

SŁAWOMIR ZWOLAK

GŁOSA DO WYROKU
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Z DNIA 17 KWIETNIA 2018 R., SYGN. AKT II OSK 1410/16

TEZA

Ustalanie przebiegu dróg wewnętrznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone bardzo wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego, aby do niezbędnego minimum ograniczać sytuacje, w których gmina planuje tego typu drogi na gruntach prywatnych. Chodzi bowiem o to, aby w sposób realny zaspokoić usprawiedliwione potrzeby lokalnej społeczności w zakresie dostępu do drogi publicznej, a taką gwarancję daje jedynie niewątpliwe ustalenie, że realizacja drogi wewnętrznej nie napotka przeszkód niezależnych od gminy (np. spotka się z oporem właścicieli nieruchomości, na których jej przebieg został przewidziany w miejscowym planie) i budowę takiej drogi będzie można przeprowadzić.

WPROWADZENIE

Glosowane orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1410/16¹, zapadło w sprawie skargi na uchwałę Rady Gminy z dnia 7 grudnia 2012 r. w przedmiocie miejscowego planu

Dr SŁAWOMIR ZWOLAK – Wyższa Szkoła Administracji w Stalowej Woli, Al. Jana Pawła II 25A, 37-450 Stalowa Wola; e-mail: zwolak@poczta.fm; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4075-4400>

¹ LEX nr 2487078,

zagospodarowania przestrzennego. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że gmina sprawując władztwo planistyczne powinna zawsze mieć na uwadze, że wprowadzone ograniczenia prawa własności muszą być konieczne ze względu na wartości wyżej cenione. Dlatego rolą organu planistycznego jest właściwe wyważenie interesu publicznego i prywatnego, tak aby w największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, przy jednoczesnym uwzględnieniu ochrony prawa własności nieruchomości objętych planem miejscowym.

STAN FAKTYCZNY

Wyrok został wydany w następującym stanie sprawy. Rada gminy T. podjęła uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwała została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu przez właścicieli nieruchomości znajdującej się na obszarze objętym planem. Zmieniła bowiem przeznaczenie ich nieruchomości w ponad 90 proc., przeznaczając ją pod drogę wewnętrzną, a w środkowej części działki zaplanowano skrzyżowanie. Takie parametry działki uniemożliwiały wszczęcie i przeprowadzenie jakiegokolwiek przedsięwzięcia budowlanego, co w ocenie skarżących oznaczało, że organ naruszył ich konstytucyjne prawo własności.

Rada gminy T. wniosła o oddalenie skargi podkreślając, że planowana droga wewnętrzna jest niezbędnym elementem systemu komunikacyjnego obszaru istniejącej i planowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz planowanej zabudowy usługowej. Organ wyjaśnił, że w trosce o ład przestrzenny, droga zaplanowana została na przedłużeniu istniejącej i urzędzonej ulicy i stanowi kontynuację prostokątnego układu ulic osiedla domów jednorodzinnych. Rozstrzygając w zakresie usytuowania kwestionowanej drogi, dokonano oceny walorów ekonomicznych i przydatności inwestycyjnej nieruchomości skarżących, w wyniku czego ustalono, że działka skarżących, której szerokość wynosi 16,0 m, nie spełnia wymagań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie minimalnej szerokości dla zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej. Ponadto, nieruchomość posiada dostęp do drogi gminnej jedynie w części frontowej, a z uwagi na niewielką szerokość działki niemożliwa jest jej zabudowa w głębi terenu. Na obszarze

działki wyznaczone zostały również dwie strefy ochronne istniejących sieci energetycznych 15 kV, każda o szerokości 16,0 m, co wyklucza zabudowę działki w miejscu wyznaczonych stref.

STANOWISKO SĄDÓW

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu nie dopatrywał się naruszenia prawa przez radę gminy. Sąd podkreślił, że przeznaczenie danego terenu pod drogę (publiczną lub wewnętrzną) mieści się w pojęciu władztwa planistycznego gminy, a oceniając zakres ingerencji organu sąd uznał, że nie ma ona znamion dowolności i mieści się w granicach wyznaczonych interesem publicznym².

Tej oceny nie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny, który uznał, że granice władztwa planistycznego gminy w komentowanej sprawie zostały przekroczone. Wprowadzone przez plany miejscowe ograniczenia prawa własności mieszczą się w pojęciu władztwa planistycznego. Nie oznacza to jednak, że uprawnienie gminy ma charakter nieograniczony i że gmina ma pełną swobodę w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów położonych na jej terenie. Uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Sprawując władztwo planistyczne, gmina powinna mieć zawsze na uwadze, że wprowadzone ograniczenia prawa własności muszą być konieczne ze względu na wartości wyżej cenione, np. potrzeba interesu publicznego. Konieczne jest takie wyważenie interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że wskutek zapisów planu nieruchomości skarżących pozbawiona została jakiejkolwiek możliwości racjonalnego zagospodarowania. Uwaga ta nabiera szczególnego znaczenia, jeśli weźmie się pod uwagę okoliczność, że uchwalony przez gminę T. plan miejscowy zmienił dotychczasowe rolne przeznaczenie tego terenu, przewidując na nim zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Droga, która miała być usytuowana na nieruchomości skarżących i która miała na celu obsługę komunikacyjną przyległych do niej działek, nie została zaplanowana jako droga

² Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Op 489/15, LEX nr 1981274.

publiczna, lecz droga wewnętrzna. Wyklucza to jej wywłaszczenie, a co za tym idzie – budowa drogi wewnętrznej nie mogłaby zostać zrealizowana bez zgody właścicieli nieruchomości, przez które ma prowadzić i bez zawarcia pomiędzy nimi a gminą umowy uprawniającej do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Z tych właśnie względów ustalanie przebiegu dróg wewnętrznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone bardzo wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego, aby do niezbędnego minimum ograniczać sytuacje, w których gmina planuje tego typu drogi na gruntach prywatnych. Chodzi bowiem o to, aby w sposób realny zaspokoić usprawiedliwione potrzeby lokalnej społeczności w zakresie dostępu do drogi publicznej, a taką gwarancję daje jedynie niewątpliwe ustalenie, że realizacja drogi wewnętrznej nie napotka przeszkód niezależnych od gminy (np. spotka się z oporem właścicieli nieruchomości, na których jej przebieg został przewidziany w miejscowym planie) i budowę takiej drogi będzie można przeprowadzić. W przeciwnym przypadku może dojść do sytuacji, w której mimo ograniczenia prawa własności poprzez ustalenie w planie miejscowym przebiegu drogi wewnętrznej przez grunt prywatny, nie dojdzie do realizacji zamierzonego w prawie miejscowym skutku w postaci budowy takiej drogi. Nie można wówczas uniknąć pytania, czy ograniczenie prawa własności nastąpiło z poszanowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Naczelny Sąd Administracyjny nie zgodził się również z argumentem, że działka skarżących posiada niekorzystne warunki zagospodarowania, gdyż jej szerokość uniemożliwia zabudowę. Wymogi w zakresie osiągnięcia odpowiednich muszą spełniać działki powstałe w wyniku podziału po uchwaleniu planu. Nie ma natomiast podstaw do przyjęcia, aby warunki te przenosić także na działki nieulegające podziałowi i wyodrębnione geodezyjnie w okresie przed uchwaleniem planu, w zakresie możliwości ich zabudowy. Działki te winny natomiast spełniać wymogi określone w prawie budowlanym w zakresie odległości planowanego budynku od granic z sąsiednią działką budowlaną. Biorąc pod uwagę szerokość działki skarżących, nie można skutecznie bronić twierdzenia, że zabudowa na niej nie byłaby możliwa jako sprzeczna z przepisami. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył przy tym, że nieopodal nieruchomości skarżących znajduje się działka stanowiąca własność gminy T., oznaczona jako droga, i zauważył, że uzasadnione jest pytanie o powody, dla których gmina nie wykorzystwała własnego mienia do realizacji celów komunikacyjnych na tym terenie.

OCENA STANOWISKA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Zasadniczy atrybut władztwa planistycznego gminy, niezależnie od tego, w której z wyżej wymienionych form jest realizowane, stanowi uprawnienie do określania w jednostronny i władczy sposób przeznaczenia terenów oraz zasad ich zagospodarowania. W orzecznictwie podkreśla się, iż władztwo to nie może w jakimkolwiek zakresie przybierać charakteru absolutnego i nieograniczonego, gdyż gmina wykonując je, ma obowiązek działać w granicach i na podstawie prawa, wyważać interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniać aspekt racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w prawa jednostek³. Granice władztwa planistycznego wyznaczają następujące czynniki: 1) norma prawna, zawierająca upoważnienie do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których gminy ustalają przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, a w konsekwencji ograniczają sposób wykonywania prawa własności. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że norma ta nie może być interpretowana przez organy gminy w sposób rozszerzający⁴; 2) normy prawne określające zakres zadań gminy podczas planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jedną z nich stanowi art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵, określający zakres materii wymagającej uwzględnienia w procesie tworzenia aktów planistycznych. Inne normy zadaniowe ograniczające zakres władztwa planistycznego gminy są zawarte w aktach planistycznych opracowywanych na poziomie regionalnym (m.in. w planie zagospodarowania przestrzennego województwa) i krajowym (np. w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju) oraz w ustawach szczegółowych (tj. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶, ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁷, ustawa z dnia 23 lipiec 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸, ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁹, ustawa z dnia 28 września

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1377/12, LEX nr 1370495.

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 844/12, LEX nr 1252210.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 z późn. zm. [dalej: u.p.z.p.].

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 799 z późn. zm.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2268 z późn. zm.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2067 z późn. zm.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161.

1991 r. o lasach)¹⁰; 3) prawa i wolności jednostek określone w ustawach, m.in. prawo do zagospodarowania swojego terenu czy też ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych podmiotów uregulowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz w Konstytucji RP¹¹, zwłaszcza prawo do własności i innych praw majątkowych oraz zasady równego traktowania i zasady proporcjonalności. W związku z tym autonomia gminy w zakresie wykonywania zadań planistycznych nie jest nieograniczona i nie może być nadużywana. W realizacji zadań własnych gmina związana jest więc przepisami Konstytucji RP i ustaw. Tylko w takich granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie.

Dokonując analizy orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy rozważyć kwestie związane z wpływem planu miejscowego na prawo własności. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Treścią ustaleń planu miejscowego jest sposób wykonywania i zakres przysługujących właścicielowi uprawnień, wynikający z uchwały rady gminy zawierającej przeznaczenie poszczególnych nieruchomości. W jego treści następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczanie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ustalenia te kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Ukształtowany w ten sposób przedmiot planu miejscowego oznacza, że jego regulacje stanowią ograniczenia prawa własności¹². Szczególny podział postanowień planów miejscowych odnoszących się do zakresu prawa własności wprowadza K. Winiarski, dzieląc je na: 1) postanowienia bezpośrednio kształtujące pozycje adresata, jego prawa i obowiązki, dotyczące ograniczenia sposobu zabudowy i zagospodarowania terenu; 2) postanowienia, których realizacja następuje w wyniku konkretyzacji dokonanej w drodze oddzielnego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, ingerującej w prawo własności, np. decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości¹³. Należy zatem bez wątplenia przyznać, że ustalenia

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2129 z późn. zm.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i późn. zm.

¹² P. KWAŚNIAK, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa: LexisNexis 2011, s. 226.

¹³ K. WINIARSKI, *Własność a zakres władztwa planistycznego*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa: Akademia im. Jana Długosza 2004, s. 111-112.

planu miejscowego w sposób ewidentny ingerują bezpośrednio w sferę prawa własności, ale również w sferę wolności, praw i obowiązków obywateli, przesądzając ponadto o jakości ich życia¹⁴. Ustalenia zatem planu miejscowego, jako aktu wydanego na podstawie delegacji ustawowej, mogą realnie ograniczać własność, ale takie regulacje prawne muszą być dopuszczalne z poszanowaniem prawa, w tym także chronionych wartości konstytucyjnych. W szczególności w doktrynie podnosi się, że władztwo planistyczne powinno być interpretowane w świetle art. 2 Konstytucji RP. Wynika to z tego, że przy sporządzaniu planu miejscowego organy gminy powinny wziąć pod uwagę interesy wszystkich podmiotów, których będzie on dotyczył¹⁵. Ponadto w planowaniu przestrzennym organy gminy muszą mieć na względzie ograniczenia, jakie wynikają z konstytucyjnie chronionego prawa własności sformułowanego w art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 Kodeksu cywilnego¹⁶. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mające walor norm powszechnie obowiązujących, określają granice korzystania z nieruchomości i wraz z innymi przepisami prawa kształtują wykonywanie prawa własności nieruchomości. Jednocześnie nie ma podstaw prawnych do uznania, że przeznaczenie w planie miejscowym terenu w sposób odbiegający od oczekiwań właściciela gruntu, stanowi naruszenie przepisów¹⁷. Pamiętać jednak należy, że z art. 6 u.p.z.p. stanowi co prawda o kształtowaniu prawa własności, ale uwzględniając art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, należy stwierdzić, że to kształtowanie jest jednocześnie ograniczeniem¹⁸.

Władztwo planistyczne nie może być traktowane jako niczym nieuzasadniona ingerencja gminy w prawa właścicielskie, gdyż doprowadza to do nadużycia prawa. Aby temu zapobiec, niezbędne jest wnikliwe i wszechstronne wyważenie interesu indywidualnego i publicznego¹⁹. W orzecznictwie sądów

¹⁴ E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, *Uspolecznienie procesu planowania przestrzennego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 52 (1995), s. 76.

¹⁵ M. NOWICKI, *Glosa do wyroku NSA z 9.02.2011 r., II OSK 238/10*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 5 (2011), s. 178-179.

¹⁶ Dz.U. z 2019 r., poz. 1145.

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 4 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 807/14, LEX nr 1665539.

¹⁸ S. PAWŁOWSKI, *Zasada zaufania obywatela do państwa w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie art. 98 u.g.n.*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakąła, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, s. 386.

¹⁹ A. KRÓLCZYK, *Glosa do wyroku NSA z 30.07.2010 r., II OSK 1053/10*, „Casus” 1 (2011), s. 21; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2478/15, LEX nr 2342069; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 224/17, LEX nr 2420811.

administracyjnych przyjmuje się, że ingerencja w prawa właścicielskie możliwa jest z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Wymaga to więc od gminy nie tylko wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego, ale także uzasadnienia prawidłowości przyjętych rozwiązań planistycznych, ich celowości i słuszności²⁰.

Z istoty konstytucyjnie chronionego prawa własności wynika możliwość szerokiego korzystania z nieruchomości gruntowych. Ochrona prawa własności jest konstytucyjną powinnością państwa, urzeczywistnianą zarówno przez działania o charakterze prawodawczym poprzez ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określając granice prawa własności oraz faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby²¹. Wyrażona w Konstytucji RP zasada ochrony własności stanowi istotny element demokratycznego państwa prawnego²², a jego relacja z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP określa szczegółowe normy dotyczące ochrony prawa własności, stanowiąc o granicach tego prawa, a mianowicie, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zakres ograniczeń prawa własności musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności, wskazując na wartości, których ochrona usprawiedliwiać może pewne ingerencje w prawo własności²³.

Zakres ograniczeń prawa własności musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności, wskazując na wartości, których ochrona usprawiedliwiać może pewne ingerencje w prawo własności²⁴. Nakaz proporcjonalności wymaga, aby cel postawiony przez ustawodawcę lub działającą z upoważnienia ustawowego administrację, znajdował się w odpowiedniej proporcji do ciężaru i dotkliwości podejmowanych środków. Zakłada ona niezbędność oceny, czy ingerencja odpowiadająca nakazowi przydatności i konieczności byłaby odpowiednia w stosunku do uszczerbków wolności, jakie ze sobą pociąganie.

²⁰ I. CHOJNACKA, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1-2 (2009), s. 74; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 518/13, LEX nr 1483388; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2337/14, LEX nr 2083485.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

²² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

²⁴ Tamże.

Zasada proporcjonalności nakazuje tu zatem zachowanie proporcji między dolegliwością zamierzonej ingerencji a wartością wyznaczonego celu. Jednakże zasada nie zawiera kryterium decydującego o istnieniu lub nieistnieniu właściwej proporcji między celem danego aktu władzy państwowej a skalą dotkliwości zastosowanych środków dla praw i wolności jednostki²⁵. Zasada nakazuje jedynie, aby wszelkie ingerencje były racjonalnie wyważone²⁶. Dla kształtowania granic ingerencji w prawa i wolności obywatelskie kluczowe znaczenie ma treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przy uchwalaniu planu miejscowego szczególną rolę pełni konstytucyjna zasada ochrony prawa własności. Dlatego należy w szczególności pamiętać, że ingerencja w sferę prawa do nieruchomości musi pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów i jest równoznaczna z koniecznością wyważenia dwóch wartości, których pełna realizacja jest niemożliwa²⁷. W tym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do praw i wolności jednostki. Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki tylko w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą ochrony jej wolności i praw. Zakodowany w zasadzie proporcjonalności zakaz ingerencji oznacza konieczność dbania o właściwe ustalenie proporcji pomiędzy z jednej strony ochroną interesu publicznego, a z drugiej ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli. Ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów,

²⁵ Odnośnie do zasady proporcjonalności, a w zasadzie oceny, czy doszło do jej naruszenia, Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

²⁶ D.R. KIIOWSKI, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 62-63. Warunkiem zastosowania zasady proporcjonalności jest ustalenie, że ingerencja władzy publicznej służy realizacji jednej lub większej liczby wartości określonych w Konstytucji RP. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 12/08, OTK-A 2008, nr 10, poz. 176.

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1708/09, LEX nr 597356.

dla osiągnięcia których wprowadza się określone ograniczenia. Jeżeli skala ingerencji w prawo własności nie znajduje żadnego uzasadnienia w interesie publicznym bądź jest w stosunku do niego nierzeczywista lub nieproporcjonalna, można wówczas powiedzieć o nadużyciu władztwa publicznego²⁸.

W świetle komentowanego wyroku NSA, ingerencja w prawo do poszanowania mienia musi jednakże zachowywać sprawiedliwą równowagę pomiędzy wymogami interesu publicznego lub powszechnego społeczności a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany przy użyciu jakiegokolwiek środka pozbawiającego osobę jej własności lub kontrolującego korzystanie z niej²⁹.

Na tle głosowanego orzeczenia NSA szczególnego znaczenia dla kształtowania sposobu korzystania z własności nieruchomości nabierają przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym art. 6 ust. 2 stanowiący istotną dyrektywę interpretacyjną w procesie planowania i zagospodarowania przestrzeni na rzecz uprawnień właścicielskich. Wskazuje na uprawnienia właściciela nieruchomości do prawa zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w planie miejscowym, oraz do ochrony interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. W kontekście owego przepisu należy zwrócić uwagę na jego aspekt wolnościowy, przyjmując że elementem prawa własności jest wolność zagospodarowania terenu³⁰. Wyodrębniona w ten sposób zasada wolności zagospodarowania terenu wynikająca z konstytucyjnie chronionego prawa własności³¹, ma służyć ochronie jednostki przed niedozwoloną ingerencją w sferę jej praw.

Ingerencja za pośrednictwem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób wykonywania prawa własności nieruchomości dokonuje

²⁸ M. MASTERNAK-KUBIAK, *Znaczenie zasady proporcjonalności w procesie inwestycyjno-budowlanym*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki: prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 2014, s. 318.

²⁹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 lipca 2004 r., w sprawie Bäck przeciwko Finlandii, skarga nr 37598/97, LEX nr 139381.

³⁰ W. JAKIMOWICZ, *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6, s. 47.

³¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 421/07, LEX nr 469210.

się przede wszystkim poprzez pokreślenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów. Skutkuje to prawnym ograniczeniem lub wyłączeniem określonych sposobów wykonywania prawa własności³². Właściciel nieruchomości może zagospodarować swoją działkę jedynie w taki sposób, jak wynika to z przeznaczenia nieruchomości określonej w planie miejscowym³³. Ustanawiane w ten sposób ograniczenia w zakresie rozporządzania nieruchomością, wpływają na prawa właściciela, określając np. zasady i warunki korzystania z nieruchomości. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie rozszerzają uprawnień właścicielskich, lecz ograniczają prawa właściciela, wyznaczając możliwość korzystania z niej.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując, należy stwierdzić, że komentowany wyrok jest zasadnym głosem w obronie prawa własności. Gmina nie ma pełnej swobody w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów położonych na jej terenie. Inaczej mówiąc: autonomia gminy w zakresie wykonywania zadań planistycznych nie jest nieograniczona, a wszelkie ingerencje w prawo własności nie mogą prowadzić do nadużycia przysługujących gminie uprawnień. NSA doszedł do słusznego przekonania, że gmina przekroczyła granice władztwa planistycznego. Granice te są przede wszystkim określone przepisami Konstytucji RP i ustaw. Prawo własności korzysta z ochrony konstytucyjnej wyrażonej w art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP. Oczywiście prawo to nie ma charakteru bezwzględneho i może podlegać ograniczeniom ze strony regulacji konstytucyjnych i ustawowych. Natomiast sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtuje m.in. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, bowiem plan miejscowy nie wprowadza ograniczeń w wykonywaniu prawa własności, a jedynie konkretyzuje w tym zakresie regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uprawnienie gminy do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów

³² M. SZEWCZYK, *Granice ingerencji administracyjnej w prawo własności nieruchomości*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej 1998, s. 124.

³³ E. URA, K. HELINIAK, *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maj 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów: Mitel 2001, s. 450-451.

położonych na jej obszarze, przewidziane zostało w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Gmina jest upoważniona do ustalenia przeznaczenia terenu oraz sposobów jego zagospodarowania, bowiem ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Jednak istnieje szereg przesłanek, które winny zostać wzięte pod uwagę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym potrzeby interesu publicznego. Każdorazowo jednak działania gminy polegające na ingerencji w prawo własności powinny być stosownie wyważone, tzn. pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się ograniczenia prawa własności.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2019 r., poz. 1145.
Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. z 2018 r., poz. 2129 z późn. zm.
Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1161.
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2018 r., poz. 799 z późn. zm.
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 z późn. zm.
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2018 r., poz. 2067 z późn. zm.
Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2018 r., poz. 2260 z późn. zm.

ORZECZNICTWO

- Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 lipca 2004 r., w sprawie Bäck przeciwko Finlandii, skarga nr 37598/97, LEX nr 139381.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. akt K 12/08, OTK-A 2008, nr 10, poz. 176.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 421/07, LEX nr 469210.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1708/09, LEX nr 597356.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 844/12, LEX nr 1252210.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1377/12, LEX nr 1370495.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 518/13, LEX nr 1483388.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2337/14, LEX nr 2083485.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2478/15, LEX nr 2342069.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 224/17, LEX nr 2420811.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 4 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 807/14, LEX nr 1665539.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Op 489/15, LEX nr 1981274.

LITERATURA

- CHOJNACKA IRENA: Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, „Samorząd Terytorialny” 1-2 (2009), s. 72-89.
- JAKIMOWICZ WOJCIECH: Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy, „Samorząd Terytorialny” 6 (2005), s. 47-62.
- KLIOWSKI DARIUSZ: Zasada adekwatności w prawie administracyjnym, „Państwo i Prawo” 4 (1990), s. 60-73.
- KRÓLCZYK AGNIESZKA: Glosa do wyroku NSA z 30.07.2010 r., II OSK 1053/10, „Casus” 1 (2011), s. 21-27.
- KWAŚNIAK PIOTR: Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa: LexisNexis 2011.
- MASTERNAK-KUBIAK MAŁGORZATA: Znaczenie zasady proporcjonalności w procesie inwestycyjno-budowlanym, [w:] Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki: prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 2014, s. 317-329.
- NOWICKI MIESZKO: Glosa do wyroku NSA z 9.02.2011 r., II OSK 238/10, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 5 (2011), s. 177-180.
- OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA EWA: Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego. Zagadnienia administracyjno-prawne, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 52 (1995), s. 75-88.
- PAWŁOWSKI SŁAWOMIR: Zasada zaufania obywatela do państwa w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie art. 98 u.g.n., [w:] Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo, red. Zofia Duniewska, Małgorzata Stahl, Artur Krakala, Warszawa: Wolters Kluwer 2018, s. 379-389.
- SZEWCZYK MAREK: Granice ingerencji administracyjnej w prawo własności nieruchomości, [w:] Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki, red. Zbigniew Leoński, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej 1998, s. 122-129.
- URA ELŻBIETA, HELINIAK KRZYSZTOF: Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym, [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa

Konferencja Naukowa Olszanica, 21-23 maja 2001 r., red. Elżbieta Ura, Rzeszów: Mitel 2001, s. 450-464.

WINIARSKI KRZYSZTOF: Własność a zakres władztwa planistycznego, [w:] Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, red. Krzysztof Skotnicki, Krzysztof Winiarski, Częstochowa: Akademia im. Jana Długosza 2004, s. 106-118.

GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Z DNIA 17 KWIETNIA 2018 R., SYGN. AKT II OSK 1410/16

Streszczenie

Głosa dotyczy wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r., II OSK 1410/16, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Sprawując władztwo planistyczne, gmina powinna mieć zawsze na uwadze, że wprowadzone ograniczenia prawa własności muszą być konieczne ze względu na wartości wyżej cenione, np. potrzeba interesu publicznego. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że ustalanie przebiegu dróg wewnętrznych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być poprzedzone bardzo wnikliwą analizą stanu faktycznego i prawnego, aby do niezbędnego minimum ograniczyć planowanie tego typu drogi na gruntach prywatnych.

Słowa kluczowe: władztwo planistyczne; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; prawo własności

GLOSS TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT
OF 17 APRIL 2018, II OSK 1410/16

Summary

The gloss refers the judgment of 17 April 2018, II OSK 1410/16, in which the Supreme Administrative Court took the position that the right of the commune to determine the purpose of the area and the manner of its development cannot be abused. When exercising planning authority, the commune should always bear in mind that the restrictions on the right to property must be necessary due to the values that are more valued, e.g. the need for public interest. The Supreme Administrative Court found that determining the course of internal roads in the local spatial development plan should be preceded by a very thorough analysis of the factual and legal status in order to limit the planning of this type of road on private land to the necessary minimum.

Key words: planning dominion; local spatial development plan; ownership