

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a prawo własności

Profesor Andrzej Stelmachowski w rozprawie nt. „Współczesne zróżnicowanie własności” podnosi, że „po zmianach ustrojowych jakie nastąpiły w 1989 r., a które znalazły swój prawny wyraz zarówno w noweli do kodeksu cywilnego z 1990 r., jak i w zapisach Konstytucji z 2 IV 1997 r. problematyka własnościowa znacznie się uprościła, a rozbudowane rozważania prawnicze na temat wzajemnego stosunku konstrukcji własnościowych, konstytucyjnych i cywilno-prawnych tak charakterystyczne dla PRL mają dziś już znaczenie historyczne.”¹ Autor tym stwierdzeniem rekapitułuje swoje wcześniejsze rozważania na temat własności w znaczeniu konstytucyjnym a własności w sensie cywilnoprawnym² wyrażając pogląd nader ważki: „Wejście w życie Konstytucji z 2 IV 1997 r. uporządkowało siatkę pojęciową na omawianym odcinku, co skłania do nowego spojrzenia na zagadnienie własności.” Dalej jednak podnosi, że „nie oznacza to, by zapisy konstytucyjne nie miały znaczenia i by wystarczały formuły w kodeksie cywilnym”. Podkreślając zwięzłość zapisów konstytucyjnych (art. 20, art. 21 i art. 23) zaliczonych w tej materii do prawa przedmiotowego, Profesor dostrzega, że wypływają z nich wnioski o znaczeniu fundamentalnym, a mianowicie: 1) następuje „sprzężenie zasady wolności gospodarczej z własnością prywatną”; 2) własność prywatna stanowi fundament „społecznej gospodarki rynkowej” i tylko jej przysługuje atrybut wolnościowy w systemie gospodarczym.³

1. Punktem wyjścia dla prowadzonych rozważań będą kolejne konstatacje Profesora, które chciałam podzielić: 1) o modelowym charakterze własności prywatnej przesądza zapis art. 20 Konstytucji, stanowiący: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych (...)”; 2) w omawianej materii Konstytucja przesądza dwie podstawowe zasady wywodzące się z art. 64 Konstytucji. Pierwsza, to zasada równej podmiotowej ochrony prawnej dla wszystkich, będąca pochodną gospodarki rynkowej (art. 64 ust. 2). Druga dotyczy granic naruszenia treści własności, a stanowiąca: „Własność może być ograni-

1 Patrz w: *Studia Iuridica Agraria*, Tom III, Białystok 2002, s. 19.

2 Tamże, s. 17–18.

3 Zdaniem autora „Nie oznacza to by inne rodzaje własności, zwłaszcza publicznej, nie miały podstaw bytu”. Tamże, s. 20.

czona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w którym nie narusza ona istoty własności” (art. 64 ust. 3). W istocie ograniczenia własności zostały ustawowo skodyfikowane i – jak zauważa Profesor A. Stelmachowski – „Na pierwszym miejscu wymienić tu należy ustawę z 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴”, która to reguluje, poza gospodarką własnością publiczną, problematykę będącą „na styku” własności publicznej i własności prywatnej. Z kolei planowanie przestrzenne stanowi prawny instrument gospodarki terenami zurbanizowanymi oraz terenami rolnymi i leśnymi, kojarzący niejednokrotnie przeciwstawne sobie interesy.

Należy poczynić jeszcze jedno istotne spostrzeżenie, a mianowicie skoro art. 64 Konstytucji kształtuje prawo podmiotowe obywatela do mienia, a zasadnicze rozwiązania szczegółowe są oparte na modelu „własności prywatnej”, które mają także zastosowanie *mutatis mutandis* do własności publicznej (o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej) to współczesne ujęcie własności prywatnej przesądza o kierunku rozwoju prawa. To z kolei pozwala moim zdaniem na przyjęcie założenia, iż art. 6 ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ jest właśnie tym typowym rozwiązaniem szczegółowym, które kształtuje prawo podmiotowe (w sposób pośredni lub bezpośredni) do własności nieruchomości. Mianowicie art. 6 u.p.z.p. stanowi:

1. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

2. Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich,

2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Przepisy ust. 1 należy rozpatrywać w płaszczyźnie przedmiotowej, gdyż odzwierciedlają one i jednocześnie „rozwijają” w praktyce klauzulę społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności. Zawierają ogólną dyspozycję „wiązącą” właściciela (użytkownika wieczystego) co do określonego zachowania względem przedmiotu swego prawa – zgodnego z przeznaczeniem nieruchomości określonym w ustaleniach mpzp. (oczywiście wraz z innymi odrębnymi przepisami) np. jęgo zabudowę

4 Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 ze zm., zwana w skrócie u.g.n.

5 Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.; zwana w skrócie u.p.z.p.

lub wykorzystanie na inne cele, np. rolne, leśne, przemysłowe, usługowe itd. Tym samym wyznaczają one granice uprawnienia do korzystania z prawa własności nieruchomości. Znaczenie przepisów ust. 2 jest nieco odmienne; bowiem z jednej strony, wyznaczają one zakres podmiotowy uprawnionych do zagospodarowania terenu zastrzegając, że dotyczą one tylko osób posiadających tytuł prawny do nieruchomości. Jednocześnie wyraźnie zastrzegają, iż sposób zagospodarowania nieruchomości przez uprawnionych określają ustalenia mpzp., a dopiero gdy ich brak decyzja o warunkach zabudowy (wydana po stwierdzeniu łącznego spełnienia przesłanek określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., z wyjątkami przewidzianymi w ust. 2–4) lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (np. decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości wydana na podstawie art. 94 ustawy z dnia 27 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, lub orzeczenie sądowe np. o zniesieniu współwłasności nieruchomości. Zatem przepis ust. 2 odnosi się przede wszystkim do sfery korzystania z nieruchomości.

Przykładem ograniczeń w sferze rozporządzania nieruchomościami są przepisy art. 93 u.g.n. regulujące podział nieruchomości (chodzi oczywiście o podział prawny) czy art. 213–215 kc. regulujące zasady sądowego podziału w przypadku zniesienia współwłasności nieruchomości rolnej oraz o dziale spadku (art. 213 w związku z art. 1070¹ kc.) czy podział majątku wspólnego małżonków dopuszczające podział w przypadku – najogólniej rzecz biorąc – zgodności podziału z planem miejscowym. Wypada ponadto odnotować, iż plany miejscowe mogą wpływać na ograniczenie swobody wyboru kontrahenta w przypadku zastrzeżenia ustawowego prawa pierwokupu na nieruchomości przeznaczonej do realizacji celów publicznych. Do tego wątku wypadnie jeszcze powrócić.

W cytowanym art. 6 ust. 2 u.p.z.p. zakres prawnie ochronionego interesu został precyzyjnie wyznaczony. W ten sposób ustawodawca okraślał granice ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich, które podlegają ochronie. Naruszenie prawem chronionego interesu publicznego oraz praw osób trzecich (tzn. właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości) pozostaje poza granicą ochrony prawnej. Bez wątpienia zaliczymy do nich przepisy prawa sąsiedzkiego, prawa ochrony środowiska, prawa budowlanego, ochrony gruntów rolnych i leśnych, itp.

Co prawda kodeks cywilny reguluje powszechny obrót nieruchomościami, ale – jak zauważono – ustalenia planu miejscowego ingerują w większym stopniu w sferę korzystania z prawa własności nieruchomości, organizując tereny zabudowane i przeznaczone do zabudowy oraz wiążąc je z potrzebami produkcji rolnej. Jednak dopiero konkretna, zindywidualizowana decyzja administracyjna: pozwolenie na budowę, o warunkach zabudowy, realizuje ustalenia mpzp. Dodać wypada, że ostatnia z nich dlatego realizuje ustalenia mpzp. bowiem wiąże organ architektoniczno–budowlany wydający pozwolenie na budowę. Art. 35 ust. 1 pkt 1 i ust. 3

prawa budowlanego⁶ stanowi, że „przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza:

1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z:

- a) [m.p.z.p.] i wymaganiami ochrony środowiska,
- b) wymaganiami decyzji o warunkach zabudowy [...], [a] W razie stwierdzenia naruszeń w zakresie określonym [powyżej], właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.” Do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 33 ust. 2 pkt 2 pr. bud.). Przepis tego artykułu ma istotne znaczenie (zwłaszcza w warunkach wiejskich) dla jasności sytuacji przede wszystkim posiadaczy nieruchomości. Chodzi bowiem o właściciela i użytkownika wieczystego.⁷

2. Trzeba przypomnieć, że przemiany ustrojowe jakie zaszły 1989 r., spowodowały nie tylko zmiany w Konstytucji z 1952 r., zmianę kodeksu cywilnego nowelą z 1990 r., reaktywację samorządu terytorialnego⁸, ale zaowocowały wejściem w życie nowej ustawy z 7.07.1994 r. o planowaniu przestrzennym, następnie uchylonej obecnie obowiązująca ustawą z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, których regulacje dostosowane zostały do wymogów gospodarki rynkowej, a szczególnej ochronie w procesie planistycznym poddana została własność prywatna. Oczywiście jest, że wpływ instrumentów prawnych realizujących ustalenia planów miejscowych na obrót nieruchomościami dostosowano do nowych warunków gospodarki rynkowej. Zakładając *ex definitione* „sprzężenie zasady wolności gospodarczej z własnością prywatną”, pierwszoplanowe miejsce, w zmienionych warunkach ustrojowych zajmuje własność prywatna będąca fundamentem „społecznej gospodarki rynkowej”. Realizacja ustalonych w planie miejscowym celów publicznych możliwa będzie z wykorzystaniem prawnie dopuszczalnych środków uwzględniających ekonomiczną funkcję prawa własności. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności zależy bowiem od rodzaju własności i jego funkcji. Ustawodawca w przepisach odrębnych ujawnia wielokrotnie swoje wyobrażenie o społeczno-gospodarczym przeznaczeniu nieruchomości.

6 Ustawa z 7 lipca 1994 r., tekst jedn. Dz.U. 2000 r. nr 106, poz. 1126 z późn. zm.

7 Por. T. Kurowska, w: Prawo rolne (pod red. A. Stelmachowskiego), Wydawnictwo LexisNexis, Wydanie 2, Warszawa 2005, s. 241–250.

8 Mocą ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

Wpływ ustaleń mpzp. na obrót nieruchomościami jest ograniczony do:

- a) podziału nieruchomości,
- b) kształtowania ich wartości, a w przypadku konieczności zabezpieczenia nieruchomości dla realizacji celów publicznych,
- c) swobody wyboru kontrahenta, w przypadku zastrzeżenia ustawowego prawa pierwokupu gminy na nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne, oczywiście pod warunkiem, że roszczenie gminy zostanie ujawnione na nieruchomości, dla której prowadzona jest księga wieczysta.

Same plany miejscowe nie określają treści środków ograniczających obrót, lecz wyznaczają przedmiot obrotu: nieruchomość w rozumieniu art. 46 kc. oraz jej kwalifikowane rodzaje, jak np. nieruchomość rolną w rozumieniu art. 46¹ kc.

Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu przestrzennym, jako jeden z podstawowych aktów prawnych gospodarki przestrzeni, określa zasady przeznaczania terenu i sposobu korzystania z nieruchomości. Podjęcie uchwały zatwierdzającej projekt planu miejscowego w ramach przyznania jej tzw. władztwa planistycznego, mocą ustawy została upoważniona do ingerencji w sposób wykonywania prawa własności, nie wyłączając jego ograniczenia. Jak zasadnie podkreśla G. Bieniek „nawet po uchwaleniu planu miejscowego i w jego konsekwencji do odjęcia prawa własności.”⁹ Ustawa określa także zasady i warunki podziału nieruchomości.

Ad a. Zasady podziału nieruchomości określają przepisy Rozdziału 1, Działu III ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami o znaczącym tytule „Wykonywanie, ograniczenia lub pozbawienie praw do nieruchomości”. Nie wdając się w zawilości interpretacyjne pojęcia podziału nieruchomości, najogólniej rzecz biorąc ustawa wyróżnia dwa rodzaje podziału: 1) podział prawny polegający na przeniesieniu przez dotychczasowego właściciela (osobę lub osoby fizyczne i osoby prawne) prawa własności części swojej nieruchomości na rzecz innej osoby oraz 2) podział fizyczny polegający na wydzieleniu z dotychczas istniejącej i oznaczonej jednej działki ewidencyjnej nowo utworzonych dwóch lub więcej działek po dokonaniu pomiarów i nadaniu im nowego oznaczenia wraz z powierzchnią.¹⁰ To rozróżnienie ma zasadnicze znaczenie dla obrotu cywilnoprawnego (powszechnego) i niewątpliwie stanowi ingerencję w sferę tego obrotu. Co do zasady, podział nieruchomości jest dopuszczalny, gdy jest zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a to oznacza, że zgodność dotyczy zarówno przeznaczenia

9 Por. G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 335.

10 Tamże

nieruchomości, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Ponieważ plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) podziału można dokonać wówczas, gdy jest on zgodny z jego częścią tekstową i graficzną. Dokonując interpretacji planu miejscowego (aktu prawa miejscowego) i badając zgodność projektu podziału z ustaleniami planu miejscowego wójt (burmistrz, prezydent miasta) dokonuje wykładni treści normatywnej planu. Powinien zatem skorzystać z wszelkiego rodzaju reguł wykładni prawa (nie tylko gramatycznej), której hołduje orzecznictwo sądów administracyjnych, ale także celowościowej, systemowej, funkcjonalnej i innej.¹¹ Wolą ustawodawcy nastąpiła ingerencja w sferę obrotu powszechnego; zatem konieczne jest wydanie decyzji zatwierdzającej projekt podziału prawnego. *De facto* ustawodawca udziela organowi administracyjnemu (publicznemu) zezwolenia na przeniesienie własności jednej lub kilku działek obok siebie położonych (istniejących i oznaczonych geodezyjnie) na rzecz innego podmiotu. W takiej sytuacji niezbędne będzie uprzednie wydanie postanowienia opiniującego jego zgodność z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 4 i 5 u.g.n.).

Art. 93 ust. 3 u.g.n. wprowadza kolejny warunek zatwierdzenia podziału nieruchomości, stanowiąc wyrażnie: „Podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; (...)”. Dopuszcza on jednak pewne wyjątki przewidziane w art. 93 ust. 3 u.g.n. Ustawodawca precyzuje, co należy rozumieć przez dostęp do drogi publicznej¹².

W świetle zmienionych przepisów art. 93 ust. 3 u.g.n. nowo wydzielone działki gruntu nie muszą bezpośrednio przylegać do drogi publicznej.

Ustawodawca dopuszcza podział nieruchomości także przy braku planu miejscowego, ale na zasadach szczególnych określonych w art. 94 u.g.n. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest zrozumiałe; albowiem nie uchwalenie planu miejscowego dla danego obszaru (gminy lub jej części) nie może ograniczać wykonywania prawa własności. Jak trafnie zauważa doktryna „byłoby to niezgodne z zasadą państwa prawnego, w którym określone nakazy lub zakazy mogą być ustanowione jedynie w aktach normatywnych”¹³

Art. 94 u.g.n., nawiązujący wyrażnie do postanowień ustawy z dnia 23.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonuje rozróż-

11 Por. art. 87 Konstytucji stanowiący wprost „Źródłami powszechnie obowiązującego prawa (...) są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

12 Przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć: 1) wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem odpowiedniej służebności dla wydzielonych nowo utworzonych działek, 2) ustanowienie innych służebności drogowych dla wydzielonych działek, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej, 3) sprzedaż nowo utworzonej działki wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną.

13 G. Bieniek (i inni), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, s. 340.

nienia na: 1) obszary objęte obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego; 2) obszary, dla których gmina podjęła uchwałę o przystąpieniu do opracowania planu miejscowego; 3) obszary, dla których nie uchwalono planu miejscowego. Kierując się powyższymi kryteriami ustawodawca odmiennie kształtuje zasady podziału nieruchomości.

W praktyce najczęściej mamy do czynienia z sytuacją, gdy nie ma obowiązku uchwalenia planu miejscowego, a jednocześnie gmina nie podjęła uchwały o przystąpieniu do uchwalenia planu.¹⁴ W takiej sytuacji podział nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z przepisami odrębnymi, jeżeli przed dniem złożenia wniosku o podział została wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli przed dniem złożenia wniosku o podział była wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu obowiązująca w dniu złożenia wniosku, jeżeli jest zgodny z warunkami określonymi w tej decyzji. Przepisami odrębnymi (poza przepisami prawa materialnego rzędu ustawy) są także akty prawa miejscowego stanowione przez organy administracji rządowej (np. rozporządzenia wojewody), a także akty normatywne powszechnie obowiązujące, które mogą wpływać na dopuszczalność podziału np., strefy ochronne, ujęcia wód itd. Zatem jeżeli przepisy odrębne nie pozostają w sprzeczności z projektem podziału, dopuszczalne jest zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości. W takiej sytuacji wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest zatwierdzić projekt podziału. Stąd należy wyprowadzić wniosek, że organy administracji publicznej działają wyłącznie na podstawie przepisów prawa, a skoro ich brak o podziale nieruchomości decyduje sam właściciel nieruchomości.

Bardziej skomplikowana sytuacja – z punktu widzenia możliwości wykonywania uprawnień właściciela nieruchomości – występuje w przypadku, gdy nieruchomość położona jest na obszarze objętym obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego (art. 94 ust. 3 u.g.n.) lub na obszarze, dla którego gmina podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (art. 94 ust. 2 u.g.n.). Skutkiem przyjętych rozwiązań w obu przypadkach następuje ograniczenie w czasie uprawnień właściciela nieruchomości w przedmiocie zatwierdzenia podziału. Postępowanie administracyjne w pierwszym przypadku zawiesza się do czasu uchwalenia planu miejscowego, a w drugim przypadku na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy.

W konsekwencji ograniczeniu ulega także możliwość swobodnego obrotu (rozporządzenia) nieruchomościami, które powstałyby po zatwierdzeniu podziału.

W podsumowaniu tej części rozważań nie sposób nie przypomnieć o szczególnej regulacji dotyczącej podziału nieruchomości rolnych i leśnych. Co do

14 Aktualnie ponad 70% gmin w Polsce nie opracowało planów miejscowych.

zasady przepisy o podziale nieruchomości nie mają zastosowania do takich nieruchomości, które w planach miejscowych zostały przeznaczone na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg nie będących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. W aktualnym stanie prawnym¹⁵ oznacza to, że ustawodawca nie objął reglamentacją nieruchomości rolnych i leśnych. Właściciel takich nieruchomości może dokonywać podziału w drodze czynności materialno-technicznej według własnego uznania. Ustawodawca wprowadził jednak zakaz podziału gruntów rolnych i leśnych na działki mniejsze niż 0,3 ha. Z dwoma wyjątkami jest on dopuszczalny w celu: 1) powiększenia sąsiedniej nieruchomości; 2) regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami. (art. 93 ust. 2a u.g.n.). Zauważyć wypada, że podział nieruchomości rolnej lub leśnej nie ma jakiegokolwiek wpływu na sposób jej zagospodarowania określony w planie miejscowym.¹⁶

Ad b. Wartość nieruchomości, jako kategoria ekonomiczna, jest „związana” z jej przeznaczeniem w planie miejscowym i wpływa na cenę nieruchomości (jej wysokość) ustalaną w konkretnej transakcji. Wpływa ona także na wybór środka ochrony uprawnień właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, który poniósł szkodę (lub doznał przysporzenia) wskutek uchwalenia (zmiany) planu miejscowego.

Art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wprowadza dwa prawne środki ochrony uprawnień właścicielskich w przypadku zmiany przeznaczenia gruntów w związku z uchwaleniem (lub zmianą) planu miejscowego, jeśli korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Przybierają one postać typowych roszczeń cywilnoprawnych, które stanowią samodzielną podstawę prawną w ich dochodzeniu. Będą to roszczenia o: 1) odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, 2) wykup nieruchomości lub jej części. Ustawodawca dopuszcza też zamianę nieruchomości, ale tylko w sytuacji, gdy gmina zaoferuje – w ramach odszkodowania – nieruchomość zamienną (art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p.). Jeśli właściciel nieruchomości nie skorzysta z powyższych środków ochrony swoich uprawnień przysługuje mu roszczenie o odszkodowanie z tytułu spadku wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.). Także na właściciela nieruchomości ustawa nakłada obowiązek uiszczenia jednorazowej opłaty planistycznej w przypadku, gdy wskutek podjęcia uchwały zatwierdzającej plan miejscowy (lub jego zmianę)

15 Wprowadzony nowelą z dnia 28.11.2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz.1492 ze zm.

16 Na takim stanowisku stoi NSA, które zajęło w wyroku z dnia 4.10.1999 r., IV S.A. 468/96, niepublikowany.

nastąpił wzrost wartości jego nieruchomości. Zobowiązanie to przyjmuje postać *quasi*-roszczenia majątkowego gminy skutecznego wobec właściciela nieruchomości z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, którego można skutecznie dochodzić w przypadku, gdy właściciel sprzeda tę nieruchomość.¹⁷

Ad c. Z istoty prawa pierwokupu wynika, że uprawnionemu nie przysługuje uprawnienie do domagania się, aby właściciel przeniósł na niego własność nieruchomości. Uprawnienie bowiem ogranicza się tylko do sytuacji, gdy właściciel zawarł umowę sprzedaży z osobą trzecią. Obok umownego prawa pierwokupu źródłem prawa pierwokupu są nie tylko przepisy kodeksu cywilnego, ale i ustawy szczególne. Zastrzeżenie ustawowego prawa pierwokupu na rzecz gminy w art. 109 ust. 1 u.g.n. pozwala gminie na realizację jej podstawowych zadań w zakresie gospodarki nieruchomościami położonymi na terenie gminy. Szczególne znaczenie posiada pierwokup gminy w przypadku, gdy nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położone są na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne, a w braku planu miejscowego dla nieruchomości, dla której została wydana decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego na podstawie przepisów ustawy z dnia 23.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 109 ust. 1 pkt 3 u.g.n. pozwala gminie na nabycie w przypadku sprzedaży zarówno nieruchomości zabudowanej jak i niezabudowanej. Ich nabycie następuje w celu realizacji celów publicznych w rozumieniu art. 6 u.g.n. i będzie możliwe tylko wówczas, gdy roszczenie gminy z tytułu prawa pierwokupu zostało ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości. Ustawodawca, rozszerzając zakres tego prawa także na nieruchomości zabudowane, kierował się ustawowym obowiązkiem gminy – działania dla dobra ogółu społeczności lokalnej. Analogicznym celem kierował się ustawodawca, ustanawiając pierwokup gminy w przypadku sprzedaży położonych w granicach administracyjnych miast: lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych¹⁸

W podsumowaniu tych rozważań nasuwa się kilka istotnych wniosków:

1. Dążenie gminy do określenia przeznaczenia i sposobów zagospodarowania terenów położonych w jej granicach administracyjnych jest naturalną konsekwencją przyznanych jej kompetencji, które są jednak ograniczone: z jednej strony – zakresem decentralizacji uprawnień gminy w zakresie zabudowy, a z drugiej strony – nie dającą się przewidzieć w przyszłości wartością nieruchomości.

17 Bliżej na ten temat T. Kurowska: (w:)Prawo rolne, s. 251–252, a także E. Janeczek, Renta planistyczna na tle art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. „Rejent” 2001, nr 1, s. 59–65.

18 Art. 4a ustawy z dnia 28.09.1991 r. o lasach. Tekst jednolity Dz.U z 2005 r. Nr 45, poz. 435).

2. Plan miejscowy stanowi dokument (akt prawa miejscowego), który „zarządza” przestrzenią w gminie, zwłaszcza w aspekcie urbanistycznym oraz kształtuje sposób korzystania z nieruchomości przez każdego właściciela, użytkownika wieczystego, posiadacza samoistnego.
3. Plan miejscowy zawiera także zapisy zabezpieczające konieczność realizacji celów publicznych, które mogą ingerować w sferę rozporządzania nieruchomościami.
4. Wydaje się, że możemy wyodrębnić dwa ograniczenia dotyczące swobodnego wyboru gminy w zakresie zagospodarowania przestrzeni, a mianowicie: pierwsze wypływa z obowiązku wprowadzenia przedsięwzięć rządowych zawartych w planach wojewódzkich i innych (np. branżowych) do planu miejscowego; drugie – z samodzielnie dokonanych wyborów gminy, dokonanych w uchwalonym przez radę gminy planie miejscowym mającym statut aktu powszechnie obowiązującego. Zatem zapisy planu miejscowego pełnią rolę „stróża” dokonywanych przez jej organy wyborów (podejmowanych decyzji) w zakresie gospodarowania przestrzenią oraz sposobów jej zagospodarowania.