

ANDRZEJ ZIELIŃSKI

Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych

Gospodarka przestrzenna utożsamiana jest z wieloetapowym procesem decyzyjnym, który zmierza do zapewnienia określonego poziomu zagospodarowania przestrzennego, odpowiadającego oczekiwaniom społeczności lokalnych oraz prawidłowemu i efektywnemu funkcjonowaniu struktury przestrzennej danego obszaru.

Polityka przestrzenna jest często kojarzona z działaniami na szczeblu centralnym, wyznaczającymi cele generalne i kierunki zagospodarowania¹. Obecna rzeczywistość legislacyjna zdaje się temu przeczyć i bardziej uprawniony jest pogląd, że można mówić o polityce przestrzennej na szczeblu kraju, regionu (województwa) lub gminy²; potwierdza to art. 3 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. To uregulowanie i przedstawiony punkt widzenia wpisują się w dualizm porządku planistycznego gminy, sprowadzającego się do fakultatywności sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁴. Na mocy bowiem art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ i art. 3 ust. 1, art. 20 ust. 1 u.p.z.p., gminie przysługuje kompetencja do uchwalania miejsco-

¹ Zob. J. Jagielski, *Administracja centralna*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 154.

² Podobnie J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Poznań 2007, s. 26.

³ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm. (dalej: u.p.z.p.).

⁴ Tak w niepublikowanym opracowaniu pod kierunkiem Z. Niewiadomskiego, *Studium zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan miejscowy w orzecznictwie sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 60 (dalej: Z. Niewiadomski, *Studium* lub tylko *Studium*).

⁵ Tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm (dalej: u.s.g.).

wych planów zagospodarowania przestrzennego. Jest ona wyrazem samodzielności gminy w rozwiązywaniu lokalnych problemów odnoszących się do zachowania ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. To uprawnienie gminy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego równocześnie oznacza jednak tylko tyle, że może ona (ale nie musi) sporządzić plan. Jeżeli go sporządzi, ustanowi lokalny porządek planistyczny, jeżeli nie – to akceptuje, by na określonym obszarze obowiązywał ogólny (państwowy) porządek planistyczny⁶. W takiej sytuacji gmina rezygnuje z przysługującego jej tzw. władztwa planistycznego na rzecz porządku przestrzennego ustanowionego ustawami szczególnymi oraz zasadą dobrego sąsiedztwa i innymi wymogami art. 61 ust. 1 u.p.z.p.⁷

Termin „władztwo planistyczne gminy” pojawia się często w orzeczeniach sądów administracyjnych, choć – jak słusznie zauważa Z. Niewiadomski – nie jest pojęciem prawa pozytywnego⁸. Powoduje to, że niekiedy sądy traktują to sformułowanie jak slogan i poprzestają na nim, nie próbując odpowiedzieć na pytanie: na czym – w konkretnej sprawie – polega jego istota i ewentualna kontrola sprawowana w procesie weryfikacji uchwały (uchwał) planistycznej gminy. Wyłania się więc zasadniczy problem praktyczny, odnoszący się do granic owego władztwa i uprawnienia do jego badania (oceny) przez sąd administracyjny. Jakby „w tle” pozostaje inne zagadnienie: czy tzw. władztwo jest jednorodne, czy też zróżnicowane w zależności od przedmiotu postępowania planistycznego – uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy zmiany planu już obowiązującego? Co do tej drugiej procedury pojawia się kolejne pytanie: jakie są granice władztwa w wypadku zmiany planu, na przykład w odniesieniu wyłącznie do jednej działki położonej na obszarze planistycznym?

Poniższe uwagi poświęcone są granicom władztwa planistycznego w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Pierwsze zagadnienie, jakie się pojawia, dotyczy uprawnienia sądu do kontroli kompetencji planistycznych gminy. Skoro sądownictwo administracyjne kontroluje działalność administracji publicznej⁹, to trudno przy-

⁶ Tak *Studium*, s. 60.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 90.

⁹ Art. 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

jąc pogląd, że sądy mogą badać wszystkie inne aspekty postępowania planistycznego, z wyłączeniem władztwa planistycznego (przekroczeniem jego granic). Wydaje się, że można zaryzykować stanowisko, iż zachowanie lub naruszenie granic władztwa planistycznego stanowi – w większości przypadków – o legalności procedury planistycznej. Ponadto, gdyby kontrolę władztwa planistycznego wyłączyć spod uprawnień weryfikacyjnych sądu, to doszlibyśmy – tak sądzę – do sprzeczności z art. 175 ust. 1 Konstytucji, gdyż między innymi sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości¹⁰. Stąd też za słuszny należy uznać ugruntowany już trend orzeczniczy, według którego działania gmin w ramach władztwa planistycznego nie mogą pozostawać poza kontrolą sądu. Sądy określają ją (kontrolę) różnie, np. jako „konieczną”¹¹, „pytanie kluczowe”¹² czy „obowiązek”¹³, co nie zmienia jednak słuszności poglądu o uprawnieniu i konieczności badania zachowania granic władztwa planistycznego w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Kolejna kwestia dotyczy zarzutów sugerujących przekroczenie granic władztwa planistycznego przez gminę. Dominuje naruszenie treści art. 140 k.c. Oczywiście nie ma w takim przypadku uniwersalnej formuły wskazującej na uchybienie cytowanemu przypisowi. Zarzuty są modyfikowane w zależności od stanu faktycznego sprawy, niemniej na etapie postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tylko w nielicznych wypadkach zarzut naruszenia art. 140 k.c. okazuje się skuteczny.

Współczesne prawo własności to prawa i obowiązki¹⁴. Stąd też nie można zasadnie kwestionować, że uchwalenie planu jest niedopuszczalną ingerencją w treść prawa własności. Bo chociaż jest ono chronione w art. 21 ust. 1 Konstytucji, wspominają o nim i chronią je postanowienia Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (np. art. 6 ust. 1)¹⁵, nie jest prawem bezwzględnym i podlega ograniczeniom w określonych sytuacjach („w granicach określonych przez ustawy”).

¹⁰ Ustawy z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja RP, Dz. U. Nr 71, poz. 483 ze zm.

¹¹ W wyroku z 22 września 2004 r., OSK 456/04 (niepubl.).

¹² W wyroku z 17 czerwca 2009 r., II OSK 145/09 (niepubl.).

¹³ Tak w wyroku z 22 marca 2006 r., II S.A./Gd 399/04 (niepubl.).

¹⁴ Por. cytowany już w przypisie 11 wyrok OSK 456/04, a także wyroki z 4 czerwca 2008 r. (II OSK 1883/07, niepubl.) i z 13 maja 2009 r. (II OSK 12023/08, niepubl.).

¹⁵ Sporządzonej w Rzymie 4 listopada 19650 r., ratyfikowanej przez Polskę 15 grudnia 1992 r., Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284.

Stosownie do art. 32 ust. 2 Konstytucji, ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw – w tym z własności – mogą być ustanowione tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo dla ochrony środowiska, zdrowia i wolności publicznych, albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w prawo własności musi pozostawać w racjonalnej proporcji do wymienionych celów. To dla ich osiągnięcia ustanawia się ograniczenia prawa własności, przy czym mogą one być wprowadzone wyłącznie przepisami ustawowymi. Jedną z takich ustaw jest ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

To, że gmina dysponuje zespołem uprawnień (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.) określanych jako władztwo planistyczne, nie oznacza, iż może je wykonywać dowolnie, a jej samodzielność jest nieograniczona. We władztwie planistycznym – z natury całej procedury – tkwi dużo uznaniowości, co jest dodatkowym argumentem przeciw arbitralnemu decydowaniu, obcemu demokratycznemu państwu prawa. Poza tym władztwo planistyczne nie może być usprawiedliwieniem dowolnych, koniunkturalnych działań podejmowanych przez gminę.

Planowanie przestrzenne wymaga wyważenia interesów – publicznego (w tym społeczności lokalnych) oraz indywidualnego. Przed takim problemem staje rada gminy praktycznie w każdej sprawie. Ponieważ brak podstaw normatywnych do przyznania nadrzędności któremukolwiek z wymienionych interesów, wybór któregoś z nich (przyjęcie go jako priorytetu) wymaga skrupulatnego uzasadnienia. Oznacza to również poszukiwanie rozwiązań, które w sposób optymalny zapobiegają konfliktowi potrzeb publicznych i uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w obrębie jednostki planistycznej. Stąd też uważa się między innymi, że gmina już na wstępie prac planistycznych powinna brać pod uwagę wielowariantowość ustaleń planu, aby były one jak najmniej konfliktogenne¹⁶. Do ustalenia przeznaczenia terenu powinno się przystępować wtedy, gdy istnieją racjonalne i realne potrzeby takiego rozstrzygnięcia. Oderwanie się od stanu prawnego i faktycznego nieruchomości objętych postępowaniem planistycznym należy traktować jako naruszenie władztwa planistycznego, przekroczenie jego granic¹⁷. Dopiero bowiem po zgromadzeniu pełnych danych co do stanu faktycz-

¹⁶ Tak np. w wyroku z 11 czerwca 2010 r., II OSK 588/10 (niepubl.).

¹⁷ Ibidem.

nego organ ma możliwość i obowiązek wyważenia ewentualnych spornych interesów i przyjęcie priorytetu – bądź to dla stanu zastanego (istniejącego), bądź dla założeń planistycznych. Takie obowiązki wynikają z art. 1 ust. 2, art. 6 i art. 32 u.p.z.p.¹⁸ Prawdą jest, że – zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z.p. – każdy ma prawo (w granicach określonych ustawą) do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, na warunkach ustalonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z zastrzeżeniem, iż nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Jeżeli tak jest, to zastany stan faktyczny (np. istniejąca zabudowa) nie może być ignorowany (pozostawiony bez rozważenia) w toku procedury planistycznej¹⁹. Przed podjęciem uchwały rada winna ocenić (i to wnikliwie), czy celowe i konieczne jest uchwalenie planu, względnie jego zmiana. Co do tej drugiej kwestii, istotną wskazówką może być art. 32 ust. 1 u.p.z.p. odnoszący się do ustawowego obowiązku okresowej oceny aktualności studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Podsumowując powyższy fragment rozważań, można przyjąć, że prawnie wadliwymi są nie tylko te ustalenia planu, które naruszają prawo, ale także te, które są wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie kompetencji (władztwa planistycznego)²⁰.

Można się spotkać z poglądem, że uchwała rady gminy o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (bądź jego zmianie) nie wymaga uzasadnienia. Jako argument przytacza się art. 8 ust.1 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia planu stanowią treść uchwały gminy, a jej integralną częścią jest rysunek planu, stanowiący załącznik do uchwały rady. Przepisy u.p.z.p. (art. 10) określają natomiast, jakie ustalenia powinny znajdować się w planie. Uważa się zatem, że to treść uchwały ma znaczenie decydujące, a nie jej uzasadnienie. Orzecznictwo sądowoadministracyjne odrzuca zdecydowanie taki punkt widzenia²¹. Podkreśla się przede wszystkim element uznaniowości procedury planistycznej, rodzący pokusę rozstrzygnięć arbitralnych. Tymczasem im więcej jest w rozstrzygnięciu uznaniowości, tym ważniejsze jest przestrzeganie obowiązku sporządzenia uzasadnienia. Ze względu na wielopłaszczyznowość rozstrzygnięć

¹⁸ Tak w wyrokach z 17 grudnia 2010 r., II OSK 1174/10 (niepubl.).

¹⁹ Ibidem,

²⁰ Za wyrokiem z 4 czerwca 2008 r., II OSK 1883/07 (niepubl.).

²¹ Zob. np. wyrok z 1 lipca 2009 r., II OSK 400/09 (niepubl.).

planistycznych, a zwłaszcza ingerencję w prawo własności, każda uchwała w tym postępowaniu musi być nader szczegółowo, wiarygodnie i profesjonalnie uzasadniona²². Ten obowiązek może wynikać wprost z przepisów prawa albo z zasady zaufania do państwa i zasady dobrej legislacji. Oparty on jest także na § 131 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 26 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej²³, przy czym za niemający znaczenia dla tej powinności uznaje się charakter samej uchwały (uznaniowa lub nie)²⁴.

Dla poruszanej problematyki interesujące jest zasygnalizowanie podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały. Wobec treści cytowanego przepisu pojawia się fundamentalne pytanie: jakie naruszenie trybu postępowania jest istotne, a jakie nie? Co jest trybem postępowania – tylko czynności wymienione w art. 17 u.p.z.p., czy też inne powinności lub zachowania wynikające z całej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym? Niewykluczone, że podobnych pytań można sformułować znacznie więcej, co świadczyłoby już o pewnych niedociągnięciach normodawcy. Ponieważ jednak praktyka nie akceptuje „próżni”, na orzecznictwo sądowoadministracyjne spadł obowiązek wypełnienia treścią pojęć niedookreślonych lub wyinterpretowania – z całokształtu ustawy – koniecznych zachowań legalnych. Stworzenie reguł generalnych czy uniwersalnych definicji może się okazać trudne, choć nie wykluczone. Można już spotkać w orzecznictwie pojęcie „istotnego naruszenia trybu postępowania”, przez które rozumie się naruszenie prowadzące do sytuacji, w jakiej przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego²⁵. Wydaje się, że jest to formuła dosyć szeroka, pozwalająca na uznanie za tryb postępowania także innych przepisów u.p.z.p., a nie tylko art. 17. Taka interpretacja wydaje się sensownie wpisywać w koncepcję państwa prawa. Każde bowiem niedopowiedzenie ustawodawcy staje się okazją do nadużywania prawa przez podmioty,

²² Ibidem.

²³ Dz. U. Nr 100, poz. 908.

²⁴ Wyrok z 5 marca 2009 r., II OSK 1824/08 (niepubl.).

²⁵ Tak w wyroku z 10 czerwca 2010 r., II SA/Lu 86/10, dostępnym w Internecie.

którym służy określone władztwo. Często są to nadużycia ewidentnie okazjonalne, koniunkturalne. Sąd administracyjny nie jest w stanie ich skontrolować, zazwyczaj bowiem na podstawie akt głównych trudno zorientować się, jakie są rzeczywiste intencje poszczególnych inicjatyw planistycznych. Dopiero ewentualne uzupełnienia akt dokumentami (protokołami) z obrad ciał kolegialnych współuczestniczących w tworzeniu i uchwalaniu planu może „rzucić szersze światło” na kulisy toczących się postępowań. Rutyna i uproszczenia w postępowaniu planistycznym mogą być ważkimi argumentami za rozszerzającą wykładnią „istotnego naruszenia trybu postępowania”. Oczywiście, tak jak w każdej kwestii, także i w tej należy zachować racjonalny umiar, zwłaszcza że interpretacja art. 28 u.p.z.p. będzie – i tak zazwyczaj się dzieje – odnoszona do konkretnego postępowania. To co w jednym postępowaniu będzie „istotnym naruszeniem trybu”, w innym może się okazać nieistotne.

„Nieistotność naruszenia” i tak nie pozwala przejść obok niej obojętnie; postępowanie jest przecież dotknięte jakąś wadą. Ta dopuszczalna wadliwość, nie tylko w przypadku ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale również w innych przepisach prawa publicznego, skłania do pytania, czemu służy pozostawienie w obrocie prawnym rozstrzygnięć dotkniętych wadami? Rozumiem, że występuje różnica między niewłaściwymi kolorami użytymi w graficznym załączniku do uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego a na przykład nieuwzględnieniem stanowiska społeczności lokalnej wyrażonego w uchwale zebrania wiejskiego i zainicjowanie oraz kontynuowanie – wbrew niej – postępowania planistycznego. Zdarza się, że i jedno, i drugie z wymienionych uchybień traktowane są jako nieistotne naruszenie trybu postępowania, choć już *prima vista* widać między nimi istotną różnicę jakościową. Trudno oczekiwać, że to rady gmin, przy wątpliwych często kompetencjach radnych, poradzą sobie choćby tylko z zasygnalizowanymi wątpliwościami interpretacyjnymi. Dlatego też właśnie od sądownictwa administracyjnego, które *ex lege* stoi na straży przestrzegania legalności, można i należy oczekiwać racjonalnego, życiowego i odpowiadającego społecznym potrzebom stosowania i wykładni prawa.

BOUNDARIES OF PLANNING CONTROL HELD BY A COMMUNE IN SELECTED VERDICTS OF ADMINISTRATIVE COURTS

Summary

This paper is devoted to the boundaries for the planning control solely in the procedure of passing the local spatial development plan.

The author discusses the authority of the court to control the planning competence of the commune and considers objections suggesting infringement of boundaries for planning control by the commune. Spatial planning requires a balance of interests – public (including those of local communities) and individual. From the legal point of view these plan stipulations prove defective, which infringe the law, as well as those which are a consequence of abuse of competences attributed to the commune (planning control). It may hardly be expected from commune councils to manage interpretation ambiguities. For this reason it may be and it needs to be expected from the administrative legislature, *ex lege* guarding the law, to provide rational and practical application and interpretation of law in terms of planning, which would meet social needs.

I CONFINI DEL POTERE DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA COMUNALE NELLE SENTENZE SCELTE DEI TRIBUNALI AMMINISTRATIVI

Riassunto

Le considerazioni sono dedicate ai confini del potere di pianificazione urbanistica comunale ma soltanto riguardo alla procedura di approvazione del piano regolatore locale.

L'Autore discute il potere del tribunale di verificare la competenza della pianificazione comunale, inoltre prende in considerazione le accuse le quali suggeriscono che i comuni violano i limiti della competenza della pianificazione comunale. La pianificazione urbanistica richiede la capacità di equilibrare gli interessi – pubblici (comprese quelli delle comunità locali) e individuali. Difettose da un punto di vista giuridico sono quelle disposizioni del piano che violano la legge, così come quelle che sono il risultato dell'abuso delle competenze che spettano al Comune (potere della pianificazione urbanistica). È difficile aspettarsi che i Consigli comunali sappiano affrontare i dubbi interpretativi. Per cui, dai tribunali amministrativi, i quali devono salvaguardare *ex lege* il rispetto della legge, ci si potrebbe e dovrebbe aspettare una razionale, pratica e corrispondente alle esigenze sociali applicazione e interpretazione della legge nell'ambito della pianificazione.