

Aleksander Moroz
Władztwo planistyczne gminy i jego granice w kontekście zabudowy centrów miast

Wprowadzenie

W XVIII wieku ówczesny elektor brandenburski wydał edykt, w którym stwierdził m.in.: *Jego Wysokość Elektor wie lepiej, co dobre dla miast, od burmistrzów siedzących w ratuszach. Dlatego też od dziś miejskie samorządy uzyskują status prawny podmiotów niepełnoletnich*. Wiązało się to z przejściem od miast kompetencji planistycznych przez rząd w Berlinie, co zapoczątkowało regulowanie problematyki zagospodarowania przestrzennego na poziomie władzy centralnej¹. Nastąpiła w późniejszym czasie era liberalizmu nie spowodowała, że kwestie związane z uporządkowywaniem otoczenia wypadły z kręgu zainteresowania władzy – wręcz przeciwnie, wzmożono wysiłki w kierunku zwiększenia ład przestrzennego. Okazało się przy tym, że kwestie planistyczne nie są jedynie domeną reżimów autorytarnych, ale także państw demokratycznych, gdzie traktuje się je, wraz ze zrównoważonym rozwojem, jako naturalny ogranicznik wolnego rynku². Miało to miejsce ze względu na ograniczony charakter przestrzeni, który wymagał ustanowienia reguł gospodarowania nią, mając na celu ochronę istotnych dla interesu publicznego wartości przed zamierzeniami inwestycyjnymi realizowanymi przez podmioty prywatne³. Z czasem jednak zadania te, zgodnie z zasadą subsydiarności, zostały przekazane administracji samorządowej, która jest bliżej obywatela i lepiej orientuje się w lokalnej sytuacji przestrzennej. Po transformacji ustrojowej także w Polsce zdecydowano się na przekazanie gminom większych uprawnień w sprawowaniu władzy publicznej, w tym również w zakresie gospodarowania przestrzenią. Zgodnie z art. 15 Konstytucji RP: *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Zasada decentralizacji oznacza przekazanie uprawnień jednostek władzy publicznej wyższego szczebla jednostkom szczebla niższego oraz zapewnienie im źródeł dochodów umożliwiających wykonywanie zadań publicznych, przy czym jest ona realizowana na gruncie polskiego porządku*

¹ A. Billert, *Jak planować dziś rozwój miasta? Początki planowania przestrzennego, czasy kryzysu i nowe perspektywy polityki rozwoju miast*, Pamiętnik Biblioteki Kórnickiej 2007, nr 28, s. 23.

² H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Warszawa 2013, s. 116.

³ M. Kotulski, *Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2012, s. 37.

prawnego poprzez scedowanie kompetencji administracji rządowej na rzecz administracji samorządowej⁴. Jest to bez wątpienia część władzy wykonawczej w państwie⁵, która jednakże wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub inne ustawy na rzecz innych organów administracji publicznej⁶ we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność⁷, posiadając przy tym osobowość prawną oraz własny majątek⁸, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej⁹. Zasady te wynikają również z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która określa w art. 3 ust. 1 zasadę decentralizacji władzy publicznej¹⁰. Z kolei art. 4 ust. 3 EKSL stanowi o zasadzie pomocniczości (subsydiarności), która określa, że dane zadanie publiczne powinno być wykonywane na możliwie jak najniższym szczeblu władz publicznych, co oznacza, że zadania te powinny leżeć w kompetencjach tego poziomu administracji, który jest w stanie sobie z nimi poradzić¹¹. Zasada ta stanowi rozsądny kompromis pozwalający zachować równowagę pomiędzy koniecznością zachowania jednolitego charakteru działań państwowych a potrzebą podziału kompetencji pomiędzy różne samodzielne podmioty prawa publicznego¹². W art. 4 ust. 2 EKSL wyrażono zasadę samodzielności gminy. Jak wskazuje NSA w wyroku z 4 lutego 1999 r.: *Samodzielność gminy oznacza, że w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli oraz że w tych granicach podejmuje czynności prawne i faktyczne, 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 przedmiotowy, w którym samodzielność ta obowiązuje*¹³.

Podstawa prawna władztwa planistycznego gminy

W. Jakimowicz wskazuje na powiązanie funkcjonalne norm zadaniowych z normami kompetencyjnymi. Samodzielność gminy polega na powierzeniu jej – i tylko jej – zadań wykonywanych w imieniu państwa, co ma miejsce w normach zadaniowych.

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 133.

⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 216.

⁶ Art. 163 Konstytucji RP.

⁷ Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

⁸ Art. 165 ust. 1 Konstytucji RP.

⁹ Art. 162 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁰ L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Ruch Prawny, Socjologiczny i Ekonomiczny* 2016, nr 3, s. 85.

¹¹ H. Izdebski, *Samorząd Terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 150.

¹² B. Dolnicki, *Komentarz do art. 2 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016, s. 32.

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lutego 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1302/97.

Samodzielność ta znajduje swoje źródło w Konstytucji RP, jednakże nałożenie tych obowiązków powinno być jednocześnie sprzężone z wyposażeniem gminy w kompetencje pozwalające na realizację tych zadań, co z kolei ma miejsce w normach kompetencyjnych. Brak kompetencji nie oznacza zatem braku zadań, ale powoduje niemożność ich wykonania¹⁴. Samodzielność gminy polega więc na tym, że z jednej strony przyznaje się jej obowiązek wykonywania zadań lokalnych, z drugiej natomiast – pozostawia się pewną, zakreśloną granicami normy kompetencyjnej, swobodę ich wykonywania. Z powyższego wynika więc, że w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym nie dochodzi do nadania gminie przez ustawodawcę władztwa planistycznego, a jedynie określenia, że w zakresie jej zadań własnych leżą sprawy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego. W związku z powyższym, w celu określenia podstawy prawnej władztwa planistycznego gminy, należy sięgnąć do przepisów zawierających normy zadaniowe oraz kompetencyjne. Ustawodawca w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. nakłada na gminę obowiązek prowadzenia oraz kształtowania polityki przestrzennej na jej terenie, w tym uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazuje A. Plucińska-Filipowicz, z przepisu tego wynika zasada władztwa planistycznego gminy¹⁵. Podobnie uważa Z. Niewiadomski¹⁶. M. Szewczyk wydaje się natomiast opierać władztwo planistyczne gminy na art. 4 ust. 1 u.p.z.p.¹⁷ Z. Czarnik uważa z kolei, że normę kompetencyjną odnośnie do władczych uprawnień gminy stanowi art. 7 ust. 1 u.s.g., który precyzowany jest z kolei przez przepisy u.p.z.p.¹⁸. W orzecznictwie potwierdzenie znajduje pierwszy pogląd. W wyroku NSA z 8 listopada 2016 r. Sąd ten stwierdza, że: *Przepis art. 3 ust. 1 u.p.z.p. stanowi podstawę do konstrukcji instytucji władztwa planistycznego gminy, które można zdefiniować jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Uprawnienia przyznanego w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gmina nie może wykonywać całkowicie dowolnie, skoro w art. 1 ust. 2 cyt. ustawy wskazane są wartości, które powinny być uwzględnione przez radę gminę przy uchwalaniu*

¹⁴ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, Administracja. Teoria - dydaktyka – praktyka 2012, nr 1, s. 30.

¹⁵ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Komentarz do art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2016, s. 63.

¹⁶ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2016, s. 33.

¹⁷ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 56-62.

¹⁸ Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka 2010, nr 3, s. 6.

*miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*¹⁹. Wydaje się jednak, że bardziej właściwe jest stanowisko tego samego Sądu przedstawione w wyroku z 5 lutego 2016 r.: *Podstawę normatywną władztwa planistycznego gminy należy odczytywać łącznie z kilku przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1*²⁰. Zdaniem autora, władztwo planistyczne gminy powinno wywodzić się z przepisów wskazanych w wyżej przytoczonym wyroku NSA oraz art. 12 ust. 1 u.p.z.p. wraz z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., które to przepisy nadają kompetencje radzie gminy do uchwalania aktów planistycznych: studium oraz MPZP jako narzędzi kształtowania ładu przestrzennego na obszarze gminy²¹. Kontrowersyjnym zagadnieniem w tym względzie pozostaje kwestia tego, czy narzędziem władztwa planistycznego gminy może być decyzja o warunkach zabudowy.

Konstrukcja władztwa planistycznego gminy

J. Zimmermann definiuje władztwo administracyjne jako *sytuację, w której administracja publiczna jednostronnie decyduje o treści stosunku prawnego, który połączy ją z podmiotem stojącym poza jej strukturami, sama ustala jego prawa lub obowiązki i sama stosuje sankcje w razie naruszenia zakazów i nakazów*²². Władztwo to jest wpisane w istotę administracji publicznej w abstrakcyjnym rozumieniu, musi być ono jednakże rozpatrywane wraz z określającymi jego granice normami prawnymi²³ i mieć podstawę w przepisach prawa²⁴. Dlatego też powinno być ono traktowane jako kategoria kompetencji administracyjnej obejmująca zarówno upoważnienie wynikające z normy kompetencyjnej, jak i obowiązek uwzględniania interesu publicznego w toku działania organu²⁵. Samodzielność gminy objawia się w tym przypadku nie tyle w zakresie dowolności podejmowania określonych czynności, ile w możliwości wykonywania zadań na podstawie ram określonych przez przepisy

¹⁹ Sygn. akt II OSK 2806/15.

²⁰ Sygn. akt II OSK 1427/14.

²¹ *Zaznaczyć należy, że studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), a co za tym idzie – nie może kształtować praw i obowiązków obywatela. Plan miejscowy nie może jednakże naruszać ustaleń studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.), a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu MPZP. Istnieje ponadto obowiązek, w przeciwieństwie do planów miejscowych (za wyjątkiem planów, których sporządzenie jest wymagane na mocy ustawy), uchwalenia studium, co powoduje, że sama możliwość uchwalenia planu miejscowego jest nierozzerwalnie związana z koniecznością uchwalenia studium.*

²² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 42.

²³ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy...*, s. 9.

²⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 42.

²⁵ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy...*, s. 13.

prawa²⁶ w sposób dowolny, ale cały czas pozostający w granicach i mający swoje źródło w powszechnie obowiązujących regulacjach. Definiując władztwo planistyczne gminy, będące w oczywisty sposób jednym z przejawów przyznanego jej władztwa administracyjnego, podkreśla się trzy elementy: podstawę jego istnienia, treść tego władztwa oraz *imperium*, czyli możliwość władcze, jednostronnego oddziaływania na sferę prawną jednostek będących adresatami aktów prawa miejscowego²⁷. M. Szewczyk definiuje je jako *ustawowe upoważnienie organów gminy do określania w sposób jednostronny i władczy przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy oraz określenia zasad ich zagospodarowania, niezależnie od tego, do kogo te grunty należą i niezależnie od woli władających tymi gruntami*²⁸. Z. Niewiadomski określa je z kolei jako *przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władcze przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu (w drodze aktu prawa miejscowego – MPZP, a w przypadku braku planu – w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu)*²⁹. W. Jakimowicz definiuje władztwo planistyczne jako: *środek działania służący gminie w procesach planistycznych dotyczących zagospodarowania przestrzeni do realizacji lokalnego interesu publicznego jako interesu wspólnoty gminnej pozostającej częścią wspólnoty państwowej*³⁰. Wskazuje on ponadto, że władztwo planistyczne gminy rozciąga się na dwóch płaszczyznach – w sferze zewnętrznej na obszary, na których gmina tworzy prawo (plany miejscowe) i tam, gdzie to prawo stosuje (decyzje o warunkach zabudowy), oraz sferze wewnętrznej, czyli w studium³¹. Zaznaczyć należy, że kwestia działań zewnętrznych organów gminy, to jest charakteru prawnego MPZP jako aktu stanowienia prawa oraz decyzji o warunkach zabudowy jako przejawu władztwa administracyjnego, jest przedmiotem sporów. Niemniej jednak prawidłowe jest w dalszym ciągu rozróżnienie dwóch sfer władztwa planistycznego gminy. Ustawodawca, przyznając gminom władztwo planistyczne, wyposażył je jednocześnie w trzy narzędzia mające na celu realizację ustawowych uprawnień do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz decyzję

²⁶ Co wynika z zasady legalności, która nakazuje działać organom administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa – art. 7 Konstytucji RP.

²⁷ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 4, s. 22.

²⁸ M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002, s. 20.

²⁹ *Planowanie i zagospodarowanie...*, Z. Niewiadomski (red.), s. 33.

³⁰ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy...*, s. 36.

³¹ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy...*, s. 12.

o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego). Dwa pierwsze z wymienionych powyżej narzędzi – to jest MPZP oraz studium, zostały wymienione w art. 3 ust. 1 u.p.z.p., decyzja o warunkach zabudowy jest z kolei rozstrzygnięciem administracyjnym, które warunkuje zmianę sposobu zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego³². Jak to już zostało wspomniane, studium nie jest aktem prawa miejscowego, jednakże, ze względu na wymóg zgodności MPZP z jego ustaleniami oraz fakt, że rada gminy musi rozstrzygnąć o zgodności zapisów planu miejscowego z przepisami studium, są one ze sobą funkcjonalnie sprzężone³³. Dlatego też ten akt planistyczny nie może być traktowany jako przejaw władztwa planistycznego rozstrzygający bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów administrowanych. Ze względu na swoją funkcję jest on jednak niezbędny do wykonywania tego władztwa³⁴. Władztwo planistyczne jest instrumentem reglamentacji administracyjnoprawnej praw i obowiązków podmiotów posiadających prawa rzeczowe do nieruchomości położonych na obszarze gminy będących przedmiotem tego władztwa³⁵. Organy gminy, działając w granicach prawa, mogą za pomocą narzędzi planistycznych (MPZP bądź rzadziej decyzji o warunkach zabudowy) ograniczać uprawnienia właścicieli, mając na celu realizację innych wartości, które uznane zostały za ważniejsze, przy czym jest to ingerencja legalna, która musi być poprzedzona ważeniem interesów publicznych i prywatnych³⁶. Granicą władztwa planistycznego jest w tym przypadku prawo podmiotowe jednostki, objawiające się w tzw. prawie zabudowy, rozumiane jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym wyrażające się w roszczeniu o zaniechanie ingerencji w sferę prawa własności jednostki i umożliwiające jej wolność korzystania z nieruchomości³⁷. Na skutek przyznania władztwa planistycznego przez ustawodawcę, gminy stały się faktycznym gospodarzem terenu odpowiedzialnym za warunki życia ludności, co objawia się w konieczności zapewnienia rozwoju społeczno-gospodarczego JST oraz ładu przestrzennego³⁸.

³² Art. 59 ust. 1 u.p.z.p.

³³ Patrz przypis 22.

³⁴ Zaznaczyć trzeba, że w przypadku, gdy dany podmiot uważa, że poprzez uchwalenie studium naruszone zostały jego prawa lub obowiązki, możliwe jest zaskarżenie tego aktu do sądu administracyjnego na podstawie art. 100 u.s.g. w zw. z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Por. A. Lipiński, *W sprawie zaskarżalności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2013, nr 2, s. 18, wraz powołanym tam orzecznictwem.

³⁵ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy...*, s. 36.

³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 932/15.

³⁷ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego...*, s. 26.

³⁸ J. J. Parysek, *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*, Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny 2015, nr 3, s. 27.

Także sądy administracyjne stoją na stanowisku, że przyznane gminie władztwo administracyjne pozwala jej na ingerowanie w prawo własności właścicieli nieruchomości leżących na obszarze objętym działaniami planistycznymi, wyłączając tym samym możliwość kwestionowania takich a nie innych przyjętych rozwiązań planistycznych, co jednak nie oznacza, że JST może w sposób nieograniczony wpływać na sytuację prawną jednostki³⁹. Samodzielność planistyczna gminy nie może być utożsamiana z jej autonomią, ponieważ doznaje ona wielu ograniczeń⁴⁰. Jest to odpowiedzialne zadanie, ponieważ efekty działań planistycznych władz lokalnych trwale oddziałują na lokalną strukturę przestrzenną⁴¹. Wykonując *de facto* władczą reglamentację przestrzeni w celu jej efektywnego wykorzystania zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju⁴², ustawodawca przyznał przy tym gminie dość szeroką swobodę regulacyjną⁴³.

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako narzędzie władztwa planistycznego gminy

Problemem budzącym spory w doktrynie jest także kwestia charakteru prawnego decyzji o warunkach zabudowy, a w szczególności odpowiedź na pytanie, czy dochodzi w niej do władczyego określenia przeznaczenia terenu, a co za tym idzie – czy gmina za jej pomocą może korzystać z przyznanego jej władztwa planistycznego. W tym kontekście ciekawie na temat uprawnień planistycznych gminy wypowiedział się Z. Niewiadomski, który stwierdził: *Jeśli gmina nie uchwali dla określonego obszaru MPZP, w którym określi przeznaczenie terenów i zasady ich zagospodarowania, to rezygnuje z przysługujących jej w tej mierze uprawnień, doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym i godzi się na to, że w miejsce jej własnego lokalnego porządku przestrzennego, oczywiście stanowionego w granicach obowiązujących ustaw, obowiązywać będzie na tym obszarze uniwersalny porządek przestrzenny, kształtowany ustawami szczególnymi oraz zasadą dobrego sąsiedztwa i innymi wymogami ustanowionymi przepisami art. 61 ust. 1. W rezultacie o zamierzeniach inwestorów przesądzą nie ustalenia miejscowego planu zagospodarowania*

³⁹ Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 337/12, por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 3 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Po 436/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 10 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 560/16.

⁴⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 18 stycznia 1992 r., sygn. akt III RN 192/91.

⁴¹ J. J. Parysek, *Rola lokalnego samorządu terytorialnego...*, s. 35.

⁴² J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego...*, s. 22.

⁴³ I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, Samorząd Terytorialny 2009, nr 1-2, s. 72.

przestrzennego, ale owe »przepisy państwowe«. Gminie pozostanie jedynie wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, której celem będzie przesądzenie o zgodności zamierzonej inwestycji z tzw. państwowym porządkiem planistycznym⁴⁴. Podobny pogląd przedstawia H. Izdebski, powołując się przy tym na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2010 r.⁴⁵, w którym stwierdzono, że decyzje o warunkach zabudowy nie tworzą porządku prawnego i nie mają charakteru konstytucyjnego, a jedynie stanowią szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa oraz informują także o tym, jaka zabudowa stanowić już będzie naruszenie przepisów prawa⁴⁶. Sytuacja pozwalająca stwierdzić, że władztwo planistyczne gminy co do zasady nie jest realizowane w decyzji o warunkach zabudowy, wynika z wprowadzonej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wolności zabudowy, która reglamentowana jest jedynie przez organy administracji publicznej w drodze aktów prawa miejscowego, jakimi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym właściciel nieruchomości może *de facto* zrealizować dowolny rodzaj inwestycji do momentu, w którym zamierzenie budowlane jest zgodne z warunkami określonymi w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. (państwowym porządkiem planistycznym). Przedmiotowy akt administracyjny nie kreuje więc nowych obowiązków i praw, a jedynie potwierdza już istniejące. Zaznaczyć należy, że zarówno orzecznictwo, jak i doktryna, uważają, że decyzja WZ jest decyzją związaną⁴⁷, a więc organ wydający rozstrzygnięcie ma jedynie dwie możliwości – odmówić wydania decyzji bądź uwzględnić żądanie podmiotu administrowanego, co oznacza, że ewentualna decyzja musi być zgodna z wnioskiem zainteresowanego podmiotu, jako że charakter związany decyzji wyłącza uznaniowość organu administracji. Nawet więc w przypadku, gdy organ nie zgadza się na wydanie decyzji pozytywnej, dochodzi do tego ze względu na niespełnienie

⁴⁴Z. Niewiadomski, *Uwagi w sprawie charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na tle orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), Przemysł-Rzeszów 2011, s. 578.

⁴⁵Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2010 r., sygn. akt K 17/08.

⁴⁶Zob. H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie...*, s. 132-133, wraz z powołaną tam literaturą. Przeciwny pogląd prezentuje M. Szewczyk, który stoi na stanowisku, że decyzja o warunkach zabudowy w sposób konstytucyjny, a nie deklaratoryjny określa przeznaczenie danego terenu - Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 57.

⁴⁷Zob. M. Szewczyk, *Realizacja inwestycji na obszarach bez planów miejscowych*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012, s. 97, wraz z powołaną tam literaturą.

wymagań ustawowych, a co za tym idzie – nie zostaje wypełniona norma ustanowiona przez ustawodawcę, a nie gminę. Inwestor, planując inwestycje na terenie objętym planem miejscowym, jest ściśle związany ustaleniami w nim zawartymi, które kształtują sposób wykonywania przez niego prawa własności, porusza się więc w możliwych granicach zagospodarowania działki wyznaczonych przez gminę. W przypadku decyzji o warunkach zabudowy, podmiot ten, składając wniosek o jej wydanie, nie jest związany przepisami ustanowionymi przez jednostkę samorządu terytorialnego. Granice możliwego sposobu zagospodarowania terenu określa bowiem sposób zabudowy działek położonych w pobliżu gruntu będącego przedmiotem wniosku oraz przepisy prawa powszechnie obowiązującego ustanowione na poziomie ogólnokrajowym, a nie lokalnym. Inwestor może więc dokonać wyboru sposobu, w jaki chce zagospodarować działkę, a gmina nie może w to uprawniać ingerować do momentu, w którym uchwali plan miejscowy. Deklaratoryjny charakter decyzji o warunkach zabudowy objawia się także w tym, że to inwestor dokonuje wyboru ewentualnego przeznaczenia i zagospodarowania terenu spośród przeznaczenia dostępnego ze względu na funkcje i cechy okolicznych zabudowań, podczas gdy plan miejscowy sposób zabudowy działki narzuca mu wprost. Przykładem może być tutaj sytuacja ewentualnej rozbiórki budynku. W przypadku MPZP na tej samej działce można postawić tylko budynek o przeznaczeniu określonym w planie, natomiast brak tego planu oznacza, że funkcja planowanej inwestycji może być diametralnie różna od dotychczasowej, o ile spełnia wymagania postawione przez ustawodawcę w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Użycie takich, a nie innych środków ograniczających prawo własności wyrażonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. było decyzją ustawodawcy i to na tym poziomie powinna odbywać się kontrola tego, czy dana ingerencja nie naruszyła zasady proporcjonalności. Organ gminy, ustalając warunki zabudowy, nie korzysta więc z przyznanego mu władztwa planistycznego, ponieważ, jako że jest związany wnioskiem inicjującym postępowanie, nie przysługuje mu w tym wypadku swoboda w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania gruntu. Wypowiada się on zatem tylko w przedmiocie tego, czy dane zamierzenie budowlane jest zgodne z przepisami ustawowymi. Kolejną istotną kwestią jest określenie, czy warunki wskazane w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. są narzędziem władztwa planistycznego gminy, czy też stanowią ustawowe ograniczenia prawa własności, a co za tym idzie – czy ingerencja w to prawo ma miejsce na poziomie państwowym, czy też lokalnym. Analizując przepisy art. 11 oraz 15 u.p.z.p., zauważyć można, że ustawodawca przy wyznaczaniu treści obligatoryjnych i fakultatywnych odpowiednio planu miejscowego oraz studium posługuje się zwrotem „określa się”. Biorąc pod uwagę słownikowe znaczenie tego

słowa⁴⁸, wywnioskować można, że w tym względzie pozostawiono organom gminy pewną swobodę w wyznaczaniu tych wartości i zasad. W przypadku natomiast decyzji o warunkach zabudowy takiej swobody już nie ma, ponieważ stwierdzenie: *Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków* w sposób oczywisty wskazuje na związanie organu gminy tymi przesłankami określonymi przez samego ustawodawcę. Wynika więc z tego, że to już na poziomie ustawowym, a nie na podstawie przepisów prawodawstwa gminnego, następuje ograniczenie wolności zabudowy podmiotów dysponujących prawem własności gruntu. Sytuacja taka powoduje, że w przypadku decyzji o warunkach zabudowy nie można mówić o realizacji władztwa planistycznego gminy. Jest ona jedynie potwierdzeniem faktu, że dane przeznaczenie terenu, które zostanie uzyskane na skutek realizacji inwestycji, jest zgodne z przepisami. Inaczej byłoby w przypadku zabudowy planowej, gdzie to organ decydowałby o tym, czy dana inwestycja może powstać czy nie, ponieważ właściciel gruntu nie miałby możliwości swobodnie nim dysponować w zakresie jego przeznaczenia. Dlatego też właściwe jest stwierdzenie, że władztwo planistyczne gminy może być realizowane jedynie w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁹, z którym funkcjonalnie powiązane jest studium, natomiast decyzja o warunkach zabudowy ma charakter deklaratoryjny, potwierdzający jedynie, że dana inwestycja może być zrealizowana na danym terenie. Realizuje więc ona swoiste władztwo planistyczne na poziomie państwowym. Podsumowując, to nie decyzja o warunkach zabudowy ma kształtować ład przestrzenny, lecz będący prawem miejscowym plan zagospodarowania przestrzennego. Decyzja o warunkach zabudowy w przypadku braku planu zagospodarowania terenu określa wyłącznie sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu objętego wnioskiem inwestora, nie może więc swymi rozstrzygnięciami zastępować podstawowego instrumentu prawnego kształtowania przestrzeni, tj. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵⁰. W związku z tym, w decyzji o warunkach zabudowy nie następuje ważenie interesu publicznego i prywatnego, rozumianego jako nakładanie na właściciela nieruchomości, poprzez władztwo planistyczne gminy, ograniczeń w korzystaniu z przysługującego mu prawa

⁴⁸ Określić: «ująć w słowa, nadać nazwę, wymienić charakterystyczne cechy»; «podać czas, miejsce, wielkość itp. czegoś»; «stać się przyczyną czegoś», M. Bańko, *Słownik języka polskiego. Tom 3*, Warszawa 2007, s. 349.

⁴⁹ Przy czym pamiętać trzeba, że jest on funkcjonalnie sprzężony ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lipca 2007 r., sygn. akt II OSK 997/06.

własności. W wypadku tej decyzji ingerencja w prawo własności zachodzi, jednakże jest ona związana z ustanawianiem ograniczeń na poziomie ustawowym, a nie lokalnym.

Ważenie interesu publicznego i prywatnego jako podstawa władztwa planistycznego gminy

Dla pełnego zrozumienia czym faktycznie jest władztwo planistyczne gminy, należy sięgnąć do konstrukcji ważenia interesu publicznego i prywatnego przez gminę w toku procesu planistycznego. Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.p.z.p.: *Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Zasadniczym zagadnieniem związanym z przytoczonym przepisem jest to, w jaki sposób organ dokonuje ważenia tych interesów. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy sięgnąć do pojęć konstrukcji władztwa planistycznego gminy oraz wolności budowlanej wyrażonej w przepisach Konstytucji RP. Z racji tego, że ustawodawca wprowadza ograniczenia tej wolności, która nie jest określona w sposób pozytywny, a wynika z praw naturalnych człowieka obejmujących jego przyrodzoną i niezbywalną godność⁵¹, należy przyjąć, że stanowi ona swoistą podstawę, na której dokonuje się ograniczeń związanych z realizacją interesu publicznego. Organem, który tego dokonuje, jest gmina korzystająca przy tym z przyznanego jej z woli ustawodawcy władztwa planistycznego⁵². Ważeniem interesu publicznego i prywatnego na gruncie planowania przestrzennego jest więc dokonywanie przez gminę w toku procesu planistycznego, w sposób władczy, ograniczenia prawa własności właściciela nieruchomości ze względu na ochronę interesu publicznego, co ma miejsce na podstawie przyznanej gminie kompetencji, która wyznacza jednocześnie dopuszczalny zakres tej ingerencji. Z tak rozumianej definicji ważenia interesów w jasny sposób wynika, jak wskazuje Z. Niewiadomski, że gospodarowanie przestrzenią to *proces z natury konfliktogenny. Jest grą wielu podmiotów o sprzecznych interesach. Zadaniem regulacji prawnych jest próba godzenia tych interesów. To zaś oznacza, że prawo zagospodarowania przestrzennego staje się wyrazem kompromisu pomiędzy różnymi interesami i wyobrażeniami o zagospodarowaniu przestrzenią, i jako takie nie zadowala na ogół**

⁵¹ T. Bąkowski, *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, Gdańskie Studia Prawnicze 2015, nr 33, s. 67.

⁵² W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy...*, s. 53.

nikogo, budząc skrajne emocje i oceny⁵³. W planowaniu przestrzennym może dochodzić do kolizji pomiędzy dobrem publicznym i dobrem prywatnym, jak i do kolizji między dwoma lub więcej interesami prywatnymi⁵⁴. Na kwestie związane z przeciwnymi dążeniami właścicieli nieruchomości posiadającymi interes prywatny a gminą, która reprezentuje dobro społeczne i potrzebę związaną z łagodzeniem tych sporów wskazuje również orzecznictwo⁵⁵. Różnice między tymi dwoma interesami widać już w samej rozbieżności poglądów na temat konfliktu: ład przestrzenny i estetyka otoczenia a wolność zabudowy i „święte” prawo własności⁵⁶. Ścierające się interesy reprezentują więc z jednej strony dobro właściciela wywodzone z jego prywatnego prawa podmiotowego, a także interesy indywidualne osób trzecich, których uprawnienia mogą zostać naruszone w toku realizacji inwestycji, z drugiej zaś strony mamy do czynienia z dobrem publicznym reprezentowanym przez gminę oraz inne organy administracji publicznej lub też wyrażonym wprost przez ustawodawcę w przepisach powszechnie obowiązującego prawa⁵⁷. W związku z tym ma miejsce problem związany z określeniem, czy ustawodawca przyznaje prymat któremuś z tych interesów. Najszersze poparcie w orzecznictwie znalazł pogląd mówiący o nieprzyznawaniu pierwszeństwa żadnemu z interesów wchodzących w konflikt przestrzenny. Przytoczyć można tutaj niezwykle trafny wyrok Sądu Najwyższego z 18 listopada 1993 r.: *W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad*

⁵³ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. VII.

⁵⁴ Zob. H. Izdebski, *Komentarz do art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2013, s. 86-90.

⁵⁵ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2541/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 183/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 16 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 995/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 22 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 559/07.

⁵⁶ J. H. Szlachetko, A. Bochetyn, *Reglamentacja wolności zabudowy na przykładzie tzw. uchwały krajobrazowej*, [w:] *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, T. Bąkowski (red.), Gdańsk 2016, s. 154.

⁵⁷ K. Ważny, *Wolność zabudowy (wolność zagospodarowania terenu) w świetle art. 140 kodeksu cywilnego oraz art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, T. Bąkowski (red.), Gdańsk 2016, s. 122.

*indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności⁵⁸. Warto zaznaczyć, że zarówno interes prywatny, jak i publiczny kontrolowany jest także na etapie postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę⁵⁹. Dlatego też to na gminie, jako podmiocie odpowiedzialnym za zadania planistyczne, spoczywa obowiązek takiego wyważania interesu publicznego i prywatnego, aby na skutek tego procesu doprowadzić do jak najmniejszej ingerencji w prawo własności właściciela nieruchomości⁶⁰. Ingerencja ta jest dopuszczalna ze względu na to, że Konstytucja RP chroni obydwie te interesy, tak więc nie stanowi naruszenia przepisów tego aktu normatywnego uzasadnione ograniczenie prawa własności dające tym samym pierwszeństwo jednego interesu przed drugim⁶¹. W przypadku interesu publicznego zasadne jest stwierdzenie, że jest on wskazywany przez ustawodawcę w sposób pozytywny, poprzez określenie wprost, że dana wartość podlega ochronie w toku procesu planistycznego. Przyjmując jednak, że prawo własności i interes publiczny ma skończoną treść, to każde nałożenie ograniczeń na prawo własności oznacza, że tym samym zmniejsza się obszar oddziaływania tego prawa, a zwiększa stopień ochrony interesu publicznego. W związku z tym konieczne wydaje się określenie granic wolności budowlanej, która definiować będzie moment, od którego będzie można mówić o jakiegokolwiek ingerencji w to prawo. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 maja 1991 r.: *Ustalenie przez prawo ograniczeń wyznaczających treść i zakres ochrony prawa własności jest przeciwstawieniem się pojmowaniu prawa własności jako prawa absolutnego, niczym nie ograniczonego. Ustanowienie tego rodzaju ograniczeń wymaga ustanowienia wielu szczegółowych norm prawnych. Konstytucja, jako ustawa zasadnicza, nie musi szczegółowo normować tych spraw. W konsekwencji więc treść i zakres ochrony prawa własności są z reguły określone: w sposób ogólny – w przepisach Konstytucji, zaś w sposób szczegółowy – przez ustawy zwykłe⁶². Dlatego też, o ile nie można określić katalogu dozwolonych zachowań właściciela, o tyle można określić granice, w których musi się**

⁵⁸ Sygn. akt III ARN 49/93. Podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2016 r., sygn. akt II OSK 165/15 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 923/10.

⁵⁹ R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, Państwo i Prawo 2015, nr 6, s. 9.

⁶⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 21 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 948/10.

⁶¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 478/16.

⁶² Sygn. akt K 1/91, OTK ZU 1991 r., poz. 4.

on poruszać⁶³. Zdaniem H. Izdebskiego, ustawodawca konstytucyjny, deklarując zasadę społecznej gospodarki rynkowej, pośrednio opowiedział się za tym, aby w toku procesu planistycznego dokonywać, zgodnie z ogólnie przyjętymi dla rozstrzygnięcia konfliktu między wartościami prawnymi, wyważania interesu publicznego i indywidualnego, a zatem, aby poszukiwać racjonalnego i merytorycznego kompromisu między prawem własności a interesem publicznym⁶⁴. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 1999 r.⁶⁵, na prawo własności składa się jego istota (jądro) oraz elementy dodatkowe (otoczka). Jak wskazuje się natomiast w doktrynie, do naruszenia istoty prawa własności dojdzie na pewno w przypadku, gdy niemożliwe stanie się wykonywanie wszystkich uprawnień składających się na możliwość korzystania z rzeczy albo wszystkich uprawnień składających się na możliwość rozporządzania rzeczą⁶⁶. Z powyższego wynika więc, że granicą ingerencji w wolność zabudowy właściciela gruntu będzie moment, w którym pozostaje mu możliwość korzystania z chociaż jednego z triady uprawnień właścicielskich. Dopiero przekroczenie tej granicy stanowić będzie *de facto* wywłaszczenie nieruchomości. W podobnym tonie wypowiada się orzecznictwo⁶⁷. Granicą prawa własności będzie również słuszny interes osób trzecich – czyli osób, które nie są bezpośrednio zaangażowane w proces inwestycyjno-budowlany będących jednakże właścicielami nieruchomości, które mogą być dotknięte zakresem oddziaływania inwestycji⁶⁸. Jak trafnie stwierdził TK w wyroku z 20 kwietnia 2011 r.: *Skorzystanie (...) z prawa zabudowy (...) może niekorzystnie oddziaływać na możliwość korzystania z nieruchomości należących do innych podmiotów i to nie tylko tych bezpośrednio graniczących z nieruchomością zabudowywaną. Oddziaływanie wznoszonego (wzniesionego) obiektu może mieć różny stopień uciążliwości i charakter, od dyskomfortu estetycznego (...), czy uniemożliwienia lub utrudnienia odbioru programu telewizyjnego przez zasłonięcie widoku, ograniczenie nasłonecznienia lub dopływu świeżego powietrza, aż po znaczący spadek wartości rynkowej sąsiednich nieruchomości. Oddziaływaniem tym są również nadmierny*

⁶³ K. Zamyślewska-Gorzech, *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, Samorząd Terytorialny 2005, nr 10, s. 57.

⁶⁴ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie...*, s. 149.

⁶⁵ Sygn. akt P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

⁶⁶ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 68.

⁶⁷ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2811/14, por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2342/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 10 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 484/12.

⁶⁸ M. Masternak-Kubiak, *Znaczenie zasady proporcjonalności w procesie inwestycyjno-budowlanym*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), Wrocław 2014, s. 315.

*hałas, wstrząsy, dymy czy spaliny emitowane w czasie trwania procesu budowlanego lub w czasie eksploatacji obiektu. (...) Ochrona prawa osób trzecich (...) do niezakłóconego korzystania z ich nieruchomości jest przejawem ochrony ich prawa własności. W toku realizacji inwestycji może bowiem dojść (i z reguły dochodzi) do kolizji praw i interesów dysponenta nieruchomości zabudowywanej oraz dysponentów sąsiednich nieruchomości⁶⁹. Jednakże w toku procesu planistycznego zagospodarowanie działki sąsiedniej nie oznacza automatycznego ograniczenia prawa zabudowy⁷⁰. Co więcej, wprowadzanie ograniczeń w zagospodarowaniu gruntów na określonym obszarze powinno być równomierne i zgodne z zasadą proporcjonalności⁷¹. Podkreślić należy, że wolność zabudowy nie przyznaje legitymującemu się nią właścicielowi żadnego roszczenia do organu gminy o takie określenie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania działki w akcie planistycznym, które odpowiadałoby jego interesom. Jak słusznie wskazał NSA w wyroku z 26 kwietnia 2017 r.: *Prawo zabudowy terenu nie ma charakteru absolutnego. Stąd też właściciel nieruchomości nie ma pełnej swobody w kształtowaniu jej ładu przestrzennego, nie może też żądać od właściwego organu administracji publicznej, ażeby decyzja o warunkach zabudowy za każdym razem odpowiadała jego oczekiwaniom. Planowanie przestrzenne, w tym oczekiwania różnych podmiotów w tym względzie, zazwyczaj prowadzą do powstania konfliktu różnych wartości i interesów, w tym interesu indywidualnego i publicznego, czy też różnych interesów indywidualnych*⁷². Procedura planistyczna ma z jednej strony zapewnić inwestorowi możliwość zrealizowania inwestycji bez zbędnych przeszkód⁷³, z drugiej zaś strony wolność budowlana nie może być interpretowana jako obowiązek zapewnienia optymalnych warunków inwestowania bez względu na ograniczenia ustawowe⁷⁴. Tak więc zasadne jest stwierdzenie, że dozwolony zakres korzystania z prawa własności określają regulacje ustawowe i postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz moment, w których wykonywanie tego prawa prowadzi do naruszenia chronionego prawem interesu publicznego oraz interesu osób trzecich⁷⁵.*

⁶⁹ Sygn. akt Kp 7/09, OTK ZU 2011, nr 3, poz. 26.

⁷⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2683/14.

⁷¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 22 grudnia 2008 r., II SA/Gd 559/07.

⁷² II OSK 2163/15, CBOSA, por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 259/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2811/14.

⁷³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 9 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 156/11.

⁷⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 497/10.

⁷⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2062/11.

Nakładanie dodatkowych ograniczeń przez organy gminy korzystające z przyznanego im władztwa planistycznego, powoduje ingerencję w granice określone wcześniej przez ustawodawcę oraz interes osób trzecich, co nie pozostaje bez znaczenia w kontekście rekompensaty dla właścicieli nieruchomości. Należy mieć jednakże cały czas na względzie, że realizacja kompetencji do władczego ustalania przeznaczenia i sposobu zagospodarowania gruntu w żadnym wypadku nie określa enumeratywnie możliwości korzystania z nieruchomości, a jedynie wprowadza ograniczenia w tej swobodzie⁷⁶.

Granice władztwa planistycznego gminy

Mając na uwadze powyższe rozważania, w celu określenia granic władztwa planistycznego gminy, stwierdzić należy, że w toku procesu planistycznego gmina powinna w pierwszej kolejności ocenić, czy konkretne ograniczenie jest niezbędne dla realizacji konstytucyjnie uzasadnionych celów, a następnie stwierdzić, czy jego osiągnięcie w określonych warunkach możliwe jest bez ograniczania jakichkolwiek praw. W razie konieczności ograniczenia danego prawa własności oceny wymaga czy cel ten jest współmierny do podjętych środków oraz czy środek ten jest najmniej uciążliwy z tych, które można podjąć⁷⁷. Kumulatywne spełnienie przesłanek zasady proporcjonalności upoważnia do traktowania zachowania podmiotu dysponującego władztwem planistycznym jako działania odpowiadającego zasadzie państwa prawnego⁷⁸. Działanie skutkujące nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa własności będzie więc skutkowało przekroczeniem granic władztwa planistycznego. Gmina, realizując tę kompetencję, musi brać pod uwagę także inne konstytucyjne wymogi, w tym w szczególności zasadę równości wobec prawa. Może to mieć fundamentalne znaczenie w przypadku obszarów, które przeznaczone są na cele gospodarcze, jako że mogą one wpływać w sposób uciążliwy na właścicieli sąsiednich działek⁷⁹. Organ planistyczny powinien więc przy wykonywaniu swego prawa, czyli kompetencji prawotwórczych dotyczących kształtowania zagospodarowania terenu, rozważyć ewentualne powstrzymanie się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków

⁷⁶ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 168.

⁷⁷ M. Wincenciak, *Władztwo planistyczne gminy*, [w:] *Z tradycji prawa w Polsce. Uwarunkowania prawne w kulturze fizycznej*, A. Nowakowski, S. Drozd (red.), Rzeszów 2010, s. 136.

⁷⁸ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 108.

⁷⁹ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 108.

miejscowych⁸⁰. Tak więc nieprzekraczalną granicą dla organu wykonującego władztwo planistyczne będzie istota prawa własności, a w jego ramach istota prawa zabudowy. Przy ograniczaniu tego prawa należy wziąć również pod uwagę kontekst sytuacji, w której dochodzi do tej ingerencji⁸¹. Organ korzystający z kompetencji do władczego określania przeznaczenia i sposobu zagospodarowania gruntu jest zobowiązany określić zamierzony charakter i zakres wkraczania w prawo własności, a następnie znaleźć podstawę prawną takiego działania. Należy jednak pamiętać, że uderzenie w istotę prawa wymaga wskazania konkretnego, normatywnie uzasadnionego celu publicznego, a naruszenia dotyczące elementów dodatkowych prawa własności (otoczki) mogą mieć miejsce na podstawie wartości nieostrych, które składają się na zakreśloną przez ustawodawcę szeroką kategorię interesu publicznego⁸². Organ administracji nie może więc opierać interesu publicznego godzącego w istotę prawa własności na przesłankach, które nie znajdują wprost wskazanego potwierdzenia w aktach normatywnych⁸³. Publicznoprawna ingerencja gminy w prawo własności w toku procesu planistycznego może mieć różny stopień – poczynając od zdjęcia zakazów obowiązujących dla danego terenu, przez wprowadzenie pewnych ograniczeń w wykonywaniu tego prawa, po faktyczne wywłaszczenie gruntu realizowane w drodze tzw. wywłaszczenia planistycznego, które uderzać będzie w istotę prawa własności⁸⁴. W sytuacji, gdy gmina przekroczy zakres swoich uprawnień do wprowadzania ograniczeń w wykonywaniu prawa własności, dojdzie do nadużycia jej władztwa planistycznego, które J. Parchomiuk definiuje jako *nieproporcjonalność władczej ingerencji wyrażającą się w braku właściwego wyważenia kolidujących wartości, które muszą być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁸⁵. Działaniem bezprawnym gminy będzie również dodanie do aktu planistycznego treści wykraczających poza upoważnienie ustawowe (zarówno przepisów proceduralnych, jak i prawa materialnego)⁸⁶. Niezwykle istotny jest fakt, że ustalenia miejscowych planów

⁸⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1226/14, zob. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 840/12.

⁸¹ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy...*, s. 43-45.

⁸² W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy...*, s. 41, przykładowy katalog celów publicznych wymieniony został przez ustawodawcę w art. 6 u.g.n.

⁸³ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy...*, s. 95.

⁸⁴ M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 4, s. 51.

⁸⁵ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego...*, s. 37.

⁸⁶ M. Wincenciak, *Władztwo planistyczne gminy...*, s. 136. Autor ten jako przykład stanowienia przez gminę treści wykraczających poza upoważnienie ustawowe podaje zawarcie w MPZP wymogu uzyskania uzgodnienia plastyka miejskiego w przypadku projektowania reklam na obszarze objętym

zagospodarowania przestrzennego nie mogą być interpretowane rozszerzająco, czyli ograniczać prawa własności bardziej, niż wynika to z literalnego brzmienia przepisu planu miejscowego⁸⁷. Jest to konsekwencją tego, że wszelkie prawa i wolności obywatelskie mogą być poddawane wykładni rozszerzającej, natomiast przepisy ograniczające te swobody poddane są zakazowi takiego sposobu interpretowania⁸⁸. Tak więc, biorąc pod uwagę rolę władztwa planistycznego gminy w ważeniu interesu publicznego i prywatnego w toku procesu planistycznego, należy stwierdzić, że granicą wolności budowlanej jest z jednej strony istota prawa własności, której częścią jest ta wolność, a z drugiej strony kategoria interesu publicznego⁸⁹. Granicą władztwa planistycznego jest natomiast wyrażony w zasadzie proporcjonalności postulat ograniczania prawa własności tylko wtedy, kiedy jest to konieczne, a przy tym korzystanie z jak najmniej uciążliwych środków, oraz konstytucyjna zasada równości wobec prawa, która nie pozwala na nieuzasadnione różnicowanie sytuacji prawnej dwóch podmiotów znajdujących się w podobnych okolicznościach⁹⁰. Gmina nie może również wykraczać poza zakres przyznanej jej kompetencji ani domniemywać uprawnień do stanowienia ograniczeń, jak i rozszerzać granic tej ingerencji. Warty odnotowania jest pogląd H. Izdebskiego, który głosi, że to sądownictwo administracyjne *de facto* dokonuje interpretacji przepisów prawa cywilnego odnoszącego się do istoty prawa własności⁹¹. Sądy oceniają bowiem zgodność podjętej uchwały w sprawie MPZP z przepisami prawa, nie oceniając ich celowości, lecz sprawdzając, czy organy gminy nie nadużyły władztwa planistycznego⁹² i to na judykaturze spoczywa ocena, czy przepisy planu miejscowego i zawarte w nich ograniczenia prawa własności odpowiadają zasadom proporcjonalności i równości wobec prawa, oraz kontrola, czy nie doszło do przekroczenia ustawowych granic związanych z władztwem planistycznym tych organów.

planem miejscowym – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 6 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 376/09.

⁸⁷ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 611/11.

⁸⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 17 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 565/16.

⁸⁹ W. Jakimowicz, *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, Samorząd Terytorialny 2005, nr 6, s. 56.

⁹⁰ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego...*, s. 28.

⁹¹ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie...*, s. 143.

⁹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 9 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 531/09.

Władztwo planistyczne gminy i jego granice w kontekście zabudowy centrów miast

Tak skonstruowane przez ustawodawcę władztwo planistyczne gminy ma oczywisty wpływ na kształtowanie zabudowy centrów miast. Właściwe zagospodarowanie tych terenów leży w interesie całej wspólnoty gminnej, jako że funkcjonalne śródmieście miasta pełni ważne funkcje, zarówno społeczne, jak i ekonomiczne. Nietrafione decyzje planistyczne i inwestycyjne potrafią doprowadzić do negatywnych skutków przestrzennych objawiających się m. in. w wyludnianiu terenów położonych w centrum miasta czy też spadku ilości osób korzystających ze znajdujących się tam usług, powodując skupienie się funkcji społecznych w galeriach handlowych. Dlatego też niezwykle istotne jest to, czy gmina pozwala na zabudowę centrum miasta na podstawie „państwowego” porządku planistycznego, czy też decyduje się na skorzystanie z przysługującego jej władztwa planistycznego i samodzielne kształtowanie przeznaczenia terenów, jak i jego zagospodarowania. Ingerencja jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla w prawo własności właściciela danego gruntu może nastąpić jedynie w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dlatego też gmina, nie podejmując aktów planistycznych, pozostawia właścicielowi nieruchomości o wiele szerszą swobodę wyboru przeznaczenia danego terenu, co najczęściej wpływa negatywnie na ochronę interesu publicznego (np. poprzez zabudowywanie terenów, które mogłyby zostać przeznaczone na park czy inne cele użyteczności publicznej). Konsekwencją bierności gminy w korzystaniu z instrumentów kreujących ład przestrzenny jest dopuszczenie możliwości chaotycznego kształtowania zabudowy, jak również znacznego rozrostu ośrodków miejskich w związku ze zjawiskiem tzw. rozlewania się przedmieść, co ma negatywne skutki zarówno ekonomiczne, jak i społeczne⁹³. Szczególne znaczenie kwestia korzystania przez gminę z przyznanego jej władztwa planistycznego ma w przypadku rozległych, niezabudowanych terenów w obrębie funkcjonalnego śródmieścia miasta. Ciekawym przykładem jest w tym względzie teren tzw. Wolnych Torów w Poznaniu stanowiący w większości tereny pokolejowe⁹⁴. Ten ogromny, prawie stutrzydziestohektarowy teren w centrum miasta jest doskonałym zobrazowaniem tego, że w przypadku tak rozległych obszarów

⁹³ K. J. Piórecki, *Prawne instrumenty zarządzania przestrzenią a zjawisko >>urban sprawl<<. Wybrane przykłady z ustawodawstwa Niemiec, Anglii i Stanów Zjednoczonych*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 6, s. 5.

⁹⁴ K. Kurkiewicz, *Wolne Tory leżą odłogiem od 30 lat. Miasto wreszcie przygotowuje dla nich plan*, Gazeta Wyborcza, LINK: <http://poznan.wyborcza.pl/Poznan2023/7,166029,23901902,wolne-tory-leza-odlogiem-od-30-lat-miasto-wreszcie-przygotowuje.html> [dostęp: 15.03.2019r.].

ingerencja planistyczna gminy jest niezbędna dla właściwego zapewnienia zachowania funkcji publicznych oraz utrzymania porządku planistycznego. Wskazać należy, że jedyną do tej pory zabudowaną część tego terenu stanowi wybudowana na terenie nieobjętym planem miejscowym galeria handlowa połączona z dworcem kolejowym, która jest obiektem krytyki⁹⁵.

Zakładając, że dla obszaru Wolnych Torów nie zostanie uchwalony plan miejscowy, zabudowa tego terenu kształtować się będzie w oparciu o zasadę dobrego sąsiedztwa, czego skutkiem może być dążenie przez inwestorów do zapewnienia jak najwyższego zysku z inwestycji (np. poprzez maksymalne dopuszczalne lokalnymi uwarunkowaniami wykorzystanie możliwości zabudowania działki budowlanej). Dopiero ingerencja gminy poprzez wykorzystanie przysługującego jej władztwa planistycznego zapewni takie ukształtowanie możliwości korzystania z przedmiotowych terenów, które, oprócz zysku dla inwestora, zapewni również zachowanie ładu przestrzennego oraz uwzględnienie celów publicznych, takich jak np. pozostawienie terenów na parki czy placówki publiczne. Należy jednak mieć na uwadze, że uchwalenie przez Miasto Poznań planu miejscowego dla tego terenu może skutkować koniecznością wypłaty wysokich odszkodowań, których podstawę stanowi art. 36 u.p.z.p.

Podsumowanie

Ustawodawca, zgodnie z zasadą subsydiarności, przekazał zadania dotyczące planowania przestrzennego na poziom administracji najbliższy obywatelom – czyli samorządowi gminnemu. Przyznane organom gminy kompetencje w przedmiocie gospodarowania przestrzenią, określane mianem władztwa planistycznego, stanowią narzędzie wazenia interesu publicznego i prywatnego w toku procesu planistycznego. Podmiot administrujący działający na podstawie i w granicach prawa dokonuje ingerencji w przysługujące podmiotowi administrowanemu prawo własności w celu takiego określenia możliwości korzystania z nieruchomości, które odpowiadać będzie interesowi społecznemu. Jednocześnie ograniczenie to jest legalne z punktu widzenia Konstytucji RP jedynie do momentu, w którym nie zostanie naruszona zasada proporcjonalności, zasada równości wobec prawa lub też sama istota własności. Ingerencja w prawo własności nieruchomości jest więc podyktowana chęcią ochrony interesu publicznego, który mógłby nie znaleźć odpowiedniego stopnia poszanowania

⁹⁵ S. Lipoński, *"To w ogóle nie jest dworzec!" Inżynierowie o zintegrowanym centrum*, Gazeta Wyborcza, LINK: http://poznan.wyborcza.pl/poznan/1,36001,15090796,_To_w_ogole_nie_jest_dworzec___Inzynierowie_o_zintegrowanym.html [dostęp: 15.03.2019r.].

w zamierzeniach inwestora, przy czym poszczególne składowe dobra społecznego wskazane są przez ustawodawcę w aktach normatywnych. Dlatego też to na organach gminy, działających w ramach przyznanej im kompetencji, spoczywa obowiązek właściwego wyważania sprzecznych nieraz ze sobą interesów. Jednocześnie ustawodawca zawęził władztwo planistyczne JST najniższego szczebla jedynie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego będących aktami prawa miejscowego. W przypadku studium powiązanego funkcjonalnie z MPZP akt ten można zaklasyfikować jedynie jako wewnętrzne narzędzie władztwa planistycznego gminy, które nie kształtuje praw i obowiązków obywatela, natomiast w przypadku decyzji o warunkach zabudowy nie dochodzi do realizacji władztwa planistycznego gminy. W przypadku decyzji WZ, rzeczony akt administracyjny realizuje państwowy porządek planistyczny, potwierdzając jedynie możliwość zagospodarowania nieruchomości w określony przez podmiot zainteresowany w realizacji zamierzenia budowlanego sposób. Ograniczenia stanowią wówczas przepisy ustaw, a nie normy ustanowione przez gminę. Władztwem planistycznym gminy jest więc kompetencja przyznana jej przez ustawodawcę, która uprawnia ją do ingerencji w prawo własności nieruchomości poprzez władcze określenie przeznaczenia i zagospodarowania terenu objętego działaniem gminy. Kompetencja ta podejmowana jest ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego i znajduje podstawę i granicę w przepisach prawa, przy czym stopień ingerencji w prawo własności nieruchomości własności zależy od przeprowadzonego przez gminę ważenia interesu publicznego i prywatnego. Z uwagi na powyższe wydaje się, że obecnie obowiązujący system planowania przestrzennego posiada istotne wady. Prawodawca z jednej strony nadaje gminom kompetencje do władczego gospodarowania przestrzenią, z drugiej zaś strony działalność ta związana jest z koniecznością zapłaty odszkodowania za każdą ingerencję w prawo własności, która powoduje obniżenie wartości nieruchomości lub też wyłączenie korzystania z niej. Z tego względu gminy dość powściągliwie używają przyznanych im uprawnień. W konsekwencji większa część inwestycji powstaje nie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Mając na uwadze, że decyzje te realizują państwowy, a nie lokalny porządek planistyczny, należy zauważyć, że gospodarowanie przestrzenią odbywa się na gruncie przepisów ogólnych, co w oczywisty sposób objawia się słabą jakością otaczającej nas przestrzeni, jako nie mogącej dostatecznie skutecznie reagować na zachodzące w założeniach urbanistycznych zmiany. Wydaje się więc, że zasadne byłoby przyznanie gminie uprawnień do władczego decydowania o przeznaczeniu i sposobie

zagospodarowania nieruchomości również w decyzji o warunkach zabudowy. Tylko w ten sposób możliwe byłoby powstrzymanie niekontrolowanego rozlewania się zabudowy, ponieważ decyzje WZ nie spełniają zamierzonej przez ustawodawcę funkcji. Takie rozwiązanie prowadziłoby jednakże do zintensyfikowania ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości. Problem ten wydaje się jednak nie mieć rozwiązania, które satysfakcjonowałoby w równym stopniu obie strony „gry o przestrzeń”. Dlatego też można wysunąć wniosek, że niezbędna jest taka zmiana charakteru decyzji o warunkach zabudowy, która pozwoli organom gminy na aktywne gospodarowanie przestrzenią. Oparcie przesłanek jej wydania jedynie na państwowym porządku planistycznym jest błędnym założeniem, które wyklucza możliwość elastycznego kształtowania ładu przestrzennego z uwzględnieniem charakterystyki terenu, na którym dany obszar się znajduje. W związku z tym właściwa może być zmiana charakteru tej decyzji z rozstrzygnięcia o charakterze związanym na rozstrzygnięcie o charakterze uznaniowym, w którym organom gminy przyznaje się kompetencję do władczego ingerowania w sposób wykonywania prawa własności przez wnioskodawcę także na podstawie wartości zawartych art. 1 ust. 2 u.p.z.p., a więc wartości składających się na interes publiczny. Takie ujęcie pozwoli na lepsze dostosowanie planowanej funkcji i sposobu zagospodarowania terenu do już istniejących uwarunkowań przestrzeni. Decyzja o warunkach zabudowy powinna więc przyjąć zasadniczo kształt uproszczonego planu miejscowego, który dotyczy jedynie pojedynczego zamierzenia budowlanego. Taka konstrukcja przedmiotowego aktu administracyjnego pozwoliłaby na efektywniejsze gospodarowanie przestrzenią, przy czym jednocześnie możliwe byłoby wprowadzenie do niego regulacji odpowiadającej tzw. rencie planistycznej, czyli opłacie za wzrost wartości nieruchomości na skutek uchwalenia aktu planistycznego.

Bibliografia:

Literatura:

1. Bąkowski T., *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, Gdańskie Studia Prawnicze 2015, nr 33.
2. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
3. Bańko M., *Słownik języka polskiego. Tom 3*, Warszawa 2007.
4. Billert A., *Jak planować dziś rozwój miasta? Początki planowania przestrzennego, czasy kryzysu i nowe perspektywy polityki rozwoju miast*, Pamiętnik Biblioteki Kórnickiej 2007, nr 28.
5. Chojnacka I., *Władztwo planistyczne gminy w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, Samorząd Terytorialny 2009, nr 1-2.
6. Czarnik Z., *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka 2010, nr 3.
7. Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
8. Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 4.
9. Hauser R., Niewiadomski Z., *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, Państwo i Prawo 2015.
10. Izdebski H., *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Warszawa 2013.
11. Izdebski H., *Samorząd Terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
12. Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013.
13. Jakimowicz W., *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, Samorząd Terytorialny 2005, nr 6.
14. Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, Administracja. Teoria – dydaktyka – praktyka 2012, nr 1.
15. Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
16. Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Ruch Prawny, Socjologiczny i Ekonomiczny 2016.
17. Kotulski M., *Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako*

- przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2012.
18. Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002.
 19. Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
 20. Lipiński A., *W sprawie zaskarżalności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2013, nr 2.
 21. Masternak-Kubiak M., *Znaczenie zasady proporcjonalności w procesie inwestycyjno-budowlanym*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), Wrocław 2014.
 22. Niewiadomski Z., *Uwagi w sprawie charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na tle orzecznictwa sądownoadministracyjnego*, [w:], *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Z. Niewiadomski, J. Połusznny, J. Stelmasiak (red.), Przemyśl-Rzeszów 2011.
 23. Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2016.
 24. Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 4.
 25. Parysek J. J., *Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin*, Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny 2015, nr 3.
 26. Piórecki K. J., *Prawne instrumenty zarządzania przestrzenią a zjawisko »urban sprawl«*. Wybrane przykłady z ustawodawstwa Niemiec, Anglii i Stanów Zjednoczonych, Samorząd Terytorialny 2010, nr 6.
 27. Plucińska-Filipowicz A., M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016.
 28. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
 29. Szewczyk M., *Realizacja inwestycji na obszarach bez planów miejscowych*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012.

30. Szlachetko J. H., Bochetyn A., *Reglamentacja wolności zabudowy na przykładzie tzw. uchwały krajobrazowej*, [w:] *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, T. Bąkowski (red.), Gdańsk 2016.
31. Wincenciak M., *Władztwo planistyczne gminy*, [w:] *Z tradycji prawa w Polsce. Uwarunkowania prawne w kulturze fizycznej*, A. Nowakowski, S. Drozd (red.), Rzeszów 2010.
32. Zamyślewska-Gorząch K., *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, Samorząd Terytorialny 2005, nr 10.
33. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91, OTK ZU 1991, poz. 4.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2010 r., sygn. akt K 17/08, OTK ZU 2010, nr 6, poz. 61.
4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, OTK ZU 2011, nr 3, poz. 26.
5. Wyrok Sądu Najwyższego z 18 stycznia 1992 r., sygn. akt III RN 192/91, OSNAPiUS 1992, nr 15, poz. 346.
6. Wyrok Sądu Najwyższego z 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93, OSNC 1994, nr 9, poz. 181.
7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lutego 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1302/97.
8. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lipca 2007 r., sygn. akt II OSK 997/06.
9. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2062/11.
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2342/10.
11. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 259/12.
12. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 337/12.

13. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 840/12.
14. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1226/14.
15. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1427/14.
16. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2541/14.
17. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2683/14.
18. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2811/14.
19. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 października 2016 r., sygn. akt II OSK 165/15.
20. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 2806/15.
21. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 932/15.
22. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2163/15.
23. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 16 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 995/07.
24. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 22 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 559/07.
25. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 183/09.
26. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 6 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bk 376/09.
27. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 9 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 531/09.
28. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 923/10.
29. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 497/10.
30. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 21 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 948/10.

31. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 611/11.
32. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 9 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 156/11.
33. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 10 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 484/12.
34. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 3 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Po 436/14.
35. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 17 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 565/16.
36. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 10 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 560/16.

Źródła internetowe:

1. Kurkiewicz K., Wolne Tory leżą odłogiem od 30 lat. Miasto wreszcie przygotowuje dla nich plan, [://poznan.wyborcza.pl/Poznan2023/7,166029,23901902,wolne-tory-leza-odlogiem-od-30-lat-miasto-wreszcie-przygotowuje.html.]
2. Lipoński S., "To w ogóle nie jest dworzec!" Inżynierowie o zintegrowanym centrum, [http://poznan.wyborcza.pl/poznan/1,36001,15090796,_To_w_ogole_nie_jest_dworzec___Inzynierowie_o_zintegrowanym.html.]

Wykaz skrótów:

Źródła prawa:

Konstytucja RP - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

EKSL - Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r.

u.s.g. - Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

u.g.n. - Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

u.p.z.p. - Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Publikatory:

CBOSA - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Dz. U. - Dziennik Ustaw

OTK ZU - Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy

OSNC - Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna

OSNAPIUS - Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych

Organy orzekające:

TK - Trybunał Konstytucyjny

NSA - Naczelny Sąd Administracyjny

SN - Sąd Najwyższy

WSA - Wojewódzki Sąd Administracyjny

Inne:

JST - jednostka samorządu terytorialnego

MPZP - miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (również jako: plan, plan miejscowy)

studium - studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
gminy

decyzja WZ - decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (również jako: decyzja o warunkach zabudowy)