



Jakub Terlega, Tomasz Olejnik

## Naruszenie interesu prawnego jako przesłanka zaskarżenia aktów planistycznych gmin

### Jakub Terlega

Doktorant w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Aplikant radcowski.

✉ [jakub.terlega@amu.edu.pl](mailto:jakub.terlega@amu.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0003-3652-4589>



### Tomasz Olejnik

Doktorant w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

✉ [tomasz.olejnik@amu.edu.pl](mailto:tomasz.olejnik@amu.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0003-1611-7791>

### **Violation of the Legal Interest as a Statutory Requirement for Appealing Municipal Planning Acts of a Commune**

The article shows selected practical aspects connected with appealing against a resolution on the local zoning plan and the study of conditions and directions of spatial management, on the basis of the violation of the legal interest of a claimant. The legislator limits the competences of the interested parties to appeal against a resolution on the local zoning plan and the study of conditions and directions of spatial management. The legal interest for bringing an action on these resolutions was shaped on the different principles than in the administrative proceedings. A subject to bring an action on the resolution in the administrative court is only the subject whose legal interests has been infringed. It means that the legitimacy for bringing an action is not due to the fact of belonging to the self-government community. Therefore, in any case, it is necessary to show a violation of a specified legal norm. The article analyzes such issues appearing in the rulings of administrative courts as: the legitimacy of a subject who is entitled to obligation rights to the property covered by the provisions of planning acts; the legitimacy of the owner of the property which is not covered by the local plan and the showing of the violation of the legal interest in the complaint for a communal study.

**Słowa kluczowe:** interes prawny, naruszenie interesu prawnego, skarga na plan miejscowy, decyzja o warunkach zabudowy, prawo własności, strony postępowania

**Key words:** legal interest, violation of the legal interest, appealing against a resolution on the local zoning plan, zoning decision, right of ownership, parties to the proceedings

## 1. Wstęp

Podczas procedury planistycznej mającej na celu m.in. zaspokajanie przez gminę potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie optymalnego wykorzystania przestrzeni, w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju, może dojść (i bardzo często dochodzi) do ingerencji w sferę praw jednostki<sup>1</sup> oraz naruszeń różnego rodzaju interesów właścicielskich mieszkańców gmin. W celu ochrony własnych praw i interesów takie podmioty będą zainteresowane wnoszeniem skutecznych środków zaskarżenia, mających na celu doprowadzenie do uchylenia mocy obowiązującej aktu (stwierdzenia jego nieważności) lub ewentualnie do uruchomienia samej kontroli sądu administracyjnego<sup>2</sup>.

Niezależnie od zarzutów merytorycznych co do treści zaskarżanych aktów przed złożeniem skargi do sądu administracyjnego na plan miejscowy czy studium każdy zainteresowany powinien rozważyć, czy posiada legitymację skargową. Skuteczność złożenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę jednostki samorządu terytorialnego (JST) jest związana z pojęciem interesu prawnego, którego naruszenie jest przesłanką przyjęcia skargi do rozpoznania. Zagadnienie to jest szczególnie istotne w kontekście art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.<sup>3</sup>, stanowiącego podstawę do odrzucenia skargi, kiedy interes prawny wnoszącego skargę na uchwałę w przedmiocie planu miejscowego lub studium nie został naruszony<sup>4</sup>. Odrzucenie skargi na podstawie tego przepisu następuje bez badania zasadności zarzutów, i to na posiedzeniu niejawnym.

Celem artykułu jest poruszenie wybranych przez autorów zagadnień związanych z interesem prawnym przy zaskarżaniu aktów organów JST w przedmiocie

1 J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 23–28.

2 Przyjmując założenie, że wcześniej wojewoda nie stwierdził nieważności tak powziętej uchwały w trybie nadzoru.

3 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1369; dalej: p.p.s.a.

4 W orzecznictwie podnosi się, że nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego (por. np. Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. II OSK 1248/13, CBOSA).

planowania przestrzennego. Tematyka poruszana w artykule obejmuje analizę poglądów judykatury dotyczących takich zagadnień jak m.in.: uzasadnienie legitymacji procesowej naruszeniem praw obligacyjnych; uzasadnienie interesu prawnego ingerencją w prawo własności nieruchomości ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji podmiotów, których nieruchomości nie są objęte zaskarżonym aktem; legitymację procesową przy zaskarżaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także porównanie legitymacji procesowej przy zaskarżaniu uchwał JST o charakterze powszechnie obowiązującym (plan miejscowy, studium) do legitymacji procesowej przy zaskarżaniu aktów administracyjnych (decyzja o warunkach zabudowy). Z uwagi na tak zarysowany obszar badawczy w pracy nie poruszono problematyki związanej z legitymacją procesową przy zaskarżaniu innych decyzji w procesie inwestycyjnym, jak np. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach czy decyzja o pozwoleniu na użytkowanie.

Naukowa analiza wskazanych obszarów badawczych zostanie przeprowadzona za pomocą metody formalno-dogmatycznej oraz funkcjonalnej. Pierwsza z wymienionych metod oparta jest na językowo-logicznej analizie tekstów prawnych. Druga natomiast skupia się na badaniu prawa w działaniu. W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na orzecznictwo sądów administracyjnych wybrane pod kątem określonych zagadnień dotyczących legitymacji procesowej przy zaskarżaniu aktów planistycznych. W pracy poddano ocenie treść uzasadnień orzeczeń sądowych, a także skutki tych rozstrzygnięć dla praktyki stosowania prawa. Przyjęcie wskazanych założeń badawczych umożliwiła przekrojową analizę, pozwalającą uchwycić elementy wspólne oraz wyciągnąć ogólne wnioski w celu dokonania ich oceny.

## 2. Ogólne uwarunkowania normatywne w zakresie zaskarżania aktów planistycznych gmin

Rozważania dotyczące legitymacji skargowej należy rozpocząć od przepisów p.p.s.a. stanowiących o ogólnych zasadach wnoszenia skarg do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich,

Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Z art. 50 § 2 p.p.s.a. wynika natomiast, że uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi.

W przypadku zaskarżenia uchwał rad gmin (np. uchwalających studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) obowiązującej przepisy wprowadzają w art. 101 u.s.g.<sup>5</sup> odmienne uregulowania dotyczące legitymacji skargowej niż wyrażone w art. 50 § 1 p.p.s.a.<sup>6</sup> W art. 101 ust. 1 u.s.g. ustawodawca położył nacisk na istnienie naruszenia interesu prawnego; nie zaś na samo istnienie interesu prawnego. Z przepisu tego wynika, że przmiot strony w postępowaniu kwestionującym legalność aktu podjętego z zakresu administracji publicznej został ukształtowany na innych zasadach niż w postępowaniu administracyjnym. W przeciwieństwie bowiem do legitymacji w postępowaniu administracyjnym, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie (art. 28 k.p.a.<sup>7</sup>), uprawnionym do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (art. 101 ust. 1 u.s.g.)<sup>8</sup>.

Z tych względów przyjmuje się w orzecznictwie, że do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy nie legitymuje sama sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia<sup>9</sup>. Skarżący, chcąc skutecznie wnieść skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, musi – oprócz wykazania niezgodności z prawem uchwały – wskazać na naruszenie przez uchwałę konkretnego, rzeczywistego i indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia<sup>10</sup>. Oznacza to, że kwestionowana uchwała musi wpływać negatywnie na sferę prawnomaterialną i pozbawiać skarżących pewnych uprawnień albo uniemożliwiać ich realizację, lub też nakładać dodatkowe obowiązki<sup>11</sup>. Wykazanie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia stwarza dopiero możliwość przeprowadzenia merytorycznej oceny rodzaju tego naruszenia wobec podmiotu kwestionującego przed sądem administracyjnym legalność planu miejscowego czy studium<sup>12</sup>. W orzecznictwie wskazuje się, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej<sup>13</sup>. W postępowaniu administracyjnym interes ten wywodzony jest przede wszystkim z przepisów prawa materialnego. Ze skargą może więc wystąpić, co do zasady, podmiot, który wykaże „związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej”<sup>14</sup>.

Idąc dalej, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, to na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Skarżący musi wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że

5 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1875; dalej: u.s.g.

6 Potwierdza to orzecznictwo. Zob. np. Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. III SA/Kr 474/16, CBOSA.

7 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 257; dalej: k.p.a.

8 Por. Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. II OSK 2451/11, CBOSA.

9 Zob. m.in. Wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. OSK 476/04, ONSA i WSA 2005, nr 1, poz. 2 oraz Wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., sygn. OSK 1437/2004, Wokanda 2005, nr 7–8, s. 69.

10 Tak np. Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, OTK-A 2008/7, poz. 121.

11 W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżenia uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3, s. 47.

12 Postanowienie NSA z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. II OZ 121/17, CBOSA.

13 Wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 r., sygn. I SA 1748/83, niepubl.

14 B. Adamiak (w): B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 424.

uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie<sup>15</sup>. Skarżący powinien też wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia jego prawem chronionego interesu lub uprawnienia<sup>16</sup>.

Przedstawione uwarunkowania normatywne prowadzą do wniosku, że ustawodawca w istotny sposób ogranicza kompetencje zainteresowanych podmiotów do zaskarżania aktów planistycznych. Przywołane powyżej poglądy wskazują, że legitymacja skargowa wywodzona z art. 101 ust. 1 u.s.g. nie przysługuje z tytułu samej przynależności do wspólnoty samorządowej i skarga wnoszona w tym trybie nie ma charakteru *actio popularis*<sup>17</sup>.

### 3. Prawa obligacyjne a interes prawny przy zaskarżaniu aktów planistycznych

Jak wskazano powyżej, samo poczucie naruszenia subiektywnego interesu określonego podmiotu nie oznacza posiadania legitymacji skargowej do zaskarżenia m.p.z.p. Niekiedy jednak naruszenie interesu prawnego nie będzie subiektywne, lecz obiektywnie wynikające z praw obligacyjnych (np. z zawartej z właścicielem nieruchomości objętej zaskarżonym aktem umowy, takiej jak najem, dzierżawa czy użyczenie). Określone prawa obligacyjne osoby korzystającej z nieruchomości mogą bowiem zostać istotnie naruszone planowaną zmianą ustaleń m.p.z.p. Przykładowo sytuacja prawna najemcy prowadzącego działalność gospodarczą w lokalu usługowym, który znajduje się na działce, dla której nowo planowane przeznaczenie w projekcie uchwały wyłącza możliwość lokalizacji usług i prowadzenia działalności gospodarczej, zostaje istotnie ograniczona.

W tym zakresie orzecznictwo dość jednoznacznie wskazuje, że pomimo, iż ustalenia planu mogą mieć pośrednio wpływ na sytuację prawną dzierżawcy czy

najemcy (szerzej: pomiotu korzystającego na podstawie umowy z nieruchomości objętej m.p.z.p.), to jednak kwestia ta może mieć znaczenie wyłącznie dla zawieranej z właścicielem nieruchomości umowy<sup>18</sup>. Podstawą do przyjęcia takiego poglądu jest fakt, że prawa obligacyjne (w przeciwieństwie do praw bezwzględnych) są skuteczne jedynie pomiędzy stronami danego stosunku prawnego. Z tych względów brak jest podstaw do przyjęcia, że sądową kontrolę ustaleń aktów planistycznych mają uruchamiać interesy osób, którym prawa do nieruchomości przysługują w ograniczonym czasie i zakresie (na podstawie umowy i w trakcie jej obowiązywania)<sup>19</sup>. Przeważnie wskazuje się w orzecznictwie, iż interes dzierżawcy, w przeciwieństwie do interesu właściciela, nie jest w postępowaniu planistycznym prawnie chroniony, a to z uwagi, że jest to interes faktyczny, który nie daje legitymacji do zaskarżenia planu na podstawie art. 101 § 1 u.s.g. Ponadto nie można wykluczyć, że interesy właściciela i dzierżawcy gruntu z punktu widzenia rezultatu procedury planistycznej będą rozbieżne. Z tych względów takiemu skarżącemu nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym, toczącym się w trybie art. 101 § 1 u.s.g.

Podsumowując, ani dzierżawca nieruchomości, ani jej użytkownik nie będą legitymowani do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem nie można przyjąć, że plan miejscowy narusza ich interesy prawne<sup>20</sup>. W przypadku złożenia skargi na uchwałę w przedmiocie m.p.z.p. lub studium przez podmiot będący dzierżawcą, najemcą, korzystającym z nieruchomości na podstawie umowy obligacyjnej sąd administracyjny dysponuje kompetencją do odrzucenia skargi wynikającą z art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. Odrzucenie skargi może nastąpić na posiedzeniu niejawnym bez wyznaczenia rozprawy.

15 Wyrok SN z dnia 7 marca 2003 r., III RN 42/02, OSNP 2004, nr 7, poz. 114; Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 września 2004 r., sygn. II SA/Bk 364/04, LEX nr 173736.

16 Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2005 r., sygn. OSK 1563/04, LEX nr 171196; Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. II OSK 1127/05, LEX nr 194894; Wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. II OSK 84/08, CBOSA.

17 Tak np. Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. II OSK 959/10, CBOSA; Postanowienie NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. II OSK 2430/10, CBOSA; Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2016 r., sygn. I SA/Gl 722/16, CBOSA.

18 Por. wyroki NSA: z dnia 10 marca 2008 r., sygn. II OSK 1468/07; z dnia 26 września 2008 r., sygn. II OSK 312/08; z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. II OSK 738/12; z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. II OSK 902/11; z dnia 4 września 2008 r., II OSK 133/08, CBOSA.

19 Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 23 września 2016 r., sygn. II SA/Sz 985/16, CBOSA.

20 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. II SA/Gd 232/11 LEX nr 1085806.

#### 4. Ingerencja w prawo własności nieruchomości a interes prawny przy zaskarżaniu aktów planistycznych

W orzecznictwie podkreśla się, że naruszenie interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. oznacza istnienie związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżoną uchwałą<sup>21</sup>. Związek pomiędzy naruszeniem interesu prawnego określonego podmiotu a przepisem prawnym, z którego on wynika, ujmuje się stosunkowo szeroko. Źródło tego interesu prawnego czy uprawnienia może stanowić jeden z przepisów Konstytucji RP czy też art. 140 k.c.<sup>22</sup>, regulujący istotę i treść prawa własności<sup>23</sup>.

Sytuacja jest stosunkowo klarowna, jeżeli chodzi o nieruchomości znajdujące się w obszarze objętego ustaleniami zaskarżonego planu. Zasadniczo w każdym przypadku, gdy podmiotem wnoszącym skargę, o jakiej mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., jest właściciel nieruchomości znajdującej się na terenie objętym planem miejscowym, obowiązkiem sądu administracyjnego będzie merytoryczna ocena skargi. Wynika to z faktu, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego kształtuje bezpośrednio zasady korzystania z nieruchomości znajdującej się na terenie nią objętym<sup>24</sup>. Stąd każda zmiana przeznaczenia nieruchomości objętej planem miejscowym (nawet ta, która może być postrzegana jako korzystna dla właściciela nieruchomości) stanowi ingerencję w jego sferę praw własności<sup>25</sup>. Tym samym właściciele nieruchomości mają, co do zasady, interes prawny wynikający z art. 140 k.c. do złożenia skargi na uchwałę w sprawie miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego. Konsekwentnie, ilekroć podmiotem wnoszącym skargę, o jakiej mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., jest właściciel nieruchomości znajdującej się na terenie objętym planem miejscowym, obowiązkiem sądu administracyjnego jest merytoryczna ocena skargi.

W tym miejscu powstaje pytanie, czy naruszenie interesu prawnego musi wynikać z ustaleń planu odnoszących się do nieruchomości nim objętych, czy także z ustaleń dotyczących nieruchomości sąsiednich (nieobjętych zaskarżonym planem miejscowym).

Jak wynika z analizy orzecznictwa, nie ma podstaw, by uznać *a priori*, iż na gruncie art. 101 ust. 1 u.s.g. sam fakt położenia nieruchomości poza obszarem objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wyklucza możliwość jego zaskarżenia przez właściciela tej nieruchomości. Interes prawny w zaskarżeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają nie tylko właściciele nieruchomości objętych tym planem, lecz również w pewnych sytuacjach podmioty, których działki znajdują się w pobliżu obszaru objętego planem lub bezpośrednio z nim graniczą. Odmowa przyznania właścicielowi nieruchomości sąsiadujących z obszarem objętym planem prawa do ochrony jego interesów wynikających z prawa własności może pozbawić go możliwości ochrony tego prawa, które w związku z dokonaną w planie zagospodarowania przestrzennego zmianą przeznaczenia gruntów sąsiednich doznałoby ograniczeń<sup>26</sup>.

Najczęściej interes prawny właściciela nieruchomości sąsiedniej do zaskarżenia uchwał w sprawie m.p.z.p. będzie wywodzony z art. 144 k.c.<sup>27</sup> Co do zasady przepis ten może być powoływany w celu uzasadnienia twierdzenia, że plan miejscowy narusza interes prawny właścicieli nieruchomości położonych poza obszarem objętym tym planem. Istnieje bowiem bezpośredni związek pomiędzy ustaleniami planu dla

21 Wyrok NSA z dnia 29 lipca 2016 r., sygn. II OSK 2859/14, LEX nr 2118266.

22 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 459 ze zm.; dalej: k.c.

23 W ten sposób przesłankę naruszenia interesu prawnego podmiotu skarżącego uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego ujmował WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2011 r., sygn. I SA/Łd 914/10, LEX nr 751789, WSA w Gliwicach w wyroku z 20 października 2011 r., sygn. I SA/Gl 603/11, LEX nr 1015919 oraz NSA w wyroku z 10 sierpnia 2011 r., sygn. II OSK 1093/11, LEX nr 1068952.

24 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 września 2015 r., sygn. II SA/Po 6/15, CBOSA.

25 Tamże.

26 Zob. Wyrok NSA z dnia 17 września 2009 r., sygn. II OSK 985/09, CBOSA.

27 Zgodnie z art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.



nieruchomości a sytuacją prawną właścicieli działek sąsiednich. Związek ten polega na tym, że ustalenia planu poprzez to, że stanowią podstawę dla określenia planu przeciętnej miary w rozumieniu art. 144 k.c. dla nieruchomości wyjściowej, oddziałują na zakres praw właścicieli nieruchomości sąsiednich. Jest to zależność polegająca na tym, że im więcej może właściciel nieruchomości wyjściowej, tym więcej musi znosić właściciel nieruchomości sąsiedniej<sup>28</sup>. Możliwość zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania

oddziaływanie dopuszczonego przez plan sposobu zagospodarowania<sup>29</sup>.

Przykładami ograniczeń prawa własności wynikających z postanowień planu obejmującego nieruchomości sąsiednie mogą być takie negatywne oddziaływania jak np. potencjalna możliwość zacielenia obiektów, pogorszenie parametrów związanych z ochroną środowiska, takich jak poziom wibracji, hałasu i zanieczyszczenie powietrza, oraz ograniczenie ilości dostępnych miejsc parkingowych.



**Nie ma podstaw, by uznać *a priori*, iż na gruncie art. 101 ust. 1 u.s.g. sam fakt położenia nieruchomości poza obszarem objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wyklucza możliwość jego zaskarżenia przez właściciela tej nieruchomości. Interes prawny w zaskarżeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają nie tylko właściciele nieruchomości objętych tym planem, lecz również podmioty, których działki znajdują się w pobliżu obszaru objętego planem lub bezpośrednio z nim graniczą.**

przestrzennego przez właścicieli nieruchomości nim nieobjętych wiąże się więc z przyjęciem założenia, że źródłem interesu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego może być potencjalne negatywne

Ocena przez sąd, czy skarżący w sprawie skargi na m.p.z.p. czy studium posiada interes prawny, wymaga uwzględnienia specyfiki postępowań w sprawie skarżalności aktów planistycznych. W szczególności wyważonego podejścia wymaga ocena aktualności i konkretności interesu prawnego. Nie powinno być

28 Por. Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1206/13, CBOSA; P. Daniel, *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 3, s. 74.

29 J. Szuma, *Rozdrobnienie planów miejscowych a prawo do ich zaskarżania* (w:) M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012, s. 656.

tak, że aby mówić o naruszeniu interesu prawnego w zaskarżeniu uchwalonego planu miejscowego lub studium, uprawnienia właścicielskie muszą zostać fizycznie naruszone już w momencie podjęcia samej uchwały. Skutki dla uprawnień właścicielskich mogą powstać przecież w przyszłości – kiedy to np. właściciele nieruchomości sąsiednich zaczęły korzystać z szerszych niż do tej pory uprawnień do zabudowy, które mogą spowodować ingerencję w prawo własności skarżącego podmiotu. Już sam fakt potencjalnej możliwości naruszenia uprawnień właścicielskich (wynikających m.in. z art. 140 k.c.) w sytuacji realizacji postanowień zaskarżonego planu miejscowego w przyszłości uzasadnia istnienie aktualnego w momencie uchwalenia planu interesu prawnego skarżącego do skierowania skargi do sądu administracyjnego na jego postanowienia. Konsekwentnie trzeba więc stwierdzić, że samo podjęcie uchwały może rodzić przekonanie o naruszeniu interesu prawnego, gdyż uchwalenie planu miejscowego i jego wejście w życie powoduje (i/lub może spowodować) określone skutki dotyczące interesu prawnego różnych osób, a także naruszenie tych interesów skarżącego podmiotu z chwilą wejścia w życie planu<sup>30</sup>.

Wobec przywołanych rozważań nie powinno budzić wątpliwości, że odmowa przyznania właścicielowi nieruchomości sąsiadujących bezpośrednio z obszarem objętym planem prawa do ochrony jego interesów wynikających z prawa własności może pozbawić go możliwości ochrony tego prawa, które w związku z dokonaną w planie zagospodarowania przestrzennego zmianą przeznaczenia gruntów sąsiednich doznałoby ograniczeń<sup>31</sup>.

Zauważyć trzeba, że orzecznictwo wskazuje na pewnego rodzaju domniemanie ingerencji w interes prawny właściciela sąsiedniej nieruchomości spowodowany rozszerzeniem uprawnień właścicielskich wynikającym ze zmiany planu miejscowego. Jak wskazał NSA w przywołanym powyżej wyroku z dnia 5 lutego 2013 r.: „o ile nieruchomości leżą w sąsiedztwie, a nadto ustalenia planu otwierają szerokie możliwości przed właścicielem jednej z nich w zakresie wykonywania prawa własności, to z reguły ustalenia planu dla jednej

nieruchomości naruszać będą interes prawny właściciela innych sąsiednich (znajdujących się w sferze oddziaływania) nieruchomości (...) jeżeli dochodzi do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, który daje właścicielowi nieruchomości sąsiedniej (znajdującej się w sferze oddziaływania) w stosunku do nieruchomości skarżących, możliwości szerszego wykonywania swego prawa własności, to ma to wpływ na zakres wykonywania własności przez skarżących, gdyż tym samym muszą oni więcej znosić<sup>32</sup>. Zgodnie zaś z oceną prawną dokonaną przez WSA we Wrocławiu: „każda regulacja zawarta w planie miejscowym, prowadząca w jakiś sposób do ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości (nawet w przyszłości), której właściciel musi się wbrew własnej woli podporządkować, prowadzi do naruszenia uprawnień właścicielskich, chronionych art. 140 k.c.”<sup>33</sup>. Wywodząc z kolei za orzeczeniem NSA z 16 stycznia 2016 r.<sup>34</sup>, można sformułować tezę, że o ile nieruchomości leżą w sąsiedztwie, a nadto ustalenia planu otwierają szerokie możliwości przed właścicielem jednej z nich w zakresie wykonywania prawa własności, to z reguły ustalenia planu dla jednej nieruchomości naruszać będą interes prawny właściciela innych sąsiednich (znajdujących się w sferze oddziaływania) nieruchomości. Jak wskazał NSA, powołując się na wyrok SN<sup>35</sup>, przy wykładni art. 144 k.c. kryteria przeciętnej miary, o jakiej mowa w tym przepisie, mogą być ustalane przy uwzględnieniu norm o charakterze administracyjnoprawnym, w tym wynikających z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym oczywistym jest, że jeżeli właściciel jednej nieruchomości zgodnie z ustaleniami planu może więcej, to właściciel sąsiedniej nieruchomości będzie musiał więcej znosić. Wskazany tok rozumowania NSA prowadzi do wniosku, że ustalenia planu miejscowego mają oczywisty wpływ na stosunki sąsiedzkie.

30 Wyrok NSA z dnia z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. II OSK 2479/12, CBOSA.

31 Tak np. Wyrok NSA z dnia 17 września 2009 r., sygn. II OSK 985/09, CBOSA.

32 Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. II OSK 2479/12, CBOSA.

33 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2007 r., sygn. II SA/Wr 66/07, CBOSA.

34 Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2016 r., sygn. II OSK 1226/14, Lex 2034011.

35 Por. Sąd Najwyższy w wyroku z 8 stycznia 2009 r., sygn. I CNP 82/08, baza orzeczeń SN.

Przekładając powyższe na formy ochrony wynikające z norm u.p.z.p. w związku z art. 101 u.s.g. – trzeba stwierdzić, że fakt poddania przez postanowienia planu nieruchomości nowym immisjom (nawet potencjalnym w przyszłości) narusza interes wywodzący się z art. 104 i 144 k.c. Z tych względów właściciel nieruchomości narażonej na nowe lub zwiększone immisje powinien na podstawie art. 101 u.s.g. mieć kompetencję, by w postępowaniu sądowym zostało

Warto wskazać w tym miejscu także na pewną trudność, jaka pojawia się w praktyce stosowania 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. przez sąd administracyjny w sytuacji, gdy skarżący nie jest właścicielem nieruchomości objętej zaskarżonym aktem. Jak podkreśla Paweł Daniel, dokonując analizy orzecznictwa NSA, w przypadku gdy skarżący jest właścicielem nieruchomości nieobjętej planem miejscowym, odwołanie się do przepisów prawa cywilnego jako podstawy do wniesienia skargi



## **Fakt poddania przez postanowienia planu nieruchomości nowym immisjom (nawet potencjalnym w przyszłości) narusza interes wywodzący się z art. 104 i 144 k.c. Właściciel nieruchomości narażonej na nowe lub zwiększone immisje powinien na podstawie art. 101 u.s.g. mieć kompetencję, by w postępowaniu sądowym zostało zbadane, czy immisje i uciążliwości dopuszczone kwestionowanym planem (dotąd nieplanowanych).**

zbadane, czy immisje i uciążliwości dopuszczone kwestionowanym planem (dotąd nieplanowanych) np. zabudowy wielorodzinnej czy powstających budynków usługowych mieszczą się w granicach dopuszczonych przez prawo publiczne i czy skarżący jest przed nimi zgodny z prawem zabezpieczony.

Podsumowując, w związku z faktem, że ustalenia planu miejscowego mają wpływ na stosunki sąsiedzkie, właściciel działki nieobjętej planem miejscowym, jeżeli znajduje się ona w obszarze oddziaływania nieruchomości objętych planem, posiada interes prawny do złożenia skargi do sądu administracyjnego na ten akt<sup>36</sup>.

będzie skuteczne, o ile na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegającego na zmianie sposobu zagospodarowania nieruchomości nim objętych, będzie on zakłócał sposób korzystania z nieruchomości skarżącego. Autor ten stoi na stanowisku, iż samo stwierdzenie zakłócania sposobu korzystania z nieruchomości przez sąd będzie utrudnione na wstępnym etapie sądowej kontroli. Powoduje to, że ocena ewentualnego naruszenia interesu prawnego będzie możliwa dopiero po rozpoznaniu sprawy na rozprawie<sup>37</sup>. Oznacza to w konsekwencji, że w takich wypadkach sąd powinien z ostrożnością

36 Zob. Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. II OSK 233/13, CBOSA; Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., sygn. II OSK 1206/13, CBOSA; Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. II

OSK 2770/14, LEX nr 2102238; Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. II SA/Ol 505//16, CBOSA.

37 P. Daniel, *Naruszenie...*, dz. cyt., s. 75.



podchodzić do stosowania art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. i odrzucania skargi na posiedzeniu niejawnym.

### 5. Interes prawny przy zaskarżaniu decyzji o warunkach zabudowy a interes prawny przy zaskarżaniu studium lub planu miejscowego

Pozostając przy analizie interesu prawnego podmiotu skarżącego, którego nieruchomości jedynie sąsiaduje z obszarem objętym zaskarżonym planem miejscowym lub studium, warto zwrócić uwagę również na sytuację narażenia właściciela nieruchomości sąsiedniej na nowe immisje poprzez planowane zagospodarowanie innej nieruchomości, jednakże z różnicą polegającą na braku uchwalonego na danym obszarze planu miejscowego. W takim przypadku warunki zabudowy ustalane są poprzez rozstrzygnięcie decyzyjne (decyzja o warunkach zabudowy).

Co do zasady w postępowaniu w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu właściciele działek sąsiednich są stronami postępowania mającymi interes prawny w wydaniu tego typu decyzji<sup>38</sup>. U.p.z.p. nie zawiera odmiennych niż zamieszczone w art. 28 k.p.a. regulacji w zakresie przyznania przymiotu strony w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy. Status ten uzależniony jest przede wszystkim od charakteru zamiaru inwestycyjnego, w szczególności zaś od granic oddziaływania planowanego zamierzenia<sup>39</sup>. Dlatego mogą zdarzyć

się sytuacje, w których przymiot strony będzie przysługiwał wyłącznie właścicielom (użytkownikom wieczystym) działki sąsiadującej z terenem objętym wnioskiem inwestora. Nie można też wykluczyć, że właściciel działki bezpośrednio nieprzylegającej do obszaru objętego zamiarem inwestycyjnym będzie posiadał taki status. Podobnie też może zdarzyć się tak, że z uwagi na charakter przedsięwzięcia właściciel działki sąsiedniej w zależności od charakterystyki zamierzenia inwestycyjnego nie będzie stroną postępowania w konkretnej sprawie<sup>40</sup>. Najczęściej jednak interes prawny właściciela działki sąsiedniej może być naruszony przez zamierzoną zabudowę na działce sąsiedniej<sup>41</sup>. Zasygnalizować należy, że zbliżona sytuacja będzie miała miejsce w sytuacji wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W ocenie autorów interes prawny właściciela nieruchomości sąsiedniej nie powinien podlegać mniejszej ochronie prawnej w postępowaniu w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub studium) aniżeli w postępowaniu w przedmiocie decyzji o warunkach zabudowy. Wynika to z faktu, iż prawo do ochrony własności powinno być zagwarantowane na takim samym poziomie zarówno w postępowaniach w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, jak i w postępowaniu w sprawie skargi na uchwałę w sprawie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Truizmem jest stwierdzenie, że omawiane akty administracyjne kształtują władczo sposób zabudowy i zagospodarowania terenu, zaś normy zawarte zarówno w decyzji o warunkach zabudowy, jak i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidują pewne ograniczenia (obostrzenia, ingerencje) na przyszłość w prawo własności działek sąsiednich. Z tych powodów nie jest zasadne różnicowanie ochrony interesów

38 Zob. np. Postanowienie NSA z dnia 2 września 2014 r., sygn. II OZ 819/14, CBOSA.

39 Wskazuje się, że obszar oddziaływania inwestycji determinowany jest granicami oddziaływania planowanej inwestycji, przy czym oddziaływanie takie może także polegać np. na emisji zanieczyszczeń, zapachów, uciążliwości korzystania z nieruchomości. Obszar oddziaływania przy niektórych rodzajach inwestycji może obejmować nieruchomości nie tylko sąsiednie, ale również takie, które bezpośrednio nie graniczą z nieruchomością objętą planami inwestycyjnymi. Obszar oddziaływania może z jednej strony być tak niewielki, że nie będzie wykraczał poza granice nieruchomości, na której planowana jest inwestycja, z drugiej strony, zwłaszcza przy niektórych rodzajach inwestycji obszar oddziaływania, może obejmować nieruchomości nie tylko sąsiednie, ale również takie, które bezpośrednio nie graniczą z nieruchomością objętą planami inwestycyjnymi. Zob. np. Wyrok

WSA w Białymstoku z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. II SA/Bk 138/11, LEX nr 794065; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2015 r., sygn. II SA/Gl 859/14, CBOSA.

40 Zob. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 maja 2010 r., sygn. II SA/Rz 74/10, LEX nr 66688.

41 Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2015 r., sygn. II OSK 1784/13, CBOSA; Wyrok NSA z 5 lipca 2016 r., sygn. II OSK 2770/14, LEX nr 2102238; Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. II SA/Ol 505/16, CBOSA; Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2015 r., sygn. II OSK 1784/13, CBOSA.

podmiotów sąsiadujących z terenami objętymi tymi postępowaniami, przyjmując za kryterium formę, w jakiej ustalane są warunki zabudowy dla danej nieruchomości (plan miejscowy lub decyzja o warunkach zabudowy). Nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla odmiennego rozumienia pojęcia interesu prawne-

i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego<sup>42</sup>. Studium jest aktem polityki przestrzennej gminy, aktem prawa wewnętrznego, wiążącym organ stanowiący przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>43</sup>. Studium wiąże zarówno organ wykonawczy gmi-



**Interes prawny właściciela nieruchomości sąsiedniej nie powinien podlegać mniejszej ochronie prawnej w postępowaniu w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego aniżeli w postępowaniu w przedmiocie decyzji o warunkach zabudowy. Prawo do ochrony własności powinno być zagwarantowane na takim samym poziomie zarówno w postępowaniach w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, jak i w postępowaniu w sprawie skargi na uchwałę w sprawie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

go w tych postępowaniach fakt, że na jednym terenie występuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem bardziej złożonym, zaś na innym uprawnienia właścicielskie kształtowane są poprzez decyzje o warunkach zabudowy, wydawane indywidualnie w stosunku do określonych działek w postępowaniu jurysdykcyjnym (administracyjnym).

**6. Legitymacja skargowa przy zaskarżeniu studium**

Inaczej będzie przedstawiała się sytuacja naruszenia interesu prawnego postanowieniami studium. Trzeba na wstępie zaznaczyć, że studium uwarunkowań

ny przy sporządzaniu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i radę gminy przy uchwalaniu tych planów. Związanie rady gminy postanowieniami studium wynika z art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Słusznie wskazuje się więc, że studium stanowi pewnego rodzaju aksjologiczną podstawę działań podejmowanych na terenie

<sup>42</sup> Art. 9 ust. 5 u.p.z.p.

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>44</sup>. Z treści studium powinny wynikać lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, położonego na obszarze gminy, przewidziane w planie miejscowym powinny być formułowane i realizowane zgodnie z tymi zasadami.

Charakter prawny aktu planistycznego, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, powoduje praktyczne trudności związane z wykazaniem interesu prawnego w toku postępowania sądowoadministracyjnego zainicjowanego skargą członka wspólnoty samorządowej. Sądy administracyjne najczęściej wskazują na następujące cechy świadczące o trudności z wykazaniem naruszeń interesu prawnego postanowieniami studium: nienormatywność studium, adresowanie norm zawartych w studium wyłącznie do organów administracji (tj. wewnętrzny charakter norm studium) i brak bezpośredniego kształtowania sposobu korzystania z własności.

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, iż zdarzają się przypadki uznania legitymacji skarżycielki wynikającej z art. 101 ust. 1 u.s.g., w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia jest uchwała w przedmiocie studium. Niemniej takie sytuacje należą do rzadkich. Postanowienia studium w wyjątkowych przypadkach będą jednak naruszać interes prawny członka wspólnoty samorządowej.

Podzielić należy pogląd NSA, iż związanie ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego może w okolicznościach konkretnej sprawy skutkować uznaniem, iż już na etapie studium dochodzi do naruszenia interesu prawnego określonych członków wspólnoty samorządowej. Nie można jednak generalnie przyjmować, że w każdym przypadku studium będzie taki skutek powodować<sup>45</sup>. Sąd, dopuszczając

skargę z art. 101 u.s.g. na studium, uwzględnia różnicę pomiędzy studium i planem miejscowym w zakresie bezpośredniości i realności naruszenia interesu prawnego. Jak wskazuje się w orzecznictwie: „O ile owa bezpośredniość i realność naruszenia interesu prawnego planem miejscowym jest z natury rzeczy łatwa do wykazania, o tyle w przypadku studium znacznie trudniejsza, wymagając od sądu administracyjnego szczególnej staranności w ocenie naruszenia interesu prawnego strony”<sup>46</sup>.

Sądy administracyjne są zgodne co do tego, że skarżący, wnosząc skargę na studium, ma obowiązek wykazać, iż akt ten narusza interes prawny lub uprawnienie polegające na istnieniu związku między tą uchwałą a własną indywidualną sytuacją prawną. Sam art. 9 ust. 4 u.p.z.p., stanowiący, że ustalenia studium są wiążące dla rady gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, nie kształtuje sytuacji właścicieli nieruchomości, nie może zatem stanowić o naruszeniu ich interesu prawnego<sup>47</sup>. Również samo powołanie się na uprawnienia właścicielskie nie wystarcza do uznania, iż doszło do naruszenia interesu prawnego<sup>48</sup>. Za trafne należy ocenić także rozważania zawarte w wyroku NSA z dnia 11 września 2012 r., w których wskazano, że wewnętrzny charakter studium nie wyklucza automatycznie możliwości prawnej naruszenia interesu prawnego tym aktem planistycznym. Natomiast w każdej sprawie należy dokonać indywidualnej oceny wystąpienia naruszenia interesu prawnego skarżycielki wyprowadzonego z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., a nie oceny generalnej jedynie w oparciu o charakter studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania<sup>49</sup>.

Jeżeli skarżący jest właścicielem nieruchomości objętym zaskarżonym studium i ustalenia tej uchwały mają istotne znaczenie w kwestii przeznaczenia nierucho-

44 Zob. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Komentarz, Kraków 2004, s. 54; por. również Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 54–60.

45 Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., sygn. II OSK 935/12, LEX nr 1376781.

46 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. II SA/Gd 625/10, LEX nr 752585.

47 Por. Wyrok NSA z dnia 6 marca 2012 r., sygn. II OSK 2687/11, LEX nr 1138193.

48 Wyrok NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. II OSK 1967/13, CBOSA; Wyrok NSA z dnia 20 marca 2014 r., sygn. II OSK 2572/12, CBOSA.

49 Wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. II OSK 1573/12, LEX nr 1251832.

mości, to jest to wystarczające do uznania, że interes prawny został naruszony i skarga jest dopuszczalna. Przykładowo – inne niż poprzednie przeznaczenie nieruchomości w studium oraz powiązane z nimi nakazy i zakazy mogą stanowić o naruszeniu interesu prawnego<sup>50</sup>. Ponadto całkowita zmiana kierunku zagospodarowania przestrzeni, która godzi w wymagania ładu przestrzennego, powinna uzasadniać naruszenie interesu prawnego skarżącego. Jak wskazuje NSA, gdyby uznać, że strona może skarżyć dopiero

skarżania planu miejscowego lub studium. Jest to związane z tym, że interes prawny do zaskarżenia tych uchwał jest ukształtowany na innych zasadach niż w postępowaniu administracyjnym. Uprawnionym do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Oznacza to, że legitymacja skargowa zasadniczo nie przysługuje z samego faktu przynależności do wspólnoty samorządowej. Dlatego w każdym przypadku należy



**Jeżeli skarżący jest właścicielem nieruchomości objętej zaskarżonym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a jego ustalenia mają istotne znaczenie w kwestii przeznaczenia nieruchomości, jest to wystarczające do uznania, że interes prawny został naruszony i skarga jest dopuszczalna.**

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – w sytuacji gdy z woli ustawodawcy plan musi być zgodny ze studium – to brak możliwości zaskarżenia studium wręcz naruszałby konstytucyjną zasadę ochrony prawa własności<sup>51</sup>.

### 7. Podsumowanie

Podsumowując prowadzone w niniejszej pracy rozważania, można wskazać na kilka ogólnych twierdzeń i wniosków, jakie wynikają z analizy orzecznictwa pod kątem poszczególnych zasygnalizowanych we wstępie zagadnień. Przede wszystkim należy podnieść, że ustawodawca w pewien sposób ogranicza kompetencje zainteresowanych podmiotów do za-

wskazać na naruszenia określonej normy prawnej. Konsekwentnie uprawnionym do złożenia skargi na plan miejscowy lub studium nie będzie podmiot posiadający prawa obligacyjne do nieruchomości objętej postanowieniami tych aktów. Generalnie interes prawny będzie miał właściciel nieruchomości objętej zaskarżonym planem miejscowym. Jednocześnie nie ma podstaw, by z góry uznać, że położenie nieruchomości poza obszarem objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (lub studium) wyklucza możliwość jego zaskarżenia przez właściciela tej nieruchomości. Interes prawny w zaskarżeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą posiadać nie tylko właściciele nieruchomości objętych tym planem, lecz również podmioty, których działki znajdują się w pobliżu obszaru objętego planem lub bezpośrednio z nim graniczą. Należy uznać, że planista gminny powinien rozważyć powstrzymanie się od działań,

50 Wyrok NSA z dnia 3 marca 2015 r., sygn. II OSK 1869/13, CBOSA.

51 Por. Wyrok NSA z 28 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 350/10, Lex nr 597554.

które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. W przeciwieństwie do legitymacji skargowej przy zaskarżeniu planu miejscowego, o wiele bardziej utrudnione jest wykazanie naruszenia interesu prawnego w skardze na studium gminne. Należy jednak stwierdzić, że jeżeli ustalenia tej uchwały mają istotne znaczenie w kwestii przeznaczenia nieruchomości i zmieniają kierunki zagospodarowania terenów nią objętych lub umożliwiają lokalizację dotychczas nieplanowanych obiektów mogących powodować immisje, to w ocenie autorów jest to wystarczające do uznania, że interes prawny został naruszony. Gdyby uznać w takiej sytuacji, że strona może zaskarżyć dopiero plan miejscowy, dochodziłoby do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności.

### Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2003.
- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
- Daniel P., *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 3, s. 64–76.
- Kisiel W., *Legitymacja jednostki do zaskarżenia uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3, s. 33–54.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Szuma J., *Rozdrobnienie planów miejscowych a prawo do ich zaskarżania* (w:) M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012.

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 257.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 459 ze zm.

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1875. (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1369).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2017 poz. 1369.

### Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 r., sygn. I SA 1748/83, niepubl.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 września 2004 r., sygn. II SA/Bk 364/04, LEX nr 173736.
- Wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. OSK 476/04, ONSA i WSA 2005, nr 1, poz. 2.
- Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2005 r., sygn. OSK 1563/04, LEX nr 171196.
- Wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., sygn. OSK 1437/2004, Wokanda 2005, nr 7–8, s. 69.
- Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. II OSK 1127/05, LEX nr 194894.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2007 r., sygn. II SA/Wr 66/07, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 10 marca 2008 r., sygn. II OSK 1468/07, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. II OSK 84/08, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 4 września 2008 r., II OSK 133/08, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 26 września 2008 r., sygn. II OSK 312/08, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 17 września 2009 r., sygn. II OSK 985/09, CBOSA.
- Wyrok NSA z 28 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 350/10, Lex nr 597554.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 maja 2010 r., sygn. II SA/Rz 74/10, LEX nr 66688.
- Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. II OSK 959/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. II SA/Gd 625/10, LEX nr 752585.
- Postanowienie NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. II OSK 2430/10, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 stycznia 2011 r., sygn. I SA/Łd 914/10, LEX nr 751789.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. II SA/Bk 138/11, LEX nr 794065.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. II SA/Gd 232/11, LEX nr 1085806.
- Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. II OSK 902/11, CBOSA.
- Wyrok NSA z 10 sierpnia 2011 r., sygn. II OSK 1093/11, LEX nr 1068952.
- Wyrok WSA w Gliwicach w wyroku z 20 października 2011 r., sygn. I SA/Gl 603/11, LEX nr 1015919.

- Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. II OSK 2451/11, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 6 marca 2012 r., sygn. II OSK 2687/11, LEX nr 1138193.
- Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. II OSK 738/12, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2012 r., sygn. II OSK 935/12, LEX nr 1376781.
- Wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. II OSK 1573/12, LEX nr 1251832.
- Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. II OSK 2479/12, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 20 marca 2014 r., sygn. II OSK 2572/12, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. II OSK 233/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., sygn. II OSK 1206/13, CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 2 września 2014 r., sygn. II OZ 819/14, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. II OSK 1248/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2015 r., sygn. II SA/GI 859/14, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2015 r., sygn. II OSK 1784/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 3 marca 2015 r., sygn. II OSK 1869/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. II OSK 1967/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 września 2015 r., sygn. II SA/Po 6/15, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2016 r., sygn. II OSK 1226/14, Lex 2034011.
- Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. III SA/Kr 474/16, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 29 lipca 2016 r., sygn. II OSK 2859/14, LEX nr 2118266.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. II SA/Ol 505//16, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. II OSK 2770/14, LEX nr 2102238.
- Postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 23 września 2016 r., sygn. II SA/Sz 985/16, CBOSA.
- Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2016 r., sygn. I SA/GI 722/16, CBOSA.
- Postanowienie NSA z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. II OZ 121/17, CBOSA.
- Wyrok SN z dnia 7 marca 2003 r., III RN 42/02, OSNP 2004, nr 7, poz. 114.
- Wyrok SN z 8 stycznia 2009 r., sygn. I CNP 82/08, baza orzeczeń SN.
- Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, OTK-A 2008/7, poz. 121.