

Autoreferat

Granice ingerencji gminy w prawo własności w postępowaniach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego

1. Prawo własności jest jednym z podstawowych praw człowieka, które podlega konstytucyjnej i konwencyjnej ochronie. Zasadniczym uprawnieniem właściciela nieruchomości gruntowej jest prawo do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, będące przejawem prawa do korzystania z przedmiotu własności. Prowadzenie polityki przestrzennej wymusza jednak ograniczenia w prawie do korzystania z własności. Gmina, wykonując zadania publiczne z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, ingeruje w sposób wykonywania prawa własności. Na tym tle dochodzi do konfrontacji dwóch konstytucyjnych wartości: prawa własności oraz samodzielności gminy, której przejawem jest władztwo planistyczne.

2. Przedmiotem rozprawy jest określenie granic ingerencji gminy w prawo własności w postępowaniach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. W piśmiennictwie można odnaleźć obecnie wiele prac dotyczących gospodarowania przestrzenią. Niemniej, prace te w większości skupiają się na sposobie organizacji systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego w płaszczyźnie prawa administracyjnego, natomiast nie poświęcają wystarczającej uwagi granicom ingerencji gminy w prawo własności w odniesieniu do konstytucyjnych gwarancji tego prawa. Zagadnienia te nie doczekały się dotychczas opracowania o kompleksowym charakterze.

3. Celem rozprawy jest: scharakteryzowanie granic ingerencji gminy w prawo własności w postępowaniach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, przeanalizowanie rzeczywistego kształtu, jaki te granice przybrały w orzecznictwie sądów administracyjnych, a następnie analiza kluczowych problemów wiążących się z ingerencją gminy w prawo własności, w szczególności w zakresie możliwości pogodzenia potencjalnie przeciwstawnych interesów właścicieli oraz publicznoprawnego interesu gminy.

4. Metodyka rozważań poddana jest schematowi trój etapowej analizy poszczególnych zagadnień. Punktem wyjścia jest przebadanie regulacji konstytucyjnej i ustalenie obowiązujących norm, zasad i wartości wynikających z Konstytucji dotyczących prawa własności oraz pozycji ustrojowej gminy. Na tym tle analizowana

jest regulacja ustawowa, a także akty prawotwórcze niższego rzędu i oceniana jest zasadność zawartych w nich regulacji. Tak ustalony kształt regulacji prawnej konfrontowany jest z praktyką, tzn. ze sposobem wykładni i stosowania przepisów przez sądy administracyjne.

5. Podstawową tezę rozprawy jest, że regulacje ustawowe, a zwłaszcza sposób ich realizacji w orzecznictwie sądów administracyjnych, okazują się zdolne do zapewnienia niezbędnego stopnia harmonizacji potencjalnie przeciwstawnych interesów i uprawnień wynikających z prawa własności oraz publicznoprawnego interesu gminy w realizacji zadań samorządu terytorialnego. Regulacje te dają podstawę do racjonalnego rozwiązywania konfliktów zachodzących na tym tle.

6. Wyznaczenie ram ingerencji gminy w prawo własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagało w pierwszej kolejności dokonania analizy konstytucyjnego standardu ochrony własności. Konstytucja zapewnia prawu własności ochronę oraz gwarantuje restytucję lub kompensację w razie jego naruszenia. Jest przy tym oczywiste, że konstytucyjne gwarancje ochrony własności nie mogą przyjmować, że jest to prawo absolutne (*ius infinitum*). Nie można bowiem pomijać konieczności wykonywania przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego ich konstytucyjnych zadań, ani też konieczności zapewnienia ochrony prawom i wolnościom różnych podmiotów. Własność prywatna jest szczególnie narażona na negatywne konsekwencje ingerencji gminy w procesie gospodarowania przestrzenią w porównaniu z innymi formami własności (państwową czy samorządową).

Szczególne znaczenie dla wyznaczenia granic ingerencji gminy w prawo własności mają na poziomie konstytucyjnym art. 21, 31 ust. 3 i 64 Konstytucji. Przy czym, wyraźną i jednoznaczną podstawę konstytucyjną dla wprowadzenia ograniczeń prawa własności stanowi art. 64 ust. 3 Konstytucji, natomiast dla wyłączenia – art. 21 ust. 2 Konstytucji. Granice między ograniczeniem a pozbawieniem własności wyznacza przede wszystkim relacja między art. 21 ust. 2 Konstytucji, dopuszczającym na zasadzie wyjątku możliwość wyłączenia na cele publiczne, a art. 64 ust. 3 Konstytucji, kształtującym przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa własności i wykluczający ingerencje naruszające istotę tego prawa. Ograniczenie prawa własności jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i pod warunkiem, że jest to konieczne dla realizacji jednej z sześciu wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy ustawy zasadniczej wyznaczają ramy dla ingerencji w prawo własności, w których jest ona realizowana przez ustawodawcę, a także organy samorządu terytorialnego, w tym gminę. Zasadniczym problemem zatem sprowadza się nie tyle do rozstrzygnięcia dylematu związanego z samą dopuszczalnością ograniczenia prawa własności w

planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ile raczej z doborem właściwych procedur, form i przesłanek materialnych, w jakich dochodzi do dostosowania rozwiązań ustawowych i podustawowych do wzorca konstytucyjnego. W mojej ocenie przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania prawne zasadniczo mieszczą się w tych standardach.

7. W perspektywie konstytucyjnej pozycji gminy, uregulowania konstytucyjne stanowią podstawę do określenia zasadniczej roli gminy w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz jej umocowania do ingerencji w sferę prawa własności. Zasady pomocniczości, decentralizacji, samodzielności oraz zasada uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej stanowią punkt wyjścia dla rozważenia pozycji ustrojowej gminy, będącej w świetle Konstytucji podstawową jednostką samorządu terytorialnego, na rzecz której działa domniemanie kompetencji. Zasady te, uzupełniając się wzajemnie, gwarantują gminie znaczące miejsce w systemie władzy publicznej, co oznacza jednocześnie możliwość ingerowania w sferę praw i obowiązków obywateli.

W zakresie wyważonej gospodarki przestrzennej konieczne jest ustalanie przeznaczenia terenów oraz zasad ich zagospodarowania, a zatem podejmowanie decyzji w szczególności w kwestii lokalizacji i rozwijania przemysłu, przeznaczenia obszarów dla rolnictwa, wypoczynku, czy mieszkalnictwa, jak również rozwijanie odpowiedniej sieci komunikacyjnej. Przekazanie tych uprawnień gminie znajduje swoje uzasadnienie w tym, że gminę należy postrzegać jako sposób uczestnictwa społeczności lokalnych (wspólnot) w wykonywaniu zadań publicznych w kontekście rozstrzygnięć dotyczących tych społeczności, na ich własną odpowiedzialność i w granicach określonych prawem. Nikt nie zna lepiej potrzeb wspólnoty lokalnej niż jej mieszkańcy i wybrani przez nich przedstawiciele. W systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego to właśnie gmina pełni podstawową rolę, której źródła należy upatrywać w Konstytucji, a prowadzenie polityki przestrzennej i ustalanie sposobu zagospodarowania i przeznaczenia terenu należy do jej zadań własnych. Stanowi to spełnienie postulatu zapewnienia gminie szerokiego zakresu swobodnego decydowania o sprawach lokalnych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców swojego terytorium. Uzasadnione jest zatem postawienie tezy, że powierzenie gminie zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji przyznanie jej możliwości wpływania na sposób wykonywania prawa własności odpowiada pozycji ustrojowej gminy i nie narusza Konstytucji, a wprost przeciwnie, stanowi wyraz sformułowanych w niej zasad.

8. Rozważenia wymaga tym samym problem sposobu zharmonizowania interesów (uprawnień) szczegółowych: prawa właściciela do określenia sposobu zagospodarowania swojego terenu, praw właścicieli nieruchomości sąsiednich oraz kompetencji gminy do określania sposobu zabudowy i zagospodarowania terenów. Rozwiązanie potencjalnych konfliktów interesów następuje w ramach trzech zasadniczych procedur o administracyjno-prawnym charakterze:

- uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- wydawania (w formie decyzji administracyjnej) decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Proces stosowania tych procedur przebiega w ramach granic wyznaczonych dla ingerencji gminy w prawo własności. Granice te analizować należy w aspekcie formalno-proceduralnym oraz w aspekcie materialnym. Od strony formalnej nie chodzi tylko o zachowanie rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionego prawa własności (zasada wyłączności ustawowej formy wprowadzonych ograniczeń), ale także o dobór właściwych prawnych form (instrumentów) i procedur, w których gmina może wpływać na sposób wykonywania prawa własności. Natomiast granice ingerencji gminy w prawo własności w ujęciu materialnym odnoszą się do przesłanek i zasad, jakimi musi kierować się gmina, ograniczając prawo własności.

Rzeczywisty kształt granic ingerencji gminy w prawo własności wyznacza orzecznictwo sądów administracyjnych, które przybrało już bardzo bogaty charakter. Wykładnia przepisów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego dokonywana przez sądy przez pryzmat zasad konstytucyjnych stanowi gwarancję należytej ochrony prawa własności.

9. Analizując granice ingerencji gminy w prawo własności w aspekcie formalnym, należy wyjść od tego, że właściciel może skorzystać z prawa zagospodarowania należącego do niego terenu tylko wówczas, gdy gmina wyda odpowiedni akt (plan miejscowy lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) i tylko zgodnie z warunkami określonymi w tym akcie. Jednocześnie każdy z tych aktów może ograniczyć możliwość wykonywania uprawnień właścicielskich np. poprzez wprowadzenie przez plan miejscowy zakazu zabudowy albo wydanie decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy. Ingerencja gminy w uprawnienia właścicielskie w tych procedurach nie polega na pozbawieniu właściciela przedmiotu jego własności, lecz wpływa na ukształtowanie sposobu wykonywania prawa własności, w szczególności poprzez odjęcie jakiegoś uprawnienia, czy możliwości prawnej. W tym sensie ustalenia

tych aktów określają sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199) przyjmuje w istocie dwie formy ingerencji w prawo własności: poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawa miejscowego oraz w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Natomiast studium nie wpływa bezpośrednio na sposób wykonywania prawa własności.

10. Najdalej idącą formę ingerencji gminy w prawo własności są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Plany miejscowe mają szczególny charakter, ponieważ różnią się od „klasycznych” aktów prawa miejscowego – nie tylko ustanawiają normy generalne i abstrakcyjne, ale także zawierają w sobie pewne elementy konkretności. Przesądzenie przez ustawodawcę charakteru prawnego miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako aktów prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) należy ocenić pozytywnie.

Działalność prawotwórcza gminy (stanowienie aktów prawa miejscowego) stanowi jedną z podstawowych kompetencji organów gminy, wyrażającą jej szczególny status prawny. Przydzieleniu gminie wykonywania zadania w zakresie gospodarowania przestrzenią musiało towarzyszyć przyznanie odpowiednio szerokich kompetencji w zakresie stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, chociaż nie są aktami rangi ustawy, wpływają na możliwość korzystania z prawa własności, ponieważ określają przeznaczenie terenu i wyznaczają sposób jego zagospodarowania, co może się wiązać z ograniczeniami w zakresie wykonywania prawa własności. Wywołuje to wątpliwości w doktrynie, czy takie rozwiązanie, jest zgodne z wyrażoną w art. 64 ust. 3 Konstytucji zasadą wyłączności ustawy. Wprawdzie nie można odmówić pewnej racji tym wątpliwościom, to jednak, w mojej ocenie, dopuszczalne jest doprecyzowanie ograniczeń niektórych uprawnień właściciela przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Za dopuszczalnością ustalania przeznaczenia terenów i sposobów ich zagospodarowania w planach miejscowych przemawia nie tylko argument natury praktycznej, że organy gminy mają lepsze rozeznanie w warunkach lokalnych, lecz także zasady techniki prawodawczej, nakazujące zwięzłe i syntetyczne redagowanie przepisów ustawy oraz unikanie nadmiernej szczegółowości. Wskazuje to na konieczność umieszczenia regulacji dotyczącej sposobu zagospodarowania terenu i jego przeznaczenia nie w ustawie, lecz w akcie podustawowym, jako regulacji o znacznym stopniu szczegółowości. Ponadto przyznanie gminie upoważnienia do stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które kształtują

sposób wykonywania prawa własności, harmonizuje z konstytucyjną zasadą pomocniczości i zasadą uczestniczenia przez gminę w sprawowaniu władzy publicznej, która dotyczy realizowania zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wszystko to oznacza, że unormowania dotyczące przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania powinny być zawarte w akcie normatywnym, odznaczającym się większym stopniem elastyczności niż ustawa, przy pomocy którego organy administracji publicznej mogą sprawniej reagować na zmiany okoliczności faktycznych i potrzeby lokalnej społeczności. Taką możliwość gwarantuje określenie przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania w planach miejscowych będących aktami prawa miejscowego. Ponadto ustawodawca zagwarantował odpowiednią relację między treścią regulacji ustawowej a materią miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Bezpośrednio w ustawie określono precyzyjnie warunki ingerencji w prawo własności - organ właściwy do jej podejmowania (radę gminy), tryb, treść oraz szczegółowe zasady i przesłanki wprowadzenia ograniczenia. Tym samym plany miejscowe mogą, w granicach wyznaczonych przez Konstytucję oraz ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i inne ustawy, dotyczyć materii ustawowych, w szczególności mogą określać przeznaczenie nieruchomości czy wprowadzać zakaz zabudowy.

11. Gmina ma swobodę w kwestii decydowania o sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli gmina uchwali plan miejscowy dla danego obszaru, wówczas wprowadza swój lokalny porządek planistyczny, w przeciwnym wypadku na tym obszarze obowiązuje ogólny „państwowy porządek planistyczny”, określony przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisami ustaw szczególnych. „Państwowy porządek planistyczny” jest konkretyzowany w drodze aktów indywidualnych: decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Obie te decyzje stanowią formę ingerencji gminy w sferę praw i wolności jednostki, albowiem w przypadku braku planu miejscowego dopiero na ich podstawie aktualizuje się prawo do zagospodarowania terenu.

Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest działalnością odmienną niż stanowienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - gmina nie dysponuje tu taką swobodą jak przy stanowieniu planów miejscowych. Proces wydania tych decyzji sprowadza się do konkretyzacji normy prawnej zawartej w ustawie, co pozostaje pod pełną kontrolą sądów administracyjnych. Organ gminy w oparciu o szczegółowe kryteria przyjęte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisach

szczególnych określa zasady zagospodarowania konkretnej nieruchomości. W przypadku spełnienia przez inwestora wszystkich przesłanek przewidzianych w przepisach, organ gminy zobowiązany jest do ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (odpowiednio lokalizacji inwestycji celu publicznego). Z tych względów wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (stanowiącej zbiorcze określenie dla decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego) nie wywołuje takich wątpliwości, jak stanowienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie swoboda gminy jest znaczna. Można jedynie zastanawiać się, czy w przypadku decyzji o warunkach zabudowy nie przyznano organom gminy nazbyt dużego zakresu swobody decyzyjnej, związanej z posłużeniem się przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nieostryimi zwrotami.

12. Najslabszym punktem rozwiązań przyjętych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest ujęcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium stanowi akt kierownictwa wewnętrznego, a więc nie można go zakwalifikować jako dopuszczalnej formy prawnej ingerencji w prawo własności. Niemniej, nie można pominąć oddziaływania studium na to prawo.

Studium jest sporządzane dla całego obszaru gminy obligatoryjnie. Uchwalając studium, gmina określa zasadnicze ustalenia w kwestii kształtowania polityki przestrzennej. Jakkolwiek studium nie jest aktem prawa miejscowego, to wiąże organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego (o ile dojdzie do jego uchwalenia) stanowią konsekwencję ustaleń studium. Dysponując władztwem planistycznym, gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale jedynie w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Studium nie wiąże natomiast właścicieli w zakresie sposobu zagospodarowania terenu, w szczególności nie może stanowić podstawy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że trudne jest wykazanie, iż studium bezpośrednio narusza interes prawny właścicieli gruntu, ponieważ nie wywołuje ono skutków właściwych dla planu miejscowego i nie kształtuje wprost sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości, a jedynie wiąże dopiero przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego.

Ustawodawca jest jednak niekonsekwentny w kwestii znaczenia prawnego studium. Np. w ustawie o gospodarce nieruchomościami przewidziano, że w przypadku

braku planu miejscowego rzeczoznawca majątkowy przy wycenie nieruchomości ustala przeznaczenie nieruchomości na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Należy uznać, że przyjęcie takich rozwiązań nie jest zgodne z Konstytucją.

13. Analizując formalno-proceduralne granice ingerencji gminy należy zwrócić uwagę, że ustawodawca zapewnił możliwość partycypacji właścicieli nieruchomości w procedurze tworzenia lub zmiany planu miejscowego i studium (wnioski, dyskusja publiczna, uwagi). Zapewnienie udziału właścicieli nieruchomości w procesie tworzenia gminnych aktów planistycznych (obie procedury są bardzo zbliżone) należy ocenić pozytywnie.

Ponadto ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje efektywne instrumenty umożliwiające właścicielowi nieruchomości, która ma być dotknięta ingerencją, ochronę jego interesów prawnych. Właściciele mogą kwestionować prawidłowość planu miejscowego, studium i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przed sądem administracyjnym. Właściciele nieruchomości objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego mogą także dochodzić odszkodowań za ograniczenie możliwości korzystania z ich nieruchomości lub żądać wykupienia nieruchomości (lub zamiany), jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego, korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób, lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. To rozwiązanie prawne oceniam szczególnie pozytywnie, ponieważ stanowi ono wyjście poza minimalny konstytucyjny standard ochrony własności. W świetle Konstytucji odszkodowanie jest obligatoryjne tylko w przypadku wyłączenia. Natomiast ograniczenia własności ustanawiane w interesie ogólnym na podstawie ustawy, co do zasady nie wymagają kompensacji w postaci odszkodowania na rzecz właścicieli dotkniętych tym ograniczeniem. Wprowadzenie podstawy prawnej do ubiegania się o odszkodowanie za ograniczenia prawa własności stanowi wzmocnienie ochrony prawnej właścicieli.

Rozważania nad formalno-proceduralnymi wyznacznikami granic ingerencji gminy w prawo własności prowadzi do postawienia tezy, że istniejące procedury planistyczne co do zasady spełniają wymagania konstytucyjne i stanowią jedną z gwarancji ochrony prawa własności w procesie prowadzenia przez gminę polityki przestrzennej.

14. Przechodząc do granic ingerencji gminy w prawo własności w aspekcie materialnym w pierwszej kolejności przeanalizowałam w rozprawie konstytucyjne ramy

ingerencji: zasadę ochrony własności, zasadę równości, zakaz naruszania istoty prawa własności, zasadę proporcjonalności oraz powołane w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela (bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób). Jeżeli ograniczenie prawa własności nie znajduje uzasadnienia w żadnej z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie spełnia jednego z postulatów zasady proporcjonalności, czy też narusza istotę prawa własności, to ograniczenie takie nie może być uznane za legalne.

Doprecyzowanie podstawowych konstytucyjnych wyznaczników granic ingerencji gminy w prawo własności w ujęciu materialnym nastąpiło w ustawach, w szczególności w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta szczegółowo określa wartości i merytoryczne wymogi, które wiążą gminę, jeżeli dokonuje ograniczenia prawa własności w związku z realizacją zadań z zakresu gospodarowania przestrzenią. Do ustawowych kryteriów materialnych ingerencji gminy w prawo własności należy zaliczyć przede wszystkim: zasadę swobody zagospodarowania terenu, zasadę ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych podmiotów, zasadę ładu przestrzennego, zasadę zrównoważonego rozwoju, zasadę dobrego sąsiedztwa, zasadę uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym cenionych wartości określonych ustawowo jak: walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, prawo własności, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, potrzebę ochrony interesu publicznego. Katalog ustanowionych przesłanek wymagających uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest wyrazem określonego wyboru ustawodawcy, który decydując się na wprowadzenie ograniczeń w prawie własności nieruchomości, posłużył się kryteriami, które stanowią doprecyzowanie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

15. Za szczególnie dyskusyjne jako przesłanki ograniczenia prawa własności nieruchomości należy uznać przesłankę ładu przestrzennego oraz zasadę dobrego sąsiedztwa. Pojęcie ładu przestrzennego, mimo zdefiniowania w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozostaje pojęciem niedookreślonym, odwołującym się także do wycucia estetycznego. Z tych względów posługiwanie się tą przesłanką powinno odznaczać się znaczną powściągliwością. Jednocześnie, mimo tych wątpliwości, oraz tego, że nie została wymieniona wprost w art. 31 ust. 3 Konstytucji jako przesłanka ograniczenia prawa własności, należy uznać, że

ograniczenie własności z uwagi na ochronę ładu przestrzennego jest dopuszczalne, ponieważ jego celem jest ochrona porządku publicznego oraz praw i wolności innych osób.

Zasada dobrego sąsiedztwa prowadzi do ograniczenia prawa własności, ponieważ uzależnia ustalenie warunków zabudowy od istnienia w sąsiedztwie co najmniej jednej działki zabudowanej dostępnej z tej samej drogi publicznej. Zmiana w zagospodarowaniu terenu musi być dopasowana do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Wątpliwości co do konstytucyjności takiego rozwiązania budzić może pewien zakres luzów decyzyjnych, jakim dysponują organy gminy, wydając decyzję o warunkach zabudowy. W ustawie posłużono się zwrotami nieostrymi (działka sąsiednia, dostęp do drogi publicznej, działka zabudowana), co pozwala gminie na pewien zakres swobody. Jednakże w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie ma miejsca na taką swobodę decyzyjną, jak w przypadku planów miejscowych. Samodzielność gminy przy ustalaniu warunków zabudowy to samodzielność przy stosowaniu i wykładni przepisów z zakresu gospodarowania przestrzenią, która poddana jest kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej tej decyzji. Znaczenie pojęć składających się na zasadę dobrego sąsiedztwa zostało ugruntowane w wieloletnim orzecznictwie sądów administracyjnych. Ustalony przez te sądy sposób wykładni, dokonany przez pryzmat norm konstytucyjnych, zapewnia ochronę uprawnieniom właściciela i nie pozostawia organom gminy, ustalającym warunki zabudowy, nadmiernej swobody, a także nie dopuszcza do rozszerzenia ograniczeń ustawowych w toku stosowania przepisów ustawy.

16. Dopuszczenie przez ustawodawcę wprowadzenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zakazu zabudowy nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności ani nie narusza istoty prawa własności. Wprowadzenie tak daleko idącego ograniczenia dopuszczalne jest ze względu na ochronę wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i powinno mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych, w szczególności do ochrony prawa własności. Ocena, czy nie naruszono zasady proporcjonalności w związku z wprowadzeniem zakazu zabudowy konkretnej nieruchomości, spoczywa przede wszystkim na sądach administracyjnych.

17. Za właściwe należy także uznać przyjęcie rozwiązania, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może stanowić bezpośredniej podstawy wywłaszczenia. Niezbędne do tego jest wydanie odrębnej decyzji o wywłaszczeniu. Takie rozwiązanie prawne pozwala na szerszą ochronę właścicieli nieruchomości, ponieważ indywidualizuje taką ingerencję w prawo własności.

18. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania prawne w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego należy ogólnie ocenić pozytywnie. Prawodawca stworzył stosowne ramy prawne ingerencji gminy w prawo własności, które, z jednej strony pozwalają na konieczną samodzielność gminy w zakresie gospodarowania przestrzenią i umożliwiają skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewniają przestrzeganie podstawowych wartości i zasad konstytucyjnych, w tym prawa własności. Niektóre rozwiązania wywołują jednak wątpliwości, w szczególności te dotyczące oddziaływania studium na sferę uprawnień właścicielskich.

Uwzględniając podstawowe zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, nie przyznano interesowi publicznemu prymatu nad interesem jednostki w kwestiach związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Takiego prymatu nie przyznano także prawu własności. Rozwiązania przyjęte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dążą do uwzględnienia możliwie szerokiego spektrum interesów publicznego i indywidualnego, a także starają się zapewnić możliwość rozstrzygnięcia sytuacji konfliktowych zgodnie z obowiązującym prawem. Właścicielom nieruchomości zapewniono dość skuteczne środki ochrony przed nadmiernym ograniczeniem prawa własności. Szeroki zakres orzecznictwa sądów administracyjnych, które niejednokrotnie odwołuje się do zasad konstytucyjnych, stanowi w praktyce zasadniczy element zapewnienia harmonizacji interesów i wartości wymaganej przez przepisy konstytucyjne. W tym wymiarze rozprawa pomyślana jest jako ilustracja roli i zadań władzy sądowniczej w ochronie praw jednostki.