

Rozdział 2. Pojęcie wartości i ich rodzaje z perspektywy ochrony sąsiedzkiej realizowanej w procesie inwestycyjno-budowlanym

2.1. Uwagi wstępne (pojęcie i dobór wartości)

Jeśli przyjąć, że wartości to nic innego, jak pewne dobro¹, które:

- 1) czasem można zmierzyć, aby liczbowo określić jego wielkość (w ujęciu ścisłym);
- 2) jest powszechnie uznane za coś pozytywnego (w ujęciu społecznym), ponieważ inaczej nie byłoby dobrem, choć nie wszystko, co nie jest złe, owym dobrem staje się automatycznie (rozumując *a contrario*);
- 3) wynika z zasad etycznych i religijnych

– to zauważymy, że tak przygotowana definicja nie odnosi się do prawnego pojęcia wartości.

Elementy religijnego i etycznego rozumienia wartości są wprawdzie naznaczone prawem, jednak jest to prawo naturalne, nie zaś powszechne (pozytywne)². Aby zatem to, co niesie w sobie dobro, było ważne z punktu prawnie regulowanych zachowań społecznych, musi zostać objęte dyspozycją normy prawnej. Tak nakreślona ze strony prawa przedmiotowa perspektywa jest warunkiem *sine qua non* dyskursu o wartościach prawa³. Kategorią zupełnie odrębną

¹ Wartość – definicja skonstruowana w oparciu o wskazania encyklopedii PWN; <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/warto%C5%9B%C4%87.html>, dostęp: 30.12.2018 r.

² Bez wprowadzania stosownych zakazów budowlanych lub nakazów realizacji określonych funkcji tereny przylegające do miejsc kultu religijnego, w powszechnym odczuciu nie powinny być eksploatowane w sposób zakłócający powagę tych pierwszych. Podobnie akceptacja dla kapliczek przydrożnych, nawet jeśli ustawione są w obrębie pasa drogowego przy stosunkowo dużym natężeniu ruchu, sprawia, że nie są wobec nich stosowane czynności rozbiórki. Przykłady te, jako wyjątki, wskazują przypadki wywodzenia prymatu prawa naturalnego i zasad społecznych nad prawem stanowionym.

³ Z. Cieślak opisując dobro wspólne wskazuje właśnie na ogół określonych konstytucyjnie i ustawowo wartości. Autor ten, sygnalizując pojęcie dobra wspólnego o funkcji narzędzia badawczego

będzie zaś, czy wartość sankcjonowana prawem będzie akceptowalna z punktu widzenia indywidualnego lub grupowego. Aby tak było, prawodawca musi wykazać się racjonalnością aksjologiczną. Nawet wartość jako podstawowa kategoria aksjologii w filozofii nie będzie dla nas satysfakcjonującym wyznacznikiem, jeśli nie odniesiemy jej do prawa (aksjologia prawa).

Przyjmując (w dużym uproszczeniu), że wartość to dobro (gr. *agathón*) można niejako z innej perspektywy stwierdzić, iż nieruchomości (gruntowe) są takim wartościami, gdyż są cenne same w sobie, charakteryzują się stałością, jest ich ograniczona liczba ze względu na skończoność powierzchni ziemskiej, pozwalają zaspokoić podstawowe potrzeby ludzkie w zakresie bytowania. Trudno zatem dziwić się, że stanowią one nie tylko przedmiot pożądania i cel działań ludzkich, ale przedmiot ochrony nieruchomości jako wartości (dobra wspólnego), ale też dobra indywidualnego dla podmiotu przypisującego sobie prawa do nich, które krystalizują się w jego interesach prawnych. W konsekwencji trudno także nie zauważyć zjawiska zarządzania nieruchomościami dla osiągnięcia określonych (publicznych) celów⁴.

W celu pełnego poddania się tym wartościom, które ustawowo zostały określone, należałoby uwierzyć w racjonalność⁵ i nieomylność ustawodawcy. Przyjęcie *a priori* tezy, że wartości normatywnie określone, są zawsze akceptowalnymi społecznie i mającymi swe źródło w utrwalonych oraz powszechnych standardach etycznych

wyróżnia, m.in. wartości merytoryczne stanowiące aksjologiczną podstawę ustaw prawa administracyjnego. Co ciekawe, w ramach tej grupy wskazuje on na ZagospPrzestrzU jako przykład ustawy nakierowanej na rozwiązywanie konfliktu interesów – por. Z. Cieślak, Ogólna charakterystyka prawa administracyjnego, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, Prawo administracyjne, Warszawa 2006, s. 54. Oprócz wartości merytorycznych można wyróżnić te o instrumentalnym charakterze, służące realizacji tych pierwszych – por. Z. Cieślak, Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1992, s. 41.

⁴ W zakresie znaczenia zwrotu administrować – por. J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Kraków 2006, s. 26.

⁵ K. Właźlak odnosząc się wprawdzie do wartości prawa miejscowego wskazuje, że stanowienie aktów wiąże się ze stosowaniem prawidłowych kryteriów wyboru, a są nimi: „wybory optymalne”, „najbardziej słuszne”, „świadome”, „powiązane z dobrym założeniem” i „trafnym ujęciem potrzeb i problemów społecznych”, co wiąże się także z „trafną” analizą oraz ustaleniem dla nich „właściwych rozwiązań” w oparciu o ocenę skutków wprowadzenia, czyli „precyzyjną analizą ich korzyści i kosztów”. K. Właźlak, Racjonalność jako wartość prawa miejscowego, [w:] J. Zimmermann (red.), Aksjologia Prawa Administracyjnego, t. I, Warszawa 2017, s. 555. Już samo zestawienie tak wielu przymiotników o niedookreślonym charakterze potwierdza nie tylko, że ww. kryteria można zastosować do ustawodawcy, ale także, iż nie sposób każdej jednostce przyjąć ową racjonalność. Na tym polu rysuje się zatem koncepcja konfliktu interesów (prywatnego i publicznego) oraz ryzyko braku zaufania do ustawodawcy nie zawsze postrzeganego jako racjonalnego.

– jest zadaniem trudnym. Czasami przecież ustawy realizują partykularne cele, które nie wpisują się w poszanowanie pewnych ogólnie akceptowanych wartości. Gdy staje się to nagminne, ustawodawca osłabia daną wartość, niekiedy daje pierwszeństwo innej, w końcu może niejako odstając od społecznego, czy kulturowo-etycznego otoczenia zbyt pochopnie wspierać odbiegające od rzeczywistości postawy etyczne. Spór o wartości w tym znaczeniu jest dogmatyczny, po części filozoficzny, etyczny i polityczny. Nie będzie on szeroko rozwijany, jako że niniejsza monografia opiera się na przyjęciu prawa przedmiotowego za podstawę swych rozważań. Prawo to staje się zaś dla prawodawcy instrumentem wprowadzenia w życie wartości w sferze normatywnej, choć wydaje się, że aktem stanowienia prawa ustawodawca powinien potwierdzać istniejące już w świadomości społecznej wartości⁶.

Wartości normatywne, które przeciwstawiają się moralnym, etycznym czy wręcz prawu naturalnemu nie powinny pozostać poza oceną prawną, o ile uzna się, że prawo jest instrumentem służebnym względem społeczeństwa a wartości z istoty muszą posiadać swe etyczne i moralne korzenie.

Należy także pamiętać, że własność jest prawem o niedookreślonych treściowo granicach, które w każdym przypadku są kształtowane przez czynniki społeczne, w cywilistyce związane ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa i zasadami współżycia społecznego oraz przez ustawy i akty wykonawcze, co w przypadku sfery publicznoprawnej objawia się także w aktach konkretyzujących normę prawną, a także aktach generalnych i abstrakcyjnych ustanowionych prawem miejscowym na podstawie delegacji ustawowej. Przy własności dotyczącej nieruchomości owa sfera publicznoprawnej ingerencji objawia się poprzez regulacje przeznaczenia i sposobu zagospodarowania nieruchomości oraz

⁶ M. Kordela wskazując, że ustawodawca niejako w efekcie kreacji ostatecznie stanowi wartości, a nie ochrania, czy je egzekwuje, choć jednocześnie naświetla także podejście Z. Ziemińskiego w zakresie ustalenia cenności przypisywanej do systemu aksjologicznego, będącej zbiorem „uporzędkowanym i niesprzecznym”, ustalonym na podstawie stosownych preferencji; ponadto cytuje M. Antienza i J.R. Manero, którzy wprost dyskwalifikują możliwość twórczej kreacji wartości przez prawodawcę. Por. M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, RPEiS 2006, Rok LXVIII, z. 1, s. 46 oraz Z. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 323–324; M. Antienza, J.R. Manero, *A theory of legal sentences*, Kluwer Academic Publishers 1998, s. 114.

sposobu wykonania zabudowy i korzystania ze wzniesionych tam budynków (i innych budowli).

W dyskusji na temat wartości należy mieć świadomość, że występuje ona na wielu płaszczyznach (indywidualnej, społecznej i prawnej). Zwrócił na to uwagę *Z. Cieślak*, który dostrzega przyczynę nieporozumień toczonych dyskusji w braku zrozumienia istoty wielowymiarowości wartości⁷. Niemniej są pewne wartości, jak chociażby przejawiające się w architekturze i urbanistyce piękno, które nawet jeśli zostaną prawnie określone, zawsze będą subiektywnie oceniane, czemu będzie towarzyszył spór o nierozwiązywalnym charakterze. Z punktu widzenia prawa będą one podlegać wykładni, która ze względu na przedmiot regulacji, będzie dynamiczna i celowościowa. To w konsekwencji będzie sprowadzać się do autorytarnego przesądzenia, czy dany stan faktyczny wpisuje się w określoną wartość, czy też odbiega od tego kanonu. Ocena ta może być także dokonywana z perspektywy wykonywanych zadań oraz poprzez weryfikację skutków, jako stan osiągnięty zgodnie (lub nie) z przyjętym uprzednio założeniem. W tym znaczeniu zadanie jest podporządkowane celowi, którego osiągnięcie powinno wpisywać się w całokształt podstaw aksjologicznych⁸.

Dobór i podział omawianych w niniejszym rozdziale wartości został dokonany w taki sposób, aby skorelować je z interesami występującymi w procesie inwestycyjnym. *M. Jaśkowska* wskazuje, że przy stosowaniu klauzul generalnych organy praktykujące prawo identyfikują zazwyczaj wartości z uwagi na podmiotowy punkt odniesienia, co zdaniem Autorki odpowiada zamierzeniom ustawodawcy. Przy odwoływaniu się do klauzuli interesu publicznego uwzględnia się zatem z reguły interes państwa, czy danej wspólnoty samorządowej, zaś przy pojęciu interesu indywidualnego organy odwołują się do wartości istotnych dla jednostki⁹. Z jej punktu widzenia to

⁷ *Z. Cieślak*, Status ontologiczny wartości w prawie (zarys problemu), [w:] *Z. Cieślak, A. Fogel* (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, IGPiM, Warszawa 2010, s. 12. To słuszne założenie, ma dla niniejszej pracy taki skutek, że nie będzie w niej oceny indywidualnej co do estetycznego wymiaru pewnych zachodzących w przestrzeni zdarzeń architektoniczno-urbanistycznych, nawet jeśli estetyzacja przestrzeni stała się także kategorią prawną.

⁸ *B. Majchrzak* wskazuje, że zadania i cele mogą w istocie traktowane być jako wartości – *B. Majchrzak*, *Istota administracji publicznej*, [w:] *Z. Cieślak* (red.), *W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak*, *Nauka administracji*, Warszawa 2017, s. 13.

⁹ *M. Jaśkowska*, *Stosowanie pojęć niedookreślonych – perspektywa aksjologiczna*, [w:] *J. Zimmermann* (red.), *Aksjologia Prawa Administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 897. Wskazane stwierdzenie stanowi uzasadnienie dokonania podziału w ramach niniejszego rozdziału i wyznaczenie własności

prawo własności nieruchomości jest źródłem interesu indywidualnego właściciela, zarówno zamierzającego przeprowadzić czynności budowlane, jak i tego z nieruchomości sąsiedniej.

Z drugiej strony istnieją wartości o publicznym znaczeniu, których wprowadzenie jest wyrazem ochrony interesu publicznego, czasem społecznego¹⁰ – zawsze jednak ponadindywidualnego, gdyż taka jest istota stanowienia prawa administracyjnego. Poza tym wartości, a także podjęte przez ustawodawcę założenia i cele jakkolwiek abstrakcyjnie zostałyby ujęte, powinny konkretyzować się w odniesieniu do określonego stanu faktycznego. Oznacza to, że interes publiczny pomimo wieloznaczności, powinien w określonej sytuacji zostać treściowo określony¹¹, nawet przy założeniu, iż w przypadku braku dyrektyw ustawowych należy pamiętać o celu służby organu – a ten ma charakter publiczny¹².

Rozważania na temat wartości wspólnych, dobra¹³, zasad¹⁴ i zadań publicznych¹⁵ oraz interesu publicznego¹⁶ były już szczegółowo omawiane w literaturze. Perspektywa tematu monografii kieruje nas jednak ku jednostce, a ta (jako taka) może być zainteresowana

jako wartości identyfikowanej z interesem prawnym jednostki, ładem przestrzennym i zrównoważonym rozwojem jako wartości wspólnej stanowiącej dyrektywę dla wartości publicznych i ich wyważania względem wartości jednostkowych. Ma to znaczenie dla kolejnego rozdziału na temat relacji między dwoma właścicielami nieruchomości. Relacja ta polega wprawdzie na wzajemnym ścieraniu się interesów, lecz jest także cenna z punktu widzenia dobra wspólnego.

¹⁰ Rozróżnienie interesu publicznego od lokalnego szczególnie jaskrawie uwidacznia się podczas planowania na szczeblu lokalnym, gdzie możliwość przeprowadzenia danego zamierzenia drogowego, np. obwodnicy, może przejawiać w różnych koncepcjach trasy w zależności od interesu publicznego (droga krajowa) i miejscowego (droga krajowa, ale o funkcji zbiorczej wykorzystywana w ruchu miejskim). Na temat interesu publicznego zob. także: *M. Wyrzykowski*, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, s. 51.

¹¹ *M. Jaśkowska*, Pojęcie interesu publicznego i jego funkcje w prawie administracyjnym, [w:] *J. Niczyporuk* (red.), Teoria Instytucji w prawie administracyjnym. Księga pamiątkowa Prof. Jerzego Stefana Langroda, Paryż 2011, s. 291.

¹² *J.S. Langrod*, Instytucja prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej (reprint), Kraków 2003, s. 247.

¹³ *E. Łętowska* wyróżnia dobro wspólne jako kategorię bardziej polityczną od zobiektywizowanego interesu publicznego – por. *E. Łętowska*, Dobro wspólne – władza – korupcja: Między moralnością a prawem, [w:] *E. Popławska* (red.), Dobro wspólne – władza – korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym, Warszawa 1997, s. 9.

¹⁴ *Z. Duniewska*, Z refleksji nad pojęciem i charakterem zasad prawa, [w:] *Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala*, Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo, Warszawa 2018, s. 32 i n.

¹⁵ *M. Stahl*, Cele i zadania publiczne, [w:] *M. Zimmermann* (red.), Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007, s. 99.

¹⁶ *A. Wróbel*, Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym, [w:] *Z. Niewiadomski* i in. (red.), Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Profesorowi Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, Przemysł 2000, s. 702.

ochroną interesu publicznego. Istnieje prawdopodobieństwo, że właściciel nieruchomości sąsiedniej, uznany za stronę postępowania ze względu na swój interes prawny, będzie powoływał się na wartości doniosłe dla ogółu społeczeństwa. Z punktu widzenia jego statusu prawnego fakt powoływania się przez niego na naruszenie prawnie chronionego interesu publicznego nie ma znaczenia. Postawa takiego podmiotu może zmierzać ku wykorzystaniu owych argumentów, w celu ochrony swojego partykularnego interesu indywidualnego, a interes publiczny i dobro wspólne (jako wartość) nie może stanowić oparcia w uzyskaniu legitymacji procesowej dla jednostki.

O ile przypisanie prawa własności nieruchomości do interesu indywidualnego jednostki nie budzi wątpliwości, o tyle wskazanie spośród wielu wartości ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju jako wartości publicznie istotnych z punktu widzenia procesu inwestycyjnego w większym stopniu jest już wyborem subiektywnym. Niewątpliwie wybór ten podyktowany był tematem monografii. Chodziło, zatem aby w tej drugiej grupie wskazać nie tylko wartości istotne dla ogółu, ale jednocześnie ważne dla właściciela nieruchomości sąsiednich i zarazem kluczowe z punktu widzenia wszystkich wartości występujących w procesie inwestycyjnym. Wskazując na chęć zapewnienia określonego ładu przestrzennego właściciel może wyróżnić ład w otaczającej (go) przestrzeni, także tej wykreowanej na (jego) nieruchomości. Natomiast żądając stworzenia optymalnych warunków w ramach zrównoważonego rozwoju, dany właściciel może mieć na myśli (swój) rozwój, związany z zabudową dotyczącą (jego) nieruchomości. Są to zatem wartości podlegające mocnej indywidualizacji z punktu widzenia jednostki, czego nie można powiedzieć o pozostałych kryteriach, w tym chociażby dotyczących np. ochrony przyrody czy ochrony zabytków¹⁷. Indywidualizacji

¹⁷ Oczywiście wszystkim powinno zależeć na czystym środowisku, co nie oznacza, że jest to wartość tak mocno indywidualizowana. Trudno wyobrazić sobie, że jednostka, która powołała się na ochronę środowiska wskazując, iż dotyczy to (jej) powietrza, czy (jej) wody, nawet jeśli tym powietrzem oddycha lub pije taką wodę. Mając na uwadze powyższe aspekty środowiskowe należy wskazać, że w doktrynie *J. Boć* bardzo mocno wskazywał pośredniość oddziaływania na jednostkę i trudność w realizacji przez nią ochrony w związku z faktem, iż to nie ona wchodzi w relacje ze stosunku prawnego, np. korzystanie z wody przez jednostkę a ustalanie parametrów jakościowych wody w drodze decyzji nałożonej na zakład wodociągowy stanowiący przedsiębiorstwo komunalne – zob. *J. Boć*, Obywatel wobec administracji, AUW Nr 827, Prawo CXXXVIII, Wrocław 1985, s. 151. Jeśli zaś chodzi o dobra kultury narodowej, w tym zabytki, to mają one wyjątkową, bo dualną charakterystykę, polegającą na tym, że niejako równolegle można im przypisać cechę indywidualnej

podlega jeszcze taka wartość jak bezpieczeństwo¹⁸. Jednak samo bezpieczeństwo nie jest wartością pozwalającą wywieść wskazówkę, co do wyważania w stosunku do innych wartości¹⁹. Raczej jest ono wyważane przez inne wartości. Zrównoważony rozwój i ład przestrzenny pozostają zatem wyłącznie w dalszym zainteresowaniu, jako typowe dla wszystkich podmiotów i wiążące w zakresie stosowania wobec innych wartości.

W końcu istnieje jeszcze obszar ścierania się co najmniej dwóch indywidualnych interesów, co z punktu widzenia konieczności zażegnania konfliktów może mieć niebagatelne znaczenie dla ogółu. Jest to znamienne w relacjach sąsiedzkich, a mówiąc bardziej generalnie wiąże się nie tylko z określeniem granic danego prawa, ale z faktem nadużywania praw podmiotowych przy ich wykonywaniu w stosunku do innych podmiotów legitymujących się tym samym rodzajowo (własność), jednak innym przedmiotowo (dot. innej nieruchomości) prawem. Z punktu widzenia tematu monografii wskazane zagadnienia są na tyle istotne, że poświęcono im odrębny rozdział (III).

Same zachowania sąsiadów (właścicieli) odznaczają się odmiennością względem siebie w zależności od charakteru prawnego tych relacji. Podmioty posiadające inne, niż własność tytuły prawne do nieruchomości (lub nieposiadające ich wcale) wchodzi w odmienny typ relacji, niż właściciele nieruchomości sąsiednich. Jest to o tyle istotne, że takie ścieranie się interesów indywidualnych sąsiadujących ze sobą podmiotów (wywodzących swe interesy właśnie z tytułu własności) ma znaczenie nie tylko dla nich samych, ale także dla

własności oraz ogólnonarodowego dobra. Szeroko rozumiane dobra kultury narodowej są zatem wartością czysto publiczną. Każdy zabytek, jako zmaterializowana rzecz, ma od samego początku swego wytworzenia właściciela, zaś cechy kulturowe istotne z punktu widzenia wartości narodowych nabiera on zazwyczaj z czasem. Moment, kiedy staje się cenny dla społeczeństwa (i podlega ochronie z punktu widzenia narodowego interesu), nie zawsze pokrywa się z przejęciem jego własności przez państwo. Podlegająca kwalifikacji prawnej ochrona zabytków jest zatem odrębna w stosunku do podmiotów posiadających do niej tytuł prawny.

¹⁸ W zakresie bezpieczeństwa jako wartości w budownictwie por. także: *H. Kisilowska*, Administracyjnoprawne instrumenty zapewnienia bezpieczeństwa wyrobów budowlanych w prawie polskim i w prawie Unii Europejskiej, [w:] *J. Zimmermann* (red.), *Aksjologia Prawa Administracyjnego*, t. II, Warszawa 2017, s. 605 oraz *D. Sypniewski*, *Bezpieczeństwo jako wartość podlegająca ochronie w procesie budowlanym*, [w:] *J. Zimmermann* (red.), *Aksjologia Prawa Administracyjnego*, t. II, Warszawa 2017, s. 595.

¹⁹ Mając na myśli bezpieczne wybudowanie czy użytkowanie obiektów budowlanych, można niejako łączyć to pojęcie w ogólnym znaczeniu (bezpieczeństwo dotyczące wszystkich) oraz w ujęciu szczególnym (bezpieczeństwo konkretnego podmiotu).

samego ustawodawcy. W interesie publicznym leży bowiem, aby nie dochodziło do eskalacji konfliktów sąsiedzkich. Ustawodawca, dokonując regulacji stosunków sąsiedzkich zarówno w przepisach prawa materialnego administracyjnego, jak i cywilnego, ma zatem pełną świadomość negatywnych dla społeczeństwa skutków konfliktów sąsiedzkich.

Przedstawione w niniejszym rozdziale wartości – takie jak własność oraz zrównoważony rozwój i ład przestrzenny – są zatem adekwatne do przedmiotu monografii. Nie oznacza to oczywiście, że w planowaniu przestrzennym, czy też prawie budowlanym nie znajdziemy innych wartości i zasad. Ich katalog nie zmienia się tak bardzo z upływem lat, gdyż część z nich wywiedziono z ogólnych założeń i celów, nie zaś z przepisów, które katalogowałyby je *expressis verbis*. W doktrynie wartości (zasady) dzielono na dwie grupy: posiadające ustaloną normatywną treść oraz nieposiadające jej²⁰. Do pierwszej grupy zaliczono:

- 1) prawo własności;
- 2) dziedzictwo kulturowe i dobra kultury;
- 3) bezpieczeństwo ludzi i mienia;
- 4) środowisko przyrodnicze;
- 5) walory krajobrazowe;
- 6) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

Do drugiej natomiast zakwalifikowano:

- 1) ład przestrzenny;
- 2) wymagania urbanistyki i architektury;
- 3) wymagania zdrowia;
- 4) wymagania osób niepełnosprawnych;
- 5) walory ekonomiczne przestrzeni²¹.

Bez względu na dokonany podział należy stwierdzić, że katalog zasad prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego nie

²⁰ M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 45. Powyższy podział wydaje się uniwersalny, choć zasady te zostały we wskazanej publikacji wywiedzione w stosunku do poprzedniej ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r. W zakresie podstawowych założeń i zasad wynikających z ZagospPrzestrzU; por. M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012, s. 50–67.

²¹ Nieco odmienny katalog zasad stosuje Z. Niewiadomski, przedstawiony przez niego katalog nie ma charakteru *numerus clausus* – por. Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne. Zarys systemu, Warszawa 2002, s. 29–34.

jest zamknięty. Ich funkcja, zgodnie z ogólną koncepcją R. Dworkina, polega na wskazywaniu kierunku argumentacji²², czyli dążeniu do realizacji idealnego założenia, które może w całości nie zostać zrealizowane²³. Odnosząc się do dorobku teorii prawa można za J. Dickinsonem wskazać, że zasady są wyrazem chronionych prawem interesów człowieka wchodzące w konflikty, co wymaga ich wyważania, czego efektem są wprowadzane reguły²⁴.

Konkludując, po pierwsze, przyjęte prawne pojęcie wartości, należy odnieść do własności, gdyż wpływa to na interes indywidualny, po drugie, ład przestrzenny i zrównoważony rozwój jako wartości uniwersalne stanowią dyrektywę wyważania interesów publicznych.

2.2. Własność jako wartość i źródło indywidualnych interesów prawnych właściciela nieruchomości sąsiedniej

2.2.1. Charakterystyka prawa własności

Patrząc na własność jako wartość, która (poza cywilistyką) eksplorowana jest przez ustawy publiczne, należy wskazać na kilka jej znamiennych cech.

Po pierwsze, własność jest niedookreślona treściowo. Wymaga ona zatem pewnego dopełniania poprzez wyznaczenie granic jej treści, co jest związane z cechą elastyczności²⁵. Dlatego, po drugie, zakresu korzystania z rzeczy, których jest się właścicielem, w tym prawo do ich używania, nie można określić w sposób bezwzględny, jeśli nie znamy owej rzeczy – jej charakteru, przeznaczenia, okoliczności społecznych i gospodarczych oraz innych, w tym publicznoprawnych wyznaczników samego prawa, jak i rzeczy, wobec której owe prawo się przypisuje. Po trzecie, własność konstrukcyjnie przypomina prawo podmiotowe, co może rodzić skojarzenia, że

²² R. Dworkin, Biorąc prawa na poważnie, (tłum. T. Kowalski), Warszawa 1998, s. 60.

²³ W przeciwieństwie do norm reguł, które mają zastosowanie na zasadzie wszystko albo nic (*all or nothing – fashion*), *ibidem*, s. 60.

²⁴ J. Dickinson, The law behind law: II, Columbia Law Review, Nr 3, 1929, s. 298–299 – cyt. za: G. Maroń, Zasady prawa. Pojmowanie i typologia a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym, Poznań 2011, s. 13; zob. także S. Obuchowski, Pojęcie zasad prawa w świetle idei pojęć co do istoty kwestionowanych, RPEiS 2017, Rok LXXIX, Nr 4, s. 43.

²⁵ A. Stelmachowski, Treść i wykonywanie prawa własności, [w:] T. Dybowski (red.), System Prawa Prywatnego, t. 3, Warszawa 2007, s. 217.

skupia w sobie różne, funkcjonalnie połączone wiązki uprawnień, które w całości stanowią o unikalności tego prawa, nawet jeśli z dookreśleniem praw podmiotowych wiąże się pewne trudności. *A. Wolter* wprost określał prawo podmiotowe jako kategorię nadrzędną w stosunku do uprawnień²⁶. *W. Jakimowicz* zwraca uwagę na różnice między ujęciem prywatnym a publicznym praw podmiotowych, gdzie te ostatnie oparte są na konstrukcji roszczenia pozwalającego dochodzić od państwa nieingerowania w różne poszczególne aspekty rozporządzania lub korzystania z rzeczy²⁷. Natomiast *A. Wróbel* skrytykował takie ujęcie w tym zakresie, że jednostka nie może w pełni dysponować sytuacją prawną, a zatem mimo posiadania publicznych praw podmiotowych nie zawsze będzie w stanie wydobyć z nich stosowne roszczenie²⁸. Niemniej zakres poszczególnego uprawnienia (własnościowego) jest każdorazowo dookreślany, przez co granice treściowe owej własności nie są jednolite. Część doktryny prawa cywilnego uważa, że błędem byłoby pojmowanie prawa własności jako wiązki uprawnień, ponieważ własność jest raczej kompleksem praw i obowiązków. Wydaje się jednak, że różnica w zasygnalizowanych zapatrywaniach nie tkwi w zmianie określenia „wiązka uprawnień” na „kompleks uprawnień”, tylko na połączeniu owych uprawnień z obowiązkami, które mają stanowić ścisły korelat treści własności²⁹, co koresponduje z ujęciem własności jako stosunku prawnorzeczowego, który jeśli idzie o samą konstrukcję, nie różni się od stosunku zobowiązaniowego³⁰.

Takie podejście do własności wymaga wydzielenia pojęcia prawa jako prawo podmiotowe i skonkretyzowane uprawnienie. W konsekwencji sprowadza to własność do prawa podmiotowego, na które składa się szereg uprawnień, wśród których w zakresie sfery korzystania³¹ wyróżnić można: *ius possidendi*, *ius utendi*, *ius fruendi*, *ius*

²⁶ *A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk*, Prawo cywilne, Zarys części ogólnej, Warszawa 1996, s. 117.

²⁷ *W. Jakimowicz*, Wolność zabudowy..., s. 61.

²⁸ *A. Wróbel*, Krytyka niektórych koncepcji prawa podmiotowego publicznego, [w:] *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), System Prawa Administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego, t. 1, Warszawa 2010, s. 337.

²⁹ *A. Stelmachowski*, Wykonywanie własności nieruchomości, [w:] *T. Dybowski* (red.), Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego, t. 3, Prawo rzeczowe, Warszawa 2003, s. 229, 237.

³⁰ Por. *E. Klein*, Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego, Wrocław 1976.

³¹ Kodeks cywilny wyróżnia korzystanie i rozporządzanie, co nie zmienia faktu, że z perspektywy triady uprawnień wyróżniamy odrębnie: *ius possidendi*, *ius disponendi* i *ius utendi*, w którym mieści

abutendi – przy czym to właśnie prawo do używania jest w wysokim stopniu „zewnątrznie” (tj. modelowane poprzez ustawy i zasady współżycia społecznego).

Oczywiście także w zakresie rozporządzania rzeczą, czyli obciążenia i zbycia, w szczególności w drodze przeniesienia własności, spotkać można publicznoprawną ingerencję, której jednym z największych przejawów jest wywłaszczenie w tym znaczeniu, że owa zmiana podmiotu będącego nosicielem prawa własności nie następuje z woli zbywcy, tylko z woli działającego w imieniu ustawodawcy w imię interesu publicznego³², za odszkodowaniem³³.

Nie powtarzając omówionej w sposób dogłębny w cywilistyce charakterystyki własności, wystarczy poprzestać na fundamentalnym stwierdzeniu *J. Ignatowicza*, że definiowanie własności polegające na wyczerpującym wyliczeniu uprawnień właściciela nie jest możliwe³⁴. Autor ten podkreślając, że jest to prawo najpełniejsze (w tym znaczeniu, iż stanowi o „najszerzej formie korzystania”) wskazał, że w rzeczywistości jednak zostaje ograniczone tak daleko, jak wynika to z całokształtu ustawodawstwa, co widać chociażby na przykładzie przepisów, które na działce budowlanej nie pozwalają właścicielowi na dowolne usytuowanie budynku³⁵.

Treść i istota własności osadza się nie tylko na występowaniu triady uprawnień, kodeksowo zamkniętych w prawie do korzystania i rozporządzania, gdzie zakres korzystania (ze szczególnym uwzględnieniem używania) jest w znacznym stopniu zależny od rodzaju nieruchomości³⁶, ale także w swojej pozytywnej stronie własności, że właścicielowi wolno z rzeczą robić wszystko – z wyjątkiem tego, co jest mu konkretnie zakazane³⁷ oraz negatywnej stronie

się prawo pobierania korzyści, prawo używania rzeczy i prawo pobierania innych przychodów – por. *A Stelmachowski*, System, s. 213, 221–225.

³² *T. Woś*, Wywłaszczenie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, Warszawa 2004, s. 20.

³³ W szczególności interesujące wydają się rozważania *M. Zimmermanna* dot. odszkodowania, które np. w XIX w. prawie francuskim wypłacano przy wystąpieniu skutku odjęcia własności, choć występowały także wyjątki przewidujące możliwość częściowej lub całkowitej wypłaty „z góry” – *M. Zimmermann*, Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego, Lwów 1933, s. 72–75.

³⁴ *J. Ignatowicz*, Prawo rzeczowe, Warszawa 1997, s. 71.

³⁵ *Op. cit.*, s. 71.

³⁶ Właściwie własność w zasadzie w sposób szczególny wiąże się z nieruchomością co potwierdza łacińskie brzmienie tego prawa *proprietas*, tj. z łaciny jako: własność, nieruchomość, prawo własności, posiadanie – por. *J. Pieńkos* (red.), Słownik łacińsko-polski, Łacina w nauce i kulturze, Warszawa 1996, s. 341.

³⁷ *J. Ignatowicz*, *op. cit.*, s. 77.

własności – a zatem, że wolno mu to robić, z zastrzeżeniem innych osób. Ponadto, prawo własności zachowuje konstrukcję o treści negatywnej, zarówno na gruncie prawa prywatnego, jak i publicznego, w tym administracyjnego³⁸. Jest ono ponadto definiowane w prawie rzeczowym, choć granice treści własności mogą wyznaczać przepisy innych gałęzi prawa, w szczególności – administracyjnego. Postrzeganie prawa własności w ujęciu publicznoprawnym i prywatnoprawnym nie zmienia jego istoty, lecz co najwyżej uwypukla stosowne dla danej gałęzi cechy i funkcje, np. w zakresie rozumienia prawa podmiotowego³⁹, uprawnienia jako rozszczenia stanowiącego wiązkę uprawnień składających się na daną własność.

Jeśli zatem, mówiąc o własności nie wiadomo czym, co do treści ona jest, bez wątplenia można powiedzieć, że w danych warunkach społeczno-gospodarczych, z uwzględnieniem przepisów odrębnych, stanowi najpełniejszy wyraz uprawnień dający prawo do korzystania, pobierania pożytków i rozporządzania w zakresie, w jakim właściciela nie ograniczono, realizowanym na wyłączność, tj. przy jednoczesnym wyłączeniu innych osób (nielegitymujących się tytułem własności do nieruchomości). Właśnie owa wyłączność co do możliwości realizacji uprawnień w stopniu potencjalnie najszerszym ze wszystkich prawnie dostępnych zakresów stanowi trzon definicji charakteryzującej własności⁴⁰.

To, że własność w zakresie wyznaczenia granic treściowych jest ustalana przez odniesienie do zasad współżycia społecznego, może wzbudzać dyskusję w zakresie zastosowanej konstrukcji, gdyż zasady społeczne stają się niejako wewnętrznym elementem definicji własności, przez co uzyskują inny, normatywny wymiar⁴¹. Zasady współżycia społecznego odwołują się przecież do postaw społecznych i etycznych, czyli pewnych norm – przynajmniej ze swej istoty

³⁸ *W. Jakimowicz*, Wolność zabudowy w prawie administracyjnym, Warszawa 2012, s. 61.

³⁹ W zakresie rozumienia publicznego prawa podmiotowego – por. *W. Jakimowicz*, Publiczne prawo podmiotowe, Kraków 2002.

⁴⁰ Są trzy cechy własności: maksymalny pełny zakres uprawnień dozwolonych, monopol uprawnień i elastyczność własności, co wiąże się ze zmiennym zakresem uprawnień. Wyłączność wiąże się z monopolem na własność – por. *A. Stelmachowski*, System, s. 2018, Nb 33.

⁴¹ Nie jest to już tylko klauzula generalna wynikająca z zakazu korzystania z prawa w sposób niezgodny z zasadami współżycia społecznego, o której mowa w art. 5 KC.

– o pozaprawnym charakterze⁴². Ich wydawałoby się zewnętrznym charakterem przenika do wnętrza systemowego ujęcia własności. Taka konstrukcja wpływa na postrzeganie własności jako wartości o uniwersalnym znaczeniu. Dzięki temu uzyskuje ona zdolność dostosowywania się „na bieżąco” do zmieniającej się rzeczywistości. Rzutuje to także na dokonywanie wykładni wszelkich przepisów odnoszących się do własności. Jeśli bowiem w treści definiującej prawo własności użyto budulca odnoszącego się do zasad współżycia społecznego, to poniekąd ustawowo narzucono konieczność dokonywania wykładni celowościowej i dynamicznej zarazem. Uprawnionym wydaje się przeto założenie, że reguły takiej wykładni powinny respektować zasady o uniwersalnym znaczeniu w postaci norm moralnych⁴³. Każde naruszenie własności można zatem uznać za niemoralne, aksjologicznie niedopuszczalne, czy prawnie wadliwe, jeśli zaburza ono jego istotę.

Z punktu widzenia wartości istotny jest także kolejny treściowy wyznacznik, czyli wyrażone w art. 140 KC społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa. *J. Ignatowicz* wskazuje, że „o tym jaki jest zakres prawa własności decyduje jej przeznaczenie; zakres tego prawa zależy więc od tego czy mamy do czynienia z nieruchomością rolną, czy działką budowlaną, czy dana nieruchomość jest położona z dala od zabudowań, czy wśród domów zamieszkałych”⁴⁴.

W końcu trzecim treściowym kwalifikatorem własności wskazanym w art. 140 KC są ustawy. Właściciel może w ich granicach korzystać z rzeczy, *a contrario* nie może zatem zgodnie ze swym prawem korzystać z nich poza granicami ustawowo wyznaczonymi. Zazwyczaj wszelkiego rodzaju ograniczenia (w ujęciu szerokim) charakteryzują się tym, że mają publicznoprawny charakter⁴⁵.

Ponieważ wskazane powyżej wyznaczniki zostały wtłoczone w definicję legalną własności, należy odróżnić sytuację ograniczenia

⁴² *A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk*, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 1996, s. 67 oraz tamże cytowany: *S. Grzybowski*, Struktura i treść przepisów prawa cywilnego odsyłających do zasad współżycia społecznego, t. IV, Kraków 1965, s. 3.

⁴³ *S. Rudnicki*, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2001, komentarz do art. 140 KC, s. 34.

⁴⁴ *J. Ignatowicz*, Prawo rzeczowe, Warszawa 1997, s. 75.

⁴⁵ *S. Rudnicki*, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2001, komentarz do art. 140 KC, s. 34.

własności rozumianego jako uszczuplenie uprawnień, ale także jako wyznaczenie jej treściowych granic.

Konstrukcyjne ograniczenie może nastąpić w odniesieniu do czegoś, co w większym zakresie przysługiwało podmiotowi, ale zostało umniejszone (zmniejszone co do zakresu uprawnienia). Pomocnym przy wyróżnieniu wystąpienia stanu ograniczenia jest obiektywny zakres uprawnień, jakie istniały przed i po określonym zdarzeniu. Ustalając zatem, że konkretne uprawnienia wchodzące w skład prawa podmiotowego, jakim jest własność, nie zostały zmniejszone, ustala się zarazem, że nie było ograniczenia tego prawa. Drugi sposób rozumienia ograniczenia wiąże się z kształtowaniem. Ograniczenie związane jest wówczas z wyznaczeniem granic, bez względu czy są one określone *in plus* czy *in minus* w stosunku do podmiotu. Aby mówić o ograniczeniu wystarczy wówczas wskazać na kształtowanie prawa podmiotowego.

Od ograniczeń należy odróżnić sytuację, w której z zewnątrz bezwzględnie ingeruje się w istotę własności, niejako niwecząc ją. Chodzi o przypadki, które uniemożliwiają w praktyce zaistnienie po stronie właściciela pełnej wiązki uprawnień, lub zagrażają posiadaniu przez niego wyłączności, co do tych uprawnień. Jeśli właściciel *de facto* i *de jure* nie będzie mógł korzystać, pobierać pożytków czy rozporządzać swym prawem, taką sytuację można jedynie w drodze podmiotowego rozumienia nazwać ograniczeniem właściciela. W stosunku do przedmiotu (prawa własności) trudno jednak mówić o ograniczeniu, skoro skutkiem zaistnienia takiego zdarzenia będzie powstanie czegoś okrojonego (kadłubowego), czyli przypominającego jedynie namiastkę lub część własności. Taki stan sprawia, że nie mamy do czynienia z ograniczeniem prawa własności, tylko z jego degradacją, a w konsekwencji – zmianą kategorii prawa. Rozróżnienie pozbawienia własności i jej ograniczenia w powyższym znaczeniu jest o tyle istotne, że oba stany mają odrębną kwalifikację w konstytucji, a przez to podlegają różnym kryteriom oceny zgodności z prawem. Jeżeli zakres ograniczenia prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki, „wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa”⁴⁶, naruszona zostanie podstawowa

⁴⁶ B. Banaszak, Komentarz do art. 64 Konstytucji. Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2014, Nb 12, Legalis.

treść, „istota”, prawa własności”⁴⁷. Część stanów i sytuacji nie powinna zatem nazywana być ograniczeniem.

Nie jest zatem właścicielem ten, komu plan miejscowy dopuszcza wyłącznie zabudowę w postaci dróg publicznych, ciągów pieszo-jezdnych, określa przeznaczenie pod parki leśne czy skwery i zabraniając jednocześnie ich grodzenia. Trudno bowiem uznać, że właściciel w takich okolicznościach jest w stanie sam korzystać z nieruchomości. Nie może on także w sposób obiektywny zapewnić sobie owej wyłączności względem osób trzecich. Podobny skutek nastąpi, gdy jedno z triady praw ulegnie zniszczeniu, a zatem np. korzystanie w praktyce nie będzie możliwe⁴⁸.

Z powyższego widać, że pojęcie ograniczenia własności może być różnie rozumiane, a zasadnym wydaje się postulowanie, aby odróżniać sytuację naruszenia istoty prawa własności od wprowadzenia innych prawnych ograniczeń (w sensie zmniejszenia granic określonego uprawnienia) wchodzącego do wiązki uprawnień właściciela.

Omawiając kwestię ograniczenia własności trzeba w końcu ustalić, na ile w ogóle zwrot „ograniczenie” jest odpowiedni i prawidłowo używany. Chodzi o fakt, że coś co stanowi wyznacznik treści (np. inne ustawy, do których odsyła art. 140 KC), nie może być definiowane jako ograniczenie tego, co z owej treści wynika. Konstrukcyjnie można zatem wskazać, że generalnie ograniczenia mają zewnętrzny charakter, w przeciwieństwie do stanowiących trzon treściowy uprawnień, które po prostu kreują granice własności od wewnątrz. To może zaś sprawiać wrażenie, że ustawy, w szczególności te o charakterze publicznym, są elementem ograniczającym z zewnątrz. Takie ujęcie jest zaś sprzeczne z podejściem definicyjnym do własności, określonym w KC. Owa sprzeczność wynika z samej treści art. 140 KC, który „wewnętrznie” odsyła do ustaw, mających – co do zasady – „zewnętrzny” charakter. Można zatem zwrot „ograniczenie” rozumieć jako ustalenie granic (w tym przypadku treściowych). Taki

⁴⁷ Por. wyr. TK z 11.1.2000 r., K/7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2.

⁴⁸ Nie chodzi o to, aby formalnie określać pewne uprawnienie jako własność, ale żeby faktycznie takie ono było. Jeśli na skutek danej ingerencji przynajmniej jedno z uprawnień właścicielskich ulega degradacji, mamy do czynienia z fikcją własności. Jest to zatem wyłączenie prawa własności. W znaczeniu planistycznym ma ono patologiczny wymiar ze względu na brak jednoczesnego ekwiwalentu odszkodowawczego.

sposób używania pojęcia ograniczenia własności staje się synonimem zwrotu „wyznaczenie granic własności”.

Ponadto do zrozumienia wskazanych zależności niezbędne jest jeszcze dostrzeżenie, że własność może być postrzegana z perspektywy normy-zasady, jak i z perspektywy norm-reguł, jednak w tym drugim ujęciu nabiera zupełnie innego wyrazu. Chodzi wówczas o skonkretyzowane uprawnienia, posiadające jasno wyznaczone granice. Mylenie tych dwóch podejść prowadzi w konsekwencji do stanu permanentnego niezrozumienia zdarzeń i funkcji powiązanych z własnością.

Należy w końcu dodać, że pojęcie własności występuje jakby w dwóch płaszczyznach, które sami obieramy (prowadząc na temat własności dyskusję). Pierwsza ma charakter ogólny, definicyjny, gdzie mowa o istocie w znaczeniu wyróżnialnych całościowo cech charakterystycznych dla prawa podmiotowego. Druga zaś odnosi się do perspektywy konkretnego przypadku (nieruchomości), na podstawie którego można dokonywać oceny każdego prawa wchodzącego do wiązki uprawnień, ustalając bardzo precyzyjnie jego granice. Znaczenie ogólne (norma-zasada) i znaczenie szczególne (norma jako reguła) – są oczywiście wzajemnie powiązane, choć nie sposób na raz ich łączyć, ponieważ należą do różnych poziomów opisowych.

Ryzyko złego rozumienia wskazanych relacji może sprowadzać się do następującego uproszczenia: skoro treść ustawy (lub wydanego na jej podstawie aktu prawa miejscowego) kształtuje własność, jednocześnie ją uwzględnia. Nie można bowiem nie uwzględnić czegoś, co kształtuje własność (*sic!*). Takie ujęcie w zasadzie sankcjonuje każdą treść ustawową.

Tymczasem konieczność dokonywania oceny aktów prawnych dotyczących własności sprowadza nas do poszukiwania charakterystycznego wzorca. Nie może on zaś sprowadzać się do stwierdzenia, że mamy do czynienia z czymś maksymalnym (jako uprawnienia), w ramach ustaw (czyli granic), spoza kręgu KC (zewnątrznych), jednak wchodząc do cywilistycznej definicji własności (czyli o wewnętrznym charakterze). Trudno także opierać się na znaczeniu własności w rozumieniu wyłącznie strukturalnym, gdzie istotę wyznaczają cechy konieczne i wyróżniające, takie jak elastyczność, wyłączność

oraz bezterminowość prawa⁴⁹, ani także wyłącznie na rozumieniu funkcjonalnym, osadzonym na idei domniemaniu kompetencji⁵⁰.

Sama definicja własności, która odsyła do ustaw i zasad społecznych, posiada zatem – obok swej niewątpliwej cechy uniwersalności, także drugi charakterystyczny atrybut – niedookreśloność. W zależności od przyjętych poglądów jedna i druga z ww. właściwości mogą być sobie przeciwstawiane i nazywane, w zależności od potrzeb, wadami albo zaletami.

Co ciekawe, przyjęcie, że własność jest jednak elementem odrębnym w stosunku do ustaw, oznacza tylko tyle, iż będziemy tu mówić o ograniczeniu jakiejś nieskonkretyzowanej instytucji, jednak bardzo rozległej w zakresie uprawnień. Tymczasem wskazywanie, że ustawy wewnątrznie kształtują własność, będzie oznaczać, iż wyznaczają jej treść, jednak nie są ograniczeniem własności. Jest to dylemat dotyczący wyłącznie języka opisu, natomiast pożądanym przez ustawodawcę stan, może być osiągnięty w drodze stosowania obu podejść⁵¹.

Jeśli bowiem zostanie przyjęte, że własność to bardzo daleko idące uprawnienia, uznanie systemowe, iż własność także zobowiązuje, wprowadza już normatywny hamulec ww. uprawnień. Podobnie gdy uznamy, że własność nie może zobowiązywać i trudno z jej treści wywodzić obowiązki dla właściciela, a także jednocześnie wskażemy, iż jest ona kreowana przez ustawy oraz zasady współżycia (niejako wewnątrznie). Nie ma wówczas potrzeby mówienia o obowiązkach właściciela, skoro opisujemy go za pomocą wąsko wyznaczonych uprawnień. Ich stan zawsze jednak będzie ten sam (będzie wynikać z całokształtu przepisów).

⁴⁹ K. Zaradkiewicz, Komentarz do art. 64 Konstytucji RP, [w:] M. Saffan, L. Bosek (red.), Komentarz do Konstytucji RP, Warszawa 2016, Nb 18, Legalis.

⁵⁰ W. Pańko, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984, s. 75.

⁵¹ W Niemczech z faktu bycia właścicielem nie wynika prawo do zabudowy. Niemiecka konstytucja w art. 14 ust. 2 stanowi nawet, iż „własność zobowiązuje”, a Trybunał Konstytucyjny RFN w swych orzeczeniach wskazuje, że „ziemi nie wolno pozostawiać grze wolnych sił i uznaniu jednostek a interesy ogółu muszą być w daleko silniejszym stopniu uwzględniane, niż przy innych dobrach majątkowych” – cyt. za: I. Münch, P. Kunig, Grundgesetz-Kommentar, München 1992, s. 832. Podobnie jest w Anglii gdzie każde zagospodarowanie terenu wymaga zgody administracji, mającej charakter uznaniowy, zgody, która może uzależniona być od zapłaty oraz nałożenia obowiązku budowy infrastruktury trudno nie zauważyć traktowania własności jako prawa z warunkowym, bo uzależnionym od spełnienia dodatkowych wymogów prawem do zabudowy – por. B. Cullingwarth, V. Nadin, Town and Country Planning in the UK, London 2006, s. 195.