

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne

1. Zakreślenie pola badawczego

Problematyka planowania oraz zagospodarowania przestrzennego od wielu lat jest przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin nauk prawnych. Gospodarka przestrzenna oraz wymóg zachowania ładu przestrzennego objęte były regulacją aktów prawnych przyjmujących różne formy. W okresie II Rzeczypospolitej oraz po II wojnie światowej były one ściśle związane z prawem budowlanym. Niemniej w okresie od 1945 r. do lat 80. XX w. gospodarka przestrzenna była powiązana z obowiązującą w Polsce koncepcją gospodarki planowanej centralnie oraz wynikającego z niej scentralizowanego systemu planowania przestrzennego. Przełom lat 80. i 90. XX w. przyniósł zasadniczą zmianę w tej materii. Prawodawca powrócił – na wzór rozwiązań obowiązujących w międzywojniu – do zasady podejmowania fundamentalnych rozstrzygnięć z zakresu zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Uchwalona 7 lipca 1994 r. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powierzyła zadania przyjmowania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego jednostkom samorządu terytorialnego, sankcjonując daleko idącą decentralizację zadań w omawianej materii. Jednocześnie przyjęto zasadę, że to gmina stanowi ośrodek kreowania rozwoju przestrzennego i gospodarczego.³ Akt ten został zastąpiony ustawą z dnia 27 marca 2003 r. Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym utrzymała w mocy system i instytucje planowania przestrzennego przyjęte w ustawie z 1994 r., wprowadzając jedynie do niego pewne modyfikacje.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. Nr 80, poz. 717, dalej u.p.z.p.), regulacja prawna w niej

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

3 Zob. szerzej na ten temat: P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 15–49.

zawarta wyznacza: 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy przy usankcjonowaniu założenia podstawowego głoszącego, iż zachowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju stanowić winno fundament wszelkich działań podejmowanych w tym zakresie przez władze publiczne.

W kolejnych przepisach ustawy prawodawca określa szczegółowe wymagania dla prawidłowego (zgodnego z ustawą) procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego, formułując nakaz uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2): wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walorów architektonicznych i krajobrazowych; wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury wspólczesnej; wymagań ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych; walorów ekonomicznych przestrzeni; prawo własności; potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; potrzeby interesu publicznego.

W kolejnym przepisie ustawy (art. 2) prawodawca tworzy jej aparat pojęciowy poprzez sformułowanie zbioru legalnych definicji pojęć zawartych w jej tekście. Między innymi ustawodawca zdefiniował takie terminy, jak:

- „ład przestrzenny” jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno–gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno–estetyczne;
- „interes publiczny” jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym;
- „obszar przestrzeni publicznej” jako obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno–przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- „działka budowlana” jako nieruchomości gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

W myśl art. 3 ustawy zadanie kształtowania 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.

Kolejne przepisy tej ustawy (art. 4) stanowią, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku jego braku lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji – w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Następnie ustawodawca (w art. 6) dekreduje – wynikającą jednoznacznie z dyrektyw wykładni systemowej norm tworzących polski system prawny, odwołując się przede wszystkim do przepisów konstytucji i art. 140 kodeksu cywilnego – zasadę głoszącą, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. 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 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.

W dalszej części ustawy ustawodawca reguluje procedurę planistyczną, wskazując, że pierwszym jej etapem jest przystąpienie przez radę gminy do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy celem określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Planista gminny przy sporządzaniu studium zobowiązany jest uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu; stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony; stanu środowiska oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia; zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia; potrzeb i możliwości rozwoju gminy.

Drugim etapem procedury planistycznej jest sporządzenie przez organ wykonawczy gminy projektu planu miejscowego. Obligatoryjnymi elementami planu jest zawarcie w nim rozstrzygnięć dotyczących (art. 15 ust. 2) m.in.: przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasa-

dach zagospodarowania; zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych; parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy; szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, określić można również granice terenów pod budowę obiektów handlowych. Procedurę planistyczną wieńczy uchwała rady gminy w przedmiocie przyjęcia planu miejscowego.

Na gruncie przytoczonych powyżej przepisów akt planistyczny gminy jawi się jednoznacznie jako instrument kształtowania granic swobody właściciela przy korzystaniu z nieruchomości gruntowej. Zgodnie z wymogiem art. 140 kodeksu cywilnego (*w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego...*), sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtują – obok innych relevantnych norm prawnych – właśnie ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Celem przedmiotowego opracowania jest rozważenie wpływu zasad konstytucyjnych, a zwłaszcza konieczności ochrony wartości w nich wyrażonych, na ostateczny kształt postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Warto bowiem zwrócić uwagę, że planista gminny jest uprawniony do przyjęcia w nim rozwiązań dalece godzących w interes prawny właściciela nieruchomości gruntowej, włącznie z prawem do ustanowienia zakazu zabudowy.

2. Wartości konstytucyjne uwzględniane w procesie planistycznym

2.1. Prawo do kształtowania planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy jako przejaw realizacji zasady samodzielności gminy

Utworzenie w Polsce samorządu terytorialnego oznacza usankcjonowanie prawa oraz potwierdzenie rzeczywistej zdolności społeczności lokalnych (i ponadlokalnych, regionalnych), w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców, zgodnie z zasadą subsydiarności (art. 3 ust. 1 EKSL⁴ oraz art.

4 EKSL została uchwalona przez Radę Europy w dniu 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę w całości w 1994 r. (Dz.U. Nr 124, poz. 607). Pierwotny tytuł (Europejska Karta Samorządu Terytorialnego) został zmieniony przez pkt 1 obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. Nr 154, poz. 1107). Jako ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana.

3 ust. 1 EKS^R⁵). Konstytucja RP bowiem jednoznacznie uznaje samorząd terytorialny za część składową systemu władz publicznych (art. 16 ust. 2 i art. 163), stanowiąc, że „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2). „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” (art. 163). Przepisy te potwierdzają uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (por. art. 15 ust. 1 konstytucji), przy czym zadania, które przypadają samorządowi w wyniku decyzji ustawowych, nie mogą być marginalne. Muszą stanowić „istotną część zadań publicznych”. Oznacza to, że muszą one być dostatecznie ważne z punktu widzenia potrzeb wspólnot samorządowych, a ich zakres musi być odpowiednio szeroki.⁶ W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się z kolei, że samorząd terytorialny oznacza strukturę, której przysługuje przymiot samodzielności w stosunku do innych struktur władzy publicznej, a w szczególności w stosunku do organów administracji rządowej.⁷ Istotą samorządu jest zaś zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych. Przysługującą mu w ramach ustaw część zadań samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.⁸ Konstytucyjną cechą instytucji samorządu terytorialnego jest więc odrębność pod względem instytucjonalnym, a przede wszystkim funkcjonalnym.⁹ Definicja legalna pojęcia samorządu terytorialnego zawarta w EKSL oraz w EKSR została poddana procesowi doprecyzowywania przez doktrynę prawa poprzez formułowanie różnego typu katalogów cech samorządu terytorialnego na podstawie rozwiązań normatywnych.¹⁰ W piśmiennictwie dotyczącym zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego zawsze pojawiały się tezy głoszące potrzebę wyposażenia samorządu w atrybut samodzielności. Postulat ten wydaje się oczywisty na tle znaczenia instytucji samorządu terytorialnego i jej roli w demokratycznym państwie prawnym.¹¹

5 EKSR została przyjęta na IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w dniu 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Określa standardy, które państwa – sygnatariusze Karty – winny respektować, jeśli chodzi o gwarancję samorządności regionów w tych krajach. Jak dotąd nie została ratyfikowana przez Polskę.

6 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 51. Por. J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 24–25.

7 Por. np. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38; wyrok TK z 13 stycznia 1998 r., U 2/97, OTK 1998, nr 1, poz. 4.

8 Por. np. wyrok TK z 3 listopada 1999 r., K 13/99, OTK 1999, nr 7, poz. 155.

9 Por. np. wyrok TK z 19 kwietnia 1999 r., U 3/98, OTK 1999, nr 4, poz. 70.

10 Por. np. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 23–30; tenże, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 19–28; W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 115; T. Skrzypczak, *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym*, Kraków 1986, s. 55. W literaturze obcej por. np.: A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, Baden–Baden 2003, s. 65; R. Hender, *Grundbegriffe der Selbstverwaltung*, HKWP 2007, nr 1, s. 3 i nast.; D. Wilson, C. Game, *Local Government in the United Kingdom*, Hundmills, Basingstoke 2006, s. 11 i nast.; J.–B. Auby, J.–F. Auby, R. Noguellou, *Droit des collectivités locales*, Paris 2009, s. 47 i nast.

11 E. Bojanowski, *Samodzielność gminy w świetle ustawy o samorządzie terytorialnym* (w:) E. Bojanowski, T. Langer (red.), *Samorząd terytorialny. Wybrane zagadnienia teoretyczne i prawnoustrojowe*, cz. I, Gdańsk 1992, s. 97.

W nauce prawa konstytucyjnego i administracyjnego, w nauce o administracji, a ponadto m. in. w naukach politologicznych zgodnie przyjmuje się, że podstawową, „przyrodzoną” cechą gminy, decydującą o istocie jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu administracji publicznej, jest przysługująca jej samodzielność.¹² Współcześnie podkreśla się pierwszorzędne znaczenie prawnej regulacji samodzielności przede wszystkim gminy, jak również pozostałych jednostek samorządu terytorialnego (powiatów i województw samorządowych).¹³ Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego identyfikuje się z konstytucyjną normą–zasadą, oddziałującą na stanowienie i stosowanie norm prawnych tworzących rozwinięcie i konkretyzację treści przepisów konstytucji.¹⁴

Dodać wypada, że prawodawca *expressis verbis* w Konstytucji RP¹⁵ (art. 16 ust. 2 w zw. z art. 165 konstytucji) oraz w ustawach ustrojowych¹⁶ usankcjonował jedynie regulę sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Natomiast ani w konstytucji, ani w ustawach zwykłych nie usankcjonował samej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz jej definicji. Niemniej obowiązywanie samej zasady, jak i jej ściśle określonej definicji można wyprowadzić z całości kształtu unormowań ustawy zasadniczej odnoszących się do istnienia i pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, a zatem z ducha konstytucji, wyrażonego w jej preambule oraz uwzględniając konsekwencje ustrojowe relewantnych przepisów zawartych w artykułowanej jej części.

W myśl Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego „społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy” (art. 4 ust. 2).¹⁷ W ten sposób statuowana jest istota zasady

12 T. Bąkowski, M. Brzeski, M. Laskowska, Samodzielność gminy w świetle konstytucji i ustawodawstwa zwykłego, (w:) S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej, Warszawa 2010, s. 17.

13 Por. np. A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2002; I. Lipowicz, Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle konstytucji, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 176 i nast.; M. Kruszevska–Gagoś, Podmiotowość publicznoprawna gminy, Lublin 2009.

14 M. Szewczyk, Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego i jej granice, (w:) E. Bojanowski (red.), Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie, GSP 2002, nr 7, s. 105 i nast.

15 Art. 16 ust. 2 konstytucji: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługująca mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Art. 165 konstytucji: „1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. 2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

16 Art. 2 ustawy o samorządzie gminnym: „1. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. 2. Gmina posiada osobowość prawną. 3. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej”. Art. 2 ustawy o samorządzie powiatowym: „1. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. 2. Powiat ma osobowość prawną. 3. Samodzielność powiatu podlega ochronie sądowej”. Art. 6 ustawy o samorządzie województwa: „1. Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. 2. Województwo ma osobowość prawną. 3. Samodzielność województwa podlega ochronie sądowej”.

17 Dodatkowo w art. 6 EKSL jest mowa o samodzielnym ustalaniu przez społeczności lokalne swej wewnętrznej struktury administracyjnej. Samodzielność nie jest już natomiast tak eksponowana w Europejskiej Karcie Samo-

samodzielności samorządu terytorialnego, którą ustawodawca winien uwzględnić w procesie stanowienia prawa. Natomiast wszystkie inne podmioty wchodzące w relacje z jednostkami samorządu terytorialnego winny interpretować ją jako obowiązujący je nakaz jej przestrzegania, czyli uznania pewnej wyodrębnionej sfery, w której jednostki samorządu mogą podejmować określoną aktywność.

Z powołaniem z kolei na regulację art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, samodzielność samorządu terytorialnego powinna być identyfikowana z wykonywaniem przez samorząd „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność [...] przysługującej mu w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych” urzeczywistnianych w ramach „uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej”. Można wręcz stwierdzić, że w prawniczym ujęciu samodzielności *naturalia negotii* tej instytucji prawnej to działalność we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.¹⁸ Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej, prawa własności oraz innych praw majątkowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP) umożliwia im samodzielne działanie w sferze prawa cywilnego, co oznacza, że mogą one być takimi samymi uczestnikami obrotu gospodarczego jak inne podmioty gospodarcze (inne podmioty posiadające osobowość cywilnoprawną). Wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP ochrona sądowa samodzielności, w powiązaniu z przesłankami zawartymi w art. 16 ust. 2 konstytucji, gwarantuje samodzielność administracyjnoprawną samorządu terytorialnego, a w powiązaniu z przesłankami wymienionymi w art. 165 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje samodzielność cywilnoprawną.

Trybunał Konstytucyjny z kolei podkreśla, że „jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i prawem chronionej samodzielności”.¹⁹ NSA wskazał natomiast, co prawda w odniesieniu do gminy, ale teza ta ma zastosowanie także w stosunku do powiatu i województwa samorządowego, że „samodzielność gminy oznacza, iż w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli, a ponadto, że w tych granicach podejmuje czynności faktyczne i prawne, kierując się wyłącznie własną wolą wyrażoną przez jej organy pochodzące z wyboru. A zatem samodzielność ta wynika z granic określonych przez ustawy, które precyzyjnie ustalają zakres przedmioto-

rzędu Regionalnego, w której stwierdza się, iż regiony winny mieć uprawnienia do decydowania i administrowania w dziedzinach objętych ich własnymi kompetencjami, które powinny być uznane lub określone przez konstytucję, statut regionu, przepisy prawa wewnętrznego lub międzynarodowego (art. 4), a ponadto regiony powinny „mieć możliwość swobodnego dostosowania realizacji” tzw. kompetencji delegowanych do „warunków specyficznych dla regionu i swoich struktur organizacyjnych, w imię efektywności i zgodnie z życzeniami mieszkańców regionu” (art. 5).

18 P. Dobosz, *Prawne płaszczyzny...*, s. 180.

19 Uchwała TK z 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

wy, w którym samodzielność ta obowiązuje”.²⁰ Tym samym orzecznictwo wskazało na dwie cechy samodzielności. Po pierwsze zauważono, że jest ona istotą samorządu terytorialnego rozumianego jako odrębny podmiot publiczny w państwie, z czego wynika na zasadzie korelacji obowiązek jego ochrony, a po drugie zaakcentowano ograniczony wymiar tak rozumianej samodzielności.

Reasumując samodzielność samorządu terytorialnego z jednej strony stanowi zasadę ustroju, którą ustawodawca zobowiązany jest uwzględniać i realizować w procesie stanowienia prawa. Z drugiej strony stanowi ona przyznane każdej jednostce samorządu terytorialnego prawo podmiotowe (o wymiarze publicznoprawnym i prywatnoprawnym). Usankcjonowanie tego ostatniego ustalenia oznacza, że: jednostki samorządu terytorialnego, w granicach prawa, w celu realizacji zadań publicznych o charakterze – odpowiednio – gminnym (lokalnym), ponadgminnym i regionalnym (wojewódzkim), mogą, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, z wyłączeniem innych podmiotów, w szczególności organów państwowych, podejmować i wykonywać wszelkie czynności (rozstrzygnięcia) mieszczące się w zakresie ich działania, a w przypadku naruszenia ich praw podmiotowych (zarówno w sferze *imperium*, jak i *dominium*), przez działanie lub zaniechanie innych podmiotów, przysługuje im roszczenie służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu oraz prawo zwrócenia się do sądu w celu ochrony swej samodzielności.

Przyznane w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednostkom samorządu terytorialnego prawo do kształtowania i realizowania założonej polityki przestrzennej w planach zagospodarowania przestrzennego stanowi realizację konstytucyjnego nakazu urzeczywistnienia tej wartości konstytucyjnej we wszystkich płaszczyznach ich funkcjonowania. Stosownie bowiem do wiążącej organy władzy publicznej zasady praworządności formalnej (art. 7 konstytucji) musiało to nastąpić poprzez stworzenie instytucji ustawowych określających podstawy prawne działania jednostek samorządu terytorialnego w omawianej dziedzinie. Zgodnie z przywołaną zasadą organy samorządu terytorialnego mogą działać w granicach przyznanych im przez prawo kompetencji. Jednakże wszelkie decyzje władcze winny być wydawane w oparciu o poprzednio usankcjonowane przepisy prawa formułujące normy prawa materialnego oraz w sposób określony w normach proceduralnych. Jednocześnie jednak w systemie prawnym państwa hołdującego tej zasadzie powinny obowiązywać normy prawne wyższego rzędu, umożliwiające uchylene decyzji niezgodnych z prawem i likwidację ich skutków oraz

20 Wyrok NSA z 4 lutego 1999 r., II SA/Wr 1302/97, OSS 2000, nr 3, poz. 77. Zob. też A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002.

określające zasady odpowiedzialności funkcjonariuszy państwowych za podejmowane i realizowane decyzje naruszające prawa adresatów.²¹

W odwołaniu do tego ostatniego nakazu prawodawca, sankcjonując samodzielność gminy w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego, wyznaczył w przywołanej ustawie zasady korzystania przez gminę (i inne jednostki samorządu terytorialnego) z tego prawa poprzez ustanowienie norm prawnych o charakterze kompetencyjnym, proceduralnym oraz materialnym. Przyjmując te ostatnie normy, ustawodawca zdeterminował treść planów zagospodarowania przestrzennego poprzez wyznaczenie ich obligatoryjnych elementów, granic swobody planistycznej planisty samorządowego oraz wskazanie wartości, które winny być szczególnie chronione w procesie planistycznym. Wyznaczając sferę wartości podlegających ochronie, ustawodawca ustanowił nakaz realizacji interesu publicznego determinowanego w procesie planistycznym interesem wspólnoty samorządowej, bez nadmiernego naruszenia interesu prywatnego. Z drugiej strony, udzielenie ochrony interesowi prywatnemu nie może powodować unicestwienia możliwości realizacji priorytetów wspólnoty samorządowej. Stopień realizacji obu tych interesów w akcie planistycznym winien być zatem odpowiednio wyważony.

Realizacja tego ostatniego wymogu implikuje konieczność sformułowania definicji i wyznaczenia zakresu nienaruszalności wartości chronionych w procesie planistycznym w odwołaniu do zasad konstytucyjnych. Oznacza to również usankcjonowanie zasady sądowej kontroli konstytucyjności aktów planistycznych przez organy władzy sądowniczej, dokonywanej przez pryzmat należytego wywiązania się z omawianego nakazu, tj. należytego wyważenia interesu publicznego i interesu prywatnego w akcie planowania przestrzennego.

2.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego a prawo do ustanawiania ograniczeń praw i wolności jednostki

Art. 14 ust. 8 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przesądza o tym, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowią akty prawa miejscowego, które z kolei art. 87 ust. 2 Konstytucji RP kwalifikuje jako akty prawa powszechnie obowiązującego. Taki konstytucyjny status aktu planistycznego powoduje, że jak każdy akt prawa miejscowego, może on określać prawa i obowiązki wskazanych w nim podmiotów, a w szczególności obywateli. Jednak – zgodnie z regułą art. 94 zd. 1 Konstytucji RP – ich zakres terytorialnego obowiązywania powinien ograniczać się tylko do obszaru, na jakim działają organy danego szczebla i rodzaju, które go usankcjonowały. Warunkiem jego wejścia w życie – tak jak pozostałych źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej –

21 Por. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 54.

jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 konstytucji). Zasady i tryb ogłaszania określa ustawa (art. 88 ust. 2 konstytucji).

Akty prawa miejscowego są wydawane – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – na zasadach i w trybie określonym w poszczególnych ustawach. Wykładnia przepisów ustawy zasadniczej oraz właściwych ustaw, w tym przede wszystkim ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, doprowadziła Trybunał Konstytucyjny²² do konstatacji, iż miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami o szczególnym charakterze. Mieszczą się one między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami indywidualnymi związanymi ze stosowaniem prawa. „Najważniejsza specyfika planów zagospodarowania przestrzennego związana jest z ich przedmiotem; zgodnie ze swoją nazwą dotyczą one układów przestrzennych. Zadaniem planów zagospodarowania przestrzennego jest ustalanie celowego przeznaczenia określonych terenów zgodnie z przyjętymi lokalnymi potrzebami oraz w ramach określonych przez szereg ustaw dotyczących gospodarki przestrzennej. W tej sytuacji miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego realizują na danym terenie przepisy związane z ochroną przyrody, ochroną środowiska, ochroną gruntów rolnych, ochroną zabytków, terenami zurbanizowanymi itp. Ustalają linie podziału i linie rozgraniczające dla części przestrzeni o jednorodnym użytkowaniu lub wyodrębniającej się głównej funkcji. Plany muszą być ściśle osadzone w konkretnych stanach faktycznych. Powinno być wiadome, co oznacza dla określonej działki usytuowanie jej w takiej, a nie innej przestrzeni określonej planem. W tej sytuacji, mniej lub bardziej pomysłowo określony zakład przemysłowy, czy handlowy nie będzie mógł być budowany na terenie przeznaczonym na przykład do produkcji rolnej, a próby obejścia wiążących ustaleń o przeznaczeniu poszczególnych działek, przed ewentualną zmianą planu, nie mieszczą się w konstytucyjnych gwarancjach ochrony własności. Natomiast przepisy ustaw i rozporządzeń dotyczących gospodarki przestrzennej (ochrony środowiska, gruntów rolnych itp.), które plan wprowadza w życie na danym terenie, muszą być zgodne z postanowieniami konstytucji i ich badanie jest objęte kompetencją Trybunału Konstytucyjnego (por. art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 konstytucji). Plan nie jest jednak tylko zbiorem postanowień dotyczących przeznaczenia konkretnych działek, ale i kolejnych działek, które z nich, w wyniku różnych przekształceń mogą powstać. Związana jest więc z nim specyficzna „wielokrotność” stosowania. Plan odnosi się też do wszystkich kolejnych osób uzyskujących prawo do dysponowania daną przestrzenią. Mamy więc także specyficzną „wielostronność” planów. Ta „wielostronność” i „wielokrotność” nie pozwala zaliczyć miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do klasycznych aktów stosowania prawa. Sytuuje to plany – jak już była mowa – między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami stosowania prawa.”

22 Postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02.

Przytoczona charakterystyka aktu planistycznego jednoznacznie wskazuje, że jego postanowienia mogą prowadzić do ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki w zakresie w jakim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogą w nie ingerować. W doktrynie ten stan rzeczy jest krytykowany z powołaniem na argument głoszący, że w myśl reguł ustawy zasadniczej konstytucyjne prawa i wolności jednostki mogą być ograniczane tylko w ustawie. W ten sposób kwestionowana jest prawna dopuszczalność ingerencji planisty gminnego w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki.²³ W piśmiennictwie odnajdujemy również poglądy, które upatrują prawnej dopuszczalności ingerencji w tę sferę w regulacji art. 14 ust. 8 u.p.z.p. stanowiącym, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.²⁴ Niemniej w orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że akt planistyczny jest źródłem prawa w rozumieniu przepisów konstytucyjnych²⁵ i jako taki może ingerować z powołaniem na upoważnienia ustawowe i w sposób zgodny z postanowieniami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki.

Abstrahując od sporu toczącego w doktrynie w sprawie prawnej dopuszczalności ingerencji w omawianą sferę postanowieniami aktu planistycznego, należy stwierdzić, że są one faktem. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że przedmiotowa ingerencja objęta jest kontrolą judykatury dokonywaną przez pryzmat zgodności aktu planistycznego z prawem przy zastosowaniu kryterium: zgodności formalnej, materialnej i kompetencyjnej z aktami hierarchicznie nadrzędnymi. Punktem odniesienia dla jej dokonywania nie jest zatem tylko ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale także inne akty prawne, w tym przepisy konstytucji ustanawiające zasady ograniczania konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Innymi słowy, podmiot posiadający interes prawny może podnosić zarzut sprzeczności z prawem aktu planistycznego z uwagi na naruszenie zawartych w ustawie zasadniczej zasad ograniczania konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Za ugruntowany w orzecznictwie należy uznać pogląd potwierdzający prawo sądu administracyjnego do kontroli konstytucyjności aktów planistycznych. Judykatura wskazuje bowiem, że sąd administracyjny, „dokonując kontroli zgodności z prawem aktu prawa miejscowego, poddaje ocenie jego zgodność z przepisami ustawy, na podstawie której akt ten został podjęty oraz z Konstytucją RP. Ocena ta nie może być jedynie oceną formalną i ograniczać się do stwierdzenia, czy przepisy ustawy i konstytucji dopuszczają możliwość wydania określonego aktu prawa miejscowego przez radę gminy.”²⁶ W tym kontekście podkreślono, że miejscowy

23 Tak Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2(5), s. 45–47.

24 Zob. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2004, s. 139–142; Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne*. Zarys wykładu, Warszawa 2002, s. 90–95.

25 Np. wyrok SN z 22 lutego 2001 r., III RN 203/00, OSNP 2001, z. 20, poz. 606.

26 Wyrok NSA z 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, Lex nr 694431.

plan zagospodarowania przestrzennego „ingeruje w jedno z podstawowych, chronionych konstytucyjnie praw obywatelskich, jakim jest prawo własności. Dlatego też kontrola sądowa tego rodzaju aktu winna być dokonana szczególnie wnikliwie.” Jednocześnie w orzecznictwie sądów administracyjnych przy ocenie konstytucyjności aktów planistycznych, dokonywanej przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zasadą jest przywoływanie wywodów Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, formułujących wykładnię tej normy ustawy zasadniczej z równoczesnym zdefiniowaniem szczegółowych wytycznych ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki w zgodzie z wartościami konstytucyjnymi. W jednym z orzeczeń NSA czytamy: „Przytoczone wyżej poglądy Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego [dotyczące obowiązujących zasad ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki – aut.] należy w pełni podzielić.”²⁷

2.3. Wartości, których realizacja i ochrona jest równoważona w procesie planistycznym w trybie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

2.3.1. Zasady ograniczania konstytucyjnych praw i wolności w akcie planistycznym (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)

Prawo planisty gminnego do kształtowania zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest uprawnieniem o charakterze dyskrejonalnym. Akty planistyczne – zgodnie z wymogami art. 87 i następne Konstytucji RP i wynikającymi z nich zasadami nadrzędności konstytucji i hierarchicznej zgodności aktów prawnych – muszą być zgodne z powszechnie obowiązującym w Polsce prawem, w tym nie tylko z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Planista gminny, decydując w akcie planistycznym o sposobie zagospodarowania określonego obszaru gminy, determinuje przeznaczenie oraz sposób korzystania z tego terenu. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują zatem wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (*expressis verbis* art. 6 u.p.z.p.). Innymi słowy konkretyzują treść tego prawa w odniesieniu do konkretnych nieruchomości objętych aktem planistycznym.

Przy wprowadzaniu regulacji prawnych w omawianym zakresie zawsze zachodzi obawa nadmiernego uszczuplenia uprawnień właściciela czy wręcz uniemożliwienia mu korzystania z jego prawa w sposób zgodny z jego wolą i interesami. Przed taką ewentualnością skutecznie chroni jednostkę ustrojodawca, który w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP usankcjonował klauzulę generalną, która definiuje konstytucyjne zasady ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W konsekwencji ustanowienie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych

27 Wyrok NSA z 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10.

praw i wolności jednostki w sposób sprzeczny z wymogami określonymi w przywołanym przepisie skutkuje niezgodnością aktu planistycznego z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z Konstytucją RP. Skonstatowanie takiej sprzeczności przez zainteresowany podmiot (który posiada interes prawny) daje możliwość dochodzenia na drodze sądowej stwierdzenia nieważności poszczególnych postanowień, a nawet całego aktu planistycznego przez sąd administracyjny.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

W odniesieniu do aktu planistycznego należy przyjąć, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa własności mogą być wprowadzone przez planistę gminnego, gdy kumulatywnie zostaną spełnione następujące wymogi:

- (1) jest ono ustanowione w ustawie, a dokładniej – z uwagi na częściowo niesamostanny charakter tego źródła prawa, polegający na zdeterminowaniu przez ustawodawcę elementów obligatoryjnych i fakultatywnych aktu planistycznego – prawo do wprowadzenia określonego rodzaju ograniczenia prawa własności zostało przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jej art. 15),
- (2) celem ochrony jednej z sześciu wartości, określonych w tym przepisie, w związku z realizacją założonego interesu,
- (3) gdy jest to konieczne z uwagi na to, iż w inny sposób nie można chronić wartości, w imię której zostało ono ustanowione.

Jednocześnie przy wprowadzaniu tych ograniczeń nie może nastąpić naruszenie istoty prawa (4), którego ono dotyczy. Ponadto winno być ono ustanowione z poszanowaniem zasady proporcjonalności (5).

Nakaz zachowania istoty praw i wolności przy ustanawianiu ich ograniczeń ma swe źródła w konstytucjonalizmie niemieckim. W myśl jego reguły szczegółowa analiza treści każdego prawa czy wolności pozwala na wyodrębnienie jego elementów podstawowych (rdzenia, jądra), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogło istnieć oraz elementów dodatkowych (otoczki), które mogą być ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Z kolei istota zasady proporcjonalności wyraża się w usankcjonowaniu zakazu nadmiernej ingerencji. Jeśli zatem zachodzi konieczność ustanowienia ograniczenia praw czy wolności jednostki, to może to nastąpić tylko w zakresie niezbędnym (minimalnie koniecznym), a podstawową miarą tego, co niezbędne,

a co nadmierne, jest porównanie rangi (znaczenia) interesu publicznego (w którego ochronie ma być ustanowione ograniczenie) i rangi (znaczenia) prawa czy wolności indywidualnej, której ograniczenie ma dotyczyć. Oczywiście ustalenie tego co jest nadmierne, a co dozwolone, jest ocenne, jednakże ostatecznych rozstrzygnięć w tym przedmiocie w odwołaniu do zasady wyważania wagi interesu publicznego z treścią ograniczanych praw czy wolności dokonują niezawisłe sądy administracyjne.

Trybunał Konstytucyjny,²⁸ stosując omawianą zasadę, wskazuje, że prawodawca (zatem również planista gminny) nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Zakaz nadmiernej ingerencji ma zatem pełnić funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności. Powyższego ustalenia powinno się dokonywać w oparciu o wypracowaną przez Trybunał koncepcję testu proporcjonalności, badającego adekwatność celów i środków wprowadzonego ograniczenia. Przeprowadzenie tego testu odbywa się poprzez udzielenie odpowiedzi na trzy następujące pytania dotyczące analizowanej normy²⁹:

- 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez prawodawcę skutków (test przydatności normy);
- 2) czy regulacja ta jest niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (wymóg konieczności podjęcia przez prawodawcę działania);
- 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*).

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika zatem wymóg stwierdzenia przez organ orzekający, w oparciu o test proporcjonalności, istnienia rzeczywistej potrzeby i celowości dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Ponadto za obowiązujący należy uznać wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście będą służyć realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Środki te powinny też być niezbędne. Warunek niezbędności oznacza, że z jednej strony środki te będą chronić określone wartości w sposób bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, z drugiej zaś strony oznacza to skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Innymi słowy, należy wykazać, że osiągnięcie tych celów nie byłoby możliwe przy zastosowaniu innych, mniej uciążliwych dla jednostki, środków.

28 Zob. wyroki TK: z 12 stycznia 2000 r., P 11/98; z 20 lutego 2002 r., K 39/00; z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00.

29 Wyrok TK z 13 marca 2007 r., K 8/07; zob. K. Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999, s. 150 i nast.

Należy podkreślić, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie daje podstaw do ustalenia generalnych kryteriów uszczegółwiających sposób korzystania z zasady proporcjonalności. Dopiero wskazanie praw i wolności, które mają być ograniczane w zestawieniu z prawami lub wolnościami chronionymi, umożliwi ustalenie, czy przesłanki objęte tą zasadą są spełnione. Musi zatem dojść do konfrontacji wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie będą podlegać ograniczeniu. Źródłem odpowiedzi na dylematy, które w tej sytuacji powstają, należy poszukiwać w materialnych przesłankach wyrażonych w art. 31 ust. 3 konstytucji oraz w aksjologii całej konstytucji, w tym przede wszystkim w jej art. 2.³⁰ Przy dokonywaniu kontroli aktu prawnego pod kątem zachowania zasady proporcjonalności ocenie podlega zatem zasadność wypowiedzi o wartościach.³¹

Reasumując, prawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Skuteczność taką łączyć należy z optymalnością tychże rozwiązań, ujmowaną w perspektywie konstytucyjnie chronionych praw. „Konieczność ograniczenia” zawiera zatem w sobie postulat uczynienia zadość wymogom przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń. Spełnienie ich wymaga przeprowadzenia każdorazowo bliższej analizy konkretnego ograniczenia prawa lub wolności poprzez zastosowanie metody skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczania.

Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez prawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza konstytucję.

2.4. Wymóg realizacji interesu publicznego oraz walorów ładu przestrzennego contra ochrona własności jako wartości obligatoryjnie uwzględnianej w procesie planistycznym

W myśl ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w akcie planistycznym należy między innymi odpowiednio zrównoważyć wymogi ochrony ładu przestrzennego oraz realizacji interesu publicznego z zakazem nadmiernego – niezgodnego z zasadami konstytucyjnymi – naruszania interesu jednostki, wyrażającego się w wymogu ochrony przysługującego jej prawa własności. Nałożony na planistę gminnego obowiązek zachowania stanu ładu przestrzennego oznacza także ukształtowanie przestrzeni objętej planem, które doprowadzi do utworzenia har-

30 Zob. A. Łabno, Ograniczenie praw i wolności człowieka na podstawie Konstytucji III RP, (w:) Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, pod red. B. Banaszaka i A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 706.

31 Zob. K. Wojtyczek, Zasada proporcjonalności, (w:) Prawa i wolności obywatelskie..., s. 689.

monijnej całości z równoczesnym uwzględnieniem w uporządkowanych relacjach wszelkich uwarunkowań i wymagań natury funkcjonalnej, społeczno–gospodarczej, środowiskowej, kulturowej oraz kompozycyjno–estetycznej (art. 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Nałożenie tego obowiązku jest bezpośrednio związane z *ratio legis* samej instytucji planowania przestrzennego, której celem jest stworzenie mechanizmów prawnych gwarantujących zachowanie stanu ładu przestrzennego tj. swoistej harmonii w zagospodarowaniu przestrzennym. W piśmiennictwie w odniesieniu do konfliktu pomiędzy interesami wynikającymi z zachowania ładu przestrzennego z własnością podnosi się, że owa konfrontacja musi wypaść na korzyść własności, gdyż tylko taka interpretacja zachowuje własność jako prawo podstawowe.³²

Zupełnie inny cel i skutki natomiast ustrojodawca i ustawodawca wiąże z kategoriami „interes publiczny” i „inwestycja celu publicznego” (w art. 2 pkt 4 i 5 u.p.z.p.). Właściwe ich stosowanie w praktyce ma bowiem stanowić uzasadnienie prawnej dopuszczalności władczej ingerencji aktu planistycznego w sferę konstytucyjnie chronionych interesów jednostki, wyznaczanych treścią przysługującego jej prawa własności. Interes publiczny na gruncie omawianej ustawy to uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności realizowanych poprzez przyjęcie aktu planistycznego. Natomiast „inwestycja celu publicznego” to działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.³³ Ten ostatni przepis jako inwestycje celu publicznego w zakresie zagospodarowania gruntów definiuje *wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, pod linie kolejowe, budowa i utrzymywanie tych dróg, linii kolejowych, obiektów i urządzeń transportu publicznego, części lotniczych lotnisk oraz służących do kierowania, kontroli, nadzoru i zabezpieczania ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, a także łączności publicznej i sygnalizacji*.

Definiując termin „interes publiczny” ustawodawca posłużył się pojęciami nieostrymi. W konsekwencji ich znaczenie powinno być ustalane każdorazowo z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących konkretyzacji stosowanej normy prawnej. Niemniej w wyroku z dnia 7 marca 2007 r. WSA w Warszawie (sygn. akt IV SA/Wa 2037/06, Lex nr 319149) powiązано pojęcie „interesu publicznego” z pojęciem „inwestycji celu publicznego”. Sąd wskazał, że *pojęcie celu publicznego oznacza cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony (dostępny) dla wszystkich. Zastosowanie zasad i trybu przewidzianego dla lokalizacji inwestycji celu publicznego zależy więc od tego, czy zamierzone inwestycje, wymagające*

32 Zob. Z. Czarnik, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2(5), s. 43–50.

33 Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651.

uzyskania stosownej decyzji, posiadają „pierwiastek publiczny”. Interpretacja pojęcia celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, które przeniesione zostaje także na regulację ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z katalogiem zamkniętym. To ustalenie doprowadziło Sąd do uznania, że przedsięwzięcia, które nie mieszczą się w katalogu art. 6 pkt 1 – 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mogą zostać uznane za inwestycje celu publicznego, natomiast mogą być uznane za realizujące interes publiczny, jeśli obiektywnie możliwe byłoby ustalenie, że służą one zaspokajaniu powszechnych potrzeb, a sama inwestycja nakierowana jest na urzeczywistnienie interesu istotnego dla całej zbiorowości.

Realizacja wyżej wymienionych kategorii częstokroć koliduje z ochroną interesu jednostki wyznaczanego treścią przysługującego jej prawa własności. Obowiązek odpowiedniego wyważania realizacji w akcie planistycznym wymogu ochrony wszystkich tych wartości nie jest sprawą łatwą. Nie można bowiem twierdzić, że wymogi zapewnienia ładu przestrzennego i realizacji interesu publicznego uzasadniają naruszenie praw jednostki wynikających z ochrony przysługującego jej prawa własności prywatnej. To prawo podmiotowe stanowi bowiem jedną z wartości objętych szczególną ochroną konstytucyjną. Ustrojodawca uczynił własność prywatną jedną z podstaw społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 konstytucji), sankcjonując równocześnie zasadę równiej ochrony prawa własności oraz innych praw majątkowych (art. 21 konstytucji). W ten sposób nadano jej znaczenie ustrojowe. Treść tego prawa winna być zatem interpretowana w sposób zgodny i spójny z przywołanymi przepisami ustawy zasadniczej.

Wykładni tej kategorii ustrojowej dokonał Trybunał Konstytucyjny, wskazując że „prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom”,³⁴ zwłaszcza z uwagi na to, iż przynależy do grupy praw ekonomicznych, które podlegają słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne.³⁵ Najpełniejsza definicja tego prawa została zawarta w art. 140 kodeksu cywilnego stanowiącego, że granice własności są wyznaczone przez ustawy i zasady współżycia społecznego, natomiast wyznacznikiem sposobu korzystania przez właściciela z przysługującego mu prawa jest społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa. Prawo własności to prawo podmiotowe do swobodnego dysponowania, korzystania z przedmiotu własności, a także wyboru sposobu jego zagospodarowania. Natomiast zgodnie z art. 64 konstytucji, prawo własności, tak jak każde inne konstytucyjne prawo, może być ograniczone

34 Zob. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98; por. wyroki TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98; z 3 października 2000 r., K 33/99.

35 Zob. L. Garlicki, uwagi do art. 64 konstytucji, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2002, s. 17.

tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie nastąpi naruszenie jego istoty. Artykuł 64 konstytucji powinien być zatem stosowany jako dyrektywa interpretacyjna wszelkich unormowań, które statuują ograniczenie własności. Ustawowe granice treści i wykonywania własności zostały zakreślone w wielu ustawach szczególnych zawierających przepisy zakazujące właścicielom określonego sposobu wykonywania własności lub nakazujące powstrzymanie się od pewnych działań albo zezwalające – pod określonymi warunkami – na całkowite lub częściowe pozbawienie własności. Niektóre przepisy mają charakter cywilnoprawny i wynikają z norm prawa cywilnego, jak np. dotyczące prawa sąsiedzkiego. Większość jednak ograniczeń prawa własności ma charakter publicznoprawny i wynika z prawa administracyjnego.³⁶

Jednocześnie poza regulacjami ustawowymi, prawnie dopuszczalne jest ustanowienie ograniczenia lub zamiany dotychczasowej treści i sposobu wykonywania prawa własności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przyjętych uchwałą odnośnej jednostki samorządu terytorialnego, działającej na podstawie i w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przywołana ustawa chroni interesy jednostki w procesie planistycznym z punktu widzenia formalnego, gwarantując jednostce prawo uczestniczenia w procedurze planistycznej i zgłaszania wniosków i uwag do projektu planu. Ponadto chroni je w aspekcie technicznym, formułując nakaz uwzględniania walorów urbanistyczno–krajobrazowych oraz architektonicznych w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże ustawa ta nie ustanawia żadnych szczególnych warunków dopuszczalności wprowadzania ograniczeń prawa własności, zobowiązując jednoznacznie planistę gminnego do poszanowania prawa własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). W konsekwencji przy ustanawianiu ograniczeń w korzystaniu z prawa własności, jak i przy wprowadzaniu zmian zagospodarowania przestrzennego (zwłaszcza tych niekorzystnych z subiektywnego punktu widzenia właściciela gruntu) w dotychczasowym sposobie wykonywania prawa własności, planista gminny winien działać w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

Ustanawiając w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczenia własności, w tym poprzez zredefiniowanie dotychczasowej jej treści w sposób godzący w zasadę ochrony interesów w toku (gdyż wymóg ich ochrony wynika z konstytucyjnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego – art. 2 konstytucji), planista gminny winien działać w zgodzie z art. 64 i 31 ust. 3 konstytucji. W myśl tych przepisów wprowadzone ograniczenia własności nie mogą naruszać istoty tego prawa podmiotowego. Pod pojęciem istoty prawa czy wolności jednostki kryje się jego „nienaruszalny rdzeń”, ich sfera podlegająca szczególnej ochronie konstytucyj-

36 Wyrok TK z 25 maja 1999 r., SK 9/98.

nej. Sfera ta wyznaczona jest przez funkcję danej wolności czy prawa podmiotowego, definiowaną przez katalog podstawowych uprawnień składających się na treść tego prawa. Wyzucie z możliwości ich wykonywania skutkowałoby uniemożliwieniem realizowania funkcji danego prawa czy wolności. Innymi słowy, przy formalnym zachowaniu prawa czy wolności, oznaczałoby w istocie wyzucie z tego prawa czy wolności.

Takimi uprawnieniami składającymi się na treść prawa własności są „konstytucyjnie gwarantowana wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim”.³⁷ Spośród tych trzech uprawnień szczególne znaczenie należy przypisać możliwości dysponowania (rozporządzania) przedmiotem własności. Klasyczna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego koncepcja własności zakłada bowiem, że właściciel może swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę (*ius disponendi*), i to zarówno aktem *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą.³⁸ Należy zatem przyjąć, że prawo do dysponowania rzeczą przez jej właściciela obejmuje swym zakresem uprawnienie do swobodnego zagospodarowania terenu w sposób zgodny z naturalnymi walorami gruntu z jednoczesnym poszanowaniem interesu publicznego.

Limitując wyżej opisane prawo właściciela, planista gminny winien – działając w zgodzie z przywołanym już art. 31 ust. 3 konstytucji – wykazać, że usankcjonowanie ograniczenia prawa własności prywatnej w konkretnym przypadku było niezbędnie konieczne, a jednocześnie nastąpiło w takim stopniu i zakresie, że nie godzi w istotę tego prawa. Dodatkowo wprowadzone ograniczenie winno legitymować się ochroną ważnego interesu publicznego, którego waga w realiach konkretnej sytuacji jest wyższa niż ochrona wartości, jaką jest ochrona własności prywatnej. Omawiany ważny interes publiczny powinien wyrażać się w konieczności zapewnienia ochrony takim wartościom, jak: bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, środowisko, zdrowie, moralność publiczna, wolność i prawa innych osób. Innymi słowy powinny istnieć przekonujące argumenty uzasadniające konieczność wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu prawa własności prywatnej w demokratycznym państwie prawnym. Wyżej omówione zasady znajdują zastosowanie również wtedy, gdy zmiana priorytetów gminy w zakresie zagospodarowania danego terenu powoduje naruszenie interesów w toku właściciela nieruchomości. Gdy planista gminy wyzuwa właściciela z prawa własności o dotychczasowej treści winien działać w trybie i z poszanowaniem dyspozycji art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 konstytucji.

Kolejnym zagadnieniem, które jest uwzględniane w procesie oceniania, czy wprowadzone ograniczenie własności nie nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnych

37 Wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99; podobnie: wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00.

38 Wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00.

reguł ich ustanawiania, jest uwzględnienie w akcie planistycznym konsekwencji obowiązywania zasady proporcjonalności. Z jej treści wynika nakaz, by ewentualna ingerencja w treść prawa własności, w tym interesy w toku właściciela, nie była nadmierna; by stopień jej intensywności znajdował uzasadnienie w randze promowanej w ten sposób kategorii interesu publicznego. Innymi słowy, wprowadzone ograniczenie własności powinno znajdować uzasadnienie w pozytywnym wyniku testu proporcjonalności, który – jak wcześniej wskazano – nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, oraz czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.³⁹

Oznacza to konieczność wykazania, że w inny sposób niż poprzez naruszenie interesów właściciela, w tym również jego interesów w toku, nie było możliwości zrealizowania interesu publicznego i tym samym dowiedzenia, że przyjęty sposób działania był konieczny (niezbędny) w demokratycznym państwie prawnym. Obowiązkiem planisty gminnego jest również odpowiedni wybór środków do założonego do realizacji celu. Po pierwsze, powinien udowodnić, że realizuje określony cel publiczny w sposób możliwie najmniej uciążliwie ingerujący w treść prawa własności nieruchomości, objętych oddziaływaniem aktu planistycznego. Po drugie, zobowiązany jest dowieść, że cel ten znajduje odpowiednie uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki służące do jego realizacji pozostają w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu. Fundamentalne znaczenie w tej materii ma dowiedzenie przez planistę gminnego, że realnie istnieje interes publiczny, którego ochrona uzasadnia naruszenie subiektywnych być może, ale jednak konstytucyjnie chronionych interesów jednostki i jej prawa do dysponowania prawem własności w sposób zgodny z jego dotychczasową treścią, a zarazem w sposób aprobowany przez wspólnotę samorządową, bowiem sposób rozporządzania gruntem odpowiadał wcześniejszym (przed zmianą lub usankcjonowaniem planu zagospodarowania przestrzennego) decyzjom planisty gminnego.

Należy w tym kontekście podkreślić, że funkcjonujące w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym środki ochronne pozwalające wręcz w praktyce na wyrzucie jednostki z jej prawa, gdyż w okrojonej postaci własność straciła dla niej wszelkie znaczenie, stanowią środki nadzwyczajne, stosowane jedynie wyjątkowo, gdy planista gminny w inny sposób nie byłby w stanie zrealizować ważnego interesu publicznego. Jednocześnie ustanawianie takich ograniczeń, uruchamiających owe środki nadzwyczajne, nie oznacza, że planista gminny, wprowadzając je zwolniony jest z działania w trybie art. 64 i 31 ust. 3 konstytucji. Podobnie przewidzia-

39 Zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94; wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K. 34/99; wyrok TK z 24 marca 2003 r., P 14/01.

ne w ustawie środki ochrony praw jednostki znajdujące zastosowanie w sytuacji wyzucia jednostki z jej prawa (np. wykup gruntu) powinny być traktowane jako środki nadzwyczajne, stosowane, gdy w inny sposób planista gminny nie mógł zrealizować interesu publicznego, jak tylko przez naruszenie praw jednostki. Jeśli zatem istnieje możliwość zrealizowania interesu publicznego bez lub jedynie z minimalnym naruszeniem interesu jednostki, to prawnie dopuszczalne jest tylko takie działanie planisty gminnego.

Reasumując, ustawowe granice prawa własności, a tym samym wolności zabudowy urzeczywistniają się przede wszystkim w istocie prawa zabudowy i ochronie określonej kategorii interesu publicznego z uwzględnieniem zasady proporcjonalności.⁴⁰ W rezultacie nie można wprowadzać takich ograniczeń własności, które naruszałyby uprawnienia jednostki w sposób sprzeczny z wymaganiami zasady proporcjonalności.

Powyżej zaprezentowane założenia są w pełnym zakresie respektowane w procesie orzekania o zgodności z prawem (konstytucyjności) aktów planistycznych. Tytułem przykładu można przywołać następujące orzeczenia sądów administracyjnych.

W wyroku z 7 września 2006 roku WSA we Wrocławiu (II SA/Wr 604/05, Dz.Urz.Dolno 2007/44/490) wskazano, że „Naruszenie zapisami planu zagospodarowania przestrzennego prawa własności nie polega na tym, że uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego «dokonuje zaboru czegośkolwiek z nieruchomości właściciela», lecz na tym, że sprzecznie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego «wpływa na ukształtowanie sposobu wykonywania prawa własności». Naruszenie interesu prawnego więc nie polega na odjęciu jakiejś dotychczasowej wartości prawnej (uprawnienia, możliwości prawnej), ale również na spowodowaniu, że w przyszłości jakaś wartość prawna (uprawnienie, możliwość prawna) nie będzie mogła być realizowana.”⁴¹ Z kolei w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2007 r. (sygn. akt II S.A./GI 784/06) odnośnie do realizacji inwestycji wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, sąd zwrócił uwagę, że : „Generowane przez obiekty handlowe uciążliwości, związane przede wszystkim z ruchem drogowym, a co za tym idzie, potrzebą urządzenia dróg publicznych, mogą w istotny sposób wpływać, czy wręcz uniemożliwiać zabudowę mieszkaniową, dopuszczalną na tym terenie, godząc w treść art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy.”

Należy podkreślić, że wielokrotnie przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP był przywoływany jako podstawa stwierdzenia nieważności uchwały planisty gminnego. Stało się tak w sprawie rozstrzygniętej w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 2

40 Por. W. Jakimowicz, Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6, s. 47.

41 Tak też: wyrok SN z 6 stycznia 2005 r., III CK 129/04, Prokuratura i Prawo – wkł. 2005, z. 7–8, poz. 52.

grudnia 2010 r. (sygn. akt II SA/GI 1094/10), w której sąd decydował „czy ustanowienie zespołu przyrodniczo–krajobrazowego na wyznaczonym w uchwale terenie, zostało należycie udokumentowane pod względem chronionych ustawowo walorów przyrodniczych, a więc czy istniały podstawy faktyczne do ustanowienia takiego zespołu na wyznaczonym obszarze. Z art. 43 ustawy o ochronie przyrody wynika, że zespołami przyrodniczo–krajobrazowymi są fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne.” Analiza projektu zespołu przyrodniczo–krajobrazowego nie pozwoliła sądowi stwierdzić, że planista gminny należycie zbadał, czy na działkach należących do skarżących znajdują się elementy przyrodnicze uprawniające do objęcia tych działek granicami tego zespołu. Sąd podkreślił jednocześnie, że „Za niewystarczające należy uznać twierdzenie zawarte w projekcie, iż na terenie całego zespołu znajdują się rośliny i zwierzęta, których istnienie uzasadnia jego utworzenie bez szczegółowego wykazania, iż na konkretnej działce znajdują się szczególnie cenne i wymagające ochrony wartości przyrodnicze. [...] Ustalenia faktyczne w stosunku do tych działek – polegające na wykazaniu, że znajdują się na nich elementy przyrodnicze z uwagi na które nastąpiło utworzenie zespołu, powinny więc być dokonane oddzielnie i ocenione oddzielnie, uwzględniać także otoczenie tych działek oraz wyraźnie wskazywać na występowanie na działkach (działce) elementów chronionych z określeniem, czy występują one na całych ich powierzchniach.” W przywołanej sprawie powyższe ustalenia doprowadził sąd do konkluzji głoszącej, że „zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem art. 44 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez brak wykazania istnienia podstawy faktycznej do ustanowienia zespołu na wyznaczonym obszarze, co w ocenie Sądu stanowi istotne naruszenie prawa”.

W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2007 r. (sygn. akt SA/Wr 325/07) sąd wskazał, że obowiązkiem organu gminy jest przyjęcie interpretacji „zapisów planu zagospodarowania przestrzennego zgodną z unormowaniami konstytucyjnymi, gdyż nie można zakładać, że stanowiąc przepisy prawa miejscowego, organ gminy naruszał konstytucję. Tak zaś uczyniłby, gdyby dopuszczając możliwość rozbudowy istniejącego systemu sieci i urządzeń telekomunikacyjnych oraz radiokomunikacyjnych przez dotychczasowych operatorów, nie pozwalał na takie samo działanie operatorom nowym. Doszłoby wówczas do naruszenia w szczególności art. 8, art. 20, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji RP. Przyjmując wadliwą interpretację zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta P. i obrębu P.D., zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w P. z dnia [...] nr [...], organy administracyjne orzekające w niniejszej sprawie naruszyły prawo materialne. Naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy, ponieważ doprowadziło do niewłaściwego zastosowania obowiązujących przepisów”.

W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 29 sierpnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Wr 415/05) wskazano, „że naruszenie zapisami planu zagospodarowania przestrzennego prawa własności nie polega na tym, że uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego «dokonuje zaboru czegokolwiek z nieruchomości właściciela», lecz na tym, że sprzecznie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego «wpływa na ukształtowanie sposobu wykonywania prawa własności». Naruszenie interesu prawnego więc nie polega na odjęciu jakiejś dotychczasowej wartości prawnej (uprawnienia, możliwości prawnej), ale również na spowodowaniu, że w przyszłości jakaś wartość prawna (uprawnienie, możliwość prawna) nie będzie mogła być realizowana. Rzeczą organu planistycznego jest także wytłumaczenie zainteresowanemu powodów takiego naruszenia.

Rolą zatem organu gminy było w niniejszej sprawie rozważenie, czy zaproponowane rozwiązania w odniesieniu do obszaru obejmującego nieruchomości skarżących o łącznej powierzchni ok. 70 ha nie jest szczególnie dla nich krzywdzące, wątpliwe w świetle zasady sprawiedliwości społecznej i zachowania pewnych proporcji nakładanych ciężarów i ograniczeń praw (art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP), a tym samym czy «zamknięcie» na przyszłość możliwości skarżącym zabudowy przedmiotowych nieruchomości nie narusza interesu prawnego właściciela w rozumieniu art. 24 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, niezależnie od tego, czy taką możliwość miał przed stworzeniem tego projektu planu (por. wyrok NSA z 23 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 393/06).

Z akt planistycznych nie wynika natomiast, by powyższe kwestie były przedmiotem rozważań organu gminy podczas procedury kształtowania planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu wsi Borowa”.

W wyroku WSA w Gdańsku z dnia 7 czerwca 2006 r. (sygn. akt II SA/Gd 426/04) zwrócono uwagę, że zgodnie „z art. 24 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym istotnym elementem uchwały o odrzuceniu zarzutu do projektu planu zagospodarowania przestrzennego jest jej uzasadnienie faktyczne i prawne. Poza formułą o uzasadnieniu faktycznym i prawnym ustawodawca nie wyjaśnia, co powinno ono zawierać. Jest jednak oczywiste, że ze względu na znaczenie dla wykonywania prawa własności (art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) powinno ono wskazywać przesłanki rozwiązań planistycznych przyjętych w projekcie planu, a w razie ograniczenia prawa własności powinno ono wskazywać powody tego ograniczenia, przy czym powody te mogą być uznane za uzasadnione tylko wtedy, gdy odpowiadają wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkom ograniczenia konstytucyjnie chronionych praw. [...] Ograniczając zatem w planie zagospodarowania przestrzennego prawo własności, gmina jest zobowiązana podać, w imię ochrony jakich wartości konstytucyjnie chronionych własność tę

ogranicza. Gmina jest też zobowiązana do tego, aby stanowiąc te ograniczenia, nie naruszać zasady równości (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 konstytucji). [...] Wskazany dopiero w odpowiedzi na skargę argument związany z wielkością i tymczasowością pawilonów stojących przy ulicy M. nr 146, które nie uzasadniają przesunięcia jezdni wraz z leżącą tam infrastrukturą, po pierwsze – został podniesiony w odpowiedzi na skargę, a więc nie pochodzi od rady gminy, która jest odpowiedzialna za uzasadnienie uchwały o odrzuceniu zarzutu do projektu planu, po drugie – jest zbyt ogólny i niekonkretny, aby uznać na jego podstawie, że rada gminy nie naruszyła zasady proporcjonalności, czyli ograniczyła prawo własności skarżącego, gdyż było to konieczne ze względu na ochronę wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 konstytucji. [...] ograniczenie prawa własności jest na tyle ważkim zagadnieniem, że zawsze wymaga poważnych rozważań podczas uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nigdy też nie można zakładać wyższości interesu prawnego jednego podmiotu nad interesem prawnym innego podmiotu czy nawet zbiorowości.”

W wyroku WSA w Białymstoku z dnia 5 lutego 2009 r. (sygn. akt II SA/Bk 343/08) sąd administracyjny rozważał granice samodzielności planistycznej gminy w kontekście ochrony interesów w toku wespół z konstytucyjnymi zasadami ograniczania prawa własności. W orzeczeniu tym podniesiono, że samodzielność planistyczna gminy podlega ograniczeniom wynikającym z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów innych aktów. Jedno z takich ograniczeń wynika z konstytucyjnego wymogu ochrony własności, sankcjonowanego przepisami art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 konstytucji oraz przepis art. 140 k.c. Jednocześnie sąd zwrócił uwagę, że „Prawo własności nie jest jednak prawem bezwzględnym i podlega ograniczeniom na mocy art. 64 ust. 3 konstytucji, który stanowi, że własność może być ograniczona w drodze ustawy, ale tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty własności. Z kolei stosownie do regulacji art. 31 ust. 3 konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności praw innych osób. Ingerencja w sferę prawa własności pozostawać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych powyżej celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia.

[...] Dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, gmina powinna kierować się zasadą proporcjonalności, która wyraża zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt sprawy niniejszej doszło, w ocenie Sądu, do przekroczenia władztwa planistycznego Gminy A. przy formułowaniu zapisów planu w § 62 pkt 1, § 62 pkt 4, § 62 pkt 6 ppkt c, d, e, z przyczyn następujących:

Rozdział 19 zaskarżonej uchwały przeznaczył tereny o symbolu ZH-1 pod zabudowę hotelową. W skład tego terenu (co obrazuje załącznik graficzny planu) wchodzi działki o nr [...] – własność Skarżącego oraz o nr [...] będące własnością innej osoby. Nabywając od Gminy w wyniku przetargu działkę nr [...] o pow. 1, 55 ha K. R. był przekonany, że zrealizuje na tej działce (pokaźnych rozmiarów) budowę hotelu, zgodnie z założeniami planu miejscowego. Niczym nieuzasadnione jest stanowisko Gminy twierdzącej, że na wszystkich działkach, tj. [...] oraz [...] ma być zrealizowany jeden kompleks hotelowy, gdyż Gmina, sprzedając tylko działkę nr [...], nie mogła dysponować działkami nie będącymi jej własnością. Nie miała też uprawnień do „zmuszenia” właściciela działek nr [...] («wcinających się» centralnie w działkę [...]) do ich sprzedaży na rzecz K.R. Słusznie zauważa skarżący, iż realizacja planu tj. budowy hotelu nie jest możliwa odrębnie, ani na działkach nr [...], ani na działce nr [...], przy czym tu ograniczeniem stało się wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy przebiegającej w odległości 56 metrów od planowanej ulicy KLP. Nierealistyczne założenie planu, polegające na tym, by budynek hotelowy stanął na wzniesieniu, które znajduje się na działce nr [...] (najwyższy punkt) winno być od początku wiadome organowi planistycznemu z uwagi na fakt, że działki były własnością różnych podmiotów.

Należy zauważyć, że nieprzekraczalna linia zabudowy (oznaczona linią przerywaną) dotyczy tylko terenu ZH-1 i wyłącznie działki skarżącego o nr [...], a jej usytuowanie w odległości 56 m od ulicy KLP nie jest uzasadnione żadnymi ograniczającymi przepisami w przeciwieństwie do «obowiązującej linii zabudowy», wyznaczonej od strony jeziora N.

Twierdzenia strony przeciwnej (pismo z 12.11.2008 k-95), iż wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy miało na celu doprowadzić do lokalizacji inwestycji na wzgórzu z widokiem na jezioro i zachowaniem terenów zieleni, nie może stanowić merytorycznego uzasadnienia w aspekcie braku możliwości realizacji inwestycji, zgodnie z przeznaczeniem terenu.

Stąd też, mając na względzie naruszenie uprawnień właścicielskich skarżącego, nie znajdujących uzasadnienia ograniczeniami interesu publicznego w jakichkolwiek przepisach Sąd stwierdził nieważność § 62 pkt 1 uchwały w części dotyczącej wyznaczenia «nieprzekraczalnej linii zabudowy» uważając, że organ planistyczny winien dokonać weryfikacji tej linii w taki sposób, by właściciel terenu mógł zrealizować inwestycję narzuconą tym właśnie planem [...].”

Ponadto w przywołanej sprawie sąd zakwestionował prawną dopuszczalność ingerencji w treść prawa własności, która narzucała właścicielowi sposób korzystania z prawa do zabudowania gruntu. W tym zakresie sąd podkreślił, „że zadaniem planu miejscowego jest kształtowanie ładu przestrzennego poprzez określanie charakteru inwestycji w danym terenie, nie zaś planowanie ich szczegółowych rozwiązań architektonicznych, bo temu służyły inne fazy postępowania projektowego i budowlanego.”

Podjmując przedmiotową problematykę, warto zwrócić również uwagę na konsekwencje usankcjonowania w art. 64 ust. 2 konstytucji zasady równej ochrony prawnej własności dla działań planisty gminnego. Przywołana dyspozycja interpretowana i stosowana jest w ścisłym związku z art. 32 ust. 1 zd. 2 konstytucji, gdyż zapewnienie „równej dla wszystkich ochrony prawnej” jest elementem „równego traktowania przez władze publiczne.” Zasada równości w odniesieniu do prawa własności oznacza zatem, że wszyscy właściciele, którzy znajdują się w podobnej sytuacji, powinni być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Rodzi to konieczność zagwarantowania im tego samego poziomu ochrony prawa własności przez przyznanie tych samych uprawnień i nałożenie tych samych obowiązków.

Planując zmianę dotychczasowego sposobu zagospodarowania przestrzennego określonego terytorium, planista gminny zobowiązany jest uwzględniać wymóg zapewnienia równej ochrony prawnej podmiotów objętych skutkami przyjmowanej regulacji prawnej. Za niedopuszczalne należy w szczególności uznać ustanowienie zmian, które jedynie dla niektórych podmiotów objętych oddziaływaniem aktu planistycznego są niekorzystne. Wydaje się, że podmioty dotknięte wprowadzeniem takich niekorzystnych zmian, a które wносиły uwagi i zastrzeżenia we właściwym trybie do projektu aktu planistycznego, mogłyby podnieść zarzut naruszenia procedury planistycznej w zakresie nieuwzględnienia w równym stopniu wszystkich stanowisk, uwag i wniosków zgłoszonych przez członków wspólnoty samorządowej do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W orzecznictwie wskazuje się bowiem, iż *Jednym z instrumentów przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym służącym rozwiązywaniu konfliktów, jakie rodzi planowanie przestrzenne, jest możliwość wniesienia uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uwagi rozpatruje rada gminy podczas uchwalania planu miejscowego (art. 20 ust. 1 ustawy).* Możliwość wniesienia uwag służy temu, aby ten, którego interes prawny lub uprawnienia zostaną naruszone przez ustalenia uchwalonego w przyszłości miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mógł jeszcze w trakcie projektowania planu przedstawić do rozważenia swoje racje. Racje te winny zostać wzięte pod rozwagę. *Przed wszystkim zaś rada gminy winna rozważyć naruszenie interesu prawnego lub prawa osoby wnoszącej uwagi; czyniąc to, winna skonfrontować interes indywidualny z in-*

*tereselem przemawiającym za ustaleniami przyjętymi w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i uwzględnić okoliczności, które w myśl art. 1 ust. 1 powołanej ustawy, w zagospodarowaniu przestrzennym się uwzględnia.*⁴²

Można zatem sformułować pogląd, że procedury zgłaszania uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można traktować jedynie jako proceduralny wymóg wyczerpania trybu konsultacji społecznych w formie przyjęcia do wiadomości uwag członków wspólnoty samorządowej do tego planu. Konstytucyjna zasada równej ochrony własności wymaga, by planista gminny rozważył każdy ze zgłoszonych wniosków, a uwzględniając jedne z pominięciem innych, winien należycie to uzasadnić, wykazując, że działa w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami, zwłaszcza wymogiem równej ochrony własności wszystkich zainteresowanych oraz poszanowaniem art. 31 ust. 3 konstytucji.

Procedura zgłaszania uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie ma zatem charakteru jedynie formalnego. W tej procedurze planista gminny winien uwzględnić wymóg jedynie publicznego celu inwestycji, która jednocześnie powinna być realizowana z poszanowaniem interesów jednostki (jej konstytucyjnych praw i wolności) oraz możliwością ograniczenia ich jedynie ze względu na ważny interes publiczny z zachowaniem zasady proporcjonalności. Jednocześnie powody uzasadniające decyzję planisty gminnego, ograniczającej konstytucyjne prawa i wolności, winny być należycie uzewnętrznione w uzasadnieniu pominięcia interesu strony zgłaszającej uwagę do planu wraz z wnioskiem o poszanowanie jej interesów.

Na tle przywołanego orzecznictwa sądów administracyjnych oczywista staje się teza, że warunkiem zgodności z prawem aktu planistycznego i całej procedury planistycznej jest uczynienie zadość standardom konstytucyjnym. Ewentualne uchybienie im skutkować będzie uchyleniem aktu planistycznego z uwagi na jego niekonstytucyjność.

3. Sądowa kontrola miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz jej zakres przedmiotowy

Ustawa z 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* określa podmioty upoważnione do sporządzania projektów planów, sposób procedowania przy ich przyjmowaniu i uchwalaniu, sposób ich ogłoszenia itp. Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, organ gminy realizuje swoje ustawowe kompetencje. Jednakże miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest szczególnego rodzaju aktem prawa miejscowego, który nie w pełni odpowiada cechom aktów normatywnych określonych w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związ-

42 Wyrok WSA w Gdańsku z 19 grudnia 2007 r., II SA/Gd 576/07, Lex nr 390849.

ku z art. 79 ust. 1 konstytucji. W efekcie do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy kontrola sposobu realizacji przez samorząd terytorialny jego kompetencji w zakresie planowania przestrzennego.

Na tym tle w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „nie ma rozwiązań ustrojowych i związanych z nimi rozwiązań proceduralnych dostosowanych do badania stanów faktycznych, które determinują treść postanowień planu zagospodarowania przestrzennego. Nie jest też upoważniony do dokonywania oceny stosowania prawa (dotyczącego planowania przestrzennego oraz przepisów o ochronie przyrody, środowiska, gruntów rolnych itp.) przez organ gminy ustawowo upoważniony do uchwalania planu. Trybunał kontroluje jedynie konstytucyjność ustaw i rozporządzeń, na podstawie których samorząd terytorialny realizuje swoje kompetencje w zakresie planowania przestrzennego.” Niemniej „wyłączenie możliwości badania przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie oznacza, że zainteresowane podmioty są pozbawione sądowej kontroli zgodności tych planów z obowiązującym porządkiem prawnym. Konstytucja przyznała w tym zakresie odpowiednie kompetencje sądom administracyjnym. Zgodnie z art. 184 zdanie 2 konstytucji do Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów administracyjnych należy, między innymi także kontrola uchwał organów samorządu terytorialnego ustanawiających akty prawa miejscowego. Akty te podlegają kontroli pod względem ich zgodności z ustawami (kryterium legalności) i mogą być uchylone w całości lub części orzeczeniem NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych. [...] Na straży tej zgodności w imię ochrony praw jednostki stoją: wojewódzkie sądy administracyjne i NSA. Z kolei wskazane powyżej ustawy podlegają kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Mamy określoną całość składającą się z logicznie powiązanych ze sobą instytucji prawnych służących ochronie praw i wolności związanych z obowiązującymi aktami miejscowego zagospodarowania przestrzennego.”⁴³

Podobne poglądy formułowane są w orzecznictwie sądów administracyjnych, w których m.in. wskazano,⁴⁴ że „Dokonywana przez sąd administracyjny ocena zgodności z prawem uchwał rad gmin w przedmiocie planów zagospodarowania przestrzennego nie może ograniczać się tylko do kontroli ich zgodności z procedurą planistyczną, lecz winna obejmować także kontrolę uchwały z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa materialnego. [...] Odstąpienie od realizacji zamyśłu zmiany planu zagospodarowania przestrzennego nie może odbywać się w sposób dowolny, lecz winno się odbyć na skutek usprawiedliwionych przyczyn przewidzianych w prawie materialnym”.

43 Postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02.

44 Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z 20 marca 2003 r., II SA/Po 1376/02, Lex nr 81497.

Podmiot zainteresowany uzyskaniem ochrony w związku z naruszającymi jego prawa działaniami planisty gminnego powinien odwołać się do regulacji art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.).⁴⁵ W myśl tej normy każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałą do sądu administracyjnego.

Terminy „uchwała lub zarządzenie podjęte przez organy gminy” zawarte w cytowanym przepisie stanowią zbiorcze oznaczenie, określające tę kategorię prawnych form działania administracji, które prowadzą do powstania obowiązującej normy prawnej z wyłączeniem decyzji administracyjnych. Wynika to z treści art. 102 u.s.g., zgodnie z którym przepisów rozdziału 10 tej ustawy nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej wydawanych przez organy samorządu terytorialnego.⁴⁶

Na gruncie art. 101 u.s.g. pojęcie interesu prawnego skarżącego powinno być interpretowane przez pryzmat związku zachodzącego między indywidualną sferą prawnie gwarantowanych praw i obowiązków skarżącego a zaskarżonym aktem.⁴⁷ Interes prawny winien wynikać zatem z indywidualnych uprawnień skarżącego bądź jego praw jako członka wspólnoty mieszkańców.⁴⁸ W piśmiennictwie podkreśla się, że omawiana kategoria w zakresie zaskarżania uchwał samorządu gminnego jest niewątpliwie szersza od pojęcia interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., jednakże interes prawny osoby wnoszącej skargę w trybie art. 101 ust. 1 nie istnieje, jeżeli nie da się ustalić bezpośredniego wpływu rozstrzygnięcia na prawa i obowiązki skarżącego oparte na konkretnej normie prawnej.⁴⁹ Sąd administracyjny, badając, czy skarżący posiada legitymację procesową, zobowiązany jest zatem zbadać zgodność zaskarżonych aktów czy czynności organu administracji z obowiązującym prawem; decydująca jest zatem w tej materii zawsze obiektywna niezgodność aktu z obowiązującym prawem.⁵⁰

Reasumując, skarżący winien wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną „prawnie gwarantowaną” (a nie wyłącznie „faktyczną”) sytuacją a zaskarżoną przezeń uchwałą. Związek ten powinien polegać na tym, że uchwała ta narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) właśnie jego interes prawny

45 Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm. Zob. też art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz.U. Nr 153, poz. 1270.

46 Por. wyrok NSA z 26 listopada 1991 r., SA/Wr 1010/91, ONSA 1992, z. 1, poz. 10.

47 Por. K. Bandarzewski i inni, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2005, s. 676.

48 Zob. A. Zieliński: Zbycie nieruchomości budowlanej gminy a skarga z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, „Państwo i Prawo” 1994, z. 2, s. 22.

49 Zob. A. Kisielewicz, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10, s. 56.

50 D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 360–362; por. Komentarz do art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.01.142.1591), (w:) A. Szewc, G. Jyz, Z. Pławecki, Samorząd gminny. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2005.

lub uprawnienia: albo jako indywidualnego podmiotu, albo też jako członka określonej wspólnoty samorządowej.⁵¹ Jednocześnie w orzecznictwie i doktrynie ekspozuje się przede wszystkim bezpośrednio, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego.⁵² Zaskarżony akt winien zatem realnie wywołać negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego w postaci zniesienia, ograniczenia lub uniemożliwienia realizacji uprawnienia (*a contrario* z tezy wyroku WSA w Warszawie z dnia 12.10.2007 r., I SA/Wa 978/07). Skarga do sądu administracyjnego stanowi zatem środek ochrony służący ochronie jednostki przed skutkami samodzielnych działań jednostki samorządu terytorialnego wykraczających poza granice wyznaczone przepisami prawa.

Należy podkreślić, że potencjalne zagrożenie interesów właściciela nieruchomości zachodzi nie tylko wtedy, gdy planista gminny po raz pierwszy obejmuje dane terytorium regulacją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Takie zagrożenie występuje bowiem również wtedy, gdy nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, obejmujący ten sam teren co plan obowiązujący do dnia wejścia w życie planu nowo uchwalonego, wprowadza zmiany w zakresie przeznaczenia terenu, stanowiącego własność skarżącego. Kształtując na nowo sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, wkracza on w sferę interesu prawnego właściciela tej nieruchomości, a co za tym idzie, może naruszać jego interes prawny. Podobnie możliwość naruszenia interesu prawnego właściciela zachodzi, jeśli nowy plan wprowadza zmiany odnoszące się do nieruchomości sąsiednich, czy wręcz do określonej, podstawowej jednostki planistycznej planu, które jednocześnie powodują zmianę dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości skarżącego.

Właściciel działki ma legitymację skargową do zaskarżenia do sądu administracyjnego takiej uchwały – planu zagospodarowania przestrzennego – która dotyczy jego działki i wprowadza ograniczenia w dotychczasowo określony zakres swobodnego korzystania i dysponowania tą działką, ograniczając tym samym jego konstytucyjnie i ustawowo określone granice swobodnego wykonywania prawa własności.⁵³

W orzecznictwie wskazuje się, że zakresem przedmiotowym skargi z art. 101 u.s.g. objęte są wszelkie naruszenia prawa, którymi dotknięty jest nie tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale także sama procedura planistyczna. Natura tych ostatnich uchybień może być różna. Tytułem przykładu w wyroku NSA z dnia 6 lutego 2007 r. (sygn. akt II OSK 1667/06) podkreślono, że „uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z istotną inge-

51 Zob. wyrok SN z 7 marca 2003 r., III RN 42/02, OSNP 2004, z. 7, poz. 114.

52 Por. wyrok NSA z 18 września 2003 r., II SA 2637/02, Lex nr 80699.

53 Wyrok WSA w Krakowie z 18 grudnia 2007 r., III SA/Kr 569/07, Lex nr 368095. Por. K. Bandarzewski i inni, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2006, s. 677.

rencją w sferę stosunków własnościowych. Własność może być bowiem ograniczana tylko w drodze ustaw i przy spełnieniu wymagań przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dlatego też rada miasta podejmująca uchwałę o odrzuceniu zarzutu musi także uwzględnić przewidziany nie tylko ustawą, lecz i w Konstytucji RP ważny interes publiczny i nie każdy, lecz wyraźnie wskazany w konstytucji. Brak stosownego uzasadnienia odpowiednio legitymizowanego podmiotowo i przedmiotowo (a dowodem legitymizacji podmiotowej jest podpis przewodniczącego rady lub umocowanego wiceprzewodniczącego pod uzasadnieniem) rodzi istotne wątpliwości co do tego, czy rada miasta była odpowiednio legitymizowana przedmiotowo. Jest to związane np. z kwestią, czy u podstaw ograniczeń przewidzianych w planie miejscowym leżał należycie zidentyfikowany interes publiczny i czy takie ograniczenie nie prowadzi do naruszenia samej istoty prawa jak i czy została zachowana zasada proporcjonalności. Oczywiście musi to być wyjaśnione w uzasadnieniu prawnym i faktycznym przedmiotowej uchwały i legitymizowane stosownym jej podpisem jako stanowisko rady miasta. Natomiast brak podpisu uzasadnienia danej uchwały o odrzuceniu zarzutu oznacza w istocie brak jej uzasadnienia i jest kwalifikowaną wadą omawianej uchwały. [...] rozstrzygnięcie rady miasta o odrzuceniu zarzutu bez podpisanego uzasadnienia danej uchwały nie pozwala także stwierdzić, czy przestrzegana była zasada proporcjonalności wyprowadzona zarówno z zasady państwa prawnego, jak i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z takiego rozstrzygnięcia nie można także ustalić, czy przewidziane w planie miejscowym nowe ustalenia wprowadzają np. ograniczenia tylko w zakresie niezbędnym dla realizacji innych konstytucyjnych wartości, jak i czy ewentualne naruszenie obiektywnego porządku prawnego (normy prawa materialnego) jest jednocześnie związane z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego zarzut. Należy także podkreślić, że tego rodzaju wada kwalifikowana przedmiotowej uchwały o odrzuceniu zarzutu narusza również dyspozycję art. 61 Konstytucji RP, w zakresie prawa dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej w związku z art. 20 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).”

Prawo do kwestionowania aktów planistycznych z uwagi na uchybienia proceduralne w trybie skargi z art. 101 u.s.g. jest powszechnie uznana w orzecznictwie. I tak w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 20 kwietnia 2006 roku (II SA/Bk 906/05, Lex nr 194662) stwierdza się wprost, że „Ustawa planistyczna nie przewiduje możliwości skarżenia do sądu administracyjnego czynności organu planistycznego z etapów poprzedzających uchwalenie planu. Jedynie kończąca proces planistyczny uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego wnoszonej na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym”. Podobnie w wyroku WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r. (II SA/Kr 3167/03, OwSS 2006 nr

4, poz. 107) podniesiono, że „Organem kompetentnym do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest rada gminy (miasta) ponosząca odpowiedzialność za kształt podjętej uchwały. Ewentualne uchybienia organów zaangażowanych w proces planistyczny nie mogą usprawiedliwiać wadliwości uchwały podjętej przez organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Pogląd ten podzielił również WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2 listopada 2006 r. (IV SA/Wa 1322/06, Lex nr 304089), w którym ponadto podkreślił, że interes prawny jednostki do wniesienia skargi z art. 101 u.s.g. istnieje, o ile tylko nastąpi naruszenie przepisów materialnych lub proceduralnych.

SPATIAL PLANNING AND MANAGEMENT AT THE COMMUNAL LEVEL
AND CONSTITUTIONAL VALUES

Key words: local land development plan, constitutional principles, constitution.

The aim of the object study is to ponder the influence of constitutional principles implementation, particularly the necessity to protect the values formulated in article 31 section 3 of the Constitution of the Republic of Poland, on the final form of provisions of the local land development plan. The arguments lead the authors of the study to state that in the planning act the district planner is authorised to accept solutions which are highly harmful to the legal interest of the owner of land property even by establishing a building interdiction, but it should occur in accordance with constitutional principles of restricting constitutional liberties and rights formulated in article 31 section 3 of the fundamental statute.