

Anna Ostrowska

Istota i zakres władztwa planistycznego gminy (miasta na prawach powiatu)

Źródeł władztwa planistycznego gminy nie należy upatrywać w treści przepisów ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej jako: u.p.z.p.)¹, ale w normach Konstytucji RP, zawierających zasady ustrojowe, będące fundamentami demokratycznego państwa prawa. Konstytucyjne – nie zaś jedynie ustawowe – umocowanie tego aspektu samodzielności gminy, niesie ze sobą poważne konsekwencje prawne – nie tylko na płaszczyźnie stanowienia przez jej organy aktów planowania przestrzennego, ale również w sferze nadzoru i kontroli nad tymi aktami. U podstaw władztwa planistycznego gminy leży zawarta w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP zasada decentralizacji władzy publicznej, którą dopełnia sformułowana w art. 16 ust. 1 ustawy zasadniczej definicja wspólnoty samorządowej. Konstytucja wyposaża gminy w kompetencje do wykonywania istotnej części zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 w związku z art. 163 i art. 166), w konsekwencji czego nadała gminie osobowość prawną (art. 165) i wyposaża ją – obok władztwa ustrojowego, majątkowego, finansowego i personalnego (art. 167-170), również we władztwo w zakresie stanowienia aktów powszechnie obowiązującego prawa – aktów prawa miejscowego (art. 87 ust. 2, art. 94, art. 168). Te filary samodzielności samorządowej zostały doprecyzowane i rozwinięte zarówno w samorządowych ustawach ustrojowych, jak i w ustawach z zakresu prawa materialnego. Jej zakres wyznacza również określony w Konstytucji zasięg nadzoru (art. 171 ust. 1) oraz kontroli sądownoadministracyjnej (art. 184 zd. 2). Pamiętać przy tym należy, że rzeczywisty zakres samodzielności gminy to wypadkowa różnych czynników, zarówno *stricto* prawnych, jak i pozaprawnych, w tym zasad ustrojowych, zakresu zadań gminy, zakresu nadzoru nad jej działalnością oraz zasobów majątkowo-finansowych, jakimi gmina dysponuje². O samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wprost stanowi art. 165 ust. 2 Konstytucji, który gwarantuje jej ochronę sądową. Samodzielność ta nie jest pojęciem jednoznacznym, przeciwnie – jest pojęciem równie wieloznacznym, jak wolność, którą filozofowie próbują zdefiniować właściwie od zawsze³. Chociaż ani ustawa zasadnicza, ani żaden inny akt prawny nie definiują pojęcia „samodzielność jednostek samorządu

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1845.

² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), Warszawa 2018, s. 72.

³ M. Mączyński, *Konstytucyjne pojęcie samorządu terytorialnego a idea samorządności*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie...*, s. 36.

terytorialnego”, z powodzeniem podejmuje się próby jego rekonstrukcji w oparciu o różne kryteria. Można, za M. Szewczykiem uznać, że samodzielność to konstytucyjna norma-zasada, która w istotny sposób oddziałuje na stanowienie oraz stosowanie prawa odnośnie do funkcjonowania samorządu terytorialnego⁴. Trafne jest również ujęcie zaproponowane przez Z. Niewiadomskiego, według którego samodzielność samorządu uwidacznia się przede wszystkim w precyzyjnym określeniu tego, kiedy administracja państwowa może dokonywać ingerencji w obszar suwerennego działania organów samorządowych, przy czym Autor ten zastrzegł, że samodzielność ta nie oznacza całkowitego uniezależnienia się samorządu terytorialnego od struktur państwowych⁵. Wieloaspektowość samodzielności samorządu terytorialnego akcentuje W. Gonet, wymieniając, obok takich jej wyznaczników, jak: osobowość prawna, własność mienia komunalnego, możliwość osiągania dochodów i dysponowania nimi, czy możliwość prowadzenia gospodarki komunalnej, także działalność planistyczną (np. w zakresie rozwoju i planowania przestrzennego)⁶. Samodzielność samorządu terytorialnego można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: pierwszej – wyznaczającej samorządowi miejsce ustrojowe w państwie – tj. samodzielności wobec innych organów władzy publicznej, głównie administracji rządowej, i drugiej – samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec siebie nawzajem, ich swoistej izolacji względem siebie⁷. W sferze władztwa planistycznego uwaga badaczy koncentruje się na pierwszym aspekcie samodzielności gminy, niemniej jednak – ze względu na to, że akty planowania przestrzennego powstają również na poziomie wojewódzkim oraz krajowym, uwzględnienie drugiego aspektu samodzielności gminy jest istotne dla uchwycenia zależności pomiędzy dokumentami planistycznymi powstającymi na różnych szczeblach. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego jest wspierana i uzupełniana przez inne konstytucyjne zasady ustrojowe, w tym zasadę pomocniczości (subsydiarności) oraz zasadę domniemania właściwości samorządu

⁴ M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego i jej granice*, [w:] *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, E. Bojanowski (red.), Sopot 2002, s. 105.

⁵ Z. Niewiadomski, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Z. Niewiadomski (red.), Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 21. Zestawienia wiodących koncepcji samodzielności samorządu terytorialnego dokonał D. Chaba, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako konstytucyjna gwarancja niezależności*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie...*, s. 180-184.

⁶ W. Gonet, *Uwagi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2006, nr 1-2, powołany przez M. Mączyńskiego, [w:] *Konstytucyjne umocowanie...*, s. 36.

⁷ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 212-238.

terytorialnego. Z punktu widzenia władztwa planistycznego gminy istotną rolę odgrywa zasada pomocniczości, wedle której samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163), zaś gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1). W sferze planowania przestrzennego zasadniczy ciężar wykonywania zadań publicznych nałożono właśnie na gminy. W ten sposób ustawodawca przekazał procesy decyzyjne dotyczące przeznaczenia i sposobu zagospodarowania przestrzeni, a zarazem ograniczania prawa własności nieruchomości, jednostkom administracyjnym funkcjonującym jak najbliższej obywatela, nakazując władzy państwowej – poprzez wprowadzenie do Konstytucji zasady samodzielności i subsydiarności – powstrzymanie się od ingerencji w sprawy polityki przestrzennej gminy tak długo, jak długo jest ona w stanie skutecznie realizować nałożone na nią w tym zakresie zadania. Z zasady subsydiarności wynika ponadto, że samodzielność jednostek samorządowych, w tym gmin, powinna być jak największa i przejawiać się zarówno podczas realizacji zadań publicznych, jak i tworzenia narzędzi niezbędnych do skutecznego ich wykonywania⁸.

Władztwo planistyczne oznacza samodzielność gminy w sferze kształtowania ładu przestrzennego. Według klasycznej już definicji zaproponowanej przez M. Szewczyka, władztwo to oznacza ustawowe upoważnienie organów gminy do określenia w sposób jednoznaczny 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 gruntami⁹. Dopełnienie tej definicji stanowi wyróżnienie podstawowych elementów władztwa, na które składają się: upoważnienie ustawowe - jako jego źródło, podlegająca ochronie sądowej możliwość jednostronnego oddziaływania na sferę prawną adresatów aktów planistycznych - jako jego istota oraz ustalenie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu - jako jego treść¹⁰. Nie ulega przy tym wątpliwości, że tak, jak nie może być mowy o autonomii, czy suwerenności jednostek samorządu terytorialnego, tak nie istnieje suwerenność planistyczna gminy. Każda jednostka

⁸ Na temat zasady pomocniczości (subsidiarności): J. Kęska, *Zasada subsydiarności a samodzielność organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego*, RZ 2007, t. 5, s. 96 oraz A. Feja-Paszkiewicz, *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, ZNPWSZ im. Witelona w Legnicy 2008, nr 4, s. 21; obie pozycje powołane w: D. Chaba, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 187.

⁹ M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002, s. 20.

¹⁰ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, ST 2014, nr 4, s. 22; reprezentatywny w tym zakresie wyrok NSA z 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 878/12, CBOSA.

samorządu terytorialnego, w tym gmina, jest częścią państwa i we wszystkich działaniach musi uwzględniać również jego interes.

Według doktryny, kompetencje planistyczne gminy w sferze kształtowania przestrzeni realizowane są nie tylko w drodze aktów generalnych – planów zagospodarowania przestrzennego, ale również aktów indywidualnych – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (zwanymi dalej również decyzjami lokalizacyjnymi). Stąd przyjmuje się, że władztwo planistyczne w gminie funkcjonuje na dwóch płaszczyznach – ogólnej i indywidualnej (mówi się o władztwie generalno-konkretnym)¹¹. Objęcie kategorią władztwa planistycznego decyzji lokalizacyjnych może nie wydawać się oczywiste, ponieważ jako akty indywidualne, wydawane w jurysdykcyjnej procedurze administracyjnej, są postrzegane jako indywidualne akty stosowania prawa, nie odpowiadające cechom aktów planowania, będących aktami generalnymi – aktami stanowienia prawa. Jest to jednak koncepcja prawidłowa, jeżeli zważyć, że rezultat uchwalenia aktu planowania i wydania decyzji lokalizacyjnej jest podobny: oba te akty regulują status prawny konkretnych nieruchomości¹². Nie ma bowiem wątpliwości co do tego, że abstrakcyjny charakter planów zagospodarowania przestrzennego jest kwestią przyjętej przez ustawodawcę konwencji. Są one wszak niczym innym, jak tylko zbiorem aktów obejmujących określenie sposobu przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania konkretnych nieruchomości gruntowych. Porównując jednak skutki, jakie wywołuje w sferze prawnej adreśatów uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzja lokalizacyjna, trzeba podkreślić, że zakres władztwa planistycznego w przypadku decyzji lokalizacyjnych jest słabszy niż w przypadku planu miejscowego. W decyzji lokalizacyjnej – w przeciwieństwie do planu – nie można określić przeznaczenia terenu, które determinuje ustalenia co do sposobu jego zagospodarowania, w tym zabudowy. Jedną z charakterystycznych cech polskiego systemu planowania przestrzennego jest zasada, wedle której uchwalenie planu miejscowego, będącego zasadniczym przejawem władztwa planistycznego gminy, jest fakultatywne (poza kilkoma zaledwie przypadkami wskazanymi w ustawach odrębnych, z których wynika obowiązek sporządzenia planu miejscowego). Dość powszechne jest przy tym stwierdzenie, że jeżeli rada gminy taki plan uchwali,

¹¹ Szeroką argumentację na poparcie tej tezy przedstawił Z. Czarnik, [w:] *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka 2010, nr 3, s. 8, zob. także Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 2003, s. 90.

¹² Z Czarnik wyraził pogląd, że dołączenie do aktów planistycznych decyzji musi być w szczególności sposób podkreślone, gdyż w nauce, a przede wszystkim w orzecznictwie, pojawiają się błędne koncepcje, oderwane zupełnie od istniejącej regulacji, będące sentymentalną adaptacją i próbą odtworzenia przebrzmiałej przeszłości. Tenże, *Istota i zakres...*, s. 90.

wówczas wprowadza na określonym obszarze własny, lokalny porządek planistyczny, natomiast na obszarze, na którym taki plan nie zostanie uchwalony, godzi się na narzucony ustawowo, ogólny, państwowy porządek przestrzenny, uzupełniany jedynie – w przypadku decyzji o ustaleniu warunków zabudowy – przez zasadę dobrego sąsiedztwa, wymóg dostępu działki do drogi publicznej, czy adekwatne do charakteru zamierzenia inwestycyjnego uzbrojenie działki. Prowadzi to do konstatacji, że brak uchwalenia planu miejscowego dla danego obszaru oznacza rezygnację gminy z przysługujących jej uprawnień w tym zakresie, zwanych doktrynalnie władztwem planistycznym i konieczność ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w drodze decyzji, której celem jest przesądzenie o zgodności zamierzonej inwestycji z tzw. „państwowym porządkiem planistycznym”¹³. Ten tradycyjnie obierany kierunek myślenia o planie miejscowym, jako akcie kształtującym porządek planistyczny oraz decyzji lokalizacyjnej, jako akcie deklaratoryjnym, jedynie przesądzającym o zgodności planowanego zamierzenia inwestycyjnego z przepisami ustaw szczególnych¹⁴, został podany w wątpliwość¹⁵. W istocie, analiza przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz treści wydanych na ich podstawie decyzji lokalizacyjnych, wskazuje, że teza, wedle której brak planu miejscowego stanowi przejaw rezygnacji gminy z kształtowania ładu przestrzennego na rzecz przyjęcia państwowego porządku planistycznego, staje się dyskusyjna. Wykładnia językowa przepisów określających przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu prowadzi do wniosku, że ani w przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, ani tym bardziej, w przypadku decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, nie mamy do czynienia z prostą, zerojedynkową weryfikacją zgodności zamierzenia inwestycyjnego wskazanego we wniosku o wydanie tych decyzji z treścią przepisów ustaw odrębnych. Co prawda, w przypadku pierwszej z tych decyzji art. 54

¹³ Por. postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z 18 lipca 2005 r., II OPS 3/05, CBOSA. Z. Niewiadomski, *Studium zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan miejscowy w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, opracowanie Biura Orzecznictwa NSA, Warszawa 2011, s. 60-61.

¹⁴ J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, Państwo i Prawo 2010, nr 2, s. 102 i n. i powołana tam literatura oraz orzecznictwo.

¹⁵ Z. Czarnik, [w:] *Istota i zakres...*, s. 8 i n.; I. Zachariasz, A. Nelicki, *Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna*, Zarządzanie Publiczne 2008, nr 2(4), s. 101-102, I. Zachariasz, *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, Zarządzanie Publiczne 2013, nr 1(23), s. 7, tenże, *Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2012, s. 105 i n.

pkt 2 u.p.z.p. stanowi, że określa się w niej warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, zaś w myśl art. 56 tej ustawy, nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Jednak, gdy przyjrzyć się bliżej tym regulacjom i uzupełnić je o treść art. 53 ust. 3 u.p.z.p., to okazuje się, że organ gminy dysponuje jednak pewnym „pierwiastkiem twórczym” w ustalaniu zasad zagospodarowania, w tym zabudowy, działki objętej wnioskiem. W myśl ostatnio powołanego przepisu, organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dokonuje nie tylko analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych oraz analizy stanu prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji, ale również analizy stanu faktycznego tego terenu. Ponadto, zważyć należy, że przepisy odrębne, na podstawie których określa się warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, pozostawiają organowi gminy spory margines dyskrecjonalności, choćby w takich kwestiach, jak warunki i wymagania ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, obsługa w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, czy wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich. Zatem organ gminy wprawdzie nie może odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, gdy inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi – i w tym zakresie władztwo planistyczne gminy doznaje istotnego ograniczenia, jednak niewątpliwie istnieje ono w sferze kształtowania treści decyzji ustalającej. W świetle powyższego jeszcze trudniej bezkrytycznie przyjmować pogląd o deklaratoryjności decyzji ustalającej warunki zabudowy, której przesłanką jest zachowanie zasady tzw. dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.). W tym wypadku organ gminy ustala parametry wnioskowanego zamierzenia budowlanego, stosując, jako punkt odniesienia, parametry zabudowy już istniejącej w wyznaczonym uprzednio obszarze analizowanym. Przepisy prawa zawierają wprawdzie wytyczne co do sposobu wyznaczenia tego obszaru, ale nie zawierają ścisłych reguł dotyczących wyznaczenia konkretnych parametrów inwestycji. Parametry te wyznacza sam organ w oparciu o ustalenia poczynione w wyniku analizy, kierując się zasadą ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, ochrony własności, a także pozostałymi wartościami wynikającymi z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Trudno w świetle powyższego podzielić stanowisko wyrażone w orzecznictwie, zgodnie z którym *plan miejscowy kształtuje sposób zagospodarowania terenu, zaś decyzja lokalizacyjna konkretyzuje istniejącą obiektywnie możliwość zagospodarowania terenu w oparciu o kryteria*

wskazane w ustawie¹⁶. Władztwo planistyczne gminy wykracza poza tradycyjne upoważnienie jej organów do kształtowania ładu przestrzennego w drodze planów przestrzennych. Jest ono realizowane również – i to na przeważającej części naszego kraju - w drodze decyzji lokalizacyjnych. Zwolennicy koncepcji o jedynie deklaratoryjnym charakterze decyzji lokalizacyjnych koncentrują się na różnicach pomiędzy planem miejscowym a tymi decyzjami. Znamienne jest, że punktem wyjścia czynią kwestie procesowe, wskazując, że procedury wydawania tych decyzji nie można określić mianem procedury planistycznej. W szeregu wyroków sądy administracyjne podkreślały, że postępowanie administracyjne regulowane przepisami k.p.a. stanowi integralną całość. Inaczej jest w postępowaniu planistycznym prowadzącym do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, składającym się z szeregu wyodrębnionych etapów, pośród których są i takie, które mogą być prowadzone w odrębnych samodzielnych postępowaniach¹⁷. Nawet Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *w obowiązującym stanie prawnym decyzja o warunkach zabudowy nie stanowi jednak substytutu planu miejscowego na danym obszarze, chociażby dlatego, że nie powstaje ona w wyniku jakiegokolwiek procedury planistycznej. Decyzje o warunkach zabudowy nie tworzą zatem porządku prawnego i nie mają charakteru konstytucyjnego. Stanowią natomiast szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazu przepisów prawa*¹⁸. O tym, jaki dana czynność organu administracji wywołuje skutek w sferze prawa, nie może przesądzać wyłącznie tryb, w jakim została podjęta. Procedura nie przesądza również o prawokształtującym charakterze danej czynności. Samo to, że decyzja nie jest wydawana w procedurze planistycznej, nie powinno skutkować automatycznym zredukowaniem jej do roli „szczełowej urzędowej informacji” i zanegowaniem jej konstytucyjnego charakteru. Nawet, gdy uznać, że decyzja lokalizacyjna nie jest „substytutem planu miejscowego”, czy „mini planem miejscowym”, to nie sposób nie dostrzec, że kształtuje ona – w granicach ustaw – sposób zagospodarowania danego terenu. Zwolennicy przeciwnego poglądu twierdzą, że *ład przestrzenny przy uchwalaniu planu miejscowego oraz przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych jest kształtowany w oparciu o inne kryteria wskazane przez ustawodawcę*¹⁹. Ten

¹⁶ Por. wyroki NSA z 29 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 220/09 oraz z 10 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1737/08, CBOSA.

¹⁷ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 17 września 2009 r., sygn. akt II SA/Go 510/09, wyrok WSA w Gliwicach z 3 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/GI 545/10, CBOSA.

¹⁸ Wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 37/06, OTK ZU-A 2007, nr 11, poz. 160.

¹⁹ Por. wyroki NSA z 29 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 220/09 oraz z 10 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1737/08, CBOSA.

argument również nie przekonuje. Inna jest bowiem skala tych przedsięwzięć – plan jest skierowany do abstrakcyjnego adresata i z reguły obejmuje określoną część obszaru gminy, złożoną nawet z kilkudziesięciu czy kilkuset działek gruntu, podczas, gdy decyzja lokalizacyjna wydawana jest dla konkretnego adresata w stosunku do z reguły pojedynczej działki gruntu. Plan określa przeznaczenie terenów nim objętych, decyzje lokalizacyjne ograniczają się do ustalenia warunków zagospodarowania danej działki dla wskazanego przez wnioskodawcę przedsięwzięcia. Oczywiście jest zatem, że przesłanki wydania aktu planowania przestrzennego i decyzji lokalizacyjnej muszą się od siebie różnić, co jednak nie pozycjonuje tych aktów na przeciwległych biegunach: realizacji władztwa planistycznego gminy i rezygnacji z tego władztwa. W kilku często obecnie cytowanych w orzecznictwie uzasadnieniach wyroków sądów administracyjnych wyrażono również pogląd, że *źródłem ograniczeń prawa własności jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na jej podstawie akty prawa miejscowego w postaci planów zagospodarowania przestrzennego. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowi natomiast wyraz konkretyzacji i indywidualizacji abstrakcyjnych obowiązków i ograniczeń wynikających z ustawy*²⁰. Innymi słowy – nie jest źródłem ograniczeń prawa własności nieruchomości. Trzeba w tym miejscu zastrzec, że kwestia planu miejscowego jako źródła ograniczeń prawa własności jest dyskusyjna i nie przez wszystkich akceptowana. Konstytucja w art. 31 ust. 3 nakazuje zachować ustawową podstawę ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Aby nie narażać się na naruszenie zasady konstytucyjnej poprzez ograniczenie prawa własności nieruchomości w drodze aktu prawa miejscowego, będącego aktem podustawowym, przyjęto rozwiązanie, wedle którego plan miejscowy jest swoistym „przedłużeniem ustawy”, instrumentem wprowadzającym jej regulacje w życie, albo też tzw. „ustawą w sensie materialnym”. Część doktryny i judykatura stoją na stanowisku, że samo ustawowe upoważnienie do uchwalania planów miejscowych jest wystarczające dla spełnienia konstytucyjnego wymogu ustawowej formy ograniczeń²¹. Powołany wyżej pogląd sądów rozróżniający plan miejscowy jako źródło ograniczeń prawa własności nieruchomości oraz decyzje lokalizacyjne jako jedynie wyraz konkretyzacji i indywidualizacji abstrakcyjnych obowiązków i ograniczeń wynikających z ustawy jest

²⁰ Por. zamiast wielu reprezentatywne w tym zakresie wyroki: WSA w Krakowie z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1362/10 oraz WSA w Białymstoku z 25 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 458/09, CBOSA.

²¹ Tak m. in. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110; S. Jarosz-Zukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 181.

być może pokłosiem bogatego dorobku doktryny powstałego pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, kiedy decyzje lokalizacyjne były wydawane dla obszarów objętych planem miejscowym w celu konkretyzacji ustaleń planu. Dalecy od przypisywania decyzjom lokalizacyjnym roli jedynie wiążącej informacji o terenie są I. Zachariasz i A. Nelicki, którzy stwierdzili nawet, że decyzje te nie powstają w wyniku subsumpcji, tj. procesu stosowania i wykładni prawa, ale w procesie tworzenia prawa. Wobec powyższego tracą one charakter aktów indywidualnych, będąc – w swej treści aktami prawa miejscowego, tyle że sporządzanymi w trybie i na zasadach określonych w k.p.a. dla decyzji administracyjnych. Są więc one, jak podkreślili Autorzy, dość osobliwymi aktami w polskim systemie prawnym²². Dla poparcia tej tezy dokonali porównania konstytutywnych cech decyzji administracyjnej i cech decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i doszli do wniosku, że ta ostatnia, w przeciwieństwie do „typowej” decyzji administracyjnej, nie wywołuje konkretnych skutków prawnych w odniesieniu do indywidualnie oznaczonych podmiotów. W rezultacie, chociaż decyzję lokalizacyjną wydaje się na podstawie przepisów proceduralnych właściwych dla aktów indywidualnych stosowania prawa, to pod względem materialnym decyzje te indywidualnymi aktami stosowania prawa nie są²³. Konsekwencją uznania decyzji lokalizacyjnych za akty deklaratoryjne, jedynie potwierdzające dopuszczalność i określające warunki realizacji na danej działce określonego zamierzenia inwestycyjnego zgodnie z „państwowym porządkiem planistycznym”, jest również powszechne przekonanie, że organy gminy, wydając te decyzje, nie są związane ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W szeregu orzeczeń sądowych podkreśla się, że co prawda studium jest dokumentem określającym politykę przestrzenną gminy i jest wydawane obligatoryjnie dla całego obszaru gminy, jednak dopóki zachowuje charakter prawny aktu prawa wewnętrznego (aktu kierownictwa wewnętrznego), dopóty nie może być uznane za akt odrębny, brany pod uwagę jako przesłanka władczego ustalenia ograniczeń w zagospodarowaniu określonej nieruchomości²⁴. Pogląd ten znalazł jednak przeciwników. W wyroku z 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1250/08 NSA uznał, że art. 9 ust. 5 u.p.z.p. nie oznacza, że decyzje administracyjne w przedmiocie warunków zabudowy wydawane dla terenów objętych studium mogą być sprzeczne z jego ustaleniami. Powołując się na poglądy

²² I. Zachariasz, A. Nelicki, *Skuteczność planowania...*, s. 101.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Por. wyrok NSA z 23 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 1025/9, CBOSA, wyrok WSA w Lublinie z 21 września 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 282/10, CBOSA.

T. Bąkowskiego²⁵ i Z. Leońskiego²⁶, sąd stwierdził, że studium stanowi swego rodzaju aksjologiczną podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Z treści studium powinny wynikać lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, położonego na obszarze gminy, przewidziane w planie miejscowym oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, powinny być formułowane i realizowane zgodnie z tymi zasadami. Z powyższego, zdaniem sądu, wynika, że ustalenia studium wiążą również organy wydające decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z kolei, według I. Zachariasza, u podstaw założenia, według którego przy wydaniu decyzji lokalizacyjnych organy gmin nie są związane ustaleniami studium gminnego, leży pogląd – którego Autor ten nie podziela – że decyzje te są indywidualnymi aktami stosowania prawa, co przyczynia się do destabilizacji systemu planowania wewnątrzadministracyjnego²⁷. Nie sposób odmówić powyższemu stanowisku racjonalności. Problem w tym, że literalna wykładnia art. 9 ust. 4 u.p.z.p. nie pozostawia wątpliwości, że studium wiąże przy sporządzaniu planów miejscowych. Gdyby zaś intencją ustawodawcy było związanie organów wydających decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ustaleniami studium, to w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zamieściłby odpowiednią normę prawną, tak jak to uczynił w art. 7 ust. 2 ustawy z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze²⁸, który stanowi, że w przypadku braku miejscowego planu podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium oraz w odrębnych przepisach. Powstaje zatem impas. Słabą stroną koncepcji braku związania przepisami studium przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych jest wspomniana wyżej sprzeczność z podstawowymi zasadami zagospodarowania przestrzennego, z kolei jednoznaczne wyłączenie studium z kategorii aktów prawa miejscowego nie pozwala doszukiwać się w nim podstawy prawnej dla decyzji o warunkach zabudowy, gdyż stawałoby to studium na równi z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Koncepcję, dającą szansę na pogodzenie zwolenników i przeciwników tych poglądów, przedstawił D. R. Kijowski, który dokonał analizy skomplikowanej natury prawnej planów i wysnuł wniosek, że

²⁵ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 54.

²⁶ Z. Leoński, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego...*, s. 54-60.

²⁷ I. Zachariasz, *Prawne uwarunkowania...*, s. 7.

²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.

zarówno przyjęcie studium, jak i jego treść to zdarzenia faktyczne, od których »kształtu« zależy sytuacja prawna adresatów norm prawnych wyprowadzanych z przepisów ustawowych²⁹. Należy podzielić zapatrywanie Autora, że wolą ustawodawcy jest poddanie działań różnych organów i instytucji obowiązkowi, których treść jest zdeterminowana ustaleniami aktów planowania, mimo że nie są one aktami normatywnymi. Trzeba zatem przypisać tym aktom rolę podstawy faktycznej działania administracji, co pozwoli uniknąć konfliktu z konstytucyjną zasadą, że prawną podstawą decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis prawa powszechnie obowiązującego. W przypadku decyzji o warunkach zabudowy przepisem takim jest art. 61 u.p.z.p., który nie zawiera ścisłego opisu sytuacji faktycznej, w jakiej ma zostać zastosowany³⁰, zaś w przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – art. 53 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p., nakazujący organowi dokonanie m. in. analizy stanu faktycznego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji. Podając w wątpliwość tezę o rezygnacji gminy ze stworzenia własnego porządku planistycznego w przypadku braku miejscowego planu, można wskazać, że również tworząc ten „własny” porządek planistyczny, organy gminy muszą liczyć się z szeregiem istotnych ograniczeń. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że rada gminy dysponuje swobodą co do określenia zasięgu terytorialnego przyszłego planu miejscowego, byle nie wykraczał on poza granice administracyjne gminy. Jednak swoboda ta doznaje ograniczeń polegających na wyłączeniu pewnych obszarów spod jurysdykcji planistycznej organów gminy. Mowa tu o terenach zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu (art. 14 ust. 6 u.p.z.p.), a także o obszarach morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej (art. 4 ust. 1a u.p.z.p.). Po drugie, uchwalając plan miejscowy, rada gminy musi uwzględnić ograniczenia co do zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych ustaw, w tym z ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³¹, czy z ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³². Istotne ograniczenia wynikają dla rady gminy z tzw. specustaw³³.

²⁹ D. R. Kijowski, *Programy, plany i strategie jako podstawa działań organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann, P. J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 258 i 262.

³⁰ *Ibidem*, s. 262.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 2067.

³³ Istnieją takie rodzaje przedsięwzięć budowlanych o charakterze infrastrukturalnym, w przypadku których zasady i tryb udzielania zezwoleń na ich realizację uregulowane są w ustawach odrębnych, zwanych „specustawami”. Ustawy te, jako zawierające przepisy szczególne wobec ustawy o

Tytułem przykładu można przywołać art. 13 ust. 2 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu³⁴, zgodnie z którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu wiąże właściwe organy przy sporządzaniu studium i planu miejscowego, a także art. 59 ust. 1 ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych³⁵, zgodnie z którym decyzja o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej wiąże właściwe organy przy opracowywaniu studium i planu miejscowego. Po trzecie, rada gminy związana jest, choć w ograniczonym zakresie przedmiotowym, szeregiem aktów planistycznych sporządzanych na różnych szczeblach podziału terytorialnego kraju. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wiążącym organy gminy przy uchwalaniu planu miejscowego, uwzględnia się zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem (art. 9 ust. 2 u.p.z.p.). W konsekwencji powyższego, w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.); zaś – w zależności od potrzeb - granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego lub inwestycji w zakresie terminalu (art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p.). Wyżej wskazane akty planistyczne są określane w doktrynie mianem aktów planowania ogólnego. Oprócz nich w systemie planowania występują tzw. akty planowania specjalistycznego. Różnica między tymi dwiema kategoriami aktów polega – w

planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, modyfikują bądź wyłączają stosowanie norm zawartych w tej ostatniej ustawie. Z jednej strony, celem ich wprowadzenia do polskiego porządku prawnego było skrócenie i uproszczenie procedur administracyjnych związanych z realizacją inwestycji infrastrukturalnych, na które w tradycyjnym kształcie składa się kilka odrębnych, czasochłonnych i kosztownych postępowań (planistyczne, wyłączeniowe, prawnobudowlane, podziałowe). Niewątpliwie konieczność rozwoju infrastruktury, zwłaszcza drogowej i kolejowej, oraz związana z tym konieczność wykorzystania w odpowiednich terminach przekazywanych na ten cel funduszy unijnych uzasadnia w pewnym stopniu istnienie w obrocie prawnym specustaw, łączących dotąd odrębne etapy procesu administracyjno-budowlanego.

³⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 2302 ze zm.

³⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2062 ze zm.

pewnym uproszczeniu – na tym, że pierwsze regulują kompleksowo zagospodarowanie przestrzeni na objętych nimi obszarach, zaś drugie – dotyczą pewnych segmentów zagospodarowania przestrzeni, np. ochrony krajobrazu, przyrody, zabytków, rozwoju sieci dróg, autostrad, czy innych inwestycji o charakterze infrastrukturalnym. Według I. Zachariasza³⁶ planowanie specjalistyczne, jako fragmentaryczne, powinno być podporządkowane planowaniu ogólnemu. Wyspecjalizowane organy powinny mieć możliwość realizacji swoich szczególnych zadań publicznych, na podstawie ogólnych koncepcji rozwojowych i w zgodzie z przyjętymi w nich założeniami. Tymczasem prawo nie reguluje relacji pomiędzy planami ogólnymi i specjalistycznymi powstającymi na tym samym szczeblu podziału terytorialnego kraju. Dodatkowe komplikacje w tym zakresie wynikają z faktu, że charakter prawny aktów specjalistycznych jest bardzo zróżnicowany – są wśród nich zarówno akty powszechnie obowiązującego prawa, jak i akty wewnętrzne. W tym układzie wzajemny stosunek pomiędzy ustaleniami planu miejscowego i planów specjalistycznych wynika częstokroć z przepisów odrębnych. Część z nich wprowadza zasadę związania rady gminy przy uchwalaniu planu miejscowego ustaleniami wynikającymi z aktów planowania specjalistycznego. Przykładem takiej regulacji jest art. 326 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³⁷, który zobowiązuje do uwzględnienia planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz planów przeciwdziałania skutkom suszy w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województwa, planach zagospodarowania przestrzennego województwa, ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Po czwarte, istotnym ograniczeniem swobody planistycznej organów gminy jest konieczność uwzględnienia stanu zagospodarowania, w tym zabudowy, nieruchomości położonych na terenie objętym procedurą planistyczną (mowa o tym w art. 1 ust. 3 u.p.z.p., w którym ustawodawca nakazuje ważyć interesy zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania). Na tej płaszczyźnie może wystąpić kolizja pomiędzy stanem faktycznym istniejącym na nieruchomościach a zakładanymi kierunkami ich rozwoju przestrzennego. Zasada uwzględniania w postępowaniu planistycznym dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu nie ma na celu

³⁶ I. Zachariasz, *Prawne uwarunkowania efektywności...*, s. 7.

³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2268.

sprowadzenia postępowania planistycznego do odwzorowania stanu zabudowy istniejącego na terenie objętym planem. Zastosowanie takiego rozwiązania może być uzasadnione jedynie w wyjątkowych przypadkach, w celu ochrony szczególnych wartości - zabytkowych czy architektonicznych określonych kompleksów zabudowy. Wówczas zróżnicowanie statusu prawnego poszczególnych nieruchomości znajduje swoje uzasadnienie w ochronie danego wyjątkowego kompleksu zabudowy. Co istotne, podkreśla się, że organy planistyczne mają obowiązek brać pod uwagę wyłącznie legalne elementy zagospodarowania działek³⁸, z drugiej jednak strony, w uchwale w sprawie planu miejscowego nie można nakazać właścicielom nieruchomości dokonania rozbiórki obiektów budowlanych, nawet, jeżeli zostały wzniesione samowolnie, gdyż byłoby to niedopuszczalne wkroczenie rady gminy w kompetencje organu nadzoru budowlanego. Po piąte, istotą administrowania jest dokonywanie wyborów i wartościowań, rozstrzyganie dylematów, sprzeczności i różnic; wybieranie przez organ opcji najlepszej spośród wszystkich, jakimi w danej sytuacji dysponuje – jednym słowem „wyważanie” interesów, wartości, dóbr. Jest ono domeną wszelkich działań administracji, chociaż tradycyjnie kojarzone jest z tą sferą jej aktywności, w której ustawodawca przyznał jej pewien zakres władzy dyskrecyjnej³⁹. Jeśli przyjąć za J. Zimmermannem, że wszelkie stosowanie prawa administracyjnego jest kolizyjne, a podstawową płaszczyznę kolizji na gruncie tego prawa jest kolizja pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym, to stwierdzić należy, że jednym z podstawowych zadań prawodawcy jest ustanawianie, zaś podmiotów stosujących prawo – stosowanie instrumentów służących rozładowaniu i rozwiązywaniu tej kolizji⁴⁰. Na gruncie planowania i zagospodarowania przestrzennego obowiązek ważenia interesów publicznego i prywatnych w procesie ustalania przeznaczenia terenu lub określania potencjalnego sposobu zagospodarowania i korzystania z terenu został wyrażony wprost w art. 1 ust. 3 u.p.z.p. Poza ogólnym nakazem wyważania interesu publicznego i interesu indywidualnego ani wspomniana ustawa, ani inne akty z zakresu prawa administracyjnego nie zawierają szczegółowych wytycznych co do rozstrzygnięcia tej kolizji, pozostawiając w tym zakresie pole do działania organom administracji. Jest to rozwiązanie ze wszech miar uzasadnione, gdyż takie wyważanie jest możliwe jedynie w świetle konkretnych okoliczności. Tu ponownie należy odwołać się do celnej konkluzji J. Zimmermanna, która oddaje istotę zasady wyważania interesów. Według

³⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z 22 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 559/07, CBOSA.

³⁹ Szerzej na ten temat J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 220 – 234.

⁴⁰ *Ibidem*.

tego Autora, w każdym konkretnym przypadku osobno, nie kierując się, a przynajmniej nie starając się kierować rutyną lub zwyczajem administracyjnym, organ powinien wyważać między obydwoma interesami, starając się – o ile to możliwe – zaspokoić każdy z nich⁴¹. Zasada wyważania interesu publicznego i słusznego interesu indywidualnego jest jedną z tych zasad, którym tradycyjnie przypisuje się rolę sterowania działaniami podejmowanymi w warunkach dyskrecjonalności. Jest ona postrzegana – zwłaszcza w orzecznictwie sądów administracyjnych – jako pokrewna (a niekiedy nawet tożsama) zasadzie proporcjonalności. Zasada proporcjonalności nie została *explicite* wyrażona w Konstytucji RP. Jako zasadę stanowienia prawa – można ją jednak wywieść z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁴², uzupełnionej przez art. 51 ust. 2, art. 53 ust. 5, art. 59 ust. 4, art. 64 ust. 3 oraz art. 228 ust. 5 ustawy zasadniczej⁴³. Sądy administracyjne coraz częściej odwołują się do niej w procesie kontroli rozstrzygnięć wydanych w warunkach dyskrecjonalności. Utrwała się stopniowo jej funkcja jako materialnoprawnego ograniczenia swobody działania władzy publicznej zarówno w procesie stanowienia, jak i w procesie stosowania prawa. Niebagatelną rolę odgrywa tutaj wpływ prawodawstwa europejskiego, w którym zasada proporcjonalności stanowi jeden ze standardów dobrej administracji, obowiązujący organy i instytucje wspólnot europejskich oraz wiążący państwa członkowskie Rady Europy⁴⁴. Korzystając z dorobku Rady Europy i organów Unii Europejskiej, można pokusić się o stwierdzenie, że respektowanie przez władzę publiczną w procesie stosowania normy zawierającej upoważnienie do działania w warunkach dyskrecjonalności oznacza w istocie wybór takiego środka (nakazu, zakazu, przyzwolenia), który będzie odpowiedni i konieczny do osiągnięcia celu tej normy (bądź aktu prawnego, który tę normę zawiera), a jednocześnie jak najmniej uciążliwy (jak najkorzystniejszy) dla strony. Posługując się sformułowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tzw. testem proporcjonalności, należy przyjąć, że wymóg „odpowiedniości i konieczności” jest spełniony, jeżeli 1)

⁴¹ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 226.

⁴² Kompleksowej analizie tego zagadnienia dokonał A. Stępkowski, [w:] *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.

⁴³ H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2010, nr 1, s. 9–24. W ślad za tym autorem, pomijam szczególny aspekt zasady proporcjonalności wynikający z art. 7 § 2 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.).

⁴⁴ Zob. art. 6 i 7 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej oraz art. 5 Kodeksu Dobrej Administracji (załącznik do Zalecenia R(2007)7 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dobrej administracji).

zastosowany środek jest w stanie doprowadzić do zamierzonego celu, 2) zastosowany środek jest niezbędny dla ochrony interesu, z którym jest powiązany, 3) zastosowany środek jest uciążliwy dla jednostki w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu⁴⁵. Rozstrzygając w warunkach pewnej, przyznanej przez ustawę swobody, organ musi zatem ustalić, czy skutki rozstrzygnięcia stanowią urzeczywistnienie celu ustawodawcy, a jednocześnie, czy nie stanowią nadmiernej – większej niż inne przewidziane przez normę możliwości – ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. *Zasada proporcjonalności w zakresie praw człowieka i konstytucyjnych praw jednostki zmusza do zmiany poglądów na temat tego, co legalne w zakresie ingerencji w prawa jednostki, bowiem okazuje się, że nie zawsze legalne jest to, co formalnie mieści się w pojęciu zgodności z prawem; działanie władzy musi być, aby było legalne, jeszcze – dodatkowo – proporcjonalne*⁴⁶. Powyższe odpowiada koncepcji legalności rozróżniającej jej aspekt formalny i materialny, gdzie pierwszy oznacza obowiązek przestrzegania norm, wartości i celów wynikających z formalnie obowiązujących przepisów („zgodność z literą prawa”), zaś druga – również obowiązek przestrzegania określonych celów i wartości, które mogą mieć charakter zewnętrzny względem formalnie obowiązujących przepisów⁴⁷. Lokalne planowanie przestrzenne jest jedną z tych płaszczyzn działań organów administracji, na której konflikty interesów i wartości są nieuniknione. Dochodzi tu do konfliktu pomiędzy interesem wspólnoty samorządowej (interese publicznym) a interesem członka tej wspólnoty będącego właścicielem nieruchomości objętej przyszłym planem, a także pomiędzy interesami poszczególnych właścicieli nieruchomości. Wprowadzając ograniczenia praw do korzystania z nieruchomości gruntowych, rada gminy musi mieć na uwadze trzy fundamentalne dla ochrony własności reguły konstytucyjne; pierwszą zawartą w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, według której Rzeczpospolita Polska chroni własność, drugą zawartą w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności oraz trzecią, w myśl której ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym

⁴⁵ Zob. m. in. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50; wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25, wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 94.

⁴⁶ E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 1 lipca 1999 r., sygn. akt SA/Bk 208/99*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2000, nr 1, poz. 17.

⁴⁷ M. Kamiński, *Normatywny model przesłanek nadzorczej weryfikacji legalności aktów organów samorządowych a granice samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, M. Stec, M. Mączyński (red.), Warszawa 2011, s. 31 i n.

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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Rada gminy, uchwalając plan miejscowy, powinna kierować się treścią art. 1 ust. 2 u.p.z.p., który nakazuje uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szereg wartości, w tym wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, czy walory ekonomiczne przestrzeni oraz prawo własności. Część z wymienionych w powołanym przepisie wartości posiada ustaloną treść normatywną (definicje legalne zawarte w ustawach), część zaś to typowe pojęcia niedookreślone⁴⁸. Jednak bez względu na charakter tych wartości, to organy gminy, sporządzając plan miejscowy, muszą dokonać każdorazowej ich rekonstrukcji z uwzględnieniem określonego stanu faktycznego. Prawdopodobnie tej rekonstrukcji podlega nadzorowi wojewody oraz kontroli sądowej⁴⁹. Kolizje pomiędzy tymi wartościami są nieuniknione, gdyż są one na tyle różnorodne, że niezwykle rzadko możliwe jest ich uwzględnienie w maksymalnym zakresie. Przyjęcie proporcjonalności działań administracji jako warunku legalności tych działań zaowocowało rozwojem koncepcji nadużycia władzy przez organy administracji. W systemie planowania przestrzennego utrwaliła się już konstrukcja nadużycia władztwa planistycznego, rozumianego jako nieuzasadniona, naruszająca zasadę proporcjonalności, dowolna i nieoparta na wszechstronnym wyważeniu interesu indywidualnego i publicznego ingerencja w prawa

⁴⁸ M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego...*, s. 45. Wprowadzenie do art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wartości autonomicznych wobec wartości konstytucyjnych, takich jak np. wymagania urbanistyki czy architektury, walory architektoniczno – krajobrazowe, czy walory ekonomiczne przestrzeni, nie mających treści normatywnej, wiąże się z bardzo szerokim zakresem władzy dyskrecyjnej rady gminy, która samodzielnie „wypełnia treścią” te wartości, co może prowadzić do ograniczenia prawa własności w zakresie budzącym wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. M. Zdyb słusznie wskazał, że *nadmierny zakres władzy dyskrecyjnej przy stanowieniu planów miejscowych może (choć nie musi) w zakresie niedopuszczalnym, nieuprawnionym oraz naruszającym zasadę proporcjonalności prowadzić do ograniczenia podstawowych atrybutów prawa własności, tj. możliwości korzystania z rzeczy i rozporządzania nią*. M. Zdyb, *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych*, [w:] *System prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, s. 579.

⁴⁹ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2011, s. 10.

właścicielskie⁵⁰. Punktem wyjścia tej koncepcji jest założenie, że do istoty planowania przestrzennego należy ingerencja w sferę praw jednostki, z prawem własności na czele, i dopóty, dopóki ta ingerencja stanowi wyraz właściwego wyważania kolidujących dóbr i wartości poprzez wykazanie, że przyjęte rozwiązania są uzasadnione interesem publicznym przy jedynie koniecznej ingerencji w sferę prawa własności jednostek, nie sposób uznać takiej ingerencji za nadużycie władztwa. Innymi słowy, ograniczenie właścicieli w ich prawie własności może być usprawiedliwione celem publicznym, pod warunkiem jednak, że zostanie wykazane, że innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć⁵¹. Postulat uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań prawa własności oznacza m.in. takie zagospodarowanie przestrzeni w zakresie funkcji danego terenu, które umożliwi harmonijne, optymalne w danym przypadku warunki korzystania z prawa własności nieruchomości. Warunki takie winny sprzyjać spokojnemu, bezkonfliktowemu wykonywaniu prawa własności i w miarę możliwości eliminować ryzyko powstawania sporów sąsiedzkich na gruncie art. 144 k.c.⁵². Co warto podkreślić, nawet zakaz zabudowy nieruchomości – jeżeli stanowi wynik rzetelnie przeprowadzonego rachunku aksjologicznego, uwzględniającego znaczenie dla interesu publicznego ochrony takich dóbr, jak np. walory przyrodnicze czy związane z ochroną zabytków – nie może być uznany za nadużycie władztwa planistycznego⁵³. W orzecznictwie ugruntował się niewątpliwie słuszny pogląd, według którego nadużyciem władztwa planistycznego polegającym na naruszeniu zasady proporcjonalności jest tworzenie ustaleniami planu miejscowego tzw. rezerw terenów pod przyszłe inwestycje (np. tworzenie kilku wariantów przebiegu inwestycji liniowej, z których zrealizowany zostanie w przyszłości najwyżej jeden)⁵⁴. W pojęciu nadużycia

⁵⁰ A. Królczyk, *Głosa do wyroku NSA z 30 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1053/10*, Casus 2011, nr 1, s. 27. J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa...*, s. 26.

⁵¹ Wyrok NSA z 9 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1959/09, CBOSA.

⁵² Zob. m. in. wyrok WSA w Gdańsku z 22 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 559/07, CBOSA.

⁵³ Wyrok WSA w Poznaniu z 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1021/11, CBOSA.

⁵⁴ Sąd przykładowo nie można uznać za zgodne z prawem ustalenie w planie miejscowym, że teren faktycznie zainwestowany w całości przez podmioty prywatne zostanie w przyszłości przeznaczony pod przestrzeń publiczną (np. park) bez wykazania rzeczywistego i usprawiedliwionego celu takiej regulacji. Oczywiście nie oznacza to bezwzględnego zakazu wprowadzania do planu miejscowego ustaleń, które zmieniają stan zagospodarowania danej nieruchomości istniejący przed uchwaleniem planu. Takie postanowienie planu wymaga jednak racjonalnego, przekonującego uzasadnienia. Dodatkowo, jak wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w wyroku z 6 grudnia 2007 r., o ile dopuszczalne jest ograniczenie prawa własności przy przeznaczeniu nieruchomości pod inwestycje publiczne, to powinien być określony czas, kiedy ma nastąpić jej realizacja. Niedopuszczalne jest tworzenie tzw. rezerw terenu pod przyszłe, nieokreślone bliżej w czasie inwestycje. Zob. sprawa Skrzyński v Polska, nr skargi 38672/02, wyrok powołany przez M.

władztwa planistycznego mieści się – obok naruszenia zasady proporcjonalności – również naruszenie zasady równości oraz zasady sprawiedliwości społecznej. Art. 32 Konstytucji RP stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1), a także, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (ust. 2). Równość należy postrzegać w kategoriach zasady systemu praw i wolności jednostki, odnoszącej się do całego systemu tych praw i wolności oraz wyznaczającego sposób stosowania poszczególnych konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności. Nie chodzi przy tym o bezwzględną równość wszystkich obywateli, gdyż z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Stąd, rozważenie zarzutu naruszenia zasady równości należy poprzedzić wyodrębnieniem cechy relewantnej grupy, w ramach której do nierówności dochodzi, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Dopiero w następnej kolejności dokonuje się oceny kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania w ramach tej grupy, tj. ustalenia, czy odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych znalazło podstawę w przekonujących argumentach. Kryterium to winno pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swym orzecznictwie zwracał uwagę na związek, jaki zachodzi między zasadą równości a zasadą sprawiedliwości społecznej, które w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Sprawiedliwość społeczną należy określić jako przeciwieństwo arbitralności, *wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji. Wprowadzanie zróżnicowania podmiotów prawa może okazać się dopuszczalne na gruncie zasady równości wówczas, gdy służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że zróżnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane*⁵⁵. Szczególne znaczenie ma spełnienie wymogów sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybtywnej), według której „równe traktowanie” nie

Kotulskiego, *Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości...*, s. 45.

⁵⁵ Zob. zamiast wielu: wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 72, wyrok TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, wyrok TK z 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33, wyrok TK z 30 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 4/10, OTK nr 42/4/A/2012.

oznacza otrzymania równych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz stosowania takiej samej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr bądź ponoszących ciężary związane z ich tworzeniem, ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz przywiązywanie równej wagi do ich potrzeb i interesów. Oczywiście zasada równości i sprawiedliwości społecznej dotyczy wszelkich działań administracji publicznej, jednak pierwszoplanową rolę odgrywa w sferze dyskrecyjnych działań administracji⁵⁶. W orzecznictwie sądowym za nadużycie władztwa planistycznego polegające na naruszeniu zasady równości i sprawiedliwości społecznej uznaje się przyjmowanie odmiennych ustaleń co do sposobu zabudowy i zagospodarowania terenu w stosunku do właścicieli nieruchomości znajdujących się w takiej samej sytuacji, czy nadmierne ograniczenie sposobu zagospodarowania jednych nieruchomości kosztem drugich⁵⁷. Jednym z czynników zabezpieczających adresatów działań planistycznych przed nadużyciem władztwa planistycznego, a jednocześnie ułatwiającym organom nadzoru i kontroli merytoryczną ocenę rozwiązań przyjętych w planie miejscowym jest zawarty w art. 15 ust. 1 u.p.z.p. obowiązek sporządzenia uzasadnienia projektu planu, określającego w szczególności sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2–4 (pkt 1). Na podstawie powyższych uwag można stworzyć swego rodzaju katalog wymogów, które musi spełnić rada gminy, by nie dopuścić się naruszenia granic samodzielności w sferze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przede wszystkim rada gminy nie może wkraczać w kompetencje ustawodawcy; ustalenia planu jako aktu podstawowego, nie mogą wykraczać poza regulacje o randze ustawy, mogą je jedynie doprecyzować. W szczególności niedopuszczalne jest wprowadzanie nowych, nieznanych ustawom kompetencji dla organów administracji publicznej, w tym do wydawania pozwoleń, czy innych aktów z zakresu reglamentacji administracyjnej, gdyż byłoby to równoznaczne z zakazem wprowadzania nowych, nieznanych ustawom obowiązków dla uczestników procesów inwestycyjnych. Rada

⁵⁶ Znaczenie tej zasady w procesie stosowania prawa wzmacnia treść Rekomendacji R(80)2 Komitetu Ministrów Rady Europy z 11 marca 1980 r. dotyczącej wykonywania przez organy administracji władzy dyskrecyjnej, w której nałożono na te organy obowiązek przestrzegania zasady równości wobec prawa i unikania jakiegokolwiek dyskryminacji. W systemie prawa anglosaskiego naruszenie zasady równości, określane jako arbitralność aktu, jest jednym ze standardów kontroli dyskrecyjnych działań administracji publicznej, stosowanym często zamiennie ze standardem nadużycia władzy (*abuse of power*). Zob. m. in. Ch. H. Koch, Jr, *Judicial Review of Administrative Discretion*, [w:] *Faculty Publications Paper* 1986, nr 623, p. 471 i n.

⁵⁷ Zob. zamiast wielu: wyrok NSA z 29 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1070/10, wyrok WSA we Wrocławiu z 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 134/13, wyrok WSA w Gdańsku z 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 563/08, wyrok WSA w Warszawie z 16 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 539/09, dostępne w CBOSA.

gminy nie może ponadto wkraczać w kompetencję rzeczową innych organów administracji (np. niedopuszczalne jest wprowadzenie w treści planu nakazu rozbiórki istniejących obiektów budowlanych - do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć uprawnione są organy nadzoru budowlanego, o ile spełnione zostaną przesłanki określone w przepisach prawa budowlanego); nie może również wkraczać w kompetencję miejscową innych organów administracji (np. zamieszczone w planie przepisy nie mogą obejmować terenów znajdujących się poza granicami administracyjnymi danej gminy, co niestety często ma miejsce przy planowaniu inwestycji liniowych). Uchwalając plan, rada gminy powinna jasno i wyczerpująco wyjaśnić, czym się kierowała przy wyborze określonego rozwiązania planistycznego, w ten sposób, by nie pozostawić wątpliwości, że ograniczenie właścicieli nieruchomości w ich prawie uzasadnia tylko cel publiczny, a innego rozwiązania, choć było rozważane, nie można było zastosować (dotyczy to zwłaszcza tych ustaleń planu, którymi wprowadzono zakazy określonego zagospodarowania, w tym zabudowy); powinna określić możliwie precyzyjnie czas realizacji inwestycji (niedopuszczalne jest tworzenie tzw. rezerw terenu pod przyszłe, nieokreślone bliżej w czasie inwestycje); powinna uwzględnić aktualny stan prawny i faktyczny zagospodarowania nieruchomości objętych planem, w tym istniejącą zabudowę (oczywiście nie oznacza to zakazu zmiany przeznaczenia terenu np. z działki zabudowanej domem jednorodzinny na plac miejski, jednak wymaga to wykazania rzeczywistego i usprawiedliwionego celu takiej regulacji). Rada gminy nie może przy tym zamieszczać w planie przepisów otwartych, uzależniających sposób zagospodarowania terenu od późniejszych opinii różnych organów administracji publicznej bądź pozwalających jakimkolwiek podmiotom na indywidualne uzgadnianie odstępstw od uchwalonego planu (np. niedopuszczalne jest wprowadzanie na terenie objętym w planie zakazem zabudowy wyjątku polegającego na dopuszczeniu realizacji robót budowlanych pod warunkiem uzyskania przez inwestora opinii geologicznej). Prowadzi to do konstatacji, że władztwo planistyczne realizowane w swojej najpełniejszej formie, jaką jest plan miejscowy, doznaje szeregu istotnych ograniczeń, a swoboda planistyczna oznacza nic innego, jak ogromną odpowiedzialność za bezpieczeństwo, funkcjonalność, ekonomikę i estetykę przestrzeni. Ta odpowiedzialność spoczywa na ustawodawcy, który wyznacza nieprzekraczalne granice władztwa planistycznego, na prawodawcy lokalnym, który to władztwo realizuje, na członkach lokalnych społeczności, którzy korzystając z różnych form partycypacji społecznej w procedurach planistycznych, mogą wpłynąć na treść planów, i wreszcie na organach nadzoru i kontroli, które mają chronić jednostki przed

niezgodnym z prawem działaniem prawodawcy lokalnego, nie naruszając przy tym istoty samorządności.

Bibliografia:

1. Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków, 2004.
2. Chaba D., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako konstytucyjna gwarancja niezależności*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), Warszawa 2018.
3. Czarnik Z., *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, *Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka* 2010, nr 3.
4. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), Warszawa 2018.
5. Feja-Paszkiwicz A., *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, *ZNPWSZ im. Witelona w Legnicy* 2008, nr 4.
6. Gonet W., *Uwagi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2006, nr 1-2.
7. Goździewicz-Biechońska J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, *Państwo i Prawo* 2010, nr 2.
8. Izdebski H., *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2010, nr 1.
9. Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
10. Kamiński M., *Normatywny model przesłanek nadzorczej weryfikacji legalności aktów organów samorządowych a granice samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, M. Stec, M. Mączyński (red.), Warszawa 2011.
11. Kęska J., *Zasada subsydiarności a samodzielność organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego*, *Rocznik Żyrardowski* 2007, t. 5.
12. Kijowski D. R., *Programy, plany i strategie jako podstawa działań organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann, P. J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013.
13. Koch, Jr Ch. H., *Judicial Review of Administrative Discretion*, [w:] *Faculty Publications Paper* 1986, nr 623.
14. Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne*

- podstawy funkcjonowania administracji*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012.
15. 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.
 16. Królczyk A., *Glosa do wyroku NSA z 30 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1053/10*, Casus 2011, nr 1, s. 27.
 17. Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002.
 18. Łętowska E., *Glosa do wyroku NSA z 1 lipca 1999 r., sygn. akt SA/Bk 208/99*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2000, nr 1, poz. 17.
 19. Mączyński M., *Konstytucyjne pojęcie samorządu terytorialnego a idea samorządności*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, M. Stec, K. Małyśa-Sulińska (red.), Warszawa 2018.
 20. Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 2003.
 21. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), wyd. 6, Warszawa 2011.
 22. Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 4.
 23. *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Z. Niewiadomski (red.), Bydgoszcz-Warszawa 2001.
 24. Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.
 25. Szewczyk M., *Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego i jej granice*, [w:] *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, E. Bojanowski (red.), Sopot 2002.
 26. Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
 27. Zachariasz I., Nelicki A., *Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna*, Zarządzanie Publiczne 2008, nr 2(4).
 28. Zachariasz I., *Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa*

- administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2012.
29. Zachariasz I., *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, Zarządzanie Publiczne 2013, nr 1(23).
30. Zdyb M., *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych*, [w:] *System prawa administracyjnego*, R. Hauser. Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2014.
31. Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Wykaz skrótów:

CBOSA - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych,
<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

NSA - Naczelny Sąd Administracyjny

WSA - Wojewódzki Sąd Administracyjny

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