

Monika Rasztorf-Gała*

Konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie prawa własności a wywłaszczenie – kryteria demarkacyjne i granice ingerencji władzy publicznej

Constitutionally Permissible Restrictions on the Right of Ownership and Expropriation: Demarcation Criteria and the Limits of Public Authority Interference

Abstract. The article examines the constitutional and convention-based limits of interference with the right of ownership and the criteria for distinguishing restrictions on ownership from expropriation. The analysis refers to Article 21(2), Article 31(3) and Article 64(3) of the Constitution of the Republic of Poland, together with Article 1 of Protocol No. 1 to the ECHR. The central research problem involves determining the significance of the legal structure of an interference and its effects on the owner for its classification. The article argues that classification should precede the assessment of constitutional permissibility, since a disproportionate restriction or an interference affecting the essence of ownership does not automatically become expropriation. The starting point is the legal effect of the measure, especially deprivation, extinction or compulsory transfer of the right, while formal legal criteria must be supplemented by an assessment of the powers retained by the owner, the intensity and duration of the interference, and the possibility of continued rational use of the property. Spatial planning is used to test these criteria because far-reaching restrictions may occur despite the formal retention of ownership title. The concepts of *de facto*, substantive and *quasi-expropriation* are treated as analytical categories rather than independent grounds for classification. The case law of the European Court of Human Rights shows that the *fair balance* standard concerns the relationship between the general interest and the burden imposed on the individual and complements constitutional demarcation criteria. The *de lege ferenda* conclusions support clarifying necessity without creating a statutory category of *quasi-expropriation*.

* Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland | Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań, Poland, <https://orcid.org/0009-0002-0149-1334>, e-mail: rasztorf@wp.pl.

Keywords: right of ownership – expropriation – restriction of ownership – proportionality – spatial planning

Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu jest analiza konstytucyjnych i konwencyjnych granic ingerencji w prawo własności, ze szczególnym uwzględnieniem relacji pomiędzy dopuszczalnym ograniczeniem prawa własności a wywłaszczeniem. Problem ten ma szczególne znaczenie w sprawach dotyczących nieruchomości, w tym nieruchomości przeznaczonych pod realizację inwestycji publicznych, ponieważ w praktyce stosowania prawa nie zawsze łatwo ustalić, czy dana ingerencja pozostaje jeszcze ograniczeniem sposobu wykonywania własności, czy też prowadzi już do pozbawienia właściciela istotnych atrybutów tego prawa.

Teza artykułu sprowadza się do stwierdzenia, że konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie prawa własności traci swój zwykły limitacyjny charakter wówczas, gdy ze względu na intensywność, trwałość i ekonomiczny skutek ingerencji prowadzi do faktycznego pozbawienia właściciela podstawowych atrybutów własności. W takim przypadku ocena konstytucyjności powinna uwzględniać nie tylko art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, lecz również gwarancyjny standard art. 21 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności².

1. Konstytucyjny model ochrony własności i dopuszczalności ingerencji publicznoprawnej

Analizując problematykę niniejszego artykułu, którego przedmiotem jest rozróżnienie pomiędzy konstytucyjnie dopuszczalnym ograniczeniem prawa własności a wywłaszczeniem, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia tej kwalifikacji dla wywłaszczeń nieruchomości pod

¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP”.

² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 XI 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej „EKPC”; Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 III 1952 r. (Dz.U. 1995 Nr 36, poz. 175/1 ze zm.), dalej „Protokół nr 1 do EKPC”.

drogi publiczne, należy rozważyć kwestie konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń prawa własności, z uwzględnieniem regulacji konstytucyjnych oraz wiążących aktów międzynarodowych.

Materią analizy pozostaje wzajemna relacja pomiędzy art. 64 ust. 3 a art. 31 ust. 3 oraz art. 21 ust. 2 Konstytucji RP jako przepisów wyznaczających konstytucyjny standard ingerencji w prawo własności. Pamiętać należy, że zgodnie z treścią art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3), przy czym wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

W ujęciu konstytucyjnym art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wyznacza przesłanki wywłaszczenia, art. 64 ust. 3 Konstytucji RP określa szczególną klauzulę limitacyjną dotyczącą własności, natomiast art. 31 ust. 3 Konstytucji RP pełni funkcję ogólnego testu dopuszczalności ograniczeń praw i wolności. Dopiero łączne zastosowanie tych przepisów pozwala wyznaczyć granicę między ograniczeniem prawa własności a jego pozbawieniem³.

W praktyce realizacji inwestycji rozważenia tym samym wymaga problematyka ograniczania prawa własności przez instytucje planowania przestrzennego oraz prawa cywilnego, takie jak ustanowienie drogi koniecznej. Źródłem kontrowersji pozostaje nieostra granica między ograniczeniem prawa własności, w tym ingerencją określaną jako quasi-wywłaszczenie, a pozbawieniem własności.

Konstytucja RP w art. 31 ust. 3 dopuszcza ograniczenia wolności i praw, ale tylko z uwagi na określony interes publiczny, przy czym źródłem ograniczeń mogą być jedynie normy prawne rangi ustawowej. Konstytucja RP określa więc formalne podstawy, jak też materialne granice ingerencji w wolność.

³ Por. S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014, s. 531–532 i 545–546.

2. Prawo własności w ujęciu cywilistycznym i konstytucyjnym

Niewątpliwie prawo własności obejmuje uprawnienia do szerokiego dysponowania rzeczą. Art. 140 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁴ 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”. W tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie nawiązuje do cywilistycznego znaczenia prawa własności. Przyjmuje się bowiem, że prawo własności to konstytucyjnie gwarantowana wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim⁵.

Przy uwzględnieniu norm prawa spadkowego własność stanowi prywatną instytucję trwałą, nieograniczoną czasowo, niezależną od okresu życia osoby, której w danej chwili uprawnienia właścicielskie przysługują⁶. Ustawodawca nie ma możliwości zastosowania tzw. ukrytego wywłaszczenia poprzez pozbawienie statusu własności prywatnej, składników majątkowych osób zmarłych.

Powyższe rozważania mają znaczenie nie tylko dla prawa własności *sensu stricto*, lecz także dla innych praw majątkowych. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, natomiast ust. 2 tego artykułu gwarantuje im równą dla wszystkich ochronę prawną. Nie oznacza to identyczności wszystkich reżimów ochronnych, ale wyklucza arbitralne różnicowanie ochrony majątkowej bez dostatecznie ważnej podstawy konstytucyjnej⁷.

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego chronione na gruncie art. 21 i art. 64 Konstytucji RP prawo dziedziczenia nie odnosi się do samego faktu sukcesji, która ma miejsce w chwili otwarcia spadku, lecz wiąże się z obowiązkiem organów państwa do ochrony wszelkich praw obligacyjnych związanych ze spadkiem, a także ustanowienia

⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2026, poz. 795, dalej „k.c.”.

⁵ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 5 IX 2006 r., sygn. akt K 51/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 100; wyrok TK z 31 I 2001 r., sygn. akt P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 5.

⁶ Zob. wyrok TK z 31 I 2001 r., sygn. akt P 4/99, op. cit.

⁷ Por. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Art. 64, t. 32–33, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, pod red. M. Zubika, wyd. 2, Warszawa 2016, LEX/el.

i zabezpieczenia odpowiednich procedur, które mają na celu stwierdzenie nabycia spadku, ochronę nabywcy czy działu spadku⁸.

Zakres podmiotowy ochrony wyznacza art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Gwarancja ta przysługuje osobom fizycznym niezależnie od posiadanego obywatelstwa, a także osobom prawnym prawa prywatnego, w tym spółkom prawa handlowego i spółdzielniom mieszkaniowym⁹.

Prawo własności, inne prawa majątkowe i prawo dziedziczenia mogą być ograniczane na warunkach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dwa z tych warunków, tj. wymóg regulacji ustawowej oraz zakaz naruszania istoty prawa własności, zostały powtórzone w treści art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. O naruszeniu istoty prawa można mówić wówczas, gdy wprowadzane ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym. Istotę prawa własności tworzą takie uprawnienia jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności. Na przykładzie sprawy dotyczącej czynszów regulowanych TK stwierdził, że unormowania nakładające na właściciela obowiązki (w tym przypadku wobec najemców) w skali przewyższającej dochody, które przynosi przedmiot tej własności, naruszają istotę prawa własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, niwecząc jedno z podstawowych uprawnień właściciela, jakim jest prawo pobierania pożytków¹⁰.

Sama własność, podobnie jak inne prawa majątkowe, nie ma jednak charakteru absolutnego, lecz podlega ograniczeniom, których granice materialne wyznacza przede wszystkim interes publiczny. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zezwalający na ograniczenie własności, wymaga, by takie ograniczenia były ustanawiane tylko w ustawie oraz nie naruszały istoty prawa własności¹¹.

⁸ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego (SN) z 20 IV 2022 r., sygn. akt I NSNc 537/21, LEX nr 3430874; por. M. Florczak-Wątor, *Art. 64, pkt 3, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, wyd. 2, Warszawa 2023, LEX/el.

⁹ Zob. art. 64 ust. 1 Konstytucji RP; por. wyrok TK z 17 XII 2008 r., sygn. akt P 16/08, OTK-A 2008, nr 10, poz. 181; wyrok TK z 29 V 2001 r., sygn. akt K 5/01, OTK 2001, nr 4, poz. 87.

¹⁰ Por. M. Florczak-Wątor, *Art. 64, pkt 5, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, op. cit.; por. wyrok TK z 10 X 2000 r., sygn. akt P 8/99, OTK 2000, nr 6, poz. 190.

¹¹ Zob. wyrok TK z 12 I 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

Najdalej idącą formą ingerencji państwa w prawo własności jest wywłaszczenie, które prowadzi do pozbawienia właściciela tego prawa. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Klasyczna formuła własności jako prawa „nietykalnego i świętego” została wyrażona w art. XVII Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Nie oznaczała ona całkowitej niedopuszczalności ingerencji publicznej w prawo własności. Już ten akt dopuszczał bowiem pozbawienie własności w razie prawnie stwierdzonej konieczności publicznej oraz pod warunkiem uprzedniego i sprawiedliwego odszkodowania. Współczesne ujęcie konstytucyjne przesuwając jednak akcent z absolutyzacji własności na poszukiwanie równowagi między ochroną praw właściciela a interesem publicznym¹². Przepis ten warto zresztą zestawiać z brzmieniem art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym dopuszczalne jest wywłaszczenie na cele publiczne (bez wskazania materii tych celów) za „słusznym odszkodowaniem”, które nie jest współcześnie rozumiane jako zawsze ekwiwalentne odszkodowanie¹³.

3. Planowanie przestrzenne i prawo zabudowy jako obszar graniczny między ograniczeniem a wywłaszczeniem

Planowanie przestrzenne stanowi szczególnie doniosły przykład ingerencji w prawo własności, ponieważ jego skutki występują często bez formalnego aktu wywłaszczenia. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie przenosi prawa własności, ale może zmienić dopuszczalny sposób korzystania z nieruchomości, ograniczyć możliwość zabudowy albo całkowicie wyłączyć określone funkcje. Z tego powodu ocena planistycznej ingerencji powinna być prowadzona przez pryzmat proporcjonalności, ochrony istoty prawa własności oraz dostępności roszczeń kompensacyjnych z art. 36 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴.

¹² Odrębnie art. 17 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 XII 1948 r. przewidujący prawo każdego do własności i zakaz arbitralnego pozbawienia własności.

¹³ Por. H. Izdebski, *Dwa podejścia do prawa własności – tradycyjne i współczesne*, w: idem, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013, LEX/el.

¹⁴ Dz.U. 2026, poz. 538 ze zm., dalej „u.p.z.p.”.

Analizując problem konstytucyjnie dopuszczalnego ograniczenia prawa własności przez pryzmat ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w pierwszej kolejności należy wskazać, iż w myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵ zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Ustawa, zobowiązując do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, nakłada na gminę obowiązek urzeczywistnienia tych potrzeb społecznych lokalnej wspólnoty, które mieszczą się w zakresie działania gminy, są potrzebami powszechnymi lub dominującymi i służą realizacji ogólnych, wspólnych kategorii interesów prawnych tej społeczności. W tym znaczeniu stają się one potrzebami o charakterze publicznym. Zaspokajanie ich oznacza, że są one urzeczywistnione w sposób realny, a nie tylko potencjalny¹⁶. Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy w szczególności zadania własne obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. W zakresie ładu przestrzennego podstawę prawną (normę kompetencyjną) dla realizacji tego zadania własnego gminy stanowią przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przenosząc powyższe rozważania do omawianej problematyki, wyróżnić można dwa podejścia.

W literaturze wskazuje się na dwa podstawowe sposoby ujmowania prawa własności. Pierwszy, tradycyjny, wywodzony z liberalno-indywidualistycznej koncepcji własności, akcentuje jej wolnościowy charakter oraz traktuje ingerencję publicznoprawną jako wyjątek od zasady swobody właściciela. W takim ujęciu przepisy planistyczne ograniczające wykonywanie prawa własności są postrzegane jako ograniczenia zewnętrzne wobec własności i powinny być interpretowane ściśle.

Drugie podejście, współczesne, ujmuje własność nie jako prawo absolutne, lecz jako prawo pełniące funkcję społeczną. W tym ujęciu treść własności jest współkształtowana przez interes publiczny, w tym przez potrzebę ochrony ładu przestrzennego. Ograniczenia planistyczne nie są więc wyłącznie wyjątkiem od pełni uprawnień właścicielskich, lecz

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2026, poz. 662.

¹⁶ Por. M. Augustyniak, T. Moll, *Art. 7, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, wyd. 3, Warszawa 2021, LEX/el., t. 1.

mogą stanowić element normatywnego określenia sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości¹⁷.

Istotną różnicą między powyżej opisanymi podejściami jest wyraźne rozróżnienie pomiędzy swobodą właściciela nieruchomości wynikającą z prawa własności a ograniczeniami tej swobody poprzez uznanie własności prywatnej za prawo o społecznej funkcji, którego treść może być kształtowana w celu ochrony interesu publicznego, a w szczególności realizacji ładu przestrzennego jako nadrzędnej wartości w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Przyjęcie współczesnego ujęcia własności jako prawa pełniącego funkcję społeczną nie prowadzi do osłabienia konstytucyjnej ochrony właściciela, lecz do zmiany sposobu wyznaczania granic tej ochrony. Ochrona własności nie polega już na założeniu jej absolutnej nienaruszalności, lecz na zapewnieniu, aby ingerencja publiczna była oparta na ustawie, służyła konstytucyjnie relewantnemu interesowi publicznemu, respektowała zasadę proporcjonalności i nie prowadziła do przerzucenia na właściciela nadmiernego indywidualnego ciężaru. W planowaniu przestrzennym oznacza to konieczność poszukiwania racjonalnego kompromisu między prawem własności a ładem przestrzennym¹⁸.

Dodatkowo w zakresie konstytucyjnie dopuszczalnego ograniczenia wolności i prawa własności znaczenie ma „zasada wolności budowlanej”, która ma charakter tzw. normy docelowościowej. Ustawodawca, kierując się tą zasadą, powinien stopień reglamentacji administracyjnej utrzymywać na minimalnym wymaganym przez interes publiczny poziomie¹⁹. Uznać także należy szczególną rolę zasady wolności budowlanej w ukierunkowaniu procesu interpretacji przepisów Prawa budowlanego²⁰. Podstawową regułą wykładni będzie tutaj formuła *in dubio pro libertate*. Zakłada ona taką interpretację przepisów prawa, która w razie wątpliwości co do treści normy prawnej przyznaje prym dyspozycji mniej ingerującej w wolności i uprawnienia podmiotu, względem którego przepisy prawa są stosowane. We wszelkich przypadkach stosowania

¹⁷ Por. H. Izdebski, op. cit., rozdz. V, pkt 3.

¹⁸ Ibidem; por. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) z 23 IX 1982 r. w sprawie *Sporrong and Lönnroth przeciwko Szwecji*, skargi nr 7151/75 i 7152/75, § 69.

¹⁹ Zob. M. Kruś, Z. Leoński, *Wolność budowlana jako zasada prawa*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, LEX/el.

²⁰ Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 2026, poz. 524 ze zm.).

norm Prawa budowlanego formuła ta wyznacza kierunek interpretacji przyznający jak największy zakres uprawnień inwestorowi²¹.

Podejmując się zdefiniowania prawa zabudowy, można je określić jako uprawnienie właściciela lub innego podmiotu władającego nieruchomością do wznoszenia obiektów budowlanych na gruncie oraz do korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem budowlanym. Nie jest to jednak prawo o charakterze samoistnym ani absolutnym. Jego istnienie i zakres są ściśle uzależnione od przepisów prawa publicznego, w szczególności regulacji z zakresu planowania przestrzennego i prawa budowlanego. Prawo zabudowy powinno być ujmowane jako uprawnienie warunkowe, wynikające z prawa własności, lecz konkretyzowane przez przepisy publicznoprawne. Właściciel nie ma zatem abstrakcyjnego prawa do dowolnej zabudowy gruntu, ale ma prawo oczekiwać, że ograniczenia w tym zakresie będą wynikały z ustawy, będą proporcjonalne oraz będą podlegały kontroli z punktu widzenia zakazu arbitralności²².

Zgodnie z treścią art. 4 Prawa budowlanego każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Z treści przepisu wynika wprost, że wolność zabudowy nie może skutkować pełną swobodą właściciela w zakresie sposobu zagospodarowania nieruchomości. Możliwość zrealizowania inwestycji budowlanej jest w większości przypadków wynikiem udzielenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej uprawnienia administracyjnego, które ma charakter pochodny w stosunku do regulacji ustawy realizującej interes publiczny²³.

Natomiast norma prawna zawarta w treści art. 6 u.p.z.p. przewiduje, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, obok innych przepisów, wpływa na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego posiada tytuł prawny, pod warunkiem zgodności z ustaleniami planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy, o ile nie narusza to

²¹ Zob. M. Kruś, Z. Leoński, op. cit.

²² Zob. A. Despot-Mładanowicz, *Art. 4, w: Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, wyd. 5, Warszawa 2026, LEX/el.; por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 24 II 2012 r., sygn. akt II OSK 2342/10, LEX nr 1145585; wyrok NSA z 18 IV 2012 r., sygn. akt II OSK 259/12, LEX nr 1219125; wyrok NSA z 16 XII 2020 r., sygn. akt II OSK 1942/18, LEX nr 3105858.

²³ Por. M. Goss, *Art. 4, w: Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. D. Sypniewskiego, wyd. 2I, Warszawa 2025, LEX/el., t. 9.

interesu publicznego ani praw osób trzecich. Jednocześnie każdemu przysługuje prawo do ochrony swojego interesu prawnego w procesie zagospodarowania terenów należących do innych podmiotów.

W polskim porządku prawnym prawo zabudowy nie wynika wprost z prawa własności, ale jest konsekwencją obowiązujących m.in. aktów planistycznych, tj. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo, w przypadku jego braku, decyzji o warunkach zabudowy. Tym samym właściciel nieruchomości nie może dowolnie realizować inwestycji budowlanych bez uwzględnienia ograniczeń wynikających z ustaleń planistycznych. Swoboda zabudowy ma charakter reglamentowany i warunkowy oraz uzależniona jest od zgodności zamierzenia inwestycyjnego z polityką przestrzenną gminy.

Podstawowym instrumentem prawnym umożliwiającym lub wyłączającym realizację prawa zabudowy jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jako akt prawa miejscowego wiąże zarówno organy administracji publicznej, jak i właścicieli nieruchomości. Uchwalanie planów miejscowych stanowi element szerszej kompetencji gminy, określanej jako władztwo planistyczne. Pojęcie to odnosi się do ustawowo przyznanego gminie prawa do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej na swoim terenie, co znajduje umocowanie w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. oraz w art. 7 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP. Na mocy tych przepisów gmina jest odpowiedzialna za ład przestrzenny oraz za zapewnienie racjonalnego i zrównoważonego rozwoju przestrzennego, co uprawnia ją do podejmowania decyzji o charakterze wiążącym dla właścicieli gruntów, nawet wbrew ich indywidualnym interesom. Plan miejscowy może zatem dopuszczać, ograniczać lub całkowicie wykluczać możliwość zabudowy danej nieruchomości, precyzując m.in. funkcję terenu, dopuszczalną intensywność i wysokość zabudowy, linie zabudowy czy dostępność do infrastruktury technicznej.

4. Test proporcjonalności i kryterium nienaruszalności istoty prawa własności

W myśl art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w planowaniu uwzględnia się m.in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, potrzeby zrównoważonego rozwoju, walory architektoniczne i krajobrazowe, a także wymagania ochrony środowiska, w tym np. gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Ustalając przeznaczenie

terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne²⁴. W konsekwencji władztwo planistyczne gminy jest ograniczone przepisami prawa, w tym Konstytucji RP, chroniącymi prawo własności. Zakres ochrony prawa własności nie jest jednak bezwzględny, a gmina, kształtując i prowadząc politykę przestrzenną na swoim terenie, musi uwzględniać nie tylko prawo własności, ale również wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska i potrzeby interesu publicznego. Ustalenia dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu powinny być zatem wynikiem wyważenia interesu publicznego i interesów prywatnych oraz uwzględnienia potrzeb i możliwości decydujących o konkretnych rozwiązaniach. W orzecznictwie podkreśla się, że prawo własności w obszarze planowania przestrzennego nie ma charakteru bezwzględnego, absolutnego i nieograniczonego. Prawo własności może być poddane w określonych sytuacjach ograniczeniom. Zgodnie z artykułem 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazu ingerencji w sferę praw i wolności jednostki nadmiernej w stosunku do chronionej wartości. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wyżej wymienionych celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te winny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Jak wskazuje art. 15 ust. 2 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Zgodnie z wymogami konstytucyjnymi ograniczenia prawa własności mają swoje źródło w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a zatem są prawnie dopuszczalne. Gmina ma więc prawo ingerować i ograniczać prawo własności, jeśli czyni to w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej²⁵.

²⁴ Por. wyrok NSA z 19 I 2018 r., sygn. akt II OSK 838/16, LEX nr 2468097.

²⁵ Por. wyrok NSA z 3 VII 2014 r., sygn. akt II OSK 240/13, LEX nr 1519315; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 II 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 466/21, LEX nr 3325461.

Granice proporcjonalnej ingerencji władzy publicznej wyznaczają przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Choć zasada proporcjonalności nie została w Konstytucji RP wyrażona wprost, jest rekonstruowana z treści klauzul limitacyjnych, określających warunki, których spełnienie jest konieczne do uznania ograniczeń praw i wolności za konstytucyjnie dopuszczalne. Tak rozumiana zasada znajduje zastosowanie zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie²⁶. Jak wynika z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, klauzula limitacyjna stanowi, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Dla oceny ingerencji władzy w chronione konstytucyjnie prawa i wolności służy test proporcjonalności, na który składają się trzy kryteria: przydatność, konieczność oraz proporcjonalność *sensu stricto*. Analiza proporcjonalności co do zasady składa się z dwóch faz oceny ograniczenia. W pierwszej fazie bada się, czy doszło do ingerencji w zakresie ochrony prawa lub wolności jednostki. W ramach tej fazy najczęściej zadaje się pytanie, czy ingerencja została przewidziana w przepisach prawa. W drugiej fazie oceny badane jest natomiast uzasadnienie ograniczenia. W tej fazie szczegółową analizę proporcjonalności ograniczenia poprzedza etap badania prawowitego celu. Badanie prawowitego celu jest związane z pytaniem o racje publiczne, które uzasadniają wkroczenie w sferę praw lub wolności jednostki. Jak już wskazano, test proporcjonalności składa się z trzech kryteriów, które są podstawą odrębnej oceny. Ostatni etap proporcjonalności, w ścisłym tego słowa znaczeniu, jest często również nazywany ważeniem. W doktrynie uważa się, że ważenie stanowi centralny element testu proporcjonalności. Kryterium przydatności pozwala ocenić, czy zastosowane środki mogą racjonalnie służyć osiągnięciu celów, które wcześniej uznano za prawowite. Kryterium konieczności natomiast dotyczy ustalenia, czy te same cele mogą być równie skutecznie osiągnięte za pomocą mniej uciążliwych środków, stanowiąc test najmniej uciążliwych środków. Kryterium proporcjonalności *sensu stricto* wiąże się z oceną, czy korzyści

²⁶ Por. wyrok NSA z 27 I 2015 r., sygn. akt II OSK 1540/13, LEX nr 1655740; por. S. Jarosz-Żukowska, op. cit., s. 545–546.

wynikające z ograniczenia prawa lub wolności przeważają nad kosztami tego ograniczenia dla podmiotów praw lub wolności²⁷.

Tym samym, choć prawo zabudowy wpisuje się w zakres uprawnień właścicielskich, jego wykonywanie pozostaje w ścisłym związku z decyzjami podejmowanymi przez gminę w ramach jej władztwa planistycznego i nie może być realizowane w oderwaniu od celów publicznych, takich jak ochrona ładu przestrzennego, środowiska, dziedzictwa kulturowego czy racjonalne kształtowanie struktury urbanistycznej. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest to, że prawo zabudowy nie stanowi samoistnego uprawnienia właściciela, lecz jest funkcją obowiązującego stanu planistycznego. Zatem jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części²⁸.

Podkreślenia wymaga, że w 2023 r. polski system planowania przestrzennego przeszedł znaczące zmiany na podstawie Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw²⁹, której pierwsze przepisy weszły w życie 24 września 2023 r. Nowelizacja wprowadziła m.in. plan ogólny, który z chwilą wejścia w życie w konkretnej gminie zastępuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Plan ogólny sam w sobie nie stanowi podstawy roszczeń odszkodowawczych. Art. 37 ust. 11a u.p.z.p. odnosi się natomiast do sposobu określania wartości nieruchomości w razie zmiany planu miejscowego albo uchwalenia planu miejscowego dla terenu objętego wcześniej obowiązującym planem. W takim przypadku nie uwzględnia się zmiany wartości nieruchomości będącej skutkiem uchwalenia lub zmiany planu ogólnego. Plan ogólny jest aktem prawa miejscowego, a zatem ma charakter normatywny. Nie oddziałuje jednak na sytuację właściciela nieruchomości w taki sam sposób jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jego zasadniczą funkcją jest wyznaczanie ram dalszego planowania przestrzennego, w szczególności dla planów miejscowych

²⁷ Zob. A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, s. 31–33.

²⁸ Zob. art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

²⁹ Dz.U. poz. 1688.

oraz decyzji o warunkach zabudowy. Z tego względu należy odróżnić normatywny charakter planu ogólnego od bezpośrednich skutków planu miejscowego w zakresie kształtowania sposobu wykonywania prawa własności i powstawania roszczeń z art. 36 u.p.z.p.³⁰

Realizacja zadań własnych gminy w zakresie ładu przestrzennego poprzez planowanie przestrzenne, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w ramach tzw. władztwa planistycznego, wiąże się nieuchronnie z ingerencją w sposób wykonywania prawa własności przez właścicieli nieruchomości. Plan miejscowy może zarówno umożliwiać zabudowę, jak i ją ograniczać bądź całkowicie wykluczać, co powoduje, że w praktyce staje się on istotnym instrumentem ograniczania prawa własności, dokonywanym *ex lege*, ale bez pozbawienia prawa w sensie formalnym.

Tym samym pojawia się zagadnienie tzw. quasiwywłaszczenia w sytuacji, w której właściciel co prawda formalnie pozostaje właścicielem nieruchomości, ale zostaje faktycznie pozbawiony możliwości korzystania z niej w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem i z istotą prawa własności. W przypadku planowania przestrzennego co do zasady nie mamy do czynienia z wywłaszczeniem *sensu stricto*, lecz z dopuszczalnym ograniczeniem prawa własności, jeżeli spełnione są przesłanki wskazane w art. 31 ust. 3 oraz w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

5. Standard konwencyjny: art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC i zasada *fair balance*

Ograniczenia prawa własności wynikające m.in. z ustaleń planistycznych mogą jednak z uwagi na swój charakter i intensywność prowadzić do sytuacji, w której konieczne jest przyznanie właścicielowi odszkodowania, nawet jeśli formalnie nie doszło do wywłaszczenia. Art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC stanowi, że każdy ma prawo do poszanowania swojej własności i może być jej pozbawiony tylko w interesie publicznym, na podstawie ustawy i zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego. Państwo może jednak wprowadzać regulacje dotyczące korzystania z własności ze względu na interes publiczny, obowiązki podatkowe czy kary finansowe. Problematyka ta była wielokrotnie analizowana w orzecznictwie ETPCz, który na tle art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC

³⁰ Zob. art. 13a oraz art. 36 u.p.z.p.

wskazuje, że każde ograniczenie własności powinno zachować „sprawiedliwą równowagę” (*fair balance*) między wymogami interesu ogólnego a ochroną praw jednostki³¹.

W standardzie strasburskim znaczenie ma nie tylko formalne pozbawienie własności, lecz także to, czy jednostka została obciążona nadmiernym i indywidualnym ciężarem. Właśnie dlatego standard *fair balance* jest użyteczny przy ocenie stanów granicznych, w których formalne zachowanie tytułu własności nie wyklucza obciążenia jednostki nadmiernym i indywidualnym ciężarem³².

Omawiając znaczenie zasady proporcjonalności i koncepcji *fair balance* w orzecznictwie ETPCz, należy podkreślić, że odgrywają one kluczową rolę, szczególnie w ograniczaniu swobody państw w ocenie konieczności podejmowanych działań. Dotyczy to zwłaszcza stosowania testu konieczności wynikającego z przepisów takich jak art. 8–11 EKPC³³ czy art. 2 Protokołu nr 4, które gwarantują podstawowe wolności jednostki, takie jak: prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8), wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 9), wolność wyrażania opinii (art. 10) oraz wolność zgromadzeń i stowarzyszania się (art. 11). Z kolei art. 2 Protokołu nr 4 zapewnia wolność poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania. Wspólną cechą tych praw jest możliwość ich ograniczenia przez państwo, jednak tylko wtedy, gdy jest to przewidziane ustawą, służy uzasadnionemu celowi (np. bezpieczeństwu publicznemu, ochronie zdrowia, moralności, praw innych osób) i spełnia wymóg proporcjonalności, co oznacza konieczność zachowania sprawiedliwej równowagi między interesem publicznym a prawami jednostki.

Zasada proporcjonalności ma również istotne znaczenie przy wykładni art. 1 Protokołu nr 1 EKPC, jak i przy ocenie ingerencji w tzw. prawa dorozumiane, czyli te, które nie są wyraźnie zapisane w Konwencji, ale wywodzone z jej postanowień na drodze wykładni (np. prawo do sądu z art. 6 ust. 1 EKPC). Należy również zaznaczyć, że koncepcja zachowania odpowiedniej równowagi wpływa na ustalanie granic

³¹ Zob. wyrok ETPCz z 23 IX 1982 r. w sprawie *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*, skargi nr 7151/75 i 7152/75, § 69; por. wyrok Wielkiej Izby ETPCz z 22 VI 2004 r. w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, skarga nr 31443/96, §§ 150–151; wyrok Wielkiej Izby ETPCz z 19 VI 2006 r. w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, skarga nr 35014/97, §§ 167–168.

³² Por. wyrok ETPCz z 23 IX 1982 r. w sprawie *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*, skargi nr 7151/75 i 7152/75, §§ 69 i 73.

³³ Zob. art. 8–11 EKPC.

marginiesu swobody państw zarówno w zakresie obowiązków pozytywnych, jak i przy rozstrzyganiu konfliktów między interesami jednostki a interesem publicznym czy innymi jednostkami.

Natomiast zasada „sprawiedliwej równowagi” znajduje zastosowanie w kontekście oceny marginesu uznania przyznanego władzom krajowym, w odniesieniu do ich obowiązków o charakterze zarówno negatywnym, jak i pozytywnym wynikających z art. 8 EKPC, który stanowi, że: „[k]ażdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”. W przypadku obowiązków negatywnych zasada ta służy jako narzędzie analizy testu konieczności określonego w art. 8 ust. 2 EKPC, natomiast przy obowiązkach pozytywnych stanowi punkt odniesienia dla Trybunału przy ocenie działań państwa podejmowanych na podstawie art. 8 ust. 1 EKPC. W obu przypadkach zasada ta pełni funkcję przewodniego kryterium wyważania kolidujących ze sobą interesów. Orzecznictwo Trybunału wskazuje, że to na władzach krajowych ciąży obowiązek dokonania odpowiedniego wyważenia sprzecznych interesów³⁴.

Tym samym zasadniczą „linią demarkacyjną” między ograniczeniem prawa własności a wywłaszczeniem staje się kwestia zachowania owej „sprawiedliwej równowagi” oraz istnienia adekwatnych środków prawnych dla ochrony interesów właściciela. Jeżeli ograniczenie własności powoduje nieproporcjonalne obciążenie jednostki i w praktyce pozbawia ją realnej możliwości wykonywania podstawowych uprawnień właścicielskich, może być oceniane jako ingerencja zbliżona do wywłaszczenia *sensu largo*, wymagająca odpowiednich mechanizmów kompensacyjnych.

Należy więc przyjąć, że granica pomiędzy ograniczeniem a wywłaszczeniem nie może być oceniana wyłącznie na gruncie formalnym, lecz również funkcjonalnym uwzględniającym skutki dla właściciela i możliwość realizacji podstawowych uprawnień składających się na

³⁴ Por. A. Wiśniewski, *Proporcjonalność i fair balance w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2(42), s. 57–70.

treść prawa własności. W świetle standardu konstytucyjnego i konwencyjnego ocena ingerencji w prawo własności nie powinna ograniczać się do kryterium formalnego. Jeżeli ograniczenia są tak intensywne i trwałe, że w praktyce pozbawiają właściciela realnej możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z jej funkcją, mogą być oceniane jako ingerencja zbliżona do wywłaszczenia i wymagać adekwatnych mechanizmów kompensacyjnych³⁵.

Z tego względu każda ingerencja w prawo własności, niezależnie od tego, czy następuje w drodze aktu administracyjnego, planistycznego czy ustawowego, powinna być oceniana z perspektywy trzech konstytucyjnych przesłanek: legalności (w ustawie), proporcjonalności (niezbędności i przydatności dla realizacji celu publicznego) oraz poszanowania istoty prawa (art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Przekroczenie granic którejkolwiek z tych przesłanek czyni taką ingerencję niekonstytucyjną i może prowadzić do obowiązku kompensacyjnego, nawet bez formalnego aktu wywłaszczenia.

Natomiast z aksjologicznego punktu widzenia prawo własności stanowi fundament demokratycznego państwa prawa, gwarantując jednostce autonomię i bezpieczeństwo. Ingerencje w prawo własności, w tym wywłaszczenie oraz ograniczenia planistyczne, muszą być jednak każdorazowo oparte na ustawie, służyć konstytucyjnie relewantnemu interesowi publicznemu oraz pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Wartości takie jak sprawiedliwość, równość, ochrona godności człowieka oraz bezpieczeństwo prawne jednostki powinny wyznaczać kierunek zarówno stanowienia, jak i stosowania prawa w sprawach dotyczących wywłaszczenia oraz ograniczania prawa własności. Zapewnienie transparentności procedur, adekwatnej kompensacji oraz realnych środków ochrony prawnej właściciela należy traktować jako element konstytucyjnego standardu ochrony własności w demokratycznym państwie prawnym.

6. Wnioski *de lege ferenda*

Uwzględniając aksjologiczne podstawy systemu prawnego oraz współczesne ujęcie własności jako prawa pełniącego funkcję społecz-

³⁵ Por. wyrok TK z 18 XII 2014 r., sygn. akt K 50/13 (Dz.U. 2015 r., poz. 22); wyrok ETPCz z 23 IX 1982 r. w sprawie *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*, skargi nr 7151/75 i 7152/75, §§ 69 i 73.

ną³⁶, należy postulować wprowadzenie rozwiązań ustawowych, które ograniczałyby dyskrecjonalność organów administracji w sprawach prowadzących do szczególnie intensywnej ingerencji w prawo własności. Celem takich rozwiązań powinno być nie tylko zapewnienie realizacji interesu publicznego, lecz także zagwarantowanie właścicielowi realnej ochrony przed arbitralnym i nieproporcjonalnym obciążeniem.

W kontekście rozważań nad konstytucyjnymi granicami ingerencji w prawo własności zasadne jest sformułowanie postulatu *de lege ferenda* zmierzającego do wyraźnego uporządkowania relacji między ograniczeniem prawa własności a jego wywłaszczeniem. Pomimo że obie formy ingerencji opierają się na przepisach prawa powszechnie obowiązującego i mogą realizować cele publiczne, to różnią się zakresem dozwolonej ingerencji oraz konsekwencjami dla właściciela. W praktyce orzeczniczej oraz legislacyjnej często dochodzi do zacierania granic pomiędzy tymi instytucjami, co prowadzi do niepewności prawnej oraz ograniczenia gwarancji przysługujących jednostce.

Mówiąc o celach publicznych, należy przede wszystkim mieć na względzie treść art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Z tego względu ustawodawca zamieścił w Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁷ katalog celów publicznych, do którego odwołują się przepisy regulujące wywłaszczenie oraz inne formy ingerencji w prawa do nieruchomości.

Regulacja zawarta w art. 6 u.g.n. nie określa kryteriów ani sposobów uznawania czegokolwiek za cel publiczny. Zawiera ona katalog (spis) różnych czynności, obiektów lub działań, które zalicza się do celów publicznych. Katalog ten jest zamknięty w ramach ustawy o gospodarce nieruchomościami, bo w tej ustawie nie mogą być w innym miejscu wprowadzane cele publiczne inne niż wymienione w art. 6 u.g.n., ale równocześnie otwarty, bo z art. 6 pkt 10 u.g.n. wynika, że kolejne (inne) cele publiczne mogą zostać określone w innych ustawach, co jest w praktyce dość często stosowane. Utrudnia to określenie charakteru katalogu, jednak jest on niewątpliwie ograniczony, więc nie jest dopuszczalne jego poszerzanie w drodze wykładni³⁸. Zdaniem SN ustalony przez ustawodawcę w art. 6 u.g.n. katalog celów publicznych

³⁶ Por. H. Izdebski, op. cit., rozdz. V, pkt 3.

³⁷ Ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. 2026 r., poz. 399), dalej „u.g.n.”.

³⁸ Por. wyrok NSA z 15 V 2008 r., sygn. akt II OSK 548/07, LEX nr 503449.

ma charakter zamknięty w tym sensie, że inne cele wymienione w art. 6 pkt 10 u.g.n. to tylko cele określone w innych ustawach. Aby mówić o celach publicznych, należy znaleźć cel wyrażony *expressis verbis* w art. 6 pkt 1–9d u.g.n. albo cel określony jako publiczny w treści innej ustawy³⁹.

Zasadne jest zatem pozostawienie katalogowej konstrukcji art. 6 u.g.n. przy jednoczesnym uzupełnieniu przepisów prawa materialnego regulujących wywłaszczenie oraz ograniczenie praw do nieruchomości o wyraźne kryteria oceny bezpośredniego związku ingerencji z realizowanym celem publicznym, niezbędności wykorzystania konkretnej nieruchomości, możliwości zastosowania środka mniej dolegliwego oraz proporcjonalności rodzaju i zakresu ingerencji. Postulat ten nie zmierza do powtórzenia przesłanek subsydiarności wywłaszczenia wynikających już z art. 112 ust. 3 u.g.n.⁴⁰, lecz do ich doprecyzowania oraz wyraźnego odniesienia do wyboru rodzaju i zakresu ingerencji w prawa do konkretnej nieruchomości. Samo ustalenie, że określone zamierzenie realizuje cel publiczny wskazany w art. 6 u.g.n. albo określony jako publiczny w innej ustawie, nie powinno przesądzać o dopuszczalności pozbawienia lub ograniczenia praw do konkretnej nieruchomości. Wprowadzenie takiej normy stanowiłoby ustawową konkretyzację standardów wynikających z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP i ułatwiałoby organom stosowanie konstytucyjnych klauzul limitacyjnych, a jednocześnie wzmacniałoby ochronę jednostki przed arbitralnym określaniem rodzaju i zakresu ingerencji.

Podsumowanie

Podsumowując, wskazać należy, że ograniczenie prawa własności w świetle postanowień Konstytucji RP jest dopuszczalne, o ile spełnione są trzy warunki: ograniczenie może wynikać jedynie z ustawy, służyć interesowi publicznemu i nie naruszać istoty prawa (art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Wywłaszczenie, będące najdalej idącą formą ingerencji w prawo własności (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP), wymaga słusznego odszkodowania i realizacji celu publicznego. Granica między ograniczeniem a wywłaszczeniem zależy nie tylko od

³⁹ Por. postanowienie SN z 8 III 2023 r., sygn. akt I CSK 3100/22, LEX nr 3557884; E. Bończak-Kucharczyk, *Art. 6*, w: eadem, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2026, t. 1.

⁴⁰ Zob. art. 112 ust. 3 u.g.n.

formy prawnej, lecz także od skutków dla właściciela. W planowaniu przestrzennym szczególnego znaczenia nabiera przy tym współczesne ujęcie własności jako prawa, którego wykonywanie pozostaje związane z funkcją społeczną oraz z koniecznością ochrony ładu przestrzennego jako wartości publicznej. W praktyce ograniczenia prawa własności mogą prowadzić do quasiwywłaszczenia wymagającego rekompensaty. W orzecznictwie krajowym i ETPCz kluczowe znaczenie mają zasada proporcjonalności oraz wymóg zachowania sprawiedliwej równowagi między interesem publicznym a prawami jednostki. Ocena dopuszczalności ingerencji wymaga zatem uwzględnienia nie tylko jej podstawy prawnej i formalnej kwalifikacji, lecz także intensywności, trwałości oraz rzeczywistych skutków dla właściciela.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak M., Moll T., *Art. 7, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, wyd. 3, Warszawa 2021, LEX/el.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2026.
- Despot-Mładanowicz A., *Art. 4, w: Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. T. Filipowicza, A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, wyd. 5, Warszawa 2026, LEX/el.
- Florczak-Wątor M., *Art. 64, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulej, wyd. 2, Warszawa 2023, LEX/el.
- Garlicki L., Jarosz-Żukowska S., *Art. 64, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. II*, pod red. M. Zubika, wyd. 2, Warszawa 2016, LEX/el.
- Goss M., *Art. 4, w: Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. D. Sypniewskiego, wyd. 2, Warszawa 2025, LEX/el.
- Izdebski H., *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013, LEX/el.
- Jarosz-Żukowska S., *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych, w: Re-alizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, pod red. M. Jabłońskiego, Wrocław 2014, s. 531–559.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, LEX/el.
- Śledzińska-Simon A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.
- Wiśniewski A., *Proporcjonalność i fair balance w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2, s. 57–70.