszczenia poszkodowanemu na czas niezbędny dla udzielenia pierwszej pomocy i schronienia (pkt 2), a także zabezpieczenie (poprzez dostarczenie pomieszczenia i paszy) zagrożonego inwentarza żywego (pkt 4). Obowiązek spełniania tych świadczeń może być wprowadzony, jeżeli środki, którymi dysponuje właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo wojewoda, są niewystarczające (art. 3 ust. 1). Do wykonania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych powołuje odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo wojewoda (art. 5 ust. 1 omawianego dekretu). Przepisy dekretu o świadczeniach w celu zwalczania kłesk żywiolowych mają charakter zrębowy i istotne elementy regulacji zawarte są w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 lipca 1953 r. w sprawie wykonania art. 5 dekretu o świadczeniach w celu zwalczania kłesk żywiolowych¹¹⁸. Dopiero przepisy tego rozporządzenia przewidują, że wprowadzenie obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych określonych w omawianym dekrete może nastąpić wyłącznie dla celów zwalczania kłesk żywiolowych, a wprowadzenie tych świadczeń w jakichkolwiek innych okolicznościach jest niedopuszczalne (§ 2). Wprawdzie tytuł dekretu zdaje się sugerować, że przewidziane w nim środki mogą być stosowane tylko w celu zwalczania kłesk żywiolowych, jednakże – w myśl zasady *rubrica legis non est lex* – tytuł dekretu nie może służyć do rekonstrukcji norm w nim zawartych. Określenie dopiero na poziomie aktu wykonawczego zasadniczej przesłanki zastosowania ograniczeń prawa własności nieruchomości (jak i zresztą innych konstytucyjnych praw i wolności ograniczanych w dekrete) stanowi naruszenie wyrażonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji wymogu ustawowej formy ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Co więcej, nie tylko główna przesłanka stosowania ograniczeń, ale również inne istotne elementy konstrukcyjne tego ograniczenia zostały ujęte w rozporządzeniu, m.in. rozporządzenie określa formę prawną ograniczenia (§ 3) oraz jego granice czasowe. Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia powołanie do świadczeń (a zatem np. zajęcie nieruchomości) nie może jednorazowo przekraczać 3 dni. Dodatkowo, poszczególne osoby mogą być powoływane do świadczeń na okres najwyżej 7 dni w ciągu roku (§ 7 ust. 3 zd. 1).

Dekretowi o świadczeniach w celu zwalczania kłesk żywiolowych można też postawić zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Przepisy dekretu nie precyzują bowiem, jakiego rodzaju nieruchomości podlegają zajęciu na świadczenia rzeczowe. O ile zajęcie np. niewykorzystywanej hali sportowej

117 Dz.U., nr 23, poz. 93 ze zm.

118 Dz.U., nr 37, poz. 158.

można uznać za zgodne z zasadą proporcjonalności (następuje bowiem na okres nieprzekraczający jednorazowo 3 dni oraz 7 dni w roku), o tyle dokwaterowanie na podstawie przepisów dekretu osób do zajmowanego lokalu mieszkalnego stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności.

Niejasna i budząca wątpliwości konstytucyjne jest wreszcie kwestia formy prawnej wprowadzanych ograniczeń. Również i ten element regulacji został przesunięty na poziom rozporządzenia. W § 3 ust. 2 rozporządzenia prawodawca określił, iż powołanie do wykonywania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych następuje bądź w formie zarządzenia ogłaszanego w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, bądź w formie wezwania skierowanego do określonej osoby. Tak sformułowana dychotomia zdaje się sugerować, że zarządzenie jest aktem generalnym, a wezwanie – aktem indywidualnym. Z drugiej strony elementy, jakie powinny znaleźć się w zarządzeniu i w wezwaniu, prawodawca określił jednolicie w § 3 ust. 3. Nadto § 5 ust. 1 przewiduje, że zarządzenia i wezwania są natychmiast wykonalne. Wskazuje to, iż normy zawarte w zarządzeniu jak i wezwaniu są normami o charakterze konkretnym, trudno bowiem mówić o wykonaniu norm o charakterze abstrakcyjnym. Taki sposób określenia formy prawnej ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności budzi wątpliwości konstytucyjne nie tylko dlatego, że przepisy te zostały umieszczone w rozporządzeniu (a nie w akcie rangi ustawowej), ale również i z uwagi na daleko idące niedostatki legislacyjne. Jak się wydaje, uzasadnione będzie tu kierowanie się, wypracowaną w doktrynie¹¹⁹, zasadą domniemania formy decyzji administracyjnej i przyjęcie, iż zarówno zarządzenie, jak i wezwanie powinny być dokonywane w takiej właśnie formie. Sposób sformułowania przepisów dekretu i rozporządzenia pozwala na taką ich wykładnię. Za wyborem tego wariantu wykładni przemawia fakt, iż forma decyzji administracyjnej zapewnia silniejszą ochronę praw jednostki, niż forma aktu administracyjnego wydawanego poza postępowaniem administracyjnym w oparciu jedynie o przepisy omawianego dekretu i rozporządzenia.

Charakter zakazu ma również decyzja wydawana na podstawie art. 83f ust. 8 ustawy o ochronie przyrody. Chodzi tu o decyzję, w której właściwy organ sprzeciwia się usunięciu drzew. Wydanie takiej decyzji jest możliwe w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 83f ust. 8), które organ ma obowiązek wykonać w razie otrzymania zgłoszenia o zamiarze usunięcia drzewa. Właściciel nieruchomości jest obowiązany dokonać tego zgłoszenia (które zastępuje w pewnych przypadkach wymóg uzyskania zezwolenia) w sytuacjach określonych w art. 83f ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.

119 B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 17–20.

3.3.4. Akty administracyjne obciążające nieruchomości prawami na rzecz osób trzecich

Szczególnym przypadkiem ograniczenia prawa własności nieruchomości w formie aktu administracyjnego jest obciążenie nieruchomości prawami na rzecz osób trzecich. Korelatem tych praw są określone obowiązki właściciela, przede wszystkim polegające na znoszeniu przez niego czynności podejmowanych na jego nieruchomości przez osoby trzecie, a także na obowiązku powstrzymywania się od podejmowania na nieruchomości określonych działań. Akty administracyjne dokonujące takiego obciążenia wykazują pewne cechy swoiste, odróżniające je zarówno od pozwoleń, jak i nakazów oraz zakazów. Istnieją tu dwie zasadnicze różnice. Pozwolenia i zezwolenia oraz nakazy i zakazy będące formą ograniczenia prawa własności nieruchomości mają charakter głównie aktów osobowo-rzeczowych bądź osobistych, a niekiedy tylko rzeczowych, podczas gdy akty administracyjne obciążające nieruchomości prawami na rzecz osób trzecich są zawsze aktami rzeczowymi. Prawa ustanowione na nieruchomości w drodze takiego aktu są skuteczne względem każdorazowego jej właściciela. Druga różnica polega na tym, że akty obciążające nieruchomości prawami na rzecz osób trzecich prowadzą do powstania stosunku prawnego nie tylko pomiędzy organem, który akt wydał i jego adresatem (bądź adresatami), ale również pomiędzy właścicielem obciążonej nieruchomości, a podmiotem, któremu przysługuje ustanowione w akcie prawo do tej nieruchomości. To w ramach tego drugiego stosunku prawnego będzie miało miejsce następstwo prawne w razie zmiany po stronie właściciela nieruchomości.

Podstawę do wydawania tego rodzaju aktów daje ustawa o gospodarce nieruchomościami. Ustanowienie na nieruchomości prawa na rzecz osoby trzeciej może być formą wywłaszczenia nieruchomości, gdy wywłaszczenie jest dokonywane na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to wprost z definicji legalnej wywłaszczenia nieruchomości zawartej w art. 112 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten określa wywłaszczenie jako pozbawienie albo ograniczenie, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. W literaturze poświęconej wywłaszczeniu nieruchomości przyjmuje się, że wywłaszczenie polegające na ograniczeniu prawa własności sprowadza się do ustanowienia na nieruchomości praw rzeczowych ograniczonych, tj. użytkowania bądź służebności gruntowej. Jak wskazuje T. Woś, ustanowiona w ten sposób służebność może być zarówno służebnością czynną (właściciel będzie musiał w znosić działania podejmowane na jego nieruchomości) bądź służebnością bierną, polegającą na obowiązku powstrzymywania się przez właściciela od podejmowania określonych działań na nieruchomości¹²⁰. Ponieważ wywłaszczenie może być

120 T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości...*, s. 82–83; podobnie także M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005, s. 149–150.

dokonane wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 113 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami), tylko tym podmiotom może przysługiwać rzeczowe prawo ograniczone ustanowione na nieruchomości w decyzji o wywłaszczeniu. Dla wydania takiej decyzji spełnione muszą być te same przesłanki, jakie warunkują dopuszczalność każdego wywłaszczenia nieruchomości (w tym również polegającego na pozbawieniu prawa własności nieruchomości). A zatem przedmiotem omawianej decyzji mogą być tylko nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 112 ust. 1). Ponadto ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomości jako forma jej wywłaszczenia jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (art. 112 ust. 3).

Decyzje ograniczające prawo własności nieruchomości poprzez ustanowienie praw na rzecz osób trzecich mogą być też wydawane na podstawie innych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. I tak, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody; ograniczenie to następuje zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku tego planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 124 ust. 1). W myśl art. 124c ust. 1 przepisy art. 124 stosuje się odpowiednio dla ograniczenia, w drodze decyzji, sposobu korzystania z nieruchomości poprzez udzielenie zezwolenia na: zakładanie na obiektach budowlanych elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych lub innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, urządzeń służących do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a także urządzeń niezbędnych do korzystania z nich, urządzanie i utrzymywanie ogólnodostępnego ciągu pieszego, przebiegającego przez prześwity lub podcienia, w obrysie obiektu budowlanego (jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody). Są to więc kolejne przypadki, w których możliwe jest wydanie decyzji określonej w art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Trzeba tu zwrócić uwagę na to, że ustawodawca posłużył się w art. 124 ust. 1 pojęciem „zezwolenia”. Istota aktu administracyjnego, który może być wydany na podstawie art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami odbiega jednak zasadniczo od konstrukcji pozwoleń czy też zezwoleń, o których była wcześniej

mowa. Nie chodzi tu bowiem o uchylenie generalnego i abstrakcyjnego zakazu administracyjnoprawnego, lecz o obciążenie nieruchomości prawem (przypominającym w zasadzie służebność) na rzecz podmiotu, któremu udzielono zezwolenia, przy czym prawo to jest skuteczne przeciwko każdoczesnemu właścicielowi nieruchomości. W literaturze przedmiotu¹²¹ zwraca się uwagę, że skutkiem tej decyzji jest powstanie trwałego stanu prawnego. Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest bowiem obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń umieszczonych na nieruchomości na podstawie omawianej decyzji (art. 124 ust. 6). Można więc powiedzieć, że nieruchomość zostaje trwale obciążona określonymi prawami na rzecz osób trzecich. Z takim skutkiem mamy jednak do czynienia tylko wtedy, gdy urządzenia czy instalacje określone w decyzji rzeczywiście na nieruchomości powstaną.

Na podstawie art. 124b ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji zobowiązuje właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, nienależących do części składowych nieruchomości, służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, a także usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, jeżeli właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości nie wyraża na to zgody, przy czym decyzja o zobowiązaniu do udostępniania nieruchomości może być także wydana w celu zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie czynności. W tym przypadku ustawodawca posłużył się konstrukcją zbliżoną do aktu administracyjnego o charakterze nakazu (starosta „zobowiązuje właściciela”). Akt ten odróżnia od typowego nakazu to, że węzeł prawny zostaje tu zawiązany nie tylko między adresatem aktu i organem, który go wydał, ale również pomiędzy właścicielem i podmiotem uprawnionym do dokonywania czynności, które właściciel nieruchomości zobowiązany jest znosić (tj. czynności związanych z konserwacją, remontami, usuwaniem awarii i usuwaniem z gruntu wymienionych w art. 124b ust. 1 urządzeń technicznych tudzież dojazdem w celu wykonania tych czynności).

Inna decyzja obciążająca nieruchomość prawami na rzecz osób trzecich może być wydana na podstawie art. 126 ust. 1 omawianej ustawy. Przepis ten stanowi, że w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacz-

121 G. Matusik, *Art. 124*, [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 699.

nej szkody starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, udziela, w drodze decyzji, zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości; w przypadku postępowania prowadzonego na wniosek, wydanie decyzji następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, licząc od dnia złożenia wniosku.

Na podstawie art. 125 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może, w drodze decyzji, ograniczyć sposób korzystania z nieruchomości niezbędnej w celu poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin objętych własnością górnictwem. Sposób sformułowania art. 125 ust. 1 wskazuje, że mamy tu do czynienia z typowym zakazem, bowiem ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości to tyle, co zakaz podejmowania na nieruchomości określonych działań. Wskazanie w art. 125 ust. 1 *in fine*, że chodzi tu wyłącznie o nieruchomość niezbędną w celu poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania kopalin objętych własnością górnictwem (tj. stanowiących własność Skarbu Państwa) ma w tym przypadku znaczenie wyłącznie dla zakresu przedmiotowego decyzji, ale nie przesądza o jej istocie (o treści konkretnej i indywidualnej normy zawartej w decyzji). Dopiero z przepisu art. 125 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że mamy tu do czynienia z normą nie tylko nakładającą na właściciela nieruchomości pewne zakazy, ale również przyznającą innemu podmiotowi określone prawo do nieruchomości. Artykuł 125 ust. 2 stwierdza bowiem, że ograniczenie prawa własności nieruchomości decyzją wydaną na podstawie ust. 1 tego przepisu może nastąpić wyłącznie na rzecz przedsiębiorcy, który uzyskał koncesję na poszukiwanie, rozpoznawanie bądź wydobywanie kopalin objętych własnością górnictwem i to na czas nie dłuższy niż termin obowiązywania tej koncesji. Można więc powiedzieć, że omawiana decyzja prowadzi do obciążenia nieruchomości prawem na rzecz przedsiębiorcy, któremu wydano stosowną koncesję.

W tym kontekście niejasna jest relacja art. 125 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnictwo*¹²². Ten ostatni przepis przewiduje bowiem, że jeżeli cudza nieruchomość lub jej część jest niezbędna do wykonywania działalności regulowanej ustawą *Prawo geologiczne i górnictwo*, przedsiębiorca może żądać umożliwienia korzystania z tej nieruchomości lub jej części przez czas oznaczony, za wynagrodzeniem. Rozstrzyganie w sprawach spornych powstałych na tym tle ustawodawca powierzył sądom powszechnym (art. 18 ust. 4 prawa geologicznego i górnictwa). Trudno tu nie zauważyć, że rozstrzygnięcie w podobnym pod pewnymi względami przedmiocie stanowi decyzja przewidziana w art. 125 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z tą różnicą, że zakres przedmiotowy tej decyzji jest węższy, obejmuje ona bowiem jedynie przypadki ograniczenia prawa własności nieruchomości związane z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem

122 Dz.U., nr 163, poz. 981 ze zm.

kopalin objętych własnością górniczą, podczas gdy art. 18 ust. 1 prawa geologicznego i górniczego dotyczy prawa do korzystania z cudzej nieruchomości dla wykonywania wszelkiej działalności regulowanej tą ustawą. Z roszczeniem określonym w art. 18 ust. 1 mogą więc wystąpić wszystkie te podmioty, które prowadzą działalność określoną w art. 1 ust. 1 prawa geologicznego i górniczego, tj. prace geologiczne, wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów i podziemne składowanie dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla. Najistotniejsze znaczenie ma tutaj jednak fakt, iż odmienna jest treść ograniczenia prawa własności nieruchomości wynikającego z art. 18 ust. 1 prawa geologicznego i górniczego oraz z decyzji wydanej na podstawie art. 125 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Artykuł 18 ust. 1 prawa geologicznego i górniczego przewiduje bowiem roszczenie o korzystanie z nieruchomości (a zatem właściciel będzie musiał znosić to, że ktoś z jego nieruchomości korzysta – np. przejeżdża przez nią, wykonuje na niej prace geologiczne itp.), natomiast decyzja z art. 125 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ogranicza samego właściciela w korzystaniu z nieruchomości. Akt ten nie przyznaje uprawnień do korzystania z nieruchomości przez osobę trzecią. Uprawnienie podmiotu, na rzecz którego została wydana ta decyzja, sprowadza się tutaj do prawa podobnego do służebności biernej – może on żądać od właściciela nieruchomości tylko powstrzymywania się od określonych w decyzji działań. Oba te ograniczenia mają więc charakter komplementarny. Zastanawiającą kwestią jest w związku z tym, dlaczego ustawodawca zdecydował się na zastosowanie tak odmiennych metod regulacji obu tych ograniczeń. W przypadku ograniczenia z art. 18 ust. 1 prawa geologicznego i górniczego ustawodawca posłużył się metodą cywilnoprawną, przewidując roszczenie o korzystanie z nieruchomości, którego można dochodzić przed sądem powszechnym, podczas gdy w art. 125 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami odwołał się do metody administracyjnoprawnej. Trudno jest znaleźć przekonujące wyjaśnienie dla tego rodzaju dyferencjacji.

W przypadku zezwolenia z art. 124b ust. 1 jak i zezwolenia z art. 126 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami mamy do czynienia z aktem powodującym powstanie stosunku prawnego pomiędzy właścicielem nieruchomości będącej przedmiotem zezwolenia, a podmiotem, któremu go udzielono, przy czym sukcesja następuje tutaj tylko po stronie właściciela nieruchomości. Analogiczny charakter ma decyzja określona w art. 125 ust. 1 tej ustawy.

Do omawianej kategorii aktów administracyjnych należy także decyzja, która może być wydana na podstawie art. 47 ust. 2 prawa budowlanego. Zgodnie z art. 47 ust. 1 prawa budowlanego, jeżeli do wykonania prac przygotowawczych lub robót budowlanych jest niezbędne wejście do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, inwestor jest obowiązany przed rozpoczęciem robót uzyskać zgodę właściciela (bądź najemcy) sąsiedniej nieruchomości, budynku lub

lokalu na wejście oraz uzgodnić z nim przewidywany sposób, zakres i terminy korzystania z tych obiektów, a także ewentualną rekompensatę z tego tytułu. Natomiast w razie niezgodnienia tych warunków, właściwy organ – na wniosek inwestora – w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, rozstrzyga, w drodze decyzji, o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości. W przypadku uznania zasadności wniosku inwestora, właściwy organ określa jednocześnie granice niezbędnej potrzeby oraz warunki korzystania z sąsiedniego budynku, lokalu lub nieruchomości (art. 47 ust. 2 prawa budowlanego), z tym że zajęcie, na potrzeby budowy, pasa drogowego lub jego części może nastąpić po spełnieniu wymagań określonych w odrębnych przepisach (art. 47 ust. 4). Po zakończeniu robót na sąsiedniej nieruchomości, inwestor jest obowiązany naprawić szkody powstałe w wyniku korzystania z sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu – na zasadach określonych w kodeksie cywilnym (art. 47 ust. 3).

Skutkiem prawnym wynikającym z decyzji określonej w art. 47 ust. 2 prawa budowlanego jest, podobnie jak w przypadku aktów omawianych w akapitach poprzedzających, powstanie stosunku prawnego nie tylko pomiędzy organem administracji publicznej, a adresatami aktu, ale również pomiędzy inwestorem a właścicielem (bądź najemcą) sąsiedniej nieruchomości. Inwestor uzyskuje prawo wstępu na teren sąsiedniej nieruchomości, przy czym zakres tego prawa jest wyznaczony treścią decyzji. W piśmiennictwie¹²³ zauważa się jednak, że prawo, jakie nabywa inwestor, nie może być utożsamiane ze służebnością w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego. Tak jak inne akty obciążające nieruchomość prawami na rzecz osób trzecich, omawiana decyzja zastępuje instytucję cywilnoprawną, tj. udzielenie przez właściciela (bądź najemcę) zgody na wejście na nieruchomość w sytuacji braku porozumienia między zainteresowanymi podmiotami. Decyzja wydana na podstawie art. 47 ust. 2 prawa budowlanego ma charakter aktu rzeczowego, ale tylko w zakresie skutków, jakie wywołuje po stronie właściciela nieruchomości (bądź najemcy). Brak jest natomiast następstwa prawnego po stronie inwestora.

Akty administracyjne obciążające nieruchomość prawami na rzecz osób trzecich są więc aktami administracyjnymi rzeczowymi (ponieważ kształtują sytuację prawną nieruchomości), jednakże w większości wypadków ich skutki prawne są bardziej złożone i w stosunku do podmiotu, który nabywa na podstawie tych aktów uprawnienia do cudzej nieruchomości wiele spośród nich ma charakter osobisty bądź osobowo-rzeczowy¹²⁴.

123 Z. Niewiadomski, *Art. 47*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 513.

124 Szerzej na temat charakteru i skutków prawnych tych aktów administracyjnych pisałem w opracowaniu: Ł. Kamiński, *O adekwatności podziału na akty administracyjne osobiste i rzeczowe*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Kasiński, P. Korzeniowski, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 273–284.

3.3.5. Akty administracyjne ustanawiające szczególny reżim prawny dla nieruchomości bądź jej części

Niekiedy akty administracyjne nie przewidują bezpośrednio nałożenia obowiązków ani nie przyznają uprawnień, lecz w inny sposób kształtują sytuację prawną nieruchomości. Są to akty administracyjne o charakterze rzeczowym, przewidujące objęcie nieruchomości szczególnym reżimem prawnym, który może obejmować całą nieruchomość bądź tylko jej część. Grupa tych aktów nie jest zbyt liczna z uwagi na to, że objęcie nieruchomości szczególnym reżimem prawnym następuje zazwyczaj w formie aktu normatywnego. Stosowanie formy prawnej aktu normatywnego, mimo jej niewątpliwiej zalety, jaką jest wymóg publikacji, nie w każdym wypadku byłoby jednak właściwe. Zastosowanie tej formy ustanowienia szczególnego reżimu prawnego jest uzasadnione w przypadku, gdy mamy do czynienia z rozciągnięciem tego reżimu prawnego na pewien zwarty obszar o szczególnym statusie prawnym, czyli strefę specjalną. Szczególny status prawny jest bowiem w tym przypadku pochodną szczególnych właściwości (np. przyrodniczych) danego obszaru, a nie poszczególnych nieruchomości na nim położonych. W takim wypadku uzasadnione jest, by ustawodawca wyposażył organy administracji w kompetencję do wydawania aktu o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (rozporządzenia bądź aktu prawa miejscowego). Akty takie były wyszczególnione już w podrozdziale traktującym o ograniczeniach prawa własności nieruchomości w formie aktu normatywnego. Natomiast w przypadku, gdy rozciągnięcie szczególnego reżimu prawnego związane jest z cechami konkretnej nieruchomości jako takiej, uzasadnione jest wyposażenie przez ustawodawcę organów administracji publicznej w kompetencję do wydania w tej mierze aktu administracyjnego. Trzeba tu jednak dodać, że wyróżnienie tych dwóch sytuacji nie jest do końca ostre i jednoznaczne, z uwagi chociażby na znaczne zróżnicowanie nieruchomości gruntowych pod względem powierzchni. Wymienione kryteria nie są też zresztą w każdym wypadku przestrzegane przez ustawodawcę, należy więc traktować je raczej jako postulat *de lege ferenda*, choć w znacznej mierze oparty na już istniejącym porządku prawnym.

Akty ustanawiające szczególny reżim prawny dla nieruchomości bądź jej części mają charakter aktów administracyjnych rzeczowych. Wynika to już z samej ich istoty, z wywoływanych przez nie skutków prawnych. Skutkiem tym jest przyznanie nieruchomości lub jej części (a nie osobie) szczególnego przymiotu normatywnego. Skutek ten rozciąga się więc na każdorazowego właściciela nieruchomości. Szczególny przymiot prawny, jaki uzyskuje nieruchomość skutkiem wydania jednego z omawianych aktów, stanowi element hipotezy norm prawnych nakładających na jej właściciela określone obowiązki, przy czym mogą być to normy realizowane bezpośrednio jak i normy realizowane pośrednio (wymagające wydania dalszego aktu administracyjnego). Stąd też można powiedzieć, że akty te stanowią formę ograniczenia prawa własności nieruchomości, choć nie czynią tego bezpośrednio.

Charakter decyzji ustanawiającej szczególny reżim prawny dla nieruchomości ma decyzja o wpisie nieruchomości (bądź jej części) do rejestru zabytków. Do rejestru wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Jest to akt o charakterze rzeczowym, ponieważ skutki prawne wpisania nieruchomości lub jej części do rejestru zabytków rozciągają się na każdorazowego właściciela danej nieruchomości. Jednocześnie ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewiduje ujawnienie faktu wpisania zabytku nieruchomego do rejestru zabytków zarówno w księdze wieczystej danej nieruchomości (art. 9 ust. 4 powołanej ustawy), jak i w katastrze nieruchomości (ust. 5 tego przepisu). Poza tym informację o wpisie zabytku nieruchomego do rejestru ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 9 ust. 6). Jak było wyżej wskazane, wpis nieruchomości do rejestru zabytków stanowi przesłankę obowiązywania określonych zakazów i nakazów wynikających bezpośrednio z ustawy jak i też przesłankę wydania niektórych spośród przewidzianych w tej ustawie aktów administracyjnych. Mimo tego więc, że decyzja o wpisie nieruchomości (bądź jej części) do rejestru zabytków nie nakłada bezpośrednio żadnych obowiązków, ani nie przyznaje uprawnień, ma ona charakter decyzji konstytutywnej (za takim charakterem tej decyzji opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lipca 2011 r.¹²⁵).

Do omawianej kategorii aktów administracyjnych zalicza się również decyzja o uznaniu lasu za las ochronny. W odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa decyzję w przedmiocie uznania lasu za ochronny lub pozbawienia go takiego charakteru wydaje starosta po uzgodnieniu z właścicielem lasu i po zasięgnięciu opinii rady gminy (art. 16 ust. 1a ustawy o lasach), przy czym rada gminy powinna wyrazić opinię w ciągu dwóch miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o jej wyrażenie, a w razie bezskutecznego upływu tego terminu uważa się, że rada gminy nie zgłasza zastrzeżeń (art. 16 ust. 2). Uzgodnienia z właścicielem i opinia rady gminy nie są jednak dla starosty wiążące. Cechy, jakie powinien mieć las, by można było go uznać za las ochronny, określił ustawodawca w art. 15 ustawy o lasach. Status lasu ochronnego może być nadany lasom, które: chronią glebę przed zmywaniem lub wyjałowieniem, powstrzymują usuwanie się ziemi, obrywanie się skał lub lawin; chronią zasoby wód powierzchniowych i podziemnych, regulują stosunki hydrologiczne w zlewni oraz na obszarach wododziałów; ograniczają powstawanie lub rozprzestrzenianie się lotnych piasków; są trwale uszkodzone na skutek działalności przemysłu; sta-

125 Sygn. akt II OSK 735/11, LEX nr 1083686; por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 9 grudnia 2010 r. (sygn. akt II SA/Ke 665/10, LEX nr 753336).

nowią drzewostany nasienne lub ostoje zwierząt i stanowiska roślin podlegających ochronie gatunkowej; mają szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności i bezpieczeństwa państwa bądź są położone: w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców; w strefach ochronnych uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej w rozumieniu ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych; w strefie górnej granicy lasów.

Przesłanki uznania danego lasu za las ochronny skłaniają do konkluzji, że mamy tu do czynienia z instytucją pełniącą funkcje zbliżone do np. rezerwatów przyrody czy obszarów ochrony uzdrowiskowej, których utworzenie następuje w drodze aktu normatywnego. Co więcej, lasy ochronne wyodrębniane są na podstawie właściwości pewnego obszaru geograficznego, co znów zbliża je do wymienionych stref specjalnych. W literaturze przedmiotu¹²⁶ lasy ochronne zalicza się do stref specjalnych będących formą ochrony środowiska. Trudno wskazać przyczynę, dla której ustawodawca postanowił w tym przypadku, że kreacja i znieszenie tej akurat strefy specjalnej będzie dokonywane w drodze aktu administracyjnego, a nie – tak jak w pozostałych wypadkach – aktu normatywnego.

Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem wydaje się być jedynie stosunkowo mały obszar tej strefy. Las ochronny będzie zazwyczaj obejmował niewielką liczbę prawnie wyodrębnionych nieruchomości (lub nawet tylko jedną nieruchomość), więc zastosowanie w tym wypadku formy aktu normatywnego może być uznane za niecelowe. Dodatkowym problemem, jaki powstaje na tle wykładni przepisu art. 16 ust. 1a ustawy o lasach, jest kwestia, czy konieczne będzie wydanie odrębnej decyzji dla każdej nieruchomości, na której położony jest las ochronny czy też wystarczająca będzie jedna decyzja dla całego lasu. Decydujące znaczenie ma tutaj definicja ustawowa lasu, zawarta w art. 3 ustawy o lasach. Zgodnie z tą definicją lasem jest pewien zwarty obszar gruntu, z uwagi na jego cechy przyrodnicze (geograficzne), a nie stan prawny, który jest w tym przypadku bez znaczenia. Skoro przedmiotem decyzji o uznaniu lasu za ochronny, jest – co wynika z art. 16 ustawy o lasach – nadanie szczególnego statusu prawnego lasowi, a więc pewnemu obszarowi gruntu, to decyzja ta dotyczy lasu *in toto*, a nie poszczególnych nieruchomości, które wchodzi w skład lasu. Jest to zresztą także kluczowy argument przemawiający za uznaniem tej decyzji za akt rzeczowy. Zatem dla jednego lasu (w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach) będzie wydawana jedna decyzja o uznaniu go za las ochronny, niezależnie od tego, czy las leży na obszarze jednej czy też wielu nieruchomości. Adresatami tej decyzji będą więc właściciele wszystkich nieruchomości, na których las jest położony. Co więcej, jeżeli w przyszłości, już po wydaniu tego aktu, dojdzie do powstania nowych, prawnie wyodrębnionych nieruchomości na obszarze lasu (np. na

126 L. Zacharko, *Strefy specjalne...*, s. 137–139.

skutek podziału nieruchomości istniejącej tam w chwili wydawania decyzji), to skutek prawny decyzji o uznaniu lasu za ochronny będzie się rozciągał również i na te nowe nieruchomości.

Drugą strefą specjalną ustanawianą w formie aktu administracyjnego jest strefa niebezpieczeństwa. Strefa ta tworzona jest na podstawie art. 71 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten przewiduje, że wokół nieruchomości zajętych na zakwaterowanie przejściowe może być utworzona strefa niebezpieczeństwa na podstawie decyzji wojewody, wydanej na wniosek dowódcy jednostki wojskowej korzystającej z tego zakwaterowania. Artykuł 71 ust. 2 formułuje definicję legalną strefy niebezpieczeństwa. I tak, strefą niebezpieczeństwa jest obszar gruntu, na którym występuje czasowe zagrożenie zdrowia lub życia osób w niej przebywających, w związku z działaniami wojskowymi. Wypływa stąd wniosek, że strefa niebezpieczeństwa może być utworzona tylko wtedy, gdy występuje związane z działaniami wojskowymi zagrożenie zdrowia lub życia ludzi przebywających na obszarze wokół nieruchomości zajętej na zakwaterowanie przejściowe sił zbrojnych.

Treść decyzji o utworzeniu strefy niebezpieczeństwa określił ustawodawca w art. 71 ust. 5 omawianej ustawy. Zgodnie z tym przepisem decyzja o utworzeniu strefy niebezpieczeństwa powinna określać obszar tej strefy, sposób jej oznaczenia i termin czasowej ewakuacji z niej mieszkańców (o ile została zarządzona). Skutkiem prawnym utworzenia tej strefy jest daleko idące ograniczenie prawa własności nieruchomości położonych w jej obrębie. Artykuł 71 ust. 3 przewiduje bowiem, że w strefie niebezpieczeństwa obowiązuje zakaz wstępu dla osób nieuprawnionych. Nadto w razie objęcia strefą niebezpieczeństwa obszarów zamieszkałych można zarządzić ewakuację z niej mieszkańców na czas, na jaki obszary te są uznane za strefę niebezpieczeństwa (art. 71 ust. 4). Ustawodawca nie przewiduje odszkodowania za samo objęcie nieruchomości strefą niebezpieczeństwa, jednakże przewiduje odszkodowania za szkody wyrządzone w związku z jej utworzeniem (art. 73 ust. 1), z czego wynika, że właściciel nieruchomości będzie musiał wykazać, że rzeczywiście poniósł szkodę wskutek uniemożliwienia mu dostępu do nieruchomości. Mimo daleko idącego charakteru tego ograniczenia, strefę niebezpieczeństwa należy uznać za konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie prawa własności nieruchomości. Z uwagi na jego czasowy charakter można przyjąć, że ograniczenie to nie stanowi naruszenia istoty prawa własności. Ograniczenie to przechodzi również test proporcjonalności, co wynika ze stopnia zagrożenia dla dóbr prawnie chronionych. Utworzenie strefy jest możliwe tylko bowiem wtedy, gdy występuje zagrożenie związane z działaniami wojskowymi. Nie oznacza to jednak, że nie jest możliwe sformułowanie zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności pod adresem konkretnej decyzji ustanawiającej strefę niebezpieczeństwa, zwłaszcza gdy taka decyzja byłaby wydana w okresie pokoju (i braku bezpośredniego zagrożenia wojną).

Za akt ustanawiający dla nieruchomości (a właściwie jej części) szczególny reżim prawny można też uznać decyzję wskazującą części nieruchomości umożliwiające dostęp do wód objętych powszechnym korzystaniem wydaną przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) na podstawie art. 28 ust. 2 prawa wodnego. Charakter prawny tej decyzji nie jest do końca jasny. Z jednej strony stanowi ona indywidualizację i konkretyzację ustawowego nakazu i z tego powodu może być zaliczona do aktów administracyjnych o takim charakterze. Z drugiej jednak strony, w odróżnieniu od typowego nakazu, ten akt nie zawiera normy nakazującej adresatowi określone zachowanie, a jedynie wskazuje części nieruchomości, które będą objęte określonym ustawowym nakazem, co zbliża go do kategorii aktów będącej przedmiotem rozważań w niniejszym rozdziale. Sposób redakcji art. 28 ust. 2 prawa wodnego (określona w nim treść tej decyzji) zdaje się przemawiać za poglądem, iż akt ten nie ma charakteru nakazu, a jedynie kształtuje sytuację prawną nieruchomości poprzez wskazanie, co do których jej części będzie się odnosił nakaz z art. 28 ust. 2. Innymi słowy, przepis art. 28 ust. 2 prawa wodnego zawiera normę prawną, która może być stosowana bezpośrednio. Nawet w razie bezczynności właściwego organu, właściciel nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem, ma obowiązek zapewnić dostęp do wody w sposób umożliwiający to korzystanie. Sensem decyzji wydawanej na podstawie art. 28 ust. 2 *in fine* prawa wodnego jest wskazanie, w sposób prawnie wiążący, które części nieruchomości umożliwiają dostęp do wody.

W odróżnieniu od innych aktów ustanawiających dla nieruchomości szczególny reżim prawny, omawiana decyzja nie tworzy nowego stanu prawnego, ale jedynie stwierdza, że taki stan już istnieje. Decyzja uznaje, że dana część nieruchomości ma pewną właściwość, z uwagi na którą objęta jest ustawowym nakazem. Nakazem tym część nieruchomości objęta jest jednak właśnie z uwagi na ową właściwość (wypełniającą hipotezę normy prawnej zawartej w ustawie), a nie z uwagi na to, że wydano decyzję. Decyzja wskazująca części nieruchomości umożliwiające dostęp do wód objętych powszechnym korzystaniem ma więc charakter aktu administracyjnego deklaratoryjnego.

Ratio legis istnienia takiego aktu zdaje się mieć podwójne źródło. Po pierwsze, właścicielowi nieruchomości, który ma obowiązek zapewnić dostęp do wody w sposób umożliwiający korzystanie powszechne, przysługuje z tego tytułu odszkodowanie (art. 28 ust. 3 prawa wodnego). Omawiana decyzja potwierdza w sposób prawnie wiążący zakres przestrzenny tego obowiązku, co jest niezbędne dla określenia wysokości odszkodowania. Po drugie, w razie egzekucji administracyjnej obowiązku wynikającego z art. 28 ust. 2 prawa wodnego dookreślenie, jakie części nieruchomości są objęte tym obowiązkiem, nie będzie następować na etapie postępowania egzekucyjnego, bo wcześniej zostało już dokonane w omawianej decyzji. Dochodzi więc do przesunięcia dookreślenia obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa z etapu postępowania egzekucyjnego na postępowanie jurysdykcyjne, co należy uznać za zjawisko pożądane.

3.4. Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości, które mogą być ustanawiane alternatywnie w formie aktu normatywnego bądź aktu administracyjnego

Z nietypową sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do ograniczeń prawa własności nieruchomości wprowadzanych na podstawie ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹²⁷. Ustawodawca przewiduje bowiem w tym przypadku możliwość dokonania wyboru formy prawnej ograniczenia przez organ, który będzie je wprowadzał. Zgodnie z art. 232 Konstytucji RP w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia Rada Ministrów może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej na części albo na całym terytorium państwa; przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu. Stan klęski żywiołowej może być wprowadzony na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa, a także na obszarze, na którym wystąpiły lub mogą wystąpić skutki tej klęski (art. 4 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej). Artykuł 21 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej określa ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, jakie mogą zostać wprowadzone w czasie trwania stanu klęski żywiołowej. Ograniczenia te mogą polegać m.in. na: obowiązku opróżnienia lub zabezpieczenia lokali mieszkalnych bądź innych pomieszczeń (pkt 10 powołanego przepisu), dokonaniu przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części (pkt 11), nakazie ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów (pkt 12), nakazie lub zakazie przebywania w określonych miejscach i obiektach oraz na określonych obszarach (pkt 13), wykorzystaniu nieruchomości bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej (pkt 16). Nadto art. 22 ust. 1 przewiduje, że jeżeli siły i środki, którymi dysponuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda albo pełnomocnik, są niewystarczające, można wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych polegających m.in. na: oddaniu do użytkowania posiadanych nieruchomości (pkt 4 tego przepisu), udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym (pkt 5), użytkowaniu nieruchomości w określony sposób lub w określonym zakresie (pkt 6).

Formę prawną tych ograniczeń prawa własności nieruchomości określił ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej. Na podstawie tego przepisu właściwy organ – tj. wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda albo pełnomocnik – wprowadza przewidziane w art. 21 i art. 22 ograniczenia (w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów

127 T.jedn. Dz.U. 2014, poz. 333 ze zm.

o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej) w drodze decyzji administracyjnej albo aktu normatywnego, tj. bądź zarządzenia, jeżeli organem właściwym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta względnie ich pełnomocnik, bądź rozporządzenia jeżeli organem właściwym jest wojewoda (lub jego pełnomocnik). Artykuł 23 ust. 3 określa wymogi co do treści aktu wprowadzającego omawiane ograniczenia. Niezależnie od formy tego aktu powinien on zawierać: podstawę prawną, określenie zakresu i rodzaju ograniczeń, określenie obowiązanych podmiotów, miejsce, dzień i godzinę osobistego stawiennictwa lub realizacji innych ograniczeń, czas trwania ograniczeń, pouczenie o odpowiedzialności karnej lub innych skutkach prawnych naruszenia rozporządzenia, zarządzenia lub decyzji.

Rozstrzygnięcie co do formy zastosowanego ograniczenia art. 23 ust. 1 pozostawia w gestii organu uprawnionego do wydania aktu. T. Bąkowski wskazuje, iż niektóre z przewidzianych ograniczeń mogą być, z uwagi na swój charakter, wprowadzone tylko w jednej z form prawnych: albo w formie aktu normatywnego, albo w formie decyzji administracyjnej. Jako jeden z przykładów podaje wykorzystanie nieruchomości bez zgody właściciela, które miałyby być możliwe jedynie na podstawie decyzji administracyjnej¹²⁸. Pogląd ten nie wydaje się jednak uzasadniony. W istniejących już aktach normatywnych można znaleźć przykład norm prawnych realizowanych bezpośrednio sprowadzających się do tego, że nieruchomość będzie wykorzystywana na jakiś cel bez zgody właściciela. Charakter taki ma art. 21 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Forma prawna stosowana dla ograniczania prawa własności nieruchomości w czasie stanu klęski żywiołowej będzie w dużej mierze uzależniona od względów celowościowych (na co zresztą zwraca również uwagę T. Bąkowski¹²⁹) i od tego na czym będzie polegało dane ograniczenie. Przepisy ustawy o stanie klęski żywiołowej określają bowiem możliwe do zastosowania ograniczenia w sposób jedynie zrębowy.

Konsekwencją wyboru formy prawnej, z punktu widzenia jednostki – adresata ograniczeń będzie sposób ukształtowania jej sytuacji procesowej. O ile od strony materialnoprawnej nie ma znaczenia, czy ograniczenie zostanie wprowadzone w formie aktu normatywnego czy administracyjnego, o tyle już od strony proceduralnej jest to sprawa o kapitalnym znaczeniu. Forma decyzji administracyjnej zapewnia jednostce ochronę procesową, której nie daje forma aktu normatywnego. Adresat decyzji uczestniczy w jej wydawaniu, a adresat zarządzenia lub rozporządzenia – nie¹³⁰. Nie może być zresztą inaczej, skoro adresaci aktu normatywnego są określani w sposób generalny.

Wprawdzie norma wynikająca z art. 23 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej ma charakter upoważnienia blankietowego, to jednak wybór formy prawnej

128 T. Bąkowski, *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, „Państwo i Prawo” 8/2003, s. 80.

129 *Ibidem*, s. 82.

130 *Ibidem*, s. 80–81.

jak i zakresu ograniczeń nie może być arbitralny. Organ wydający akt (normatywny bądź administracyjny) na podstawie tego przepisu winien kierować się zasadą proporcjonalności. Wprowadzane ograniczenia powinny być przydatne i konieczne dla zwalczania skutków katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, która uzasadniała wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, jakim jest stan klęski żywiołowej. Również i w tym przypadku powinna obowiązywać reguła, by spośród wszystkich równie skutecznych środków, wybrać ten który będzie najmniej uciążliwy dla adresata ograniczeń.

Rozdział 4

Prawne środki ochrony prawa własności w sytuacji jego administracyjnoprawnego ograniczenia

4.1. Zagadnienia wprowadzające

By konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe deklaracje o ochronie prawa własności nie pozostały czysto iluzoryczne, konieczne jest przyznanie jednostce należytych środków ochrony przysługującego jej prawa. Zasadniczo środki ochrony prawa własności przed naruszeniami ze strony osób trzecich określa prawo cywilne. Nie negując ich doniosłego znaczenia dla ochrony uprawnień właścicielskich, zauważyć wypada, że tego rodzaju ochrona nie jest wystarczająca w przypadku ograniczeń prawa własności dokonywanych przez władze publiczne. W przypadku ochrony prawa własności przed jego naruszeniami przez jednostki mamy do czynienia z konfliktem prawnym dwóch jednostek – właściciela z jednej oraz naruszydciela prawa własności z drugiej strony, a organy władzy publicznej jedynie ten konflikt rozstrzygają. W stosunku prawnym występują tutaj dwa równorzędne podmioty. Natomiast ograniczając prawo własności czy to w formie aktu normatywnego, czy w formie stanowiącego jego konkretyzację aktu indywidualnego, organy władzy publicznej dysponują władztwem publicznym, które wyraża się m.in. w domniemaniu legalności tych aktów.

Literatura poświęcona ochronie praw jednostki posługuje się pojęciem gwarancji praw jednostki. Są to wszelkie środki i mechanizmy służące ochronie jednostki przed naruszeniem przysługujących jej praw. Wyróżnia się gwarancje materialne i formalne (prawne). Gwarancje materialne bywają rozmaicie rozumiane. Wiąże się je z zapewnieniem wszystkim ludziom pewnego, minimalnego poziomu egzystencji bądź też z istnieniem odpowiednich (dla realizacji praw jednostki) warunków społecznych. Gwarancje formalne obejmują natomiast środki prawne służące ochronie praw jednostki, a także inne istniejące w tym celu instytucje prawne. Wśród gwarancji formalnych można wyróżnić gwarancje pośrednie i bezpośrednie. Do gwarancji pośrednich zalicza się zasady ustrojowe sprzyjające realizacji praw jednostki, jak np. zasada podziału władzy czy zasada niezawisłości

sędziowskiej oraz te instytucje prawne, które pozwalają jednostkom oddziaływać na władze publiczne, jak np. wolność zgromadzeń¹.

Obok typologii gwarancji praw jednostki dokonuje się również podziału form ich ochrony. I tak, wyróżnia się ochronę represyjną oraz prewencyjną. Ochrona represyjna jest jednostce udzielana, gdy nastąpiło naruszenie jej praw, a więc już *post factum*. Z ochroną prewencyjną mamy do czynienia wtedy, gdy do naruszenia wprawdzie nie doszło, ale istnieje takie niebezpieczeństwo. W tym przypadku jednostka zwraca się z żądaniem podjęcia działań mających na celu zapobieżenie naruszeniom. Ochrona prewencyjna jest więc wcielana w życie przede wszystkim poprzez zapewnienie jednostkom partycypacji w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących ich praw². W odniesieniu do ograniczeń prawa własności nieruchomości można przykładowo wskazać, że formą ochrony represyjnej jest wniesienie skargi do sądu administracyjnego na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Natomiast formą ochrony prewencyjnej jest np. wnoszenie uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 18 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Biorąc pod uwagę współzależności, jakie występują pomiędzy poszczególnymi gwarancjami oraz formami ochrony praw jednostki, można powiedzieć, iż mamy do czynienia z systemami ochrony praw jednostki. B. Banaszak wyróżnia trzy zasadnicze systemy ochrony praw jednostki: wewnątrzpaństwowy, ponadnarodowy i międzynarodowy³.

Wewnątrzpaństwowy system ochrony praw jednostki obejmuje wszystkie segmenty władzy publicznej (władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską) jak również wyspecjalizowane organy powołane do ochrony praw człowieka i obywatela (np. ombudsmana). Rola władzy ustawodawczej polega przede wszystkim na konkretyzowaniu norm konstytucyjnych dotyczących praw i wolności człowieka i obywatela, w tym na rozstrzyganiu konfliktów pomiędzy różnymi grupami społecznymi (lub politycznymi), jakie się w związku z tym pojawiają. Działalność ustawodawcza polega nie tylko na ograniczeniu praw podmiotowych gwarantowanych w konstytucji, ale również na ich aktualizowaniu i konkretyzowaniu. Dopiero właściwe ustawodawstwo umożliwia rzeczywistą realizację konstytucyjnych praw i wolności⁴. Rola parlamentu w ochronie praw jednostki nie ogranicza się zresztą tylko do stanowienia ustaw. Parlament sprawuje również kontrolę polityczną nad działaniami rządu. Mechanizmy tej kontroli (np. interpelacje) mogą być wykorzystane przez członków parlamentu (bądź jego komisje lub nawet przez całą izbę) do ustalania, w jaki sposób rząd wykonuje ustawy dotyczące praw jednostki⁵.

1 B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 74–75.

2 *Ibidem*, s. 76.

3 *Ibidem*, s. 77.

4 *Ibidem*, s. 160.

5 *Ibidem*, s. 162.

Rola władzy wykonawczej (a zwłaszcza administracji publicznej) w ochronie praw jednostki wyraża się przede wszystkim w związaniu tej władzy prawami podmiotowymi jednostki. Ma to istotne znaczenie szczególnie przy podejmowaniu przez administrację publiczną działań władczych w sferze zewnętrznej, jak np. wydawanie podustawowych aktów normatywnych bądź aktów administracyjnych⁶.

Szczególnie doniosłe znaczenie w literaturze przedmiotu przypisuje się sądowym środkom ochrony praw jednostki. Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów od innych organów władzy publicznej, ich wyspecjalizowany charakter, a także poddanie postępowania sądowego szczególnej procedurze pozwalają stwierdzić, iż to właśnie sądowe środki ochrony praw człowieka i obywatela są w stanie zapewnić ich przestrzeganie⁷. Z problematyką praw jednostki stykają się zarówno sądy powszechne, jak i szczególne. W odniesieniu do tych pierwszych jest to szczególnie widoczne w przypadku rozstrzygnięcia spraw roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkód wyrządzonych przy wykonywaniu władzy publicznej⁸. Spośród sądów szczególnych doniosłe znaczenie dla ochrony praw jednostki ma sądownictwo konstytucyjne i administracyjne. Kontrola konstytucyjności prawa (zarówno abstrakcyjna, jak i konkretna) może służyć m.in. ochronie praw jednostki gwarantowanych w konstytucji. W wielu państwach istnieje przy tym specjalny, pozainstancyjny środek prawny, jakim jest skarga konstytucyjna. Służy ona ochronie podstawowych (konstytucyjnie gwarantowanych) praw jednostki w drodze szczególnego postępowania przed sądem konstytucyjnym w razie naruszenia tych praw przez organy władzy publicznej⁹. Ochrona praw podmiotowych jednostki (obok ochrony praworządności) jest fundamentalną funkcją sądownictwa administracyjnego. Sądy te rozstrzygają spory pomiędzy jednostkami a organami administracji publicznej dotyczące zgodności z prawem działania lub bezczynności organu administracji publicznej. W postępowaniu sądoadministracyjnym następuje zrównanie stron tego sporu. Chociaż w postępowaniu administracyjnym jednostka również dysponuje środkami ochrony swoich praw, to dopiero poddanie działalności administracji publicznej sądowej kontroli zapewnia wysoki poziom ochrony praw jednostki¹⁰.

Niejako obok wymienionych powyżej systemów ochrony praw jednostki funkcjonuje instytucja ombudsmana. Choć jej pierwocin można dopatrywać się już w starożytności, to jednak w swym nowożytnym kształcie została powołana do życia w osiemnastowiecznej Szwecji i stamtąd też pochodzi jej nazwa. Współcześnie

6 *Ibidem*, s. 163–164.

7 A. Zieliński, *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 712.

8 B. Banaszak, *Prawa jednostki...*, s. 165.

9 *Ibidem*, s. 169.

10 B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] S. Fundowicz, J. Niczyporuk, J. Stelmasiak (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Verba 2003, s. 15–16.

przyjmuje się, że ombudsman to samodzielny organ państwowy, wyłączony z organów administracji publicznej i organów sądowych, związany jednak z parlamentem. Można powiedzieć, że jest to organ, który ma pomagać parlamentowi w wykonywaniu funkcji kontrolnej (a w ramach tej funkcji parlament zajmuje się również ochroną praw człowieka i obywatela). Trzeba tu jednak nadmienić, iż w niektórych krajach ombudsman jest powoływany nie przez parlament, a przez głowę państwa. W każdym jednak przypadku jest organem niezależnym, powołanym do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela przed ich naruszeniami ze strony władzy publicznej, a zwłaszcza administracji publicznej. Do zadań ombudsmana należy przyjmowanie skarg obywateli na działalność administracji publicznej (ewentualnie także organów sądowych) i ich rozpatrywanie, czego efektem nie może być jednak rozstrzygnięcie sprawy (gdyż nie ma on takich kompetencji), a jedynie zwrócenie się do właściwego organu, przy czym ombudsman jest organem stosunkowo łatwo dostępnym dla obywateli. Z efektów swojej pracy ombudsman składa sprawozdanie przed parlamentem, a także informuje w tym przedmiocie opinię publiczną¹¹.

W Polsce instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich (ombudsmana) uregulowana została w art. 208 i n. Konstytucji RP. Artykuł 208 ust. 1 Konstytucji RP określa Rzecznika jako organ stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Zgodnie z art. 210 Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5 lat (art. 209 ust. 1). Rzecznik nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej ani wykonywać innych zajęć zawodowych (art. 209 ust. 2), nie może też należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością jego urzędu (art. 209 ust. 3).

Obok tych unormowań gwarancją rzeczywistej niezależności ombudsmana jest też przysługujący mu immunitet, określony w art. 211 Konstytucji RP. Regulacje konstytucyjne dotyczące ombudsmana znajdują swe rozwinięcie w ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹². W myśl art. 8 ust. 1 tej ustawy Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania. Podjęcie przez niego czynności może nastąpić m.in. na wniosek obywateli lub ich organizacji (art. 9 pkt 1). Zgodnie z art. 10 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich wnioski kierowane do Rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy, lecz powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot

11 I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 52–55.

12 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 958.

sprawy. Rzecznik po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem może: podjąć sprawę, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazać sprawę według właściwości bądź też nie podjąć sprawy (art. 11). Artykuł 12 pkt 1 przyznaje Rzecznikowi prawo do samodzielnego prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie. Artykuł 13 określa uprawnienia Rzecznika do podejmowania określonych czynności w toku takiego postępowania. W razie stwierdzenia naruszenia praw i wolności człowieka i obywatela (a zatem np. prawa własności) Rzecznik może podjąć określone działania przewidziane w art. 14 pkt 2–8 omawianej ustawy, m.in. może skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela (przy czym wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej); może też zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką, w której działalności dopatrył się naruszenia, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa; Rzecznik może wreszcie w określonych wypadkach inicjować wszczęcie określonych postępowań przed organami władzy publicznej lub brać udział w już toczących się postępowaniach – w szczególności dotyczy to postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

Organ, organizacja lub instytucja, do których zostało skierowane wystąpienie, obowiązane są bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku. W wypadku gdy Rzecznik nie podziela tego stanowiska, może zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań (art. 15 ust. 2). Wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi istotny, pozasądowy środek ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, w tym prawa własności w przypadku ingerencji ze strony administracji publicznej. Przesądza o tym dostępność tego organu dla obywateli oraz możliwość skierowania przez Rzecznika wystąpienia do właściwego organu, które wprawdzie nie jest dla organu wiążące, ale może oddziaływać na decyzje organu z uwagi na autorytet Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie mniej istotna jest możliwość uczestniczenia przez Rzecznika w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, w tym możliwość wniesienia przezeń odwołania lub skargi do sądu administracyjnego.

4.2. Środki ochrony instancyjnej i pozainstancyjnej w toku postępowania administracyjnego

Ogólnie środki prawne przysługujące jednostce w postępowaniu administracyjnym można podzielić na środki, które przysługują w ramach postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego i środki przysługujące w ramach postępowania

administracyjnego egzekucyjnego. W ramach postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego można wskazać środki zwyczajne i nadzwyczajne.

Jak przewiduje art. 78 Konstytucji RP, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Przepis ten formułuje zasadę dwuinstancyjności, której realizacji w postępowaniu administracyjnym służy środek ochrony prawnej, jakim jest odwołanie. Najprościej można zdefiniować odwołanie jako żądanie powtórnego rozpoznania sprawy przez organ drugoinstancyjny¹³. Zgodnie z art. 127 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁴ od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy (art. 127 § 2). Wyjątek od możliwości wniesienia odwołania przewiduje art. 127 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, przy czym do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Istotą postępowania odwoławczego nie jest tylko kontrola zaskarżonej decyzji, ale ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, w tym również z uwzględnieniem ewentualnych zmian w stanie faktycznym i prawnym. Organ odwoławczy nie jest przy tym związany granicami zaskarżenia¹⁵. Istotne z punktu widzenia ochrony praw jednostki jest to, iż odwołanie nie wymaga szczególnej formy. Artykuł 128 kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje także, że odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia – wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. Odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję (art. 129 § 1). W toku postępowania odwoławczego organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję (art. 136). Artykuł 138 kodeksu postępowania administracyjnego określa, jakie decyzje może wydać organ odwoławczy w wyniku rozpatrzenia odwołania. Organ odwoławczy wydaje więc decyzję, w której: utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo umarza postępowanie odwoławcze (§ 1).

13 W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 179.

14 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1257.

15 W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 178.

Organ odwoławczy może nadto uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie; przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy (§ 2). Stosownie do treści art. 138 § 2b wydanie decyzji określonej w art. 138 § 2 jest jednak wyłączone w przypadkach określonych w art. 136 § 2 lub 3. W szczególnym wypadku określonym w art. 138 § 4 organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję i zobowiązać organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści. Dzieje się tak wtedy, gdy przepisy przewidują wydanie decyzji na blankiecie urzędowym, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a istnieją podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji. Istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki ma zabezpieczenie strony przed pogorszeniem swojej sytuacji prawnej poprzez wniesienie odwołania. Artykuł 139 przewiduje bowiem, że organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub interes społeczny.

Obok odwołania zwyczajnym (a więc służącym kwestionowaniu nieostatecznych rozstrzygnięć) środkiem zaskarżenia jest też zażalenie. Zgodnie z art. 141 § 1 zażalenie służy stronie na wydane w toku postępowania postanowienie, gdy tak stanowi kodeks postępowania administracyjnego. Szersze omówienie tego środka wykraczałoby poza ramy niniejszej pracy. W tym miejscu wypada tylko zauważyć, że przyznanie stronie środka służącego do kwestionowania niektórych wydanych w toku postępowania postanowień również służy ochronie praw jednostki.

Spśród przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego nadzwyczajnych środków zaskarżenia najistotniejsze znaczenie dla ochrony praw jednostki mają: żądanie wznowienia postępowania administracyjnego, żądanie stwierdzenia nieważności decyzji i żądanie uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej. Do środków nadzwyczajnych zalicza się nadto wspomniany już wyżej wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Również szersze omówienie środków nadzwyczajnych wykraczałoby poza zakres przedmiotowy niniejszej dysertacji.

Obok środków ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym wyróżniamy także środki ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym egzekucyjnym. Jeżeli przedmiotem decyzji jest nałożenie obowiązków (np. nakazu rozbiórki) organy administracji będą zainteresowane tym, aby te obowiązki były rzeczywiście wykonywane. Zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą przekonywania, organy administracji publicznej powinny więc przekonywać adresata do dobrowolnego wykonania obowiązku. Jeżeli jednak się to nie powiedzie, organy administracji publicznej powinny dążyć do wykonania obowiązku w drodze postępowania egzekucyjnego¹⁶.

¹⁶ *Ibidem*, s. 319–320.

A zatem konieczne jest przyznanie jednostce środków ochrony jej praw, w tym prawa własności, również na etapie postępowania egzekucyjnego. Trzeba przy tym odnotować, że egzekucji w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷ podlegają wszystkie obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (art. 2 § 1 pkt 10 *ab initio*), a więc nie tylko obowiązki konkretyzowane w drodze decyzji.

Podstawowym środkiem ochrony prawnej w postępowaniu administracyjnym egzekucyjnym są zarzuty. Podstawy, na jakich oparte mogą być zarzuty, zostały enumeratywnie wyliczone w art. 33 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej może więc być: wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawanie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku, odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej, określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z orzeczenia, błąd co do osoby zobowiązanego, niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym, niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego, brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny, niespełnienie wymogów określonych co do treści tytułu wykonawczego.

Drugim środkiem ochrony prawnej w postępowaniu egzekucyjnym, o którym warto tu wspomnieć, jest żądanie wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa majątkowego. Zgodnie z art. 38 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji każdy kto, nie będąc zobowiązanym, rości sobie prawa do rzeczy lub prawa majątkowego, z którego prowadzi się egzekucję administracyjną, może wystąpić do organu egzekucyjnego – w terminie 14 dni od dnia uzyskania wiadomości o czynności egzekucyjnej skierowanej do tej rzeczy lub tego prawa – z żądaniem ich wyłączenia spod egzekucji, przedstawiając lub powołując dowody na poparcie swego żądania. W razie odmowy takiego wyłączenia przez organ egzekucyjny, osobie, która o nie występowała, przysługuje zażalenie (art. 40 § 1). Natomiast na ostateczne postanowienie w sprawie odmowy wyłączenia rzeczy lub prawa majątkowego nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, lecz osobie, której żądanie wyłączenia rzeczy lub prawa nie zostało uwzględnione, przysługuje prawo żądania zwolnienia ich od zabezpieczenia lub egzekucji administracyjnej w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego (art. 40 § 2). W literaturze przedmiotu¹⁸ powództwo to nazywa się powództwem ekscydencyjnym.

Kolejnym środkiem ochrony praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym jest skarga na czynności egzekucyjne. W myśl art. 54 § 1 zobowiązanemu przy-

17 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1201.

18 *Ibidem*, s. 359.

sługuje skarga na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego. Skargę na czynności egzekucyjne wnosi się w terminie 14 dni od dnia zawiadomienia zobowiązanego o dokonanej czynności egzekucyjnej, o ile przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stanowią inaczej (art. 54 § 4). W sprawie skargi postanowienie (zaskarżalne zażaleniem) wydaje organ egzekucyjny (art. 54 § 5).

4.3. Skarga do sądu administracyjnego

W literaturze przedmiotu¹⁹ zwraca się uwagę na to, że podstawową przesłanką powołania do życia sądownictwa administracyjnego jest funkcja ochrony praw jednostki. W postępowaniu przed sądem administracyjnym, którego celem jest kontrola legalności działania lub bezczynności organu administrującego, dochodzi do zrównania pozycji jednostki i tego organu. Innymi słowy, można powiedzieć, że sąd administracyjny rozstrzyga spór prawny pomiędzy organem administrującym a podmiotem administrowanym. Przedmiotem tego sporu jest legalność działalności lub bezczynności organu administracji publicznej. Postępowanie przed sądem administracyjnym ma charakter kontradyktoryjny. Z drugiej jednak strony sądy administracyjne nie tylko służą ochronie praw jednostki, ale również stoją na straży praworządności. Ta druga funkcja wyraża się m.in. w tym, że sąd administracyjny nie jest związany granicami skargi.

Środkiem prawnym inicjującym postępowanie przed sądem administracyjnym zmierzające do kontroli legalności działania lub bezczynności organu administracji publicznej jest skarga. Zgodnie z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*²⁰ przedmiotem skargi do sądu administracyjnego mogą być: decyzje administracyjne; postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie (z wyjątkiem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, których przedmiotem jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu); inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających

19 J.P. Tarno, *Sądowa kontrola administracji publicznej, jej geneza i funkcje*, [w:] J.P. Tarno, E. Frankiewicz, M. Sieniuc, M. Szewczyk, J. Wyporska, *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006, s. 25.

20 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm.

z przepisów prawa (z wyjątkiem czynności podjętych w ramach postępowań, do których mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*²¹ oraz ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej²²); pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających; akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto przedmiotem zaskarżenia może być także beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Właściwy do rozpatrzenia skargi jest wojewódzki sąd administracyjny, to do jego kognicji bowiem należą wszystkie te sprawy sądownoadministracyjne, w których właściwość nie została zastrzeżona dla Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 13 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Podstawę do zaskarżenia uchwały jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego dają także ustawy ustrojowe. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³ każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Podobnie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁴ stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałą do sądu administracyjnego. Oba wymienione przepisy nie mogą być jednak podstawą zaskarżenia decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej wydawanych przez organy gmin, ich związków lub samorządowe kolegia odwoławcze, a także przez organy powiatów oraz związki powiatów (stanowią tak – odpowiednio – art. 102 ustawy o samorządzie gminnym i art. 89 ustawy o samorządzie powiatowym). Natomiast w art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁵ ustawodawca przewiduje, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego.

21 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm.

22 Dz.U., poz. 1947 ze zm.

23 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm.

24 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 814 ze zm.

25 T.jedn. Dz.U. 2013, poz. 596.

Już sam przegląd zakresu kontroli sądownoadministracyjnej pokazuje, że kontrola ta odgrywa istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki, w tym prawa własności. Kontrola sądownoadministracyjna możliwa jest zarówno w odniesieniu do tych ograniczeń prawa własności nieruchomości, które przybierają formę aktu administracyjnego, jak i ograniczeń mających formę aktu prawa miejscowego.

Krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi określa art. 50 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Są to: każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony prawa własności nieruchomości ma przyznanie prawa do wniesienia skargi sądownoadministracyjnej każdemu, kto ma w tym interes prawny. Pojęcie to obejmuje m.in. właściciela nieruchomości, jeżeli zaskarżony akt lub czynność organu dotyczy jego nieruchomości choćby pośrednio.

Stosunek skargi sądownoadministracyjnej do innych środków zaskarżenia określa art. 52 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W myśl § 1 tego przepisu skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie (art. 52 § 2) z wyjątkiem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 52 § 3). Co do zasady skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie (art. 53 § 1). Jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności określone w art. 3 § 2 pkt 4 (tj. inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa) wnosi się w terminie 30 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności (art. 53 § 2). W przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie (art. 53 § 2a). Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi (art. 54 § 1).

Artykuł 57 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określa formalne wymogi, jakim powinna odpowiadać skarga. W świetle tego przepisu skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać: wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności; oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy, a także określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

Artykuł 61 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi formułuje ogólną zasadę, że wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Trudno jednak nie zauważyć, że w przypadku wielu aktów lub czynności, w tym zwłaszcza ograniczających prawo własności nieruchomości, ich wykonanie powoduje nieodwracalne lub trudne do odwrócenia skutki. Za przykład może tu chociażby posłużyć decyzja o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego czy decyzja nakazująca przywrócenie zabytku nieruchomego do stanu poprzedniego. Stąd też istotnego znaczenia dla ochrony prawa własności nieruchomości nabiera przyznanie tymczasowej ochrony skarżącemu. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje możliwość wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności bądź przez sam organ, który ten akt wydał, bądź przez sąd administracyjny. Artykuł 61 § 2 pkt 1 stanowi, że w razie wniesienia skargi na decyzję lub postanowienie, organ, który wydał decyzję lub postanowienie, może wstrzymać, z urzędu lub na wniosek skarżącego, ich wykonanie w całości lub w części, chyba że zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji lub postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności albo, gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Natomiast w przypadku wniesienia skargi na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa – właściwy organ może, z urzędu lub na wniosek skarżącego, wstrzymać wykonanie aktu lub czynności w całości lub w części (art. 61 § 2 pkt 2). Z kolei wniesienie skargi na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz na akty terenowych organów administracji rządowej uprawnia właściwy organ do wstrzymania, z urzędu lub na wniosek skarżącego, wykonania uchwały lub aktu w całości lub w części, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie (art. 61 § 2 pkt 3).

Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności przez sąd zostało uregulowane w art. 61 § 3 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepis ten przewiduje, że po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części wyżej wymienionych aktów lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania, przy czym odmowa wstrzymania wykonania aktu lub czynności przez organ nie pozbawia skarżącego złożenia wniosku do sądu. Przepis ten dotyczy także aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy (art. 61 § 3 *in fine*).

W razie uwzględnienia skargi na decyzję lub postanowienie sąd uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi: naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy; naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego; inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1

pkt 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Jeżeli natomiast zachodzą przyczyny, które w postępowaniu administracyjnym uzasadniałyby stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej lub postanowienia, sąd stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części (art. 145 § 1 pkt 2). Wreszcie sąd stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach (art. 145 § 1 pkt 3). Sąd, uwzględniając skargę na inne niż decyzja lub postanowienie akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, uchyla ten akt albo stwierdza bezskuteczność czynności (art. 146 § 1). Sąd, uwzględniając skargę na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1), przy czym rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie takiej uchwały lub aktu, podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym (art. 147 § 2). Tak określone kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych wskazują na kasacyjny charakter tego sądownictwa. Sąd nie rozpoznaje i nie rozstrzyga sprawy administracyjnej, a jedynie orzeka co do legalności działalności lub bezczynności administracji publicznej, podejmując przy tym wskazane w ustawie środki. W przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji albo dokonania czynności czy też stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa oraz stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności albo przewlekłego prowadzenia postępowania (art. 149 § 1). Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a).

Postępowanie przed sądem administracyjnym ma charakter dwuinstancyjny. Zgodnie z art. 173 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego (z pewnymi wyjątkami). Skargę kasacyjną może wnieść strona, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka po doręczeniu im odpisu orzeczenia z uzasadnieniem (art. 173 § 2). Skargę kasacyjną można oprzeć jedynie na podstawach wskazanych w art. 174, tj. na zarzucie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub na zarzucie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Szersze omówienie postępowania drugoinstancyjnego wykraczałoby jednak poza zakres niniejszej monografii.

4.4. Skarga konstytucyjna

Prawo do skargi konstytucyjnej zostało sformułowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten przewiduje, że każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w konstytucji. W piśmiennictwie²⁶ podkreśla się doniosłą rolę skargi konstytucyjnej jako środka ochrony praw i wolności konstytucyjnych. Wskazuje się, że ustanowienie tego środka stanowiło zwieńczenie długotrwałego procesu kształtowania systemu ochrony praw jednostki w Polsce. Wymienia się przy tym dwie, zasadnicze funkcje skargi konstytucyjnej: podmiotową i przedmiotową. Funkcja podmiotowa wyraża się w ochronie praw jednostki (skarżącego), której konstytucyjnie gwarantowane prawa zostały naruszone. Skarga konstytucyjna umożliwia tej jednostce samodzielne inicjowanie postępowania mającego na celu usunięcie tego naruszenia. Funkcja przedmiotowa skargi konstytucyjnej zasadza się na tym, że środek ten służy również ochronie porządku konstytucyjnego, ponieważ orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydane wskutek rozpatrzenia skargi są wiążące nie tylko w danej sprawie indywidualnej, ale mają charakter powszechnie obowiązujący.

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji określa zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej, stwierdzając, że przysługuje ona każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone. A zatem przysługuje ona tym podmiotom, którym przysługują konstytucyjne prawa i wolności, tj. osobom fizycznym, a także osobom prawnym prawa prywatnego. W przypadku osób prawnych dotyczy to rzecz jasna tych tylko praw i wolności, które mogą im przysługiwać, jak np. prawo własności²⁷. W obecnym stanie prawnym nie ma więc przeszkód, by osoba prawna prawa prywatnego, a nawet ułomna osoba prawna, mogła wystąpić ze skargą konstytucyjną, jeżeli zostało naruszone przysługujące jej prawo własności (o ile spełnione są pozostałe przesłanki dopuszczalności skargi)²⁸.

Szczegółowa regulacja postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych zawarta jest w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁹. Artykuł 77 ust. 1 tej ustawy stanowi, że skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego

26 J. Królikowski, B. Naleziński J. Sułkowski, *Skarga konstytucyjna*, [w:] M. Romańska (red.), *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 22.

27 *Ibidem*, s. 27.

28 Por. A. Łabno, *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie...*, s. 772–774.

29 Dz.U., poz. 2072.

wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Skargę Trybunał rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków o stwierdzenie zgodności aktów normatywnych z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami (art. 46 ust. 2). Należy przy tym podkreślić, iż mimo tego, że dopuszczalność wniesienia skargi jest uzależniona od wyczerpania drogi prawnej, to przedmiotem skargi może być wyłącznie akt stanowienia prawa będący podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie (prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia), nie zaś sam akt indywidualny stosowania prawa. Polski prawodawca przyjął więc tzw. wąski model skargi konstytucyjnej, a w gruncie rzeczy zastosował nawet podwójne zawężenie zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej: nie tylko wyłączył z tego zakresu akty stosowania prawa, ale jednocześnie objął nim te tylko akty stanowienia prawa, które zostały skonkretyzowane w drodze aktów stosowania prawa³⁰.

Skarga konstytucyjna ma charakter subsydiarny, co wyraża się w tym, że środek ten dostępny jest dopiero po wyczerpaniu drogi prawnej, tj. skorzystania przez skarżącego ze wszelkich dostępnych zwykłych środków zaskarżenia. W odniesieniu do decyzji administracyjnych będzie to oznaczało nie tylko konieczność wniesienia odwołania w administracyjnym toku instancji, ale również skargi do sądu administracyjnego, a następnie – skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Istotna jest przy tym konieczność uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia³¹ (a nie np. rozstrzygnięcia w przedmiocie odrzucenia skargi kasacyjnej).

Wymogi co do treści skargi konstytucyjnej określa art. 53 ust. 1 powołanej wyżej ustawy. Zgodnie z tym przepisem skarga powinna zawierać: określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z konstytucją; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; przedstawienie stanu faktycznego; udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1; informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

W zakresie sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, a także reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem istnieje obowiązek zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego, chyba że skarżącym jest

30 J. Królikowski, B. Naleziński J. Sułkowski, *Skarga konstytucyjna*, s. 36–37.

31 *Ibidem*, s. 50–51.

sędzia, prokurator, adwokat, radca prawny, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych (art. 44 ust. 1 o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). W razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej skarżący może złożyć do sądu rejonowego swego miejsca zamieszkania wniosek o ustanowienie dla siebie adwokata lub radcy prawnego z urzędu (art. 44 ust. 2).

W postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej istnieje również możliwość przyznania skarżącemu ochrony tymczasowej. Stosownie do art. 77 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunał może bowiem wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której dotyczy skarga konstytucyjna, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny.

4.5. Roszczenia odszkodowawcze

Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości mogą wiązać się z powstaniem po stronie właściciela roszczeń odszkodowawczych skierowanych przeciwko organom administracji publicznej³². Można tu wyróżnić dwie zasadnicze kategorie podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej. Po pierwsze, może to być odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody powstałe w wyniku wykonywania władzy publicznej na zasadach ogólnych. Po drugie, w rachubę może też wchodzić odpowiedzialność odszkodowawcza przewidziana w przepisach szczególnych. W takim przypadku zakres roszczenia i jego przesłanki będą określone w tych przepisach.

Konstytucyjną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych stanowi art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (a zatem również i organu administracji publicznej). W literaturze przedmiotu³³ umieszczenie w konstytucji tego przepisu

32 Szerzej o roszczeniach odszkodowawczych z tytułu administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności nieruchomości pisałem w opracowaniu: Ł. Kamiński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności nieruchomości w świetle sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych*, [w:] M. Kasiński, M. Stahl, K. Włażlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 936–946.

33 E. Bagińska, *Treść i funkcje konstytucyjnego prawa do odszkodowania*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, t. 12, Warszawa 2010, s. 94–95.

uznano za przełomowe, ponieważ odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej została uzależniona jedynie od przesłanek wymienionych w tym przepisie (powstanie szkody, niezgodność z prawem działalności organu władzy publicznej i związek przyczynowy między tymi okolicznościami). Ustawodawca nie może więc zawężyć zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej, w szczególność nie może uzależnić tej odpowiedzialności od kwestii winy funkcjonariusza publicznego. Podkreśla się także, że przepis art. 77 ust. 1 może być samoistną podstawą roszczenia odszkodowawczego przed sądem (z uwagi na zasadę bezpośredniego stosowania konstytucji wyrażoną w art. 8 ust. 2 Konstytucji).

Przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji znajduje swoje rozwinięcie w kodeksie cywilnym. Artykuł 417 § 1 tej ustawy stanowi, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa (art. 417 § 2). Niezgodność z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej powinna być stwierdzona we właściwym postępowaniu. I tak, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (art. 417¹ § 1). Jeżeli natomiast szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej; odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (art. 417¹ § 2). Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 417¹ § 3). Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody (art. 417¹ § 4). Należy jeszcze dodać, że powołanych przepisów nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w przepisach szczególnych (art. 421 kodeksu cywilnego).

Powyższe przepisy będą miały zastosowanie tylko w sytuacji, w której administracyjnoprawne ograniczenie prawa własności nieruchomości, niezależnie od jego formy prawnej, zostało wprowadzone z naruszeniem prawa. W przypadkach zgodnego z prawem administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności nie-

ruchomości odszkodowanie właścicielowi co do zasady nie przysługuje, chyba że przewidują je przepisy szczególne. W odniesieniu do niektórych ograniczeń prawa własności konstytucyjną podstawą dla ustanowienia takich przepisów będzie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, który przewiduje, że wywłaszczenie może nastąpić tylko za słusznym odszkodowaniem. W przypadku, gdy prawo własności nieruchomości jest tak dalece ograniczone, że dochodzi do naruszenia jego istoty, ograniczenia tego nie da się konstytucyjnie uzasadnić na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W takim przypadku mamy do czynienia z *de facto* wywłaszczeniem nieruchomości i to niezależnie od tego, czy ustawodawca się tym pojęciem posługuje, czy nie. W takim wypadku ograniczenia prawa własności nieruchomości muszą spełniać konstytucyjne wymogi dopuszczalności wywłaszczenia, tj. ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko dla realizacji celu publicznego i za słusznym odszkodowaniem³⁴.

Powstaje zatem pytanie, jakie są konstytucyjne standardy odszkodowania, czyli jakie odszkodowanie należy uznać za „słuszne” w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. W piśmiennictwie³⁵ podnosi się, że konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania oznacza wymóg, by odszkodowanie było sprawiedliwe w sensie wyrównawczym; by naprawiało poniesiony uszczerbek. Ponieważ zasada słusznego odszkodowania służy ochronie prawa własności, a więc prawa o charakterze ekonomicznym, odszkodowanie powinno uwzględniać realia gospodarcze. Zwraca się przy tym uwagę, że odszkodowanie nieekwiwalentne prowadzi do dodatkowego obciążenia właściciela, stanowiąc naruszenie zasady równomiernego podziału ciężarów publicznych, a w konsekwencji – naruszenie konstytucyjnej zasady równości.

Roszczenie odszkodowawcze wchodzi w rachubę w określonych przypadkach obowiązkowego udostępnienia nieruchomości osobom trzecim. I tak, stosownie do art. 128 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁶ odszkodowanie przysługuje za szkody powstałe wskutek zajęcia nieruchomości na podstawie decyzji wydanych w oparciu o przepisy art. 124–126 tej ustawy (decyzje te zostały już wyżej omówione), przy czym odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód, a jeżeli wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu. Z treści art. 132 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami można wywieść ogólną regułę, iż obowiązek zapłaty odszkodowania obciąża te podmioty, na rzecz których zostały wydane decyzje określone w art. 124–126 tej ustawy, a zatem te podmioty, które na podstawie powołanych decyzji nabywają prawa do cudzej nieruchomości (z zasady będą to uprawnienia do podejmowania określonych działań na cudzej nieruchomości).

34 Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003, s. 170–172.

35 M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze 1999, s. 435.

36 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 2147 ze zm.

Również na zasadach określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami przysługuje odszkodowanie właścicielom lub użytkownikom gruntów, którzy ponieśli szkody w wyniku: wstępu na grunty przyległe do pasa drogowego, urządzenia czasowego przejazdu przez grunty przyległe do pasa drogowego w razie przerwy w komunikacji na drodze oraz ustawiania na gruntach przyległych do pasa drogowego zasłon przeciwnieżnych, do czego uprawniony jest zarządca drogi publicznej (art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁷). Za odszkodowaniem następuje też wydzielenie na gruncie obszaru niezbędnego do ochrony znaku geodezyjnego oraz budowli triangulacyjnej (art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*³⁸). Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej³⁹ przewiduje, że właścicielowi nieruchomości za szkody wyrządzone wykonywaniem czynności związanych z oznakowaniem i ochroną granicy państwowej oraz budową urządzeń służących tej ochronie przysługuje odszkodowanie według zasad prawa cywilnego (art. 10 ust. 3).

Roszczenia odszkodowawcze wynikać też mogą z ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*⁴⁰. Artykuł 28 ust. 3 tej ustawy przewiduje, że właścicielowi nieruchomości, przyległej do powierzchniowych wód publicznych, który obowiązany jest umożliwić dostęp do wody na potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymaniem wód oraz dla ustawiania znaków żeglugowych lub hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych, przysługuje odszkodowanie odpowiednio od właściciela wody lub właściciela hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych, a właścicielowi nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem, który jest obowiązany zapewnić dostęp do wody w sposób umożliwiający to korzystanie – z budżetu gminy, na warunkach określonych w ustawie. Bezpośrednią podstawą do wydania decyzji w przedmiocie odszkodowania jest art. 186 ust. 3 prawa wodnego, zgodnie z którym na żądanie poszkodowanego właściwy marszałek województwa ustala wysokość odszkodowania w drodze decyzji, przy czym decyzja ta jest niezaskarżalna. Jednostka niezadowolona z przyznanego w tej decyzji odszkodowania może dochodzić swoich praw na drodze sądowej (przed sądem powszechnym), co przewiduje art. 186 ust. 4 tej ustawy.

Na gruncie prawa wodnego podstawą roszczenia odszkodowawczego może być także art. 187 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli w związku z wejściem w życie aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie ustawy, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę albo wykupu nieruchomości lub jej części. Do wypłacenia odszkodowania albo wykupu nierucho-

37 T.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1440 ze zm.

38 T.jedn. Dz.U.2016, poz. 1629 ze zm.

39 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 660.

40 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1121.

mości obowiązany jest organ, który wydał akt prawa miejscowego, a w przypadku ustanowienia strefy ochronnej – właściciel ujęcia wody (art. 187 ust. 2).

Podstawą roszczeń odszkodowawczych ze strony właściciela nieruchomości może być też administracyjnoprawne ograniczenie przysługującego mu prawa własności poprzez ustanowienie obszaru specjalnego. Takimi obszarami specjalnymi są m.in. formy ochrony przyrody przewidziane w ustawie o ochronie przyrody. Podstawę roszczenia odszkodowawczego stanowi w tym wypadku art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*⁴¹. Zgodnie z tym przepisem na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania; decyzja jest niezaskarżalna. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej tej decyzji wnieść powództwo do sądu powszechnego; droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego (art. 131 ust. 2 prawa ochrony środowiska). Również na podstawie przepisów prawa ochrony środowiska można dochodzić odszkodowania w razie ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Przepis art. 129 ust. 1 tej ustawy stanowi, że jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Ewentualnie na podstawie ust. 2 tego przepisu w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości.

Artykuł 136 ust. 1 prawa ochrony środowiska stanowi, że w razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, właściwymi w sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nieruchomości są sądy powszechne. Obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, kogo działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania (art. 136 ust. 2), przy czym w razie określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków, szkodą, o której mowa w art. 129 ust. 2, są także koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące budynki, nawet w przypadku braku obowiązku podjęcia działań w tym zakresie (art. 136 ust. 3).

Podstawę dla roszczenia odszkodowawczego w razie ograniczenia prawa własności nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowi art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴². Przepis ten przewiduje, że jeżeli, w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianą,

41 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 519 ze zm.

42 T.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1073.

korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja tych roszczeń może nastąpić również w drodze zaofiarowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej; z dniem zawarcia umowy zamiany, roszczenia wygasają (art. 36 ust. 2). Jeżeli, w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z prawa do odszkodowania, wykupu ani z nieruchomości zamiennej, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3).

Odszkodowanie, choć w ograniczonym zakresie, przewidują przepisy dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych⁴³. Artykuł 6 tego dekretu stanowi, że poszkodowanemu przysługuje prawo do odszkodowania za zniszczenie, uszkodzenie, zużycie lub utratę mienia w czasie i w związku z udziałem w akcji, o ile nastąpiły one bez jego winy.

Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości związanych z wprowadzeniem stanów nadzwyczajnych jest regulowana w ustawie z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela⁴⁴. Szersze omówienie rozwiązań przyjętych w tej ustawie wykraczałoby poza ramy niniejszej dysertacji.

4.6. Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Na mocy art. 19 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań wynikających z tej konwencji i jej protokołów utworzono Europejski Trybunał Praw Człowieka, jako organ międzynarodowy działający w sposób stały. Artykuł 34 przewiduje, że Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną ze stron konwencji praw zawartych w konwencji lub jej protokołach; państwa – strony konwencji zobowiązały się nadto się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa.

43 Dz.U., nr 23, poz. 93 ze zm.

44 Dz.U., nr 233, poz. 1955 ze zm.

Wymogi dopuszczalności skargi określa art. 35 konwencji. Skarga może być wniesiona dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego, i jeśli sprawa została wniesiona w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji (art. 35 ust. 1). Trybunał nie rozpatruje żadnej skargi, która jest anonimowa lub jest co do istoty identyczna ze sprawą już rozpatrzoną przez Trybunał lub ze sprawą, która została poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia, i jeśli skarga nie zawiera nowych, istotnych informacji (art. 35 ust. 2). Trybunał uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną, jeśli uważa, że skarga nie daje się pogodzić z postanowieniami konwencji lub jej protokołów, jest w sposób oczywisty nieuzasadniona lub stanowi nadużycie prawa do skargi lub skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu konwencji i jej protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie (art. 35 ust. 3). Trybunał rozpatruje sprawę z udziałem przedstawicieli stron i, jeśli zachodzi potrzeba, podejmuje dochodzenie, a zainteresowane państwa – strony są obowiązane udzielać dla jego skutecznego przeprowadzenia wszelkich niezbędnych ułatwień (art. 38). Istotą ochrony, jaką daje jednostce skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest możliwość uzyskania zadośćuczynienia w razie stwierdzenia przez Trybunał naruszenia praw i wolności gwarantowanych w konwencji bądź w protokołach. Kwestię tę reguluje art. 41 konwencji. Zgodnie z nim, jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanego państwa – strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie.

Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka umożliwia jednostce odwołanie się do organu międzynarodowego dla ochrony jej praw – w tym prawa własności – i uzyskanie zadośćuczynienia w razie stwierdzenia ich naruszenia. Istnieją jednak dwie kwestie, które wymagają tu podkreślenia. Po pierwsze, biorąc pod uwagę sposób ukształtowania prawa do poszanowania mienia w art. 1 Protokołu Pierwszego, standard ochrony prawa własności w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest słabszy niż w prawie polskim. Po wtóre, obok samego brzemienia przepisu art. 1 Protokołu Pierwszego dla praktycznej ochrony prawa własności przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka istotne znaczenie ma także przyjmowana w orzecznictwie tego Trybunału koncepcja marginesu oceny (*margin of appreciation*). Polega ona tym, że Trybunał uznaje w swoim orzecznictwie, iż państwowym – stronom konwencji przysługuje pewien obszar swobody w kształtowaniu i ograniczaniu praw jednostki zawartych w konwencji. Koncepcja marginesu oceny wynika z afirmacji różnic (np. kulturowych) pomiędzy poszczególnymi państwami, a także z faktu, iż władze krajowe mają

legitymację demokratyczną, więc są w ten sposób upoważnione do oceny lokalnych uwarunkowań. Zakres marginesu oceny zależy od rodzaju prawa jednostki, które jest ograniczane, a także od tego, jaki jest cel tych ograniczeń. W odniesieniu do prawa do poszanowania mienia uznaje się, że swoboda państwa w kształtowaniu tego prawa jest stosunkowo znaczna. Zwłaszcza szeroki zakres marginesu oceny przyjmuje Trybunał w kwestiach dotyczących planowania przestrzennego i mieszkalnictwa⁴⁵.

45 M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] M. Romańska (red.), *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 273–275.

Zakończenie

Rozważania zawarte w niniejszej pracy pozwalają na ustalenie definicji administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości. Są to obowiązki właściciela nieruchomości, ustanowione normami prawa administracyjnego materialnego, należącymi do jednej ze wskazanych w dysertacji kategorii. Są to więc, po pierwsze, te normy prawne, których adresatem (niekoniecznie wyłącznym) jest właściciel nieruchomości, a które wyznaczają powinne zachowanie właściciela poprzez nałożenie na niego obowiązków uszczuplających jego swobodę dowolnego postępowania z tą nieruchomością. Po drugie, za ustanawiające administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości należy też uznać te kompleksy norm prawnych, których zakres przedmiotowy dotyczy przede wszystkim podejmowania działań mieszczących się w wykonywaniu prawa własności danej rzeczy, a które to kompleksy norm ograniczają swobodę korzystania z rzeczy czy też rozporządzania nią (poprzez ustanowienie zakazów czy nakazów). Chodzi tu więc o takie przypadki prawnej reglamentacji praw i wolności jednostki, w których to przede wszystkim prawo własności, a nie inne prawo czy wolność jednostki, jest poddane ograniczeniom. W odniesieniu do obu grup za administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości należy uznać jednak tylko te obowiązki, które można – z uwagi na kryterium interesu – zaliczyć do prawa administracyjnego. Administracyjnoprawnymi ograniczeniami prawa własności nieruchomości będą więc te tylko ograniczenia, które zostały ustanowione w interesie publicznym. W stosunku do prawa własności nieruchomości ograniczenia te mają niejako charakter zewnętrzny, nie stanowią one elementu treści tego prawa. Można więc powiedzieć, że mają taki charakter jak ograniczenia praw o charakterze wolnościowym.

Niniejsza dysertacja pozwoliła również – jak się wydaje – na uchwycenie czynników wpływających na kształt administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości i ich zasadniczy podział na czynniki o charakterze prawnym, pozaprawnym i mieszanym. Główną rolę należy tu przypisać trzem czynnikom: interesowi publicznemu, zasadzie ochrony prawa własności i zasadzie proporcjonalności. Interes publiczny jest czynnikiem o charakterze miesza-

nym, ponieważ można odnaleźć podstawy prawne dla przyjęcia określonego sposobu rozumienia tego pojęcia, ale prawo go całkowicie nie determinuje. Można powiedzieć, że jest to czynnik pozytywny, twórczy, podstawa i impuls do wprowadzania administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości. Zasada ochrony prawa własności, znajdująca swój wyraz zarówno w Konstytucji RP, jak i w systemie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wespół z (również mającą charakter konstytucyjny) zasadą proporcjonalności stanowią czynniki negatywne, hamujące wprowadzanie ograniczeń prawa własności nieruchomości. Podstawowe znaczenie dla ochrony prawa własności ma jednak Konstytucja RP, ponieważ poziom ochrony tego prawa jest w konstytucji wyższy niż w systemie konwencji europejskiej (w aspekcie materialnym). Istotna dla kształtowania administracyjnoprawnych ograniczeń prawa własności nieruchomości jest specyfika konstytucyjnej ochrony tego prawa. Konstytucyjną podstawą dla ograniczania prawa własności nieruchomości może być bowiem nie tylko art. 31 ust. 3 Konstytucji (znajdujący zastosowanie w odniesieniu do ograniczania wszystkich konstytucyjnych praw i wolności), ale również art. 21 ust. 2, dotyczący dopuszczalności wywłaszczenia. Jak starałem się wykazać w niniejszej pracy, nawet daleko idące administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości, wykraczające poza ramy zakreślone w art. 31 ust. 3, mogą być konstytucyjnie dopuszczalne, o ile spełniają wymogi dopuszczalności wywłaszczenia określone w art. 21 ust. 2 Konstytucji, tj. gdy są dokonane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Przeanalizowane w rozdziale trzecim niniejszej pracy administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości mają stosunkowo szeroki zakres. Można je odnaleźć w różnych gałęziach materialnego prawa administracyjnego, są rozsiane w wielu aktach prawnych, w tym również takich, które dotyczą nieruchomości tylko incydentalnie. Nie można tu mówić o istnieniu jakiegokolwiek spójnego systemu. Wydaje się raczej, że ustawodawca ustanawiał poszczególne ograniczenia w oderwaniu od innych, już istniejących.

Z punktu widzenia formy prawnej należy powiedzieć, że można podzielić administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości na następujące grupy: wynikające bezpośrednio z ustawy; wynikające z wydanych na podstawie ustawy aktów normatywnych rangi podustawowej (przede wszystkim z aktów prawa miejscowego) mających w stosunku do ustawy charakter wykonawczy oraz na ograniczenia mające formę aktu administracyjnego. Nadto ograniczenia wprowadzane w stanie klęski żywiołowej mogą przybrać formę bądź aktu normatywnego, bądź aktu administracyjnego. Ograniczenia w formie aktu administracyjnego można podzielić na cztery kategorie: ograniczenia polegające na wymogu uzyskania pozwolenia administracyjnego; ograniczenia mające formę indywidualnego zakazu lub nakazu; ograniczenia sprowadzające się do obciążenia nieruchomości prawami na rzecz osób trzecich oraz ograniczenie prawa własności poprzez wydanie aktu administracyjnego prowadzącego do objęcia nieruchomości

(lub jej części) szczególnym reżimem prawnym. Obok tego podziału można też wyróżnić ograniczenia wprowadzane w formie aktu administracyjnego osobistego (bądź osobowo-rzeczowego) oraz aktu administracyjnego rzeczowego. Ograniczenia mające formę aktu rzeczowego są dalej idące, albowiem dotyczą one każdego właściciela rzeczy. Grupa tych ograniczeń jest przy tym dość liczna. Wszystkie akty administracyjne, które obciążają nieruchomości prawami na rzecz osób trzecich tudzież prowadzą do objęcia nieruchomości (lub jej części) szczególnym reżimem prawnym, mają charakter aktów rzeczowych. Również wśród nakazów i zakazów występują akty o charakterze rzeczowym. Jedyne w grupie pozwoleń administracyjnych mamy do czynienia prawie wyłącznie z aktami osobistymi bądź osobowo-rzeczowymi.

Na koniec wypada jeszcze zauważyć, że środki ochrony prawnej dostępne dla jednostki w razie administracyjnoprawnego ograniczenia przysługującego jej prawa własności nieruchomości zasadniczo nie odbiegają od tych, które są dostępne w sytuacji administracyjnoprawnej ingerencji w inne prawa jednostki, z wyjątkiem szczególnych roszczeń odszkodowawczych przewidzianych w kilku wypadkach w przepisach przewidujących określone ograniczenia.

Bibliografia

Wykaz literatury

- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] Fundowicz S., Niczyporuk J., Stelmasiak J. (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Verba 2003
- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych Urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005
- Asman T., Niewiadomski Z., Art. 9, [w:] Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowane. Komentarz*, Warszawa 2013
- Bagińska E., *Treść i funkcje konstytucyjnego prawa do odszkodowania*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, t. 12, Warszawa 2010
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012
- Banaszak B., *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008
- Bąkowski T., *Prawne formy ograniczania wolności oraz praw człowieka i obywatela w ustawie o stanie klęski żywiołowej*, „Państwo i Prawo” 8/2003
- Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2007
- Boć J., *Pojęcie prawa administracyjnego*, [w:] Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2007
- Bolesta S., *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1/1983
- Chojnicka K., *Idee sprawiedliwości społecznej*, [w:] Chojnicka K., Oleszewski H., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 2004
- Chróścielewski W., *Z problematyki skuteczności norm prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 4/2011
- Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006
- Cioch H., Witczak H., *Zasada superficies solo cedit w prawie polskim*, „Rejent” 9/1999

- Complak K., *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP*, [w:] Banaszak B., Preisner A. (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002
- Dubel L., *Historia doktryn politycznych prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2007
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010
- Duniewska Z., *W kwestii roli i celów materialnego prawa administracyjnego*, [w:] Czarnik Z., Niewiadomski Z., Poślusznny J., Stelmasiak J. (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011
- Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa 2012
- Dziżyński J., *Proudhon*, Warszawa 1975
- Garlicki L., *Artykuł 21*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz III*, Warszawa 2003
- Garlicki L., *Artykuł 64*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz III*, Warszawa 2003
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 10/2001
- Grzybowski M., *Konstytucyjna zasada ochrony własności jako zasada działania państwa. Ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] Skotnicki K. (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2006
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009
- Jagielski J., *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa 2012
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003
- Kamiński Ł., *Akt administracyjny rzeczowy jako prawna forma ograniczania prawa własności nieruchomości (zagadnienia wybrane)*, [w:] Bieś-Srokosz P., Mucha K. (red.), *Prawne formy realizacji zadań publicznych*, Częstochowa 2016
- Kamiński Ł., *O adekwatności podziału na akty administracyjne osobiste i rzeczowe*, [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Kasiński M., Korzeniowski P., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E. (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017
- Kamiński Ł., *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu administracyjnoprawnego ograniczenia prawa własności nieruchomości w świetle sprawiedliwości i zaufania do władz publicznych*, [w:] Kasiński M., M. Stahl M., Właźlak K. (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015
- Kiczka K., *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., Szydło M., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009
- Kijowski D., *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000

- Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 4/1990
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000
- Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007
- Kosior R., *Zakres pojęcia nieruchomości budynkowej w świetle art. 231 k.c.*, „Rejent” 9/2003
- Królikowski J., Naleziński B., Sułkowski J., *Skarga konstytucyjna*, [w:] Romańska M. (red.), *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej. Komentarz*, Warszawa 2013
- Krzyżanowska-Mierzewska M., *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] Romańska M. (red.), *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej. Komentarz*, Warszawa 2013
- Kuryłowicz M., *Wolność i własność (tezy komunikatu)*, [w:] Ura E. (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, Rzeszów 2001
- Kuryłowicz M., Wiliński A., *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Zakamycze 2001
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008
- Lang G., *Rozdział 3. Prace geodezyjne i kartograficzne* [w:] Lang J., Maćkowiak J., Stefańska E. (red.), *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz LEX*, Warszawa 2013
- Litewski W., *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 2003
- Łabno A., *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP*, [w:] Banaszak B., Preisner A. (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002
- Łabno A., Skotnicki K., *Funkcje państwa a konstytucyjna regulacja prawa własności prywatnej. Rozważania na przykładzie rozwiązań polskich*, [w:] Skotnicki K. (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-wschodniej*, Łódź 2006
- Łaszczycza G., Matan A., *Akt administracyjny rzeczowy (uwagi ogólne)*, [w:] Zacharko L., Matan A., Łaszczycza G. (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008
- Maciejewski T., *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2004
- Malinowska I., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007
- Michalska-Badziak R., *Dobra publiczne, świadczenia publiczne, obowiązki publiczne*, [w:] Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009
- Michalska-Badziak R., *Prawo ochrony zdrowia*, [w:] Stahl M. (red.), *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, Warszawa 2005
- Mik C., *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 5/1993
- Mises von L., *Liberalism in the Classical Tradition*, Irvington-on-Hudson–San Francisco 1985
- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008
- Nadler J., [w:] Gniewek E. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2008
- Nakielska I., *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002
- Niewiadomski Z., *Art. 47*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2013

- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2008
- Niewiadomski Z. (red.), Jaroszyński K., Szmytt A., Złakowski Ł., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2005
- Olszewski H., *Wiek XVII*, [w:] Chojnicka K., Olszewski H., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 2004
- Oniszcuk K., *Niektóre filozoficzne uzasadnienia i krytyki instytucji własności*, [w:] Jabłońska-Bonca J. (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. I, *Własność*, Warszawa 2009
- Pawłowicz K., *Wolność gospodarcza*, [w:] Wierzbowski M., Wyrzykowski M. (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2003
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007
- Pyziaak-Szafnicka M., *Prawo podmiotowe*, [w:] Safjan M. (red.), *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 1, Warszawa 2007
- Radecki W., *Prawo łowieckie. Komentarz. Wydanie II powtórnie zaktualizowane*, Difin 2008
- Rau Z., *Własność w doktrynie politycznej Johna Locke'a*, [w:] Jabłońska-Bonca J. (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. I, *Własność*, Warszawa 2009
- Rousseau J.J., *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, Warszawa 1956
- Rudnicki G., Rudnicki S., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2009
- Rudnicki S., *Części składowe nieruchomości gruntowej*, [w:] Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2005
- Rudnicki S., *Nieruchomości*, [w:] Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2005
- Rudnicki S., *O pojęciu nieruchomości w prawie cywilnym*, „Przegląd Sądowy” 9/1999
- Sierpowska I., *Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 1/2006
- Smoktunowicz E., *Związanie administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym (zarys problematyki)*, [w:] Cieślak Z., Niewiadomski Z. (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dęba 23–25 września 2002 r.*, Warszawa 2003
- Sobol E. (red.), *Mały słownik język polskiego*, Warszawa 1999
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] Zimmermann J. (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, Wolters Kluwer 2007
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009
- Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] Rabska T., Łętowski J. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977
- Stelmachowski A., *Granice prawa własności*, [w:] Dybowski T. (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, Warszawa 2007

- Stelmachowski A., *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, [w:] T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, Warszawa 2007
- Stelmachowski A., *Nabywanie i utrata własności*, [w:] Dybowski T. (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, Warszawa 2007
- Stelmachowski A., *Ogólne pojęcie prawa własności*, [w:] Dybowski T. (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, Warszawa 2007
- Stelmachowski A., *Wykonywanie prawa własności*, [w:] Dybowski T. (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, Warszawa 2007
- Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998
- Stelmasiak J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa 2012
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011
- Szalewska M., *Wywłaszczanie nieruchomości*, Toruń 2005
- Szewczyk M., *Konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania i jej realizacja w ustawodawstwie zwykłym*, [w:] Knosala E., Matan A., Łaszczycza G. (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze 1999
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności, własności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1996
- Szewczyk M., *Zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002
- Szulc T., *Własność w konstytucjach II Rzeczypospolitej*, [w:] Skotnicki K., Winiarski K. (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007
- Tarno J.P., *Sądowa kontrola administracji publicznej, jej geneza i funkcje*, [w:] Tarno J.P., Frankiewicz E., Sieniuc M., Szewczyk M., Wyporska J., *Sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2006
- Tocquville de A., *Dawny ustrój i rewolucja*, Kraków 1994
- Tulejski T., *Czy własność jest „święta”? Davida Hume`a quasi-kontraktualna geneza własności*, [w:] Jabłońska-Bonca J. (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. I, *Własność*, Warszawa 2009
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka*, Zakamycze 1999
- Wołoszczak A., *Ograniczenia prawa własności (na tle Konstytucji RP z 1997 roku)*, [w:] Jabłońska-Bonca J. (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. I, *Własność*, Warszawa 2009
- Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010
- Wróbel A., *Prawo podmiotowe publiczne*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010
- Zacharko L., *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010
- Zamyśłewska-Gorzach K., *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 10/2005

- Zieliński A., *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich*, [w:] Banaszak B., Preisner A. (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2008
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005
- Ziemski K., *Indywidualny akt administracyjny – jego istota*, [w:] Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013

Wykaz aktów normatywnych

- Ustawa z 17 marca 1921 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U., nr 44, poz. 267 ze zm.)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284)
- Protokół 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995, nr 36, poz. 175)
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C 2007, nr 303, poz. 1 ze zm.)
- Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 681)
- Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U., nr 50, poz. 279 ze zm.)
- Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania kłesk żywiołowych (Dz.U., nr 23, poz. 93 ze zm.)
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 912)
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1257)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 459 ze zm.)
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1201)
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1534 ze zm.)
- Ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz.U., nr 3, poz. 15 ze zm.)
- Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz.U., nr 21, poz. 118 ze zm.)
- Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – *Prawo wodne* (Dz.U., nr 38, poz. 230 ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U., nr 32, poz. 140 ze zm.)
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1007)

- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1261)
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1446 ze zm.)
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 958)
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1629 ze zm.)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm.)
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 660)
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 2145 ze zm.)
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 736)
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 788)
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.jedn. Dz.U. 2015, poz. 1892)
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 290 ze zm.)
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 524)
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1161)
- Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 207 ze zm.)
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – *Prawo łowieckie* (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1295)
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1289)
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne* (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 220 ze zm.)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 2147 ze zm.)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 814 ze zm.)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 486 ze zm.)
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (t.jedn. Dz.U. 2015, poz. 2120)
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1063)
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.jedn. Dz.U. 2013, poz. 1222)
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 519 ze zm.)
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 328)
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne* (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1121)
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (t.jedn. Dz.U. 2014, poz. 333 ze zm.)
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 851 ze zm.)
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm.)
- Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym (Dz.U., nr 42, poz. 363 ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1073)

- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.jedn. Dz.U. 2014, poz. 1446 ze zm.)
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 2041 ze zm.)
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1221)
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 2134 ze zm.)
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1829 ze zm.)
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – *Prawo telekomunikacyjne* (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1489 ze zm.)
- Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U., nr 169, poz. 1419 ze zm.)
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 1056)
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 229 ze zm.)
- Ustawa 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 (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 353 ze zm.)
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1866 ze zm.)
- Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1537 ze zm.)
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1131 ze zm.)
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – *Prawo pocztowe* (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 1113 ze zm.)
- Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. 2014, poz. 40 ze zm.)
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U., poz. 904 ze zm.)
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U., poz. 2072)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 1953 r. w sprawie wykonania art. 5 dekretu o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz.U., nr 37, poz. 158)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. 1995, nr 10, poz. 46 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Łączności z dnia 21 kwietnia 1995 r. w sprawie warunków technicznych zasilania energią elektryczną obiektów budowlanych łączności (Dz.U., nr 50, poz. 271)
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane nie będące budynkami, służące obronności Państwa oraz ich usytuowanie (t.jedn. Dz.U. 2017, poz. 711)
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (t.jedn. Dz.U. 2014, poz. 81)
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U., nr 101, poz. 645)

- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz.U., nr 130, poz. 859 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz.U., nr 151, poz. 987)
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.jedn. Dz.U. 2016, poz. 124)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz.U., nr 74, poz. 836 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U., nr 63, poz. 735 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 października 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz ich usytuowanie (Dz.U., nr 132, poz. 1479 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U., nr 12, poz. 116 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.jedn. Dz.U. 2015, poz. 1422)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz.U. 2005, nr 219, poz. 1864 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (t.jedn. Dz.U. 2014, poz. 1853)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych (Dz.U., nr 206, poz. 1516)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U., nr 86, poz. 579)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane metra i ich usytuowanie (Dz.U., nr 144, poz. 859)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz.U., poz. 640)
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać kanały technologiczne (Dz.U., poz. 680)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie (Dz.U., poz. 1744)

Wykaz orzecnictwa

- Wyrok Sądu Najwyższego z 28 września 1967 r. (sygn. akt I PR 415/67, OSP 1968/10/220)
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 1992 r. (sygn. akt K 9/91, OTK 1991/4)
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 1993 r. (sygn. akt P 6/92, OTK 1993/8)
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 stycznia 1994 r. (sygn. akt II SA 2164/92, ONSA 1995/1/32)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 1997 r. (sygn. akt K 19/96, OTK 1997/1/6)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 1997 r. (sygn. akt K 22/97, OTK 1997/3-4/41)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98, OTK 1999/1/2)
- Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 25 lutego 1999 r. (sygn. akt SKO 4116/6/99, OwSS 1999/2/39)
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 marca 1999 r. (sygn. akt V SA 1819/98, ONSA 2000/2/67)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 1999 r. (sygn. akt P 9/98, OTK 1999/4/75)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 czerwca 1999 r. (sygn. akt SK 12/98, OTK 1999/5/96)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2000 r. (sygn. akt P 10/99, OTK 2000/2/56)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2000 r. (sygn. akt K 14/99, OTK 2000/2/61)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98, OTK 2000/3/87)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r. (sygn. akt K 27/00, OTK 2001/2/29)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 marca 2001 r. (sygn. akt P 11/00, OTK 2001/2/33)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2002 r. (sygn. akt SK 2/01, OTK-A 2002/2/1)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2002 r. (sygn. akt K 20/01, OTK-A 2002/3/34)
- Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 24 września 2002 r. (sygn. akt SKO 4201/14/02, OwSS 2003/1/3)
- Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 18 listopada 2003 r. (sygn. akt SKO 4201/27/03, OwSS 2004/2/28)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 2003 r. (sygn. akt K 37/02, OTK-A 2003/9/96)
- Wyrok Sądu Najwyższego z 3 listopada 2004 r. (sygn. akt III CK 52/04, LEX nr 1124087)
- Wyrok Sądu Najwyższego z 6 stycznia 2005 r. (sygn. akt III CK 129/04, Prok. i Pr. 2005/7-8/52)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2006 r. (sygn. akt V SA/Wa 1226/05, LEX nr 203877)
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2007 r. (sygn. akt II OSK 381/06, ONSAiWSA 2007/6/134)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2007 r. (sygn. akt K 20/07, OTK-A 2007/9/102)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 grudnia 2007 r. (sygn. akt II SA/Gd 597/07, LEX nr 485830)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 6 czerwca 2008 r. (sygn. akt II SA/Kr 1349/06, LEX nr 499840)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2008 r. (sygn. akt K 7/07, OTK-A 2008/7/123)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 stycznia 2009 r. (sygn. akt VII SA/Wa 1666/08, LEX nr 569171)

- Decyzja Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu z 26 kwietnia 2009 r. (sygn. akt SKO 4131/3/09, OwSS 2009/3/54)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 lipca 2009 r. (sygn. akt IV SA/Wa 707/09, LEX nr 553495)
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 października 2009 r. (sygn. akt II OSK 1581/0, LEX nr 573581)
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 2009 r. (sygn. akt I OSK 1874/10, LEX nr 1131490)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 15 grudnia 2009 r. (sygn. akt II SA/Gd 576/09, LEX nr 582945)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. (sygn. akt K 6/09, OTK-A 2010/2/15)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 31 maja 2010 r. (sygn. akt II SA/Op 185/10, LEX nr 674325)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 czerwca 2010 r. (sygn. akt II SA/Gd 631/09, LEX nr 643701)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 czerwca 2010 r. (sygn. akt IV SA/Po 195/10, LEX nr 675147)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 9 grudnia 2010 r. (sygn. akt II SA/Ke 665/10, LEX nr 753336)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 16 marca 2011 r. (sygn. akt II SA/Sz 189/10, LEX nr 1098938)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2011 r. (sygn. akt Kp 7/09, OTK-A 2011/3/26)
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 czerwca 2011 r. (sygn. akt II OZ 479/11, LEX nr 1083756)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 8 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/Kr 611/11, LEX nr 821557)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/Wr 250/11, LEX nr 1087019)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 czerwca 2011 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 300/11, LEX nr 1088914)
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2011 r. (sygn. akt II OSK 735/11, LEX nr 1083686)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 września 2011 r. (sygn. akt VII SA/Wa 808/11, LEX nr 966695)
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2062/11, LEX nr 1152132)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 2 marca 2012 r. (sygn. akt I SA/Kr 1937/11, LEX nr 1138584)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 marca 2012 r. (sygn. akt SA/Wa 1501/11, LEX nr 1145346)
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2012 r. (sygn. akt II OSK 773/12, LEX nr 1216766)
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 23 października 2012 r. (sygn. akt II SA/Kr 257/12, LEX nr 1235061)

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Gd 609/11, LEX nr 1234934)

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 20 grudnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Lu 818/12, LEX nr 1351689)

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 11 kwietnia 2013 r. (sygn. akt I SA/Ke 130/13, LEX nr 1310162)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2014 r. (sygn. akt P 19/13, OTK ZU, 7A/2014, poz. 71)

Wykaz innych źródeł

Druk sejmowy nr 1048 Sejmu VI kadencji (zasoby internetowe Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl>)

Druk sejmowy nr 407 Sejmu IV kadencji (zasoby internetowe Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl>)

Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (zasoby internetowe Rady Europy, <https://www.coe.int>)

Recommendation No. R(91)1 of the Committee of Ministers to member states on administrative sanctions (zasoby internetowe Rady Europy, <https://www.coe.int>)

Recommendation No. R(80)2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities (zasoby internetowe Rady Europy, <https://www.coe.int>)

Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts (zasoby internetowe Rady Europy, <https://www.coe.int>)

Recommendation Rec(2004)5 of the Committee of Ministers to member states on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights (zasoby internetowe Rady Europy, <https://www.coe.int>)