

Marta WOŹNIAK\*

## Zasada wazenia interesow w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zasada proporcjonalnosci

Glosa do wyroku  
Naczelnego Sadu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 11 stycznia 2017 r., II OSK 932/15 – aprobujaca

### Wprowadzenie

Problematyka wazenia interesow w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest aktualna w orzecznictwie sadow administracyjnych praktycznie od 1994 r., ale postulat prawnego usankcjonowania relacji pomiedzy interesem publicznym a interesem prywatnym wypelnil sie dopiero w 2015 r., w ktorym weszla w zycie norma okreslajaca relacje miedzy interesem publicznym a interesem prywatnym. W swietle art. 1 ust. 3 u.p.z.p.<sup>1</sup> ustalajac przeznaczenie terenu lub okreslajac potencjalny sposob zagospodarowania i korzystania z terenu, organ wazy interes publiczny i interesy prywatne. Tym samym wypelniony zostal sformulowany w doktrynie prawa administracyjnego postulat o koniecznosci wprowadzenia zasady wazenia interesow<sup>2</sup>. Byl on jednak aktualny wzescniej, a to za sprawa zasady proporcjonalnosci zawartej w art. 31 ust 3 Konstytucji

\* Wydzial Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, e-mail: martawozniak1@o2.pl.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1073, t.j. z dnia 2 czerwca 2017 r. (dalej: u.p.z.p.).

<sup>2</sup> J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny srodek ochrony srodowiska*, Lublin 1994, s. 40. Podobnie uwazal W. Szwajdler, postulujac, aby ustawodawca normowal procedury rozstrzygania kolizji pomiedzy interesami precyzyjnie, W. Szwajdler, *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna*, Torun 1995, s. 123.

tucji RP<sup>3</sup>. Z zasady tej sądy administracyjne interpretowały nakaz realizacji interesu publicznego, z uwzględnieniem jego rozmaitych odsłon (bezpieczeństwo, ochrona środowiska), jak również dopuszczalność ograniczeń w sferze prawa własności ze względu na ten interes, pod warunkiem, że ograniczenie prawa będzie pozostawało w proporcji do celu, dla realizacji którego ono następuje.

Zasada ważenia interesów w nawiązaniu do konstytucyjnej zasady proporcjonalności znalazła odzwierciedlenie w nurcie prezentowanym w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych, a jako modelowy można uznać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r.<sup>4</sup>, w którym sformułowano dwie tezy:

1. Działając w ramach określonych przez granice prawa i stosując zasadę proporcjonalności, organy gminy mogą w tworzonym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczać uprawnienia właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które uznały za ważniejsze.

2. W istotę władztwa planistycznego gminy wpisane jest uprawnienie polegające na legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. W ramach realizacji tego uprawnienia gmina w naturalny sposób zobowiązana jest do kierowania się interesem publicznym oraz odpowiednim jego wyważeniem w odniesieniu do interesu prywatnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady proporcjonalności i racjonalnego postępowania w perspektywie oddziaływania na prawo własności.

## Kluczowe elementy stanu faktycznego

Prezentowana w niniejszej glosie sprawa miała dość długi przebieg i dotyczyła zasadniczo relacji między interesem publicznym w postaci realizacji inwestycji drogowej a interesem prywatnym właścicieli w związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.). W sprawach o takim charakterze występuje zazwyczaj

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483. W literaturze prawa administracyjnego podkreślano, że stopień realizacji interesu publicznego, determinowanego w procesie planistycznym interesem wspólnoty samorządowej i interesu prywatnego, powinien być odpowiednio wyważony, a to wymaga odwoływania się do zasad konstytucyjnych, A. Chorażewska, J. Jagoda, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 51.

<sup>4</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r. II OSK 932/15, LEX nr 2248125. Por. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r. II OSK 2163/15, LEX nr 2293411, w którym sąd stwierdził, że planowanie przestrzenne, w tym oczekiwania różnych podmiotów, zazwyczaj prowadzi do powstania konfliktu różnych wartości i interesów, w tym interesu indywidualnego i publicznego czy też interesów indywidualnych.

konflikt interesów<sup>5</sup>, ponieważ realizacja inwestycji publicznych (a taką jest budowa drogi) oddziałuje na sferę prawa własności.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miasta w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skarżąca, wskazując na naruszenie interesów prywatnych właścicieli, zarzuciła naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. u.p.z.p., polegające na ustaleniu przeznaczenia terenu pod drogi klasy dojazdowej. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie z uwagi na brak interesu w zaskarżeniu uchwały, względnie o oddalenie skargi. Skarżąca, podtrzymując swoje stanowisko w sprawie, podkreśliła, że uchwała w sposób wyraźny ogranicza dysponowanie przysługującym jej prawem własności. Postanowieniem z dnia 18 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II SA/Gl 910/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach odrzucił skargę, jednakże na skutek wniesionej przez skarżącą skargi kasacyjnej od tego postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 10 lipca 2012 r. (sygn. akt II OSK 1682/12) uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Dnia 25 października 2012 r. (sygn. akt II SA/Gl 888/12) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę na uchwałę Rady Miasta, podnosząc, że ingerencja gminy w prawo własności została dokonana z zachowaniem konstytucyjnej zasady równości i proporcjonalności. W ocenie WSA zaskarżona uchwała na terenie nią objętym wprowadziła jako podstawowe jego przeznaczenie funkcję mieszkaniową. Z rysunku planu wynika, że znaczna część obszaru położonego w sąsiedztwie kwestionowanego układu komunikacyjnego jest niezagospodarowana. Warunkiem niezbędnym do zakwalifikowania działki jako budowlanej jest jej skomunikowanie z drogą publiczną<sup>6</sup>. Zapewnienie dostępu do drogi pub-

<sup>5</sup> Na temat konfliktu interesów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zob. m.in.: M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 228; J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 143–188; M. Tabernačka, *Płaszczyzny konfliktów w obszarze zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernačka, R. Raszevska-Skałeczka, Warszawa 2010, s. 356–366, 404–425; J. Parchomiuk, *Konflikt dóbr i wartości chronionych w prawie administracyjnym na przykładzie nadużycia władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 341.

<sup>6</sup> Pojęcie „dostęp do drogi publicznej”, które jest zdefiniowane w art. 2 pkt 14 u.p.z.p. jako bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej, zawarte jest w definicji działki budowlanej. Przez „działkę budowlaną” w myśl art. 2 pkt 12 u.p.z.p. należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Przepisy te pozwalają na

licznej dla poszczególnych działek leży z kolei w zakresie obowiązków gminy i mieści się w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty<sup>7</sup>. WSA stanął na stanowisku, że potrzeby zbiorowe wspólnoty samorządowej (art. 7 ust. 1 u.s.g.) uzasadniają ograniczenie interesu indywidualnego<sup>8</sup>.

Od powyższego wyroku skarżąca wniosła skargę kasacyjną do NSA, który wyrokiem z dnia 7 sierpnia 2014 r. (sygn. akt II OSK 418/13) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji. W uzasadnieniu wskazano, że WSA nie rozważył w pełni, w jakim zakresie interes publiczny przeważa nad interesem indywidualnym właściciela nieruchomości w zakresie wskazanym przez skarżącą. Rozpatrując ponownie sprawę, WSA oddalił skargę. Analizując szczegółowe składniki stanu faktycznego, sąd administracyjny uznał, że skarżąca nie wykazała, iż zaskarżona uchwała ograniczyła jej prawo własności. WSA, powołując się na klauzulę interesu publicznego, zaznaczył, że realizacja podstawowego przeznaczenia, jakim jest budownictwo mieszkaniowe, odbywać się będzie poprzez realizację inwestycji mieszkaniowych na działkach budowlanych istniejących lub tych, które powstaną w wyniku podziałów. Warunkiem niezbędnym do zakwalifikowania działki jako budowlanej jest jej skomunikowanie z drogą publiczną. W konsekwencji stwierdził, iż planowana droga stanowi niezbędny element określonego układu komunikacyjnego, którego zadaniem jest również obsługa w zakresie komunikacji nowych terenów przeznaczonych w m.p.z.p. pod zabudowę mieszkaniową. Od powyższego wyroku wniesiono skargę kasacyjną, zarzucając ingerencję w prawo własności poprzez ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości i przez to naruszenie interesu prawnego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw. Nie podzielił zatem zarzutu skargi dotyczącego ograniczenia zaskarżoną uchwałą własności skarżącej.

## Ocena stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego

Na aprobatę zasługują tezy wyrażone przez NSA oraz sposób ich argumentacji. Przede wszystkim należy podzielić pogląd NSA, że organy gmi-

---

stwierdzenie, że dostęp do drogi publicznej jest niezbędnym elementem uznania danej działki za działkę budowlaną.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm. (dalej: u.s.g.).

<sup>8</sup> Pogląd ten znajduje uzasadnienie w orzecznictwie NSA, który w wyroku z dnia 27 stycznia 2015 r. wyraził pogląd, że ograniczenie danego prawa powinno pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia, II OSK 1540/13, CBOSA. Zob. też wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2010 r., II OSK 1708/09, CBOSA.

ny mogą w tworzonej planie zagospodarowania przestrzennego ograniczać uprawnienia właścicieli w celu realizacji innych wartości. Gminy bowiem, jako jednostki najbardziej predysponowane do ustalenia przeznaczenia terenu, poprzez przyznane im przez ustawodawcę władztwo planistyczne<sup>9</sup> nieustannie zmuszone są dokonywać gradacji wartości. Takiej właśnie gradacji dokonała gmina w prezentowanej sprawie administracyjnej, uznając planowany przebieg drogi w sąsiedztwie niezagospodarowanego dotąd obszaru komunikacyjnego za leżący w interesie publicznym. Ten kierunek wykładni znajduje – w ocenie glosatora – potwierdzenie w uznaniu klauzuli interesu publicznego za istotny wyznacznik działań administracji<sup>10</sup>, co jednak nie może oznaczać wkroczenia przez organy administracji publicznej w sposób nieuprawniony w sferę praw podmiotowych.

Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł możliwość ograniczenia prawa własności nieruchomości z zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, uznając ten przepis za wyznaczający granice ingerencji prawodawczej w prawo własności, określone takimi desygnatami jak: bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna albo wolności i prawa innych osób. Ingerencja w sferę własności musi zatem pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów. Można uznać, że NSA potwierdził prawidłowość przeprowadzonej przez organ gminy czynności wazenia interesów w m.p.z.p. (a konkretnie w uchwale o zmianie m.p.z.p.), wywodząc ją z zasady proporcjonalności zakazującej nadmiernej w stosunku do chro-

<sup>9</sup> Władztwo planistyczne gminy nie jest terminem ustawowym, ale ukształtowanym w doktrynie i orzecznictwie. Na temat zasady władztwa planistycznego istnieje bogata literatura, np.: Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 90; Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 78; T. Bąkowski, *Wpływ przemian ustrojowych w Polsce na prawo zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 148 i n.; I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2, s. 82 i n.; M. Woźniak, *Pojęcie, zakres i granice władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012, s. 749–767.

<sup>10</sup> Na temat interesu publicznego zob.: M. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986; J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985; J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, nr 38, s. 127 i n.; M. Zdyb, *op. cit.*; a także nowsze prace: A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008; P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009; A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Kraków 2006; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 84–155; *idem*, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 114; *idem*, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 86–233; *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, red. T. Giaro, Warszawa 2012.

nionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Zaznaczył, że ograniczenia, które mogą się pojawiać w związku z uchwaleniem m.p.z.p., jeżeli mieszczą się w przyznanym ustawowo ramach, nie stanowią naruszenia prawa i nie mogą być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały.

Możliwość wprowadzenia ograniczeń prawa do zagospodarowania terenu, wyrażonego w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., może być powodowana kilkoma czynnikami: 1) przepisami ustaw, 2) ustaleniami m.p.z.p., a w przypadku jego braku – ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, 3) interesem publicznym oraz 4) chronionym prawem interesem osób trzecich. W prezentowanym stanie prawnym i faktycznym wystąpiły trzy czynniki, które uzasadniły oddalenie skargi kasacyjnej: ustalenia uchwały o zmianie m.p.z.p. (które mają ten sam skutek jak uchwała w sprawie m.p.z.p.), interes publiczny oraz – pośrednio – chroniony prawem interes osób trzecich.

Co się tyczy pierwszego czynnika, to organy gminy skorzystały ze swojej kompetencji do samodzielnego i zgodnego z jej interesami kształtowania polityki przestrzennej. Kompetencja ta obejmuje samodzielne ustalenie przez gminę przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy (władztwo planistyczne). Jest ona realizowana zarówno poprzez przyjęcie m.p.z.p. w formie uchwały, jak i – w tej samej formie – jego zmianę. Uchwała o zmianie m.p.z.p. wywołuje takie same skutki prawne jak uchwała w sprawie m.p.z.p., włączając kształtowanie przezeń prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). W istotę władztwa planistycznego gminy wpisane jest uprawnienie polegające na legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Taka ingerencja miała miejsce w niniejszej sprawie (a należy zaznaczyć, że przebieg planowanej drogi nie uległ jakimkolwiek modyfikacjom w stosunku do uchwały w sprawie m.p.z.p.) i o ile ingerencja ta wypełnia znamiona działań w interesie publicznym – jest prawnie dopuszczalna.

Drugi czynnik – interes publiczny, jako najistotniejszy element kształtowania ładu przestrzennego, wynika poniekąd z pierwszego, ponieważ gmina, chcąc ustalić przeznaczenie terenu i rozmieszczenie dróg publicznych w m.p.z.p. kieruje się przede wszystkim interesem publicznym. Oczywiście jest – jak zaznaczył NSA – że w przypadku gdy dochodzi do uchwalania planu miejscowego, może powstać konflikt interesów indywidualnych z interesem publicznym. W każdym wypadku przy podejmowaniu inicjatywy planistycznej organ musi brać pod uwagę, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której doszłoby do ponadustawowego i nieuzasadnionego racjami społecznymi ograniczenia tego prawa. Plan miejscowy jest bowiem instrumentem, za pomocą którego można eliminować ewen-

tualne konflikty interesów niejako „u źródła”. Aby tak się stało, konieczne jest zachowanie zasady proporcjonalności nie tylko na etapie stanowienia prawa, ale i na etapie jego stosowania. Działając w ramach określonych przez granice prawa i stosując zasadę proporcjonalności, organy gminy mogą w m.p.z.p. ograniczać uprawnienia właścicieli w celu realizacji innych, społecznie ważnych wartości leżących w sferze publicznej. W tym celu konieczne jest ważenie przez organ planistyczny interesu publicznego z interesami prywatnymi. Organy gminy w m.p.z.p. ustalają przeznaczenie terenu z uwzględnieniem zasady proporcjonalności a następnie – na etapie stosowania prawa – ważą interes publiczny i interesy prywatne.

W prezentowanym rozstrzygnięciu NSA zwrócił uwagę także – choć nie wyraził tego wprost – na chroniony prawem interes osób trzecich. Uwzględniając mieszkaniowe przeznaczenie terenu i przyszłe możliwości podziału nieruchomości, organ gminy najpewniej uznał, że realizacja interesu publicznego w formie wprowadzenia nowego elementu komunikacyjnego na terenach dotąd niezagospodarowanych może się przyczynić do powstania pewnej „wartości dodanej” w zakresie komunikacji nowych terenów przeznaczonych w planie pod zabudowę mieszkaniową. Ten kierunek działań gminy na rzecz interesu publicznego, ale i na rzecz osób, które w przyszłości mogą być beneficjentami tych działań jako osoby trzecie, NSA uznał za prawidłowy i słuszny.

Można więc stwierdzić, że NSA dokonał subsumpcji stanu faktycznego do art. 6 ust. 1 i 2 u.p.z.p. z uwzględnieniem art. 1 ust. 3 u.p.z.p i jego systemowego odpowiednika, jakim jest art. 31 ust 3 Konstytucji RP. Zgodzić się wypada ze stanowiskiem NSA, że gmina jest w naturalny sposób zobowiązana do kierowania się interesem publicznym. Kierowanie się tym interesem jest bowiem składnikiem administracji publicznej, co w sposób wyraźny uwypukla się w doktrynie prawa administracyjnego<sup>11</sup>. Z kolei ustawowa zasada ważenia interesów – poprzez odwołanie się do konstytucyjnej zasady proporcjonalności – wpisała się na trwałe w system stosowania prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego i kształtowania prawidłowych relacji pomiędzy interesem publicznym a interesami indywidualnymi. Proporcjonalność ingerencji w sferę prawa własności powinna zmierzać – jak w niniejszej sprawie – do respektowania interesu publicznego i interesów prywatnych, przy jednoczesnym jak

---

<sup>11</sup> Np. E. Smoktunowicz przekonywał, że powołaniem prawa administracyjnego jest ochrona i urzeczywistnienie interesu społecznego, zob. E. Smoktunowicz, *Status administracyjny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Wrocław 1980, s. 108; por. Z. Duniewska, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 99.

najmniejszym uszczerbku w sferze praw i wolności podmiotów posiadających interes prawny, ale i tych, które legitymują się tylko interesem faktycznym. W konsekwencji należy uznać, że zasada ważenia interesów i będąca jej nadbudową ustrojową zasada proporcjonalności odgrywają istotną rolę w ochronie interesu publicznego na każdym etapie postępowania administracyjnego i w każdym aspekcie stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.  
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U z 2017 r., poz. 1073, t.j. z dnia 2 czerwca 2017 r.  
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

### Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1708/09, CBOSA.  
Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2015 r, II OSK 1540/13, CBOSA.  
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r. II OSK 932/15, LEX nr 2248125.  
Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r. II OSK 2163/15, LEX nr 2293411.

### Opracowania

- Bąkowski T., *Wpływ przemian ustrojowych w Polsce na prawo zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.  
Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.  
Chojnacka I., *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2.  
Chorażewska A., Jagoda J., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10.  
Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.  
Duniewska Z., [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.  
Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.  
Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.  
Jakimowicz W., *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.  
Lang J., *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, nr 38.  
Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002.  
Mednis A., *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Kraków 2006.  
Modliński M., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.  
Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.



- Parchomiuk J., *Konflikt dóbr i wartości chronionych w prawie administracyjnym na przykładzie nadużycia władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014.
- Smoktunowicz E., *Status administracyjny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, red. T. Rabska, Wrocław 1980.
- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.
- Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
- Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Szwajdler W., *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna*, Toruń 1995.
- Tabernacka M., *Płaszczyzny konfliktów w obszarze zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka, Warszawa 2010.
- Woźniak M., *Pojęcie, zakres i granice władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.

THE PRINCIPLE OF WEIGHING INTERESTS  
IN THE LAW OF PLANNING AND SPATIAL PLANNING  
AND THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY.  
GLOSSARY TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT  
IN WARSAW OF 11 JANUARY 2017 (II OSK 932/15) – APPROVED

**Abstract:** Presented glossary to the judgment of the Supreme Administrative Court in Warsaw of 11 January 2017 (II OSK 932/15) is approved and polemic. The position of the Supreme Administrative Court has been divided that the municipal authorities may, in the local spatial development plan they formulate, restrict the rights of the owners in order to fully realize other values which they consider more important. When discussing polemics with the views expressed in the explanatory memorandum, three factors have been identified in this statement, which have determined the outcome of the findings of the local spatial development plan, the requirements of the public interest, and the future rights of third parties.

As a consequence, it was recognized that the statutory principle of weighing interests – by referring to the constitutional principle of proportionality – was consistent with the system of application of the law of planning and spatial planning and shaping the correct relationship between the public interest and individual interests.

**Keywords:** PUBLIC INTEREST, OWNERSHIP, LOCAL SPATIAL DEVELOPMENT PLAN