

Krzysztof R. Woźniak

kolkrabe1975@gmail.com

ORCID: 0000-0002-6926-9396



Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2025 roku, sygn. akt II OSK 2024/22

ABSTRAKT

Przedmiotem glosy do orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2025 r. sygn. akt II OSK 2024/22 jest kwestia oceny legalności przeznaczenia miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego prywatnej nieruchomości na tereny publicznie dostępne. Pozbawienie właściciela prawa do wyłącznego korzystania z nieruchomości jest naruszeniem istoty prawa własności, a przez to naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Z tych powodów należy krytycznie ocenić rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego legalizujące powyższy stan faktyczny.

SŁOWA KLUCZOWE

wywłaszczenie, wywłaszczenie planistyczne, istota prawa własności

Critical commentary on the judgment of the Supreme Administrative Court of 2 April 2025, ref. no. II OSK 2024/22

ABSTRACT

The subject of the commentary to the decision of the Supreme Administrative Court of 2 April 2025, ref. no. II OSK 2024/22, is the issue of assessing the legality of allocating a private property to publicly accessible areas by a local spatial development plan. Depriving the owner of the right to exclusive use of the property is a violation of the essence of the right to property and thus a breach of the objective legal order. For these reasons, the decision of the Supreme Administrative Court legitimizing this factual situation should be critically assessed.

KEYWORDS

expropriation, planning expropriation, essence of the property right

Teza

Wywłaszczenie planistyczne, jest wywłaszczeniem w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne w postaci parku – terenu dostępnego dla publiczności, poprzez wyłączenie prawa właściciela do wyłącznego korzystania z przedmiotu własności, jest naruszeniem istoty prawa własności, a przez to naruszeniem obiektywnego porządku prawnego.

Granice władztwa planistycznego i nadmierne ograniczenie uprawnień właścicielskich, co do nieruchomości położonej na terenie objętym planem miejscowym jest kanwą wielu spraw sądowo-administracyjnych i istotnym zagadnieniem prawnym na tle uregulowań ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1145, 1222, 1717, 1881; 2025 poz. 1077, 1080, dalej: „u.g.n.”), ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1130, 1907, 1940; 2025 poz. 527, 680, 1668, dalej: „u.p.z.p.”), ustawy z 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2025 poz. 1071, 1172, 1508, dalej: „k.c.”) i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483; 2001 nr 28, poz. 319; 2006 nr 200 poz. 1471; 2009 nr 114 poz. 946, dalej: „Konstytucja RP”). Powoływane są różnorakie argumenty na uzasadnienie zapisów uchwał w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, na podstawie których dochodzi do „wywłaszczenia planistycznego” – mimo ograniczeń wynikających z wykładni językowej, zaistniałe stany faktyczne, rodzą refleksję, której skutkiem powinno być sięgnięcie do wykładni systemowej i celowościowej przepisów regulujących tę instytucję, a w dalszej kolejności sformułowanie postulatów *de lege ferenda*. Przed analizą i oceną stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego glosator zaprezentuje przebieg postępowania sądowego.

W glosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (dalej: WSA) z 18 lutego 2022 roku, sygn. akt II SA/Kr 1365/21 w sprawie ze skargi W.K. i P.J. na uchwałę Rady Miasta K. z 23 maja 2018 roku nr CII/2668/18 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP) obszaru, na terenie którego była zlokalizowana nieruchomość skarżących. Skarżący zarzucili naruszenie wielu przepisów, w tym m.in. art. 140 k.c. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez nieuprawnione ograniczenie prawa własności skarżących w stopniu wykraczającym poza władztwo planistyczne gminy, a także art. 6 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 u.p.z.p. przez przekroczenie granic przysługującego gminie władztwa planistycznego i nadmierne ograniczenie uprawnień skarżących związanych z prawem własności nieruchomości położonej na terenie objętym planem miejscowym, żądając unieważnienia uchwały.

Przedmiotowe działki zostały włączone do wyznaczonego uchwalonym MPZP obszaru oznaczonego symbolem ZP.4 – Tereny zieleni urządzonej, o podstawowym przeznaczeniu pod publicznie dostępny park. W zakresie zagospodarowania terenu w MPZP ustalono dla wskazanego obszaru dopuszczenie lokalizacji placów zabaw dla dzieci, ogródków jordanowskich i parków linowych; w uchwale został zawarty zakaz lokalizowania ogrodzeń,

który dotyczy również działek skarżących. Skarżący zarzucili uchwalonemu MPZP, że działki skarżących nie tylko zostały wyłączone spod zabudowy, lecz dodatkowo przeznaczone na cele publiczne (publicznie dostępny park), co powoduje pozbawienia pośrednio władztwa nad rzeczą stanowiącą ich własność.

W odpowiedzi na skargę Gmina wniosła o jej oddalenie. Organ podniósł, że skarżący nie uczestniczyli w procedurze planistycznej i nie złożyli uwag do projektu planu. Dla nieruchomości skarżących prowadzona jest księga wieczysta, z treści której wynika, że działki zostały nabyte przez skarżących po wejściu w życie zaskarżonego planu miejscowego. Gmina zadeklarowała, że ograniczenia wprowadzone MPZP nie mogą naruszać istoty wolności i praw, a ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się ograniczenia, przy czym ograniczenia te powinny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych. Ograniczenia prawa własności mają swe źródło w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które przekazują zadania w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do zadań własnych gminy¹ (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Stosownie natomiast do art. 6 ust. 1 u.p.z.p., ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Realizacja celu publicznego stanowi o realizacji interesu społecznego uzasadniające naruszenie interesu indywidualnego.

WSA w Krakowie wyrokiem z 18 lutego 2022 roku, sygn. akt II SA/Kr 1365/21 oddalił skargę. Sąd stwierdził, że ewentualne uwzględnienie skargi powinno nastąpić wyłącznie w części wyznaczonej indywidualnym interesem skarżącego. Sankcję nieważności art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wiąże z istotnym naruszeniem zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego. Podstawą uwzględnienia skargi może być wyłącznie naruszenie obiektywnego porządku prawnego. Własność nieruchomości skarżący nabyli 15 kwietnia 2021 roku, tj. niespełna 3 lata po uchwaleniu planu. Tylko, na etapie sporządzania planu, prawodawca lokalny mógł ważyć interes publiczny z interesem indywidualnym właściciela tego terenu, którym na ten czas nie byli skarżący. Sąd podkreślił, że tylko na tym etapie organ ten mógł naruszyć zasady sporządzania planu, dopuszczając się naruszenie zasady proporcjonalności (nadużyć władztwo planistyczne), względem właściciela terenu. W dalszej kolejności, co do zarzutów skargi w zakresie niedopuszczalnej ingerencji we własność oraz przekroczenia władztwa planistycznego, Sąd zauważył, że prawo własności wywodzone z ustawy zasadniczej oraz przepisów prawa cywilnego nie podlega bezwzględnej i bezwarunkowej ochronie. W określonych ustawami przypadkach prawo takie może doznawać ograniczeń,

1 W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, Administracja – teoria, dydaktyka, praktyka 2012, nr 1, s. 5–53.

o ile jednak nie godzi to w istotę tego prawa. Jedną z takich ustaw jest właśnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która daje organom gminy władztwo planistyczne, pozwalające na kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. W ocenie Sądu wyłom od zasady, że uchwałodawca nie może dopuścić się naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego przez nadużycie władztwa planistycznego w stosunku do przyszłego nabywcy nieruchomości – dopuszczalny jest jedynie względem nabywcy nieruchomości pod tytułem ogólnym. Tylko taki nabywca wchodzi bowiem w pełnię praw i obowiązków związanych z własnością nieruchomości. Spadkobierca może powoływać się na zarzuty przysługujące spadkodawcy, których ten nie zdążył bądź zaniechał zgłosić. Prawa tego nie ma jednak nabywca nieruchomości pod tytułem szczególnym. Nabywa ją bowiem w określonym stanie zagospodarowania i określonym stanie prawnym, także co do przeznaczenia w planie miejscowym. Sąd stwierdził, że nabywając przedmiotową nieruchomość, skarżący z pewnością byli świadomi stanu prawnego, jaki w polskim systemie prawnym obowiązuje, także w zakresie przepisów art. 36 i art. 37 u.p.z.p. W ocenie Sądu, także kwestionowany przez skarżącą zakaz lokalizowania ogrodzeń jest funkcjonalnie powiązany z pozostałymi ustaleniami planu i niepodobna dopatrzeć się w nim niezgodności z prawem.

Wyżej wskazany wyrok został w całości zaskarżony kasacyjnie. Wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego, m.in. norm ujętych w art. 140 k.c. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 u.p.z.p. przez ich błędną wykładnię i nieprawidłowe zastosowanie przejawiające się w uznaniu, że organ planistyczny podejmując zaskarżoną uchwałę, nie przekroczył granic przysługującego gminie władztwa planistycznego i tym samym nie ograniczył nadmiernie uprawnień skarżących, związanych z prawem własności nieruchomości położonych na terenie objętym planem, a ponadto naruszenie przepisów postępowania w sposób mogący poważnie wpływać na wynik sprawy, tj. m.in. art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 u.p.z.p. przez brak stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały, pomimo naruszenia przez organ w niniejszej sprawie wskazanych powyżej przepisów prawa materialnego i postępowania, w szczególności art. 140 k.c. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

NSA oddalił skargę kasacyjną, wskazując, że przeznaczenie działek skarżących kasacyjnie na tereny zieleni urządzonej, o podstawowym przeznaczeniu pod publicznie dostępny park jest równoznaczne z tak zwanym wywłaszczeniem planistycznym tej nieruchomości. Oznacza to, że realizacja zaskarżonych ustaleń planu, ingerująca we własność skarżących przesądza, że w niniejszym przypadku doszło nie tyle do ograniczenia prawa własności, ile do faktycznego wywłaszczenia, które z uwagi na brzmienie art. 6 pkt 9c u.g.n., według którego celami publicznymi uzasadniającymi wywłaszczenie w rozumieniu tej ustawy jest m.in.: wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa, może doprowadzić do wywłaszczenia, o którym mowa w art. 112 i n. u.g.n. Przeznaczenie działek skarżących kasacyjnie na wskazany wyżej cel nie stanowi zatem ograniczenia wykonywania prawa własności, ale je faktycznie wyłącza. Jest też uznawane za wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a więc szersze od jego ustawowego ujęcia, które obejmuje również tak zwane

wywłaszczenie planistyczne – odnoszenie się w tym przypadku do oceny proporcjonalności podjętego rozstrzygnięcia przez organ planistyczny w kontekście ograniczenia wykonywania prawa własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) nie znajduje uzasadnienia (por. m.in. wyroki NSA z 13.02.2018 r., II OSK 1767/17, LEX nr 2491673 oraz z 10.01.2019 r., II OSK 718/18, LEX nr 2627665). Błędne jest dlatego przyjęcie, że zaskarżone ustalenia planu miejscowego prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz ochrony przed naruszeniem istoty własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), której ustawowe rozwinięcie znajduje się w art. 140 k.c. oraz art. 6 u.p.z.p. Wypada przy tym zaznaczyć, że ustalenia planu obejmujące teren działek skarżących kasacyjnie nie wyłączają możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy. W myśl § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały: „Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem”. Zagospodarowanie przedmiotowych działek, zgodnie z ustaleniami zaskarżonej uchwały, wymaga zaś nabycia ich przez Gminę. To zaś może nastąpić w drodze umowy bądź w wyniku wywłaszczenia.

Autor glosy zajął się tematyką wywłaszczenia planistycznego z tego powodu, że istnieje zastany stan prawny, stan orzecznictwa i stan doktryny – z którym się nie zgadza. Pojawiają się w glosach do wyroków i wyrokach wątki racjonalne i wartościowe logicznie (również w niniejszej sprawie), jednak konkluzja jest w znanych autorowi sprawach stała – przeznaczenie przez MPZP nieruchomości prywatnych na tereny dostępne publicznie, tj. wywłaszczenie planistyczne, nie narusza istoty prawa własności.

W niniejszej sprawie NSA prawidłowo stwierdza, że przeznaczenie działek skarżących na tereny publicznie dostępne jest wywłaszczeniem w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, pojęciowo szerszym od jego ustawowego ujęcia, a zatem wywłaszczenie planistyczne (regulowane u.g.n.) jako szczególny rodzaj wywłaszczenia (uregulowanego ustawą zasadniczą), również jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Słusznie dalej stwierdza NSA, że przeznaczenie działek skarżących kasacyjnie na wskazany wyżej cel nie stanowi ograniczenia wykonywania prawa własności, ale je faktycznie wyłącza. Z prawdziwych jednak przesłanek, NSA wyprowadza fałszywe wnioski, bowiem zdaniem NSA „błędne jest przyjęcie, że zaskarżone ustalenia planu miejscowego prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz ochrony przed naruszeniem istoty własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP)”. Tymczasem przez przeznaczenie nieruchomości skarżących na publicznie dostępny park istota prawa własności zostaje faktycznie naruszona z pogwałceniem norm zawartych w art. 64 Konstytucji RP i art. 140 k.c.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera stwierdzenie dość oczywistego faktu, że treść planu miejscowego wpływa na sposób korzystania z uprawnień właścicielskich. Oddziaływanie planu miejscowego na sposób wykonywania praw do nieruchomości dokonuje się przez określanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów i warunków ich zabudowy (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Skutkuje to prawnym ograniczeniem lub wyłączeniem określonych sposobów wykonywania prawa własności lub innego prawa do nieruchomości².

2 M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 338 i n.

Prawo własności ukształtowane przepisami konstytucyjnymi – obecnie w szczególności przepisami art. 64 Konstytucji RP, respektowane w takim kształcie w przepisach Kodeksu cywilnego, ma przede wszystkim negatywnie określoną treść. Z orzeczeń TK wynika wyrażenie, że treść prawa własności nie ma być wyznaczana pozytywnie, przez enumeratywne wyliczenie zachowań dozwolonych właścicielowi, lecz że treść tego prawa, rozumianego jako najpełniejsze ze wszystkich praw, jakie mogą być ustanowione w stosunku do rzeczy, wyznaczają ograniczenia swobody w korzystaniu³. Przepis art. 6 ust. 1 u.p.z.p. stanowi nieudaną próbę nadania prawu własności treści pozytywnej. W tym m.in. tkwi istota argumentacji o niezgodności, a nawet sprzeczności przepisu art. 6 ust. 1 u.p.z.p. z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP⁴, jako że ustawowa deklaracja: „Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości” (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.) jest niezgodna z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP (treść prawa własności może kształtować jedynie ustawodawca)⁵. Organy władzy publicznej mogą dokonywać ingerencji, w tym wyłączenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP w odniesieniu do konkretnych nieruchomości, a nie prawa własności *in abstracto*⁶.

Artykuł 140 k.c. określa uprawnienia właściciela wynikające z przysługującego mu prawa podmiotowego. Można wyróżnić pozytywną i negatywną stronę własności, które łącznie stanowią istotę tego prawa. Na pozytywną stronę własności składają się dwa uprawnienia podstawowe – uprawnienie do korzystania z rzeczy oraz do rozporządzania rzeczą. Negatywna strona własności jest wyrażona w sformułowaniu „z wyłączeniem innych osób”. Oznacza obowiązek nieingerowania przez inne podmioty w uprawnienia przysługujące właścicielowi (*non facere*). Negatywna strona własności stanowi powszechny obowiązek nieczynienia niczego, co naruszałoby uprawnienia przyznane właścicielowi – w tym samym czasie nie może być więcej niż jednemu podmiotowi przyznana identyczna lub większa sfera uprawnień w odniesieniu do tej samej rzeczy niż sfera przysługująca właścicielowi.

Zgodnie z Konstytucją RP w art. 64 ust. 3, własność może być ograniczona tylko na podstawie ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, tj. m.in. prawa do wyłącznego korzystania z przedmiotu tego prawa. Z przywołanego przepisu wynika, że własność podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej, a ograniczenia własności nie mogą naruszać istoty prawa własności⁷. W kontekście przepisu art. 15 ust. 2 u.p.z.p., przewidującego możliwości wprowadzania planu miejscowego ograniczeń i zakazów w zakresie wykonywania uprawnień właścicielskich względem nieruchomości, w piśmiennictwie wyrażono wątpliwość, czy rozwiązanie takie da się pogodzić z art. 64 ust. 3

3 Powyższe stanowisko chyba najwyraźniej wyrażono w uzasadnieniu orzeczenia TK z 28.05.1991 r., K 1/91. Czytamy w nim m.in.: „Ustalenie przez prawo ograniczeń wyznaczających treść i zakres ochrony prawa własności jest przeciwstawieniem się pojmowaniu prawa własności jako prawa absolutnego, niczym nieograniczonego”.

4 S. Pawłowski, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wyłączenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018, s. 229 i n.

5 Tamże, s. 237.

6 F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, Przegląd Sądowy 1998, nr 5, s. 31; M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa*, (w:) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 660 i n.; M. Gdesz, *Wyłączenie planistyczne*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 4, s. 51 i n.

7 Zob. T. Kurowska, *Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki*, *Studia Iuridica Agraria* 2012, t. X, s. 14.

Konstytucji RP, który stanowi, że własność można ograniczyć tylko na mocy ustawy. Treść instytucji wyłączenia z przepisu art. 21 ust. 2, a zwłaszcza jej sens, można zrekonstruować, odwołując się do innych przepisów Konstytucji RP. Porównanie przepisów art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że pojęcie wyłączenia użyto w Konstytucji RP w znaczeniu materialnym, a przy tym bardzo szerokim. Można twierdzić, że w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP istota wyłączenia polega na takiej ingerencji władzy publicznej w cudze prawo, której skutkiem jest naruszenie istoty tego prawa, a która nie musi prowadzić do formalnego pozbawienia prawa. Wyłączenie może polegać także na faktycznym pozbawieniu uprawnień właścicielskich. Możliwość naruszenia istoty prawa różni instytucję wyłączenia, o której mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, od instytucji ograniczenia prawa, o której stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Ta zasadnicza różnica implikuje dalsze różnice. Tylko ingerencja władzy publicznej skutkująca naruszeniem istoty prawa musi się łączyć z odszkodowaniem, które przy tym musi być słuszne. Odszkodowania nie wymaga natomiast ograniczenie prawa własności, które nie prowadzi do naruszenia istoty prawa własności (np. przymocowanie szyldu z nazwą ulicy, znaku drogowego czy odbiorczej skrzynki pocztowej na cudzej nieruchomości); odszkodowania nie wymaga też konfiskata. Skutki, o których mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, jeśli będą dotyczyć prawa własności nieruchomości, będą się zawsze odnosić do konkretnych nieruchomości, a nie do ogółu nieruchomości, ani nawet do nieruchomości określonego rodzaju. Planem miejscowym nie można bowiem kształtować sposobu wykonywania prawa własności ogółu nieruchomości czy nawet nieruchomości określonego rodzaju, lecz wyłącznie konkretnych nieruchomości. W przeciwieństwie do tego, ustawowe ograniczanie prawa własności, o którym mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, może dotyczyć nie tylko nieruchomości określonego rodzaju czy nawet ogółu nieruchomości, lecz zgoła wszelkiej własności⁸.

Granice korzystania z przedmiotu własności (przy zachowaniu jego istoty) określają zasady współzycia społecznego i ustawy (w tym u.p.z.p.), przy jednoczesnej zgodności ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa. Należy przy tym przedstawić prosty syllogizm:

- a) legalność aktu prawa miejscowego to jego zgodność z ustawami i Konstytucją RP; art. 140 k.c. stwierdza, że „[w – dop. K.R.W.] granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może [jest to dozwoleństwo mocne – dop. K.R.W.], z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa”;
- b) art. 64 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że „[w]łasność może być ograniczona wyłącznie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”;
- c) a jeśli „korzystanie, z wyłączeniem innych osób” jako uprawnienie właściciela jest elementem stanowiącym o istocie prawa własności (przy czym „korzystanie, z wyłączeniem innych osób” i „dostępny dla publiczności” są przeciwieństwami);
- d) to uchwała Rady Miasta K., która stwierdza, że działki skarżących, będąca własnością prywatną jest przeznaczona na park dostępny dla publiczności, jest niezgodna z prawem.

⁸ M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania...*, dz. cyt., s. 268.

Przeznaczenie nieruchomości skarżących na tereny dostępne dla publiczności, skutkuje trwałym pozbawieniem właściciela prawa do wyłącznego korzystania z nieruchomości (co zostało również ukonstytuowane w karcie terenu zakazem ogrodzenia działki – jako sposób realizacji normy ogólnej aktu prawa miejscowego), i *explicite* narusza istotę prawa własności, naruszając obiektywny porządek prawny, co powinno być podstawą uwzględnienia skargi. Jednocześnie skoro wywłaszczenie planistyczne to wywłaszczenie opisane w Konstytucji RP, jego skutkiem – w związku z wydaniem aktu prawa miejscowego, który ma moc powszechnie obowiązującą – powinna być wypłata słusznego odszkodowania i to nie z chwilą wydania decyzji o wywłaszczeniu przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, ale z chwilą wejścia w życie MPZP. Jest to twierdzenie ryzykowne, bowiem ukazujące inną ścieżkę przejścia prawa własności do nieruchomości na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, niż opisana w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jednak wydaje się, że decyzja starosty w przedstawionym stanie faktycznym ma w rzeczywistości charakter deklaratoryjny i skarżący nie muszą trwać w oczekiwaniu na aktywność organu wykonawczego gminy w postaci zaproszenia do zawarcia umowy kupna-sprzedaży wywłaszczonej planistycznie nieruchomości, ani tym bardziej złożenia przez organ gminy wniosku o wywłaszczenie nieruchomości.

W polskim porządku prawnym katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego ma charakter enumeratywny. Oznacza to, że źródłami prawa powszechnie obowiązującego są tylko te akty prawne, którym ustrojodawca wyraźnie przypisuje moc powszechnie obowiązującą. Z zestawienia art. 87, art. 91 ust. 3 i art. 234 Konstytucji RP wynika, że aktami normatywnymi o mocy powszechnie obowiązującej są: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, akty normatywne stanowione przez organizacje międzynarodowe (jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej organizację międzynarodową), rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego. Z punktu widzenia ustawodawcy plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego⁹. Obowiązkiwanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) oznacza, że dany teren jest objęty uchwałą gminy, która precyzyjnie określa, co wolno budować, jak można użytkować działki, jakie są ograniczenia i zasady zagospodarowania. Plan uchwalony i opublikowany ma moc prawną. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien być sprzeczny z aktami wyższego rzędu. Konstytucja jest najwyższym prawem RP, a jej przepisy stosuje się co do zasady bezpośrednio (art. 8 Konstytucji RP). Bezpośrednie stosowanie konstytucji, nie w pełni precyzyjnie zwane też jest rozproszoną kontrolą konstytucyjności prawa. Zastosowanie reguły walidacyjnej *lex superior derogat legi inferiori*, czyli reguły opartej na nadrzędności norm konstytucyjnych (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP) jest wyjątkowe. Kluczową przesłanką rozstrzygnięcia walidacyjnego opartego na pominięciu niezgodnego z Konstytucją RP przepisu ustawy jest ocena, czy rozstrzygnięcie na jego podstawie prowadziłoby do niesłuszných i nieakceptowanych z perspektywy konstytucyjnej rezultatów dla obywatela¹⁰.

9 P. Kwaśniak, *Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, (w:) *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011.

10 M. Gutowski, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w praktyce sądowej*, *Studia Prawnicze* 2022, nr 2 (226), s. 80.

Pogodzenie pozycji konstytucyjnej TK z sądowym stosowaniem konstytucji zwięźle wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z 25 lipca 2003 roku, w którym wskazał, że:

Odmowa zastosowania przepisu w sprawie ma takie znaczenie, że sąd, stwierdziwszy niekonstytucyjność danego przepisu uwzględni ten fakt przy orzekaniu o indywidualnym stosunku w rozpoznawanej sprawie, a jego pogląd nie jest wiążący dla innych sądów orzekających w analogicznych sprawach. To uprawnienie sądu nie uchybia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, którego orzeczenie jest powszechnie obowiązujące i ostateczne (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP)¹¹.

W art. 193 Konstytucji RP jedynie wspomniano o możliwości wystąpienia z pytaniem prawnym co do zgodności z nią przepisu prawa, co sugeruje, że jest to raczej uprawnienie sądu niż jego obowiązek¹².

Zdaniem glosatora skarżący mają prawo domagać się słusznego odszkodowania za wywłaszczenie planistyczne od gminy od chwili wejścia MPZP w życie – ukonstytuowanego uchwałą rady gminy, po upływie wymaganego *vacatio legis*. Konstytucyjna konstrukcja odszkodowania za wywłaszczenie nadaje się do bezpośredniego stosowania – w przypadku wystąpienia przesłanki (wywłaszczenia planistycznego) konkretyzuje się następnik (słuszne odszkodowanie), który nie może być uzależniany od dodatkowych warunków, bowiem w niniejszej sytuacji mamy do czynienia z jedną i wystarczającą przesłanką (wywłaszczenie przez MPZP).

Przepisy regulujące wywłaszczenie są stosowane w sposób dowolny przez organy gminy i zawłaszczenie nieruchomości prywatnych prawem kaduka na podstawie MPZP ma powszechny w Polsce charakter, a występujące stany faktyczne są legalizowane przez sądy, co potwierdza komentowany wyrok, współtworzący ugruntowaną praktykę orzecniczą. Gołosłowne są twierdzenia, że „tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem”: MPZP zmienia przeznaczenie – sposób korzystania z nieruchomości jest przez plan ograniczony do wskazanego w karcie terenu¹³; „zagospodarowanie zgodnie z planem” to efekt finalny obowiązywania planu, ale tereny objęte planem (tak w niniejszej sprawie) od chwili jego uchwalenia są publicznie dostępne, nawet jeśli na działkach „park” nie został jeszcze utworzony, a właściciel nie może korzystać z nieruchomości (nawet przed zagospodarowaniem zgodnym z planem zagospodarowania przestrzennego) w żaden sposób poza ten ustalony planem.

Na koniec należy odnieść się do twierdzeń WSA sformułowanych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, które są w sposób oczywisty sprzeczne z treścią normatywną uregulowanej w kodeksie cywilnym sukcesji syngularnej i uniwersalnej, a nie pozostają bez znaczenia dla rozstrzygnięcia podjętego przez NSA. Nie jest tak, że tylko nabywca pod tytułem ogólnym

11 Wyrok SN z 23 lipca 2003 r., V CK 47/02, LEX 157312.

12 Por. postanowienie NSA z 23 lipca 2010 r., I OZ 559/10, LEX 694365; wyrok SN z 29 lutego 2008 r., II CSK 463/07, LEX 463366; postanowienie SN z 18 marca 2010 r., IV KZ 8/10, LEX 843937; postanowienie SA w Białymstoku z 8 lutego 2011 r., II AKz 26/11 (niepubl.).

13 Szerzej na ten temat P. Daniel, *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Przegląd Prawa Publicznego 2016, nr 3, s. 64–76.

wchodzi w pełnię praw i obowiązków związanych z własnością nieruchomości. W nauce wyróżnia się następujące podstawowe sposoby nabycia prawa podmiotowego – nabycie pochodne i pierwotne oraz nabycie pod tytułem szczególnym i ogólnym. Nabycie pochodne charakteryzuje się następstwem w prawo poprzednika w postaci przeniesienia prawa w drodze umowy albo dziedziczenia. Nabycie prawa pozbawione takiego następstwa jest nabyciem pierwotnym: przez sam upływ czasu (zasiedzenie, zawłaszczenie rzeczy ruchomych utraconych na skutek przemilczenia), przez jednostronne oświadczenie właściciela o wyzbyciu (zrzeczeniu) się własności albo przez ustawę (nacionalizacja) czy też przez decyzję administracyjną lub orzeczenie sądu (wywłaszczenie i konfiskata). Nabycie pod tytułem szczególnym, zwane sukcesją syngularną, dotyczy sytuacji, gdy przedmiotem nabycia jest określone prawo (np. przeniesienie własności jednej lub kilku nieruchomości) lub zbiór praw (np. sprzedaż zbioru bibliotecznego); w każdym z tych wypadków nabycie dotyczy indywidualnie oznaczonego przedmiotu prawa osobno (nieruchomości, każdej książki wchodzącej w skład zbioru). Nabycie pod tytułem ogólnym, zwane sukcesją uniwersalną, dotyczy wypadków przewidzianych w ustawie, gdy w wyniku konkretnego zdarzenia prawnego następuje przejście oznaczonego majątku i związanej z nim całej sytuacji prawnej (aktywów i pasywów) na określoną osobę¹⁴. Podział na sukcesję syngularną i uniwersalną, wynika jedynie z zakresu przedmiotowego – na nabycie indywidualnie oznaczonego przedmiotu prawa i oznaczonego majątku (ogółu praw i obowiązków przysługujących podmiotowi).

Zgodnie z maksymą *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet* własność może przenieść tylko osoba uprawniona, tj. w wypadku nieruchomości jej właściciel. Własność jest prawem rzeczowym i jako prawo podmiotowe ma ono bezwzględny charakter, a więc jest skuteczne *erga omnes* – wobec wszystkich podmiotów podlegających danemu prawodawstwu, a obowiązująca konstrukcja prawa własności, jedynie, nie kształtuje tego prawa jako absolutnego, nieskończonego, tzw. *ius infinitum*, a zatem własność ma także swoje granice określone przez ustawy (w tym przez u.p.z.p. i akty prawa miejscowego), zasady współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa¹⁵. Nabycie własności nieruchomości od poprzedniego właściciela ma charakter pochodny i charakteryzuje się stosunkiem następstwa prawnego pomiędzy dotychczasowym i nowym właścicielem (wstąpieniem w ogół praw i obowiązków przez nabywcę, związanych z określonym prawem) – nabywca ma „te same” i „takie same” prawa i obowiązki, jak zbywca.

Podsumowując należy podkreślić, że treść prawa własności nie jest uzależniona od rodzaju nabycia i bez znaczenia pozostaje, czy nabycie nieruchomości nastąpi przed czy po ustanowieniu MPZP – naruszenie istoty prawa własności przez pozbawienie prawa do wyłącznego korzystania z przedmiotu własności, w wyniku przeznaczenia prywatnej nieruchomości na teren dostępny dla publiczności, powinno skutkować w zaskarżonym zakresie nieważnością uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ponieważ jest obiektywnym naruszeniem porządku prawnego. Legalizowanie przez orzecznictwo sądowo-administracyjne, niezgodnych z podstawowymi zasadami państwa prawnego stanów

14 S. Rudnicki, *Nabywanie własności nieruchomości*, (w:) *Własność nieruchomości*, Warszawa 2012.

15 M. Balwicka-Szczyrba, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, art. 140.

faktycznych, ukonstytuowanych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, absolutnie nie zasługuje na aprobatę. Niniejsza glosa może mieć zatem istotne znaczenie dla praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych, jednak przede wszystkim powinna być impulsem dla samego ustawodawcy do zatrzymania się z namysłem nad instytucją wywłaszczenia planistycznego.

Bibliografia

- Balwicka-Szczyrba M., (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. A. Sylwestrzak, Warszawa 2022.
- Daniel P., *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Przegląd Prawa Publicznego 2016, nr 3.
- Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 4.
- Gutowski M., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w praktyce sądowej*, Studia Prawnicze 2022 nr 2 (226).
- Kurowska T., *Własność gruntowa a planowanie przestrzenne w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki*, Studia Iuridica Agraria 2012, t. X.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011.
- Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, Administracja – teoria, dydaktyka, praktyka 2012, nr 1.
- Pawłowski S., *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018.
- Rudnicki S., *Własność nieruchomości*, Warszawa 2012.
- Szewczyk M., *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawa*, (w:) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Szewczyk M., Kruś M., Leoński Z., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Zoll F., *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, Przegląd Sądowy 1998, nr 5.

CYTOWANIE

Krzysztof R. Woźniak, *Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2025 roku, sygn. akt II OSK 2024/22*, Studia Administracyjne 1(23)/2026, 63–73, DOI: 10.18276/sa.2026.23-05.