

## prof. dr hab. Małgorzata Masternak-Kubiak

Autorka jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0395-3128>).

# Granice ingerencji władztwa planistycznego gminy w prawo własności na gruncie standardów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, własność, interes publiczny, proporcjonalność

W ramach władztwa planistycznego gmina ma prawo do takiego urządzenia przestrzeni, które uwzględnia interes publiczny, co może prowadzić do ingerencji w prawo własności. Prawo własności nie ma jednak charakteru absolutnego. Materialne granice ingerencji gminy w prawo własności w postępowaniu dotyczącym planowania i zagospodarowania przestrzennego wyznaczają także postanowienia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>1</sup> i ukształtowane na jego podstawie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Orzecznictwo strasburskie przyjmuje, że władze krajowe dysponują dużą swobodą w zakresie planowania przestrzennego i cieszą się szerokim marginesem uznania. Akcentuje przy tym konieczność zachowania „sprawiedliwej równowagi” pomiędzy wymogami powszechnego interesu społeczności lokalnej a warunkami ochrony podstawowych praw jednostki. W artykule omówiono zagadnienie wpływu standardów w zakresie ochrony prawa własności wynikających z europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>2</sup> na zakres władztwa planistycznego gminy.

### 1. Istota władztwa planistycznego gminy

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup> kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. **Gmina – w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego – może przeznaczać określone tereny na realizację przyjętych przez nią celów służących m.in. rozwojowi gospodarczemu czy ochronie**

**określonych terenów przed zainwestowaniem<sup>4</sup>.** Władztwo planistyczne gminy oznacza zatem przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu w drodze aktu prawnego wiążącego (aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu – w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu)<sup>5</sup>. Jest to ustawowe upoważnienie organów gminy do określania w sposób jednoznaczny i władczy przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy oraz określenia zasad ich zagospodarowania, niezależnie od tego, do kogo te grunty należą, i niezależnie od woli władających tymi gruntami<sup>6</sup>.

1 Protokół nr 1 i nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu 20.03.1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu 16.09.1963 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 ze zm.) – dalej Protokół nr 1 do Konwencji.

2 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

3 Dz.U. z 2022 r. poz. 503.

4 Zob. wyrok NSA z 18.10.2007 r., II OSK 1191/07, LEX nr 400451.

5 Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 2003, s. 90; Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 28.

6 M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002, s. 20.

Granice władztwa planistycznego wyznaczone są „trzema determinantami: (1) normą kompetencyjną kreującą władcze kompetencje planistyczne; (2) normami zadaniowymi adresowanymi do gminy i jej organów, określającymi zadania w zakresie planowania przestrzennego, a więc określającymi sposób korzystania z władztwa; a także (3) publicznymi prawami podmiotowymi jednostek, w tym w szczególności prawem zabudowy stanowiącym emanację prawa własności”<sup>7</sup>.

Władztwo gminy nie ma charakteru pełnego – niczym nieograniczonego prawa. Granicami tego władztwa są konstytucyjne i ustawowo chronione prawa, w tym przede wszystkim prawo własności<sup>8</sup>. Gmina musi mieć na uwadze, że wprowadzone ograniczenia prawa własności muszą być konieczne ze względu na wartości wyżej cenione, np. potrzeba interesu publicznego. Ingerencja w sferę prawa własności powinna pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej<sup>9</sup>.

## 2. Przedmiot ochrony w świetle brzmienia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji

Zastosowanie przez gminę instytucji prawnych służących zapewnieniu ładu przestrzennego niejednokrotnie prowadzi do naruszenia praw właścicieli. Ingerencja w prawo własności może nastąpić jedynie w uzasadnionych koniecznościach przypadkach. Materialne granice ingerencji gminy w prawo własności w postępowaniu dotyczącym planowania i zagospodarowania przestrzennego wyznacza bezpośrednio ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Definiując te granice, trzeba także uwzględnić kryteria dopuszczalności ograniczenia prawa własności wynikające zarówno z przepisów art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji<sup>10</sup>, jak i z postanowień art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego”. W tym przepisie na określenie przedmiotu ochrony użyto dwóch pojęć: „mienie” (prawo do poszanowania mienia) oraz „własność” (odnośnie warunków jej pozbawiania oraz w zakresie określenia przesłanek regulacji „sposobu korzystania z własności”).

W orzecznictwie ETPC, pojęcie „prawo własności” ma charakter autonomiczny i nie jest równoznaczne z pojęciami krajowymi, w szczególności konstruowanymi przez prawo cywilne<sup>11</sup>. Trybunał przyjmuje, że na treść art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji składają się trzy podstawowe zasady: poszanowania

mienia, dopuszczalności pozbawienia własności oraz kontroli korzystania z własności<sup>12</sup>.

Zasady druga i trzecia stanowią odstępstwo od zasady pierwszej. Zasada poszanowania własności ma o tyle priorytet, że jeśli trudno jest przypisać zastosowany środek do kategorii dopuszczalności pozbawienia własności lub dopuszczalności kontroli korzystania z własności, to należy uznać, że doszło do naruszenia zasady poszanowania mienia. Zasada dopuszczalności pozbawienia własności powinna *prima facie* odnosić się do wszystkich uprawnień właścicielskich: prawa do posiadania, prawa do rozporządzania i prawa do korzystania i czerpania pożytków. Z tego punktu widzenia pozbawienie własności następuje dopiero, gdy właściciel jest pozbawiony kumulatywnie całości uprawnień właścicielskich składających się na klasyczną triadę uprawnień właścicielskich. Jednak zarówno art. 1 Protokołu do Konwencji, jak i orzecznictwo ETPC zróżnicowało skutki ingerencji władczej w każde z uprawnień właścicielskich, nie traktując naruszenia posiadania właściciela jako pozbawienia własności i dopuszczając kontrolowanie własności, nawet jeśli w praktyce oznacza to pozbawienie możliwości korzystania z rzeczy i czerpania pożytków<sup>13</sup>.

W orzecznictwie ETPC odniesiono się do kwestii wzajemnej relacji pomiędzy tymi zasadami. W wyroku w sprawie Sporong i Lönnroth przeciwko Szwecji<sup>14</sup>, a także w późniejszych rozstrzygnięciach, ETPC przyjął, że zasady składające się na treść art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, tj. ogólnie ujęte prawo do poszanowania mienia, zakaz całkowitego pozbawiania prawa własności podlegający ograniczeniom motywowanym interesem publicznym, a także przyznanie państwu kompetencji do regulowania sposobu korzystania z własności, podlegają szczególnym ograniczeniom i warunkom. W świetle art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji naruszeniem może być nie tylko całkowite pozbawienie prawa własności, ale także ograniczenie jego wykonywania polegające na niemożności zagospodarowania nieruchomości przez właściciela zgodnie z jego wolą<sup>15</sup>.

Szczególną rolę przy rozstrzyganiu, czy zostało naruszone prawo chronione Konwencją, pełni klauzula „zgodności z prawem”. Z brzmienia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji wynika, że pozbawienie własności może nastąpić na warunkach określonych w ustawie, co oznacza, że jako podstawę dla tego rodzaju ingerencji państwo może stosować tylko „ustawy”. Należy przy tym podkreślić, że nie jest konieczna ustawa w znaczeniu formalnym. Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjmuje, że ingerencja musi mieć wyraźną podstawę w akcie prawa krajowego o charakterze generalnym<sup>16</sup>.

12 C. Mik, *Prawo...*, s. 30–31.

13 Zob. P. Lewandowski, *Zasada „sprawiedliwej równowagi (fair balance)”*. Glosa do wyroku ETPC z dnia 19 czerwca 2006 r., 35014/97, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2010/1, s. 183.

14 Wyrok ETPC z 23.09.1982 r., sprawy połączone 7151/75 i 7152/75, Sporong i Lönnroth przeciwko Szwecji, LEX nr 80830.

15 Zob. D. Sześciło, *Glosa do wyroku ETPC z dnia 23 września 1982 r., 7151/75 i 7152/75*, „Samorząd Terytorialny” 2008/7–8, s. 153–155; S. Jarosz-Zukowska, *Własność w okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wrocław 2016, s. 33–34.

16 Zob. wyrok ETPC z 25.03.1983 r., sprawy połączone 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, Silver i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, HUDOC. W wyroku z 4.06.2008 r., II OSK 1883/07, LEX nr 490131, NSA uznał, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym upoważnia do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których gminy ustalają przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, w konsekwencji ograniczając sposób wykonywania prawa własności.

7 J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014/4, s. 24.

8 Zob. wyrok NSA z 6.03.2018 r., II OSK 1189/16, LEX nr 2499744.

9 Zob. wyrok NSA z 13.02.2020 r., II OSK 26/19, LEX nr 3019858.

10 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja.

11 Zob. C. Mik, *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993/5, s. 27.

Trybunał systematycznie zwraca uwagę, że zwrot „przewidziana przez prawo” nie tylko wymaga, aby zarzucona ingerencja miała podstawę w prawie krajowym, ale również wskazuje na znaczenie jego jakości. Musi ono bowiem być dostępne dla osoby, którego dotyczy, a jego skutki przewidywalne. Interpretacja i stosowanie prawa krajowego należy w pierwszej kolejności do władz krajowych, w szczególności sądów<sup>17</sup>.

Na gruncie EKPC zasadniczo pozbawienie własności jest zakazane, chyba że wymaga tego wyjątkowo obiektywnie istniejący interes publiczny. Zgodnie z brzmieniem art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji pozbawienie własności wymaga wykazania interesu publicznego, a uregulowanie korzystania z własności „musi pozostawać w zgodzie z interesem ogółu”. Władze publiczne upoważnione są do stosowania środków regulowania korzystania z własności, a warunkiem dopuszczalności ich działania jest „interes ogółu”. W przypadku kontroli korzystania z własności „interes ogółu jest określany subiektywnie z punktu widzenia państwa, posiadającego zasadniczo swobodę określenia, czy dany środek ingerencji służy jego realizacji”<sup>18</sup>. Trybunał przyjmuje, że władze krajowe dzięki znajomości swoich społeczeństw i ich potrzeb co do zasady są lepiej przygotowane niż sędzia międzynarodowy do oceny tego, co leży w interesie publicznym<sup>19</sup>. Szeroki margines oceny państwa w zakresie określenia interesu publicznego wynika z ograniczonej funkcji ETPC zapewnienia przestrzegania standardów ochrony wolności i praw gwarantowanych w Konwencji i protokołach dodatkowych.

Podstawową regułą kolizyjną w sprawach dotyczących ingerencji we własność jest wymóg właściwej (sprawiedliwej) równowagi. Na zasadę sprawiedliwej równowagi składa się wymóg zachowania rzetelnej równowagi między ochroną prawa własności a potrzebami wspólnoty oraz wymóg istnienia racjonalnego związku pomiędzy środkiem pozbawiającym własności a celem, do realizacji którego dąży państwo<sup>20</sup>. Według Trybunału wszelka ingerencja w korzystanie z prawa własności musi zachowywać rozsądne proporcje między podejmowanymi działaniami a założonym celem. Wymóg proporcjonalności zostaje naruszony, gdy dochodzi do nałożenia na dany podmiot indywidualnych i nadmiernych obciążeń (*individual and excessive burden*)<sup>21</sup>. W wyroku w sprawie Maksymenko i Gerasymenko przeciwko Ukrainie<sup>22</sup> ETPC zauważył, że: „Nawet zgodny z prawem i przeprowadzony w interesie publicznym, środek ingerujący w prawo do poszanowania mienia musi zawsze zachowywać «sprawiedliwą równowagę» pomiędzy

wymogami powszechnego interesu społeczeństwa a warunkami ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany, przez każdy środek pozbawiający daną osobę jej mienia”.

### 3. Zakres ingerencji władztwa planistycznego w prawo własności w świetle standardów orzeczniczych ETPC

Ustalenie przeznaczenia terenów oraz zasad ich zagospodarowania, jak również realizacja znaczących inwestycji infrastrukturalnych wymaga często wyważenia potrzeb interesu publicznego z obowiązkiem uwzględnienia interesu prywatnego. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym interes publiczny stanowi wyznacznik granic ingerencji w prawo własności. W swoich rozważaniach ETPC zajmował się także identyfikacją interesu publicznego uzasadniającą przyjęcie środków prawnych ograniczających możliwości korzystania z nieruchomości. Zazaczył przy tym, że w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego państwa strony Konwencji i protokołów dodatkowych korzystają z szerokiego marginesu swobody. Rola Trybunału sprowadza się natomiast do stwierdzenia, czy środki użyte w celu realizacji założeń polityki przestrzennej nie naruszają koniecznej równowagi między potrzebami interesu publicznego a interesem podmiotów prywatnych. Orzecznictwo skupia się zatem na najbardziej rażących przypadkach naruszenia prawa własności wywołanych stosowaniem aktów planowania przestrzennego<sup>23</sup>.

W wyroku w sprawie Phocas przeciwko Francji<sup>24</sup> Trybunał zauważył, że kategorią interesu ogólnego (powszechnego) jest także konieczność wdrażania planów zagospodarowania przestrzennego. Podkreślił, że organy władzy publicznej mają w sferze planowania przestrzennego pewien margines swobody, dający możliwość realizacji założonej polityki przestrzennej. Nie jest to jednak nigdy swoboda pełna i zawsze konieczne jest zbudowanie właściwej równowagi między wymaganiami interesu powszechnego i prawami indywidualnych właścicieli<sup>25</sup>. Nadto posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej. Trybunał wyjaśnił, że to wyważenie interesu publicznego i prywatnego musi dotyczyć tej kwestii, czy właściciel mógł się spodziewać narzucenia określonego sposobu korzystania z nieruchomości, czy też wprowadzenia restrykcji<sup>26</sup>. W wyroku w sprawie Matczyński przeciwko Polsce<sup>27</sup> ETPC stwierdził, że każda ingerencja w prawo własności, bez względu na zasadę, która znajduje do niej zastosowanie, może zostać uzasadniona wówczas, gdy służy uprawnionemu

17 Zob. E. Łętowska, *Własność jako prawo jednostki w świetle Konstytucji i Konwencji Europejskiej* [w:] *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów*, z. 4, red. E. Łąbecka, Warszawa 1998, s. 101; S. Jarosz-Zukowska, *Własność...*, s. 59.

18 S. Jarosz-Zukowska, *Własność...*, s. 62.

19 W wyroku z 21.02.1986 r., 8793/79, James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, LEX nr 81009, Trybunał zwrócił uwagę, że: „Przejęcie własności, związane z realizowaniem polityki «sprawiedliwości społecznej» w danej społeczności może być uznane za działanie «w interesie powszechnym». Zwłaszcza sprawiedliwość/słusność (*fairness*) systemu prawa zobowiązań i własności prywatnej stanowi przedmiot zainteresowania społecznego i w związku z tym środki prawne wprowadzane po to, by taką sprawiedliwość zapewnić, mogą być uznane za będące «w interesie powszechnym», nawet jeśli są one związane z przymusowym przeniesieniem własności z jednej osoby prywatnej na inną”.

20 S. Jarosz-Zukowska, *Własność...*, s. 68.

21 Por. wyrok 8793/79, James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

22 Wyrok ETPC z 16.05.2013 r., 49317/07, Maksymenko i Gerasymenko przeciwko Ukrainie, LEX nr 1314324.

23 Zob. wyroki ETPC: z 25.09.1996 r., 20348/92, Buckley przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, HUDOC; z 27.04.2004 r., 62543/00, Gorraiz Lizarraga i inni przeciwko Hiszpanii, HUDOC; z 23.10.2013 r., 30633/11, Lay Lay Company Limited przeciwko Malcie, HUDOC.

24 Wyrok ETPC z 23.04.1996 r., 17869/91, Phocas przeciwko Francji, HUDOC.

25 Zob. I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009/1–2, s. 84–85; D. Sześciło, *Glosa...*, s. 155–156.

26 Zob. wyrok ETPC z 18.02.1991 r., 12033/86, Fredin przeciwko Szwecji, LEX nr 81122.

27 Wyrok ETPC z 15.12.2015 r., 32794/07, Matczyński przeciwko Polsce, LEX nr 1936311.

publicznemu (lub powszechnemu) interesowi. W ocenie Trybunału przedmiotowa ingerencja realizowała uprawniony cel i była w interesie powszechnym, a mianowicie w interesie wspierania ochrony środowiska poprzez tworzenie obszarów szczególnie chronionych. Zachowano sprawiedliwą równowagę pomiędzy ochroną mienia skarżącego a wymogami interesu powszechnego.

W orzecznictwie strasburskim utrwaliło się stanowisko, że koniecznym elementem zapewnienia sprawiedliwej równowagi w ramach testu proporcjonalności ingerencji jest odszkodowanie. Warunki odszkodowania wedle właściwego prawa są związane z oceną, czy kwestionowany środek respektuje zasadę równowagi i czy nie powoduje nadmiernego obciążenia skarżących. W związku z tym Trybunał uznał już, że zabranie własności bez zapłaty kwoty będącej w rozsądnym związku z jej wartością stanowiłoby zwykle nieproporcjonalnie dużą ingerencję, a całkowity brak odszkodowania mógłby zostać uznany za usprawiedliwiony na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Uprawniony cel „w interesie powszechnym” – taki jak cele, które mają środki podejmowane w ramach reform gospodarczych lub środki przeznaczone dla osiągnięcia większej sprawiedliwości społecznej – może stanowić uzasadnienie mniejszego od pełnej wartości rynkowej zwrotu<sup>28</sup>. Na ten aspekt zwrócił też uwagę w powołanym wyroku w sprawie Sporong i Lönnroth przeciwko Szwecji, przyjmując, że przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego prywatnej nieruchomości pod inwestycję celu publicznego prowadzi do nadmiernej ingerencji w prawo własności gwarantowane w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, jeżeli nie wiąże się z nim możliwość uzyskania przez właściciela odpowiedniego odszkodowania lub skrócenia okresu obowiązywania ograniczeń w korzystaniu z prawa własności.

Za naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji ETPC uznał tzw. zamrożenie możliwości zagospodarowania terenu z powodu przeznaczenia go na realizację celów publicznych, a następnie, po kilkunastu latach, rezygnację z takiego sposobu zagospodarowania. Natomiast nie dopatrył się naruszenia ww. postanowień Konwencji w sytuacji, gdy przeznaczając tereny na realizację celów publicznych, właściwy organ zaproponował odpłatne zbycie nieruchomości na rzecz państwa za cenę ustaloną na drodze sądowej, a właściciel z propozycji nie skorzystał.

W wyrokach Skibiński przeciwko Polsce<sup>29</sup>, Rosiński przeciwko Polsce<sup>30</sup>, Skrzyński przeciwko Polsce<sup>31</sup>, Pietrzak przeciwko Polsce<sup>32</sup>, Buczkiewicz przeciwko Polsce<sup>33</sup> ETPC stwierdził ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości na skutek zarezerwowania ich pod inwestycje publiczne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przewidywane

inwestycje drogowe nie były przez wiele lat realizowane, a skarżący nie mogli korzystać ze swoich nieruchomości według swojej woli, nie uzyskując ochrony swoich praw w drodze administracyjnej i sądowniczej. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał za niedopuszczalne pozostawianie właścicieli w długoletniej niepewności co do ostatecznego przeznaczenia ich nieruchomości. Ustalił bezprawność wieloletniego uchylania się od realizacji planu zagospodarowania przestrzennego, przyznając właścicielom w tych sytuacjach prawo do odszkodowania za rezerwację gruntu. W konsekwencji uznał, że Polska dopuściła się naruszenia równowagi między potrzebą realizacji interesu publicznego a obowiązkiem poszanowania praw jednostki, ponieważ doszło do nałożenia na skarżących nadmiernych, indywidualnych obciążeń<sup>34</sup>.

W wyroku Tarnawczyk przeciwko Polsce<sup>35</sup> Trybunał stwierdził, że skarżąca została pozbawiona prawa do odszkodowania z tytułu ograniczenia wynikającego z postępowania wszczętego w związku z planowanym wywłaszczeniem jej mienia i uznał, że została naruszona właściwa równowaga między wymaganiami interesu publicznego a koniecznością ochrony praw skarżącej.

W wyroku Bugajny i inni przeciwko Polsce<sup>36</sup> Trybunał uznał, że zasadę proporcjonalności (wymóg sprawiedliwej równowagi) naruszało przerzucenie na właścicieli ciężaru budowy i utrzymania dróg zaspokajających potrzeby ogółu mieszkańców, wyłącznie dlatego, że w decyzji w przedmiocie podziału nieruchomości nie można było wydzielić działek gruntu pod drogi publiczne, bo plan zagospodarowania przestrzennego ich nie przewidywał. Podobnie w sprawie Skibiński przeciwko Polsce Trybunał uznał, że zasadę proporcjonalności naruszono przez to, że władze utrzymywały długostrwale stan ingerencji bez żadnej rekompensaty<sup>37</sup>.

W ostatnim czasie w orzecznictwie strasburskim zwraca się uwagę na obowiązki pozytywne państwa w zakresie przestrzegania praw gwarantowanych Konwencją i jej protokołami dodatkowymi. Zasadniczo wyróżnia się trzy kategorie obowiązków pozytywnych. Pierwsza polega na stworzeniu właściwych ram prawnych i faktycznych umożliwiających korzystanie z praw i wolności gwarantowanych w Konwencji; druga to obowiązki państw wobec obiektywnych zagrożeń; trzecią kategorię stanowią obowiązki proceduralne, które wyrażają się w zobowiązaniu państwa do przeprowadzenia odpowiedniego postępowania w celu zbadania ingerencji w prawa gwarantowane Konwencją<sup>38</sup>. Z pozytywnych obowiązków państwa wynika nakaz stworzenia takiego systemu prawnego, który gwarantuje wykonalność prawa własności oraz jego skuteczną ochronę<sup>39</sup>. Ponadto

28 Zob. np. wyroki ETPC: z 23.11.2000 r., 25701/94, Były Król Grecji i inni przeciwko Grecji, HUDOC; z 8.07.1986 r., 9006/80, Lithgow i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, HUDOC; 8793/79, James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu. Zob. też Ł. Duda, J. Kociubiński, *Realizacja ochrony własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na podstawie orzeczenia Lithgow i inni* [w:] *Własność – idea, instytucje, ochrona*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, „Studia Erasmitiana Wratislaviensia” 2009/3, s. 239–240; S. Jarosz-Zukowska, *Własność...*, s. 74–77; A. Wilk-Ilewicz, *Omówienie do wyroku ETPC z dnia 9 lutego 2017 r.*, 26128/08, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017/2, s. 118–119.

29 Wyrok ETPC z 14.11.2006 r., 52589/99, Skibiński przeciwko Polsce, HUDOC.

30 Wyrok ETPC z 17.07.2007 r., 17373/02, Rosiński przeciwko Polsce, HUDOC.

31 Wyrok ETPC z 6.09.2007 r., 38672/02, Skrzyński przeciwko Polsce, HUDOC.

32 Wyrok ETPC z 8.01.2008 r., 38185/02, Pietrzak przeciwko Polsce, HUDOC.

33 Wyrok ETPC z 26.02.2008 r., 10446/03, Buczkiewicz przeciwko Polsce, HUDOC.

34 Zob. wyrok SN z 27.03.2014 r., III CSK 161/13, OSNC 2015/4, poz. 45; wyrok TK z 18.12.2014 r., K 50/13, OTK-A 2014/11, poz. 121; D. Sześciło, *Wyroki ETPCz w sprawach: Skibiński przeciwko Polsce z 14 listopada 2006 r., Rosiński przeciwko Polsce z 17 lipca 2007 r. i Skrzyński przeciwko Polsce z 6 września 2007 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2008/1–2, s. 155.

35 Wyrok ETPC z 7.12.2010 r., 27480/02, Tarnawczyk przeciwko Polsce, HUDOC.

36 Wyrok ETPC z 6.11.2007 r., 22531/05, Bugajny i inni przeciwko Polsce, HUDOC.

37 Zob. J. Chlebny, *Ochrona własności w sprawach administracyjnych na podstawie EKPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008/9, s. 41–42; A. Wilk, *Naruszenie prawa do poszanowania mienia – sprawa Bugajny przeciwko Polsce*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008/2, s. 93.

38 Po raz pierwszy ETPC sformułował pozytywny obowiązek ochrony wynikający z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji w wyroku z 30.11.2004 r., 48939/99, Öneriyildiz przeciwko Turcji, HUDOC. Zob. J. Chlebny, *Ochrona...*, s. 39; S. Jarosz-Zukowska, *Własność...*, s. 86–89.

39 Zob. E.H. Morawska, *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2016, s. 331–332.

państwo musi stworzyć procedury sądowe zawierające konieczne gwarancje i umożliwiające skuteczne i rzetelne rozpatrzenie każdego sporu. W sprawie Tarnawczyk przeciwko Polsce Trybunał przypominał, że rzeczywiste, skuteczne wykonywanie prawa chronionego przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji nie zależy tylko od obowiązku państwa, które nie powinno interweniować w tej sferze, ale może stać się podstawą pozytywnych obowiązków. „Takie pozytywne obowiązki mogą pociągać za sobą zastosowanie środków niezbędnych do ochrony prawa własności. Oznacza to w szczególności, że państwa są zobowiązane do zapewnienia sądowych mechanizmów rozstrzygania sporów majątkowych i zapewnienia zgodności tych mechanizmów z proceduralnymi i materialnymi gwarancjami zawartymi w Konwencji. Zasada ta powinna być stosowana z największą starannością w przypadku, gdy państwo jest w sporze z jednostką. W związku z tym poważne braki w zakresie takich mechanizmów mogą stanowić zarzut na podstawie art. 1 Protokołu nr 1”<sup>40</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Kształtujące się przez lata orzecznictwo strasburskie wpłynęło na rozumienie pojęcia własności w prawie krajowym. Przyjęło, że władze krajowe dysponują dużą swobodą w zakresie planowania przestrzennego i cieszą się szerokim marginesem uznania. Akcentuje przy tym konieczność zachowania „sprawiedliwej równowagi” pomiędzy wymogami powszechnego interesu społeczeństwa lokalnego a warunkami ochrony podstawowych praw jednostki.

Orzecznictwo strasburskie oddziałuje na judykaturę krajową. Sądy administracyjne od lat prowadzą dialog orzeczniczy z ETPC polegający na uwzględnianiu tez wynikających z orzecznictwa strasburskiego. Niejednokrotnie opierały się na standardach wypracowanych przez ETPC, zwłaszcza w kwestii nieproporcjonalności władczej ingerencji organu planistycznego, wyrażającej się w braku właściwego wyważenia kolidujących wartości i naruszenia przez to wymogu sprawiedliwej równowagi między ochroną prawa własności a potrzebami wspólnoty.

#### Bibliografia / References

- Chlebny J., *Ochrona własności w sprawach administracyjnych na podstawie EKPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008/9.  
 Chojnacka I., *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009/1–2.  
 Duda Ł., Kociubiński J., *Realizacja ochrony własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na podstawie orzeczenia Lithgow i inni* [w:] *Własność – idea, instytucje, ochrona*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2009/3.  
 Jarosz-Żukowska S., *Własność w okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wrocław 2016.  
 Lewandowski P., *Zasada „sprawiedliwej równowagi (fair balance)”*. Glosa do wyroku ETPC z dnia 19 czerwca 2006 r., 35014/97, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2010/1.  
 Łętowska E., *Własność jako prawo jednostki w świetle Konstytucji i Konwencji Europejskiej* [w:] *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów*, z. 4, red. E. Łabęcka, Warszawa 1998.

40 A. Wilk-Ilewicz, *Omówienie do wyroku ETPCz z dnia 7 grudnia 2010 r.*, 27480/02, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011/3, s. 111.

Mik C., *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993/5.

Morawska E.H., *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2016.

Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013.

Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 2003.

Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014/4.

Sześciło D., *Glosa do wyroku ETPC z dnia 23 września 1982 r.*, 7151/75 i 7152/75, „Samorząd Terytorialny” 2008/7–8.

Sześciło D., *Wyroki ETPCz w sprawach: Skibiński przeciwko Polsce z 14 listopada 2006 r., Rosiński przeciwko Polsce z 17 lipca 2007 r. i Skrzyński przeciwko Polsce z 6 września 2007 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2008/1–2.

Szewczyk M. [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002.

Wilk A., *Naruszenie prawa do poszanowania mienia – sprawa Bugajny przeciwko Polsce*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008/2.

Wilk-Ilewicz A., *Omówienie do wyroku ETPC z dnia 9 lutego 2017 r.*, 26128/08, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017/2.

Wilk-Ilewicz A., *Omówienie do wyroku ETPCz z dnia 7 grudnia 2010 r.*, 27480/02, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011/3.

#### Abstract

prof. dr hab. Małgorzata Masternak-Kubiak

The author is a member of research and teaching staff of the Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Administration and Economics, University of Wrocław, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0395-3128>).

#### Limits of Interference of a Municipality's Planning Control with the Right of Ownership Against the Background of Standards of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

**Keywords:** spatial planning, ownership, public interest, proportionality

As part of planning control, the municipality has the right to arrange the space in a manner that takes into account public interest, which may lead to interference with the right of ownership. Ownership, however, is not absolute right. The substantive law limits of a municipality's interference with the right of ownership in the course proceedings concerning planning and spatial development are also determined by the provisions of Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and case law of the European Court of Human Rights based on it. Strasbourg case law recognizes that the national authorities enjoy a great deal of discretion in terms of spatial planning and enjoy a wide margin of appreciation. At the same time, it emphasizes the need to maintain a 'fair balance' between the requirements of the general interest of the local community and the conditions for the protection of fundamental rights of an individual. The article discusses the issue of influence of standards in the field of ownership protection, resulting from the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms on the scope of a municipality's planning control.