

Mgr Tomasz Szpojankowski, streszczenie rozprawy doktorskiej pt. „*Ingerencja władzy publicznej w prawo własności w procesie inwestycyjno-budowlanym w polskim systemie prawnym*”

Tytuł rozprawy doktorskiej bezpośrednio nawiązuje do problematyki prawnej, która jest jej przedmiotem, tj. „*Ingerencji władzy publicznej w prawo własności w procesie inwestycyjno-budowlanym w polskim systemie prawnym*”.

Punktem wyjścia rozważań tematu rozprawy jest instytucja prawa własności w ogólności. Dla tego prawa jako instytucji prawnej punktem odniesienia było prawo rzymskie, które stanowiło główne źródło inspiracji dla prawa polskiego, także w zakresie prawa własności (wzmianki w tym zakresie można dostrzec w kronikach historii Polski „*Galla Anomina*” i Wincentego Kadłubka – XII i XIII wiek; ponadto systematykę z prawa rzymskiego przyjęli w swoich dziełach wybitni prawnicy I Rzeczypospolitej okresu XVIII wieku – Teodor Ostrowski i Andrzej Zamoyski). Jest to o tyle istotne, że prawo własności w prawie rzymskim nigdy nie miało charakteru absolutnego, lecz miało – podobnie jak dziś – sprzyjać realizacji celów publicznych. Prawo własności w prawie rzymskim nie zostało zdefiniowane, jednak z konstrukcji tej instytucji można wywieść treść tego prawa w znaczeniu rzymskim jako prawa jednostki do władania rzeczą co do zasady w sposób absolutny i nieograniczony z zastrzeżeniem, że nie narusza to obowiązującego porządku prawnego. Oznacza to, że prawo to mogło podlegać licznym ograniczeniom. Jednak największą karierę zrobiła definicja Bartolusa z czasów średniowiecza (XIV w.), który zdefiniował prawo własności od strony negatywnej, tj. że władza nad rzeczą podlega swobodnemu dysponowaniu nią, chyba, że prawo w tym zakresie wprowadza zakazy. W podobny sposób zostało zdefiniowane prawo własności w prawie polskim w art. 140 Kodeksu cywilnego.

Na tym tle powstało istotne dla przedmiotu rozważań rozprawy pytanie, czy prawo do zabudowy wchodzi w skład prawa własności, w sytuacji gdy realizacja procesu inwestycyjno-budowlanego jest obwarowana licznymi wymogami z zakresu ochrony środowiska, planowania przestrzennego i *stricte* prawa budowlanego. W tym zakresie nie ma bowiem żadnej dowolności. Na ziemiach polskich okresu I RP obowiązywało inkorporowane prawo magdeburskie regulujące sposób lokowania miast, na podstawie umowy lokacyjnej pomiędzy właścicielem, a zasadźcą, ale za zgodą suwerena, tj. władcy. Następnie w wyniku procesu powszechnego uwłaszczenia jakie nastąpiło w XIX w. pojawiały się konkretne uregulowania ustawowe dotyczące sposobu realizacji inwestycji, po kompleksowe uregulowanie tego procesu w unormowaniach z XX i XXI wieku (prawo budowlane, zagospodarowanie przestrzenne i ochrona środowiska w okresie II RP, PRL, III RP). Wynika z tego wniosek, że realizacja inwestycji musi być zgodna z prawem. Odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać nie tylko w związku z negatywną stroną prawa własności, ale całego systemu prawnego. Chodzi tu bowiem o sposób postrzegania tego prawa w kategoriach społecznej funkcji własności, której źródłem są stosunki społeczne, na co zwróciła uwagę po rewolucji przemysłowej nauka społeczna Kościoła Katolickiego, w szczególności papież Leon XIII w encyklice *Rerum Novarum*. Prawo własności ma służyć nie tylko właścicielowi, ale i ogółowi obywateli. Na grunt polskiego systemu prawnego takie pojmowanie prawa własności zaczerpnął Trybunał Konstytucyjny z prawa niemieckiego. Bez takiego pojmowania prawa własności nie byłoby możliwe realizowanie wspólnych celów w ramach organizacji państwowej, tzw. „dobra wspólnego”. To z kolei wymaga wyważenia różnych (czasami sprzecznych) grup interesów. W wymiarze filozoficznym elementy takiego wyważania można dostrzec u takich myślicieli jak Cyzero, Platon, Arystoteles, Ulpian, św. Augustyn, św. Tomasz z Akwinu. Rozwinął to z kolei Robert Alexy w *Teorii Praw Podstawowych*. To główne źródło obowiązującej zasady proporcjonalności, stanowiącej konstytucyjne uzasadnienie ingerencji władzy publicznej w prawo

własności, także w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego. Standardem tej ingerencji jest przysługujące prawo do odszkodowania i istnienie celu publicznego oraz system ograniczeń praw.

Z tego wynika wniosek, że prawo do zabudowy wynika z prawa własności, a możliwość ograniczenia prawa do zabudowy oparta jest na tożsamym instrumentarium prawnym, które umożliwia władzy publicznej na ingerowanie w prawo własności i element tego prawa jakim jest prawo do zabudowy. Stąd w konkluzji rozprawy została sformułowana teza, że w prawie cywilnym jest prawo zabudowy, tyle że wynika ono nie tylko z art. 140 K.c., lecz z obowiązującego systemu prawa własności. System ten z istoty prawa własności umożliwia jego ograniczanie, w tym poprzez administracyjnoprawne ograniczenia zagospodarowania terenu w określony sposób. To z kolei przekłada się na zakres prawa do zabudowy nieruchomości, tj. tylko w określony sposób. Poza tym normy administracyjne mają za zadanie eliminować także negatywne skutki wynikłe z realizacji inwestycji. Ich celem jest ochrona różnych grup interesów, co wynika też z historycznego uwarunkowania tego rodzaju przepisów w głównej mierze związanych z kwestiami bezpieczeństwa i porządku publicznego. Aktualnie to Państwo rozstrzyga o takich problemach, co związane jest z ingerencją w prawo własności, ale z perspektywy określonych konstytucyjnie standardów. Na uwagę zasługuje, że przepisy z zakresu procesu inwestycyjno-budowlanego, w całości poświęcone owej ingerencji, posługują się pojęciami z prawa cywilnego. Wykładnia tych pojęć, w tym prawa własności wymaga uwzględnienia wykładni systemowej. Prawo do zabudowy nie powinno być zatem interpretowane przez pryzmat tylko przepisów prawa administracyjnego. Przepisy te zaś mają doniosłe znaczenia dla ustalenia dopuszczalnych prawem ograniczeń prawa do zabudowy. W innym wypadku po co miałyby istnieć administracyjnoprawne ograniczenia prawa do zabudowy gdyby przyjąć, że takiego prawa w ogóle nie ma.

Rozważania w powyżej opisanym zakresie zostały przedstawione w I i II rozdziale rozprawy.

W kolejnych rozdziałach, tj. od III do V, rozprawa zawiera opis konkretnych ograniczeń prawa własności wynikających z norm prawa ochrony środowiska, planowania przestrzennego i prawa budowlanego.

Z uwagi na wymagania ochrony środowiska może zatem dojść do ograniczeń w używaniu, dysponowaniu faktycznym, pobieraniu pożytków i innych przychodów z nieruchomości, w wyniku przekształceń terenu oraz prawem do eksploatacji inwestycji mogącej znacząco oddziaływać na środowisko. Ponadto, z uwagi na możliwe przekroczenia standardów jakości środowiska, może zachodzić konieczność utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, co wiąże się z kolei z ograniczeniami w sposobie korzystania z nieruchomości położonych na takim terenie. Z drugiej strony, dla tego typu inwestycji utworzenie takiego obszaru jest zagadnieniem wstępnym, bez którego nie może być użytkowana inwestycja, która powoduje przekroczenia standardów jakości środowiska. Wymogi te mogą mieć zatem wpływ na zawężony sposób korzystania z nieruchomości, jak i na obniżenie jej wartości. Należy jednak pamiętać, że nie zawsze samo utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania musi mieć wpływ na zmianę wartości nieruchomości. Jest to związane również z tym jakie przeznaczenie ma teren ograniczonego użytkowania w planie i jakie rozwiązania techniczne można na tym terenie zastosować.

W wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dochodzi do naruszenia obiektywnie istniejącego interesu prawnego lub nabytych uprawnień, ale jednocześnie następuje ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na konkretnym obszarze. Tym samym postanowienia miejscowego planu mogą poważnie wpływać na wykonywanie przez właściciela prawa własności, począwszy od dokładnego określenia sposobu korzystania

z nieruchomości, kończąc na takich ustaleniach, które niebezpośrednio, choć jednoznacznie wiążą się z wywłaszczeniem, np. przy przeznaczeniu określonego terenu nieruchomości pod lokalizację dróg publicznych. Plan miejscowy stanowi zatem prawne ograniczenie lub wyłączenie określonego sposobu wykonywania prawa własności lub innego prawa do nieruchomości. Plan taki doprecyzowuje sposób ingerencji w prawo własności. Ma za zadanie osiągnięcie celu publicznego, którym jest ład przestrzenny i realizacja zasady zrównoważonego rozwoju.

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

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

Ostatni VI rozdział rozprawy opisuje problematykę prawa własności na tle prawa inwestycyjno-budowlanego w Europie zachodniej na przykładzie rozwiązań Niemiec i Wielkiej Brytanii. System niemiecki opiera się na wolności budowlanej (rozumianej jako potencjalne prawo zabudowy), pozwoleniu na budowę i planie miejscowym. System brytyjski opiera się na pozwoleniu planistycznym i znacjonalizowanym prawie do zabudowy. Oba systemy w odróżnieniu od dualistycznego systemu planistycznego w Polsce charakteryzują się większą skutecznością w osiągnięciu ładu przestrzennego, ale podobnie jak w systemie polskim umożliwiają władzy publicznej ingerencję w prawo własności.

Mogłoby się wydawać, że omawiane rozwiązania systemowe są niezgodne z ideami demokratycznego państwa prawnego. Uregulowania te wynikają jednak nie z tych idei, lecz z istoty prawa własności. Idee demokratycznego państwa prawnego wymagają jedynie wypracowania określonych standardów prawnych, które z jednej strony umożliwią taką ingerencję w prawo własności, z drugiej zaś – łagodzą jej skutki. Przykładem tego są właśnie normy prawa administracyjnego dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego. Potwierdza to omówiona powyżej problematyka, z której wynika, że niezależnie od okresu historycznego zawsze istniały instrumenty prawne, które ograniczały prawo własności, a tym samym i prawa do zabudowy gruntu (nieruchomości).