

I. ARTYKUŁY

SŁAWOMIR ZWOLAK

Granice władztwa planistycznego przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Wprowadzenie

Funkcjonujący w Polsce system planowania przestrzennego jest ściśle związany z konstytucyjną zasadą decentralizacji zadań publicznych, której konsekwencją jest przyznanie gminom władztwa planistycznego. Istotą tego władztwa jest prawo samorządu gminnego do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy¹. W tym celu organy jednostek samorządu gminnego określają przeznaczenie gruntów oraz zasady ich zagospodarowania, przeważnie za pomocą dwóch aktów prawnych: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku zaś braku planu miejscowego na danym terenie gmina wydaje zastępcze ich ustalenie w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Celem opracowania jest ustalenie granic władztwa planistycznego gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż władztwo to nie jest absolutne, a rozwiązania w tym zakresie raczej nie mogą być dowolne, przez co mogą skutkować

¹ D. Sypniewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, w: *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, pod red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2009, s. 224.

zaskarżeniem do sądu administracyjnego m.in. wtedy, gdy rozwiązania planu miejscowego są sprzeczne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

1. Władztwo planistyczne i jego ograniczenia

Władztwo planistyczne gminy nie jest terminem ustawowym i pojawia się jedynie w doktrynie i orzecznictwie², dlatego podejmując zagadnienie władztwa planistycznego gminy, należy w pierwszej kolejności wyjść od ogólnego pojęcia władztwa administracyjnego. Władztwo administracyjne to pewien zakres mocy, atrybutów władczych i zwiadowczych, w jaki wyposażona jest administracja rozumiana jako planowe zgrupowanie elementów określonych przez wspólność ich zadania. To stworzenie i urządzenie aparatury tak pomyślanej, by była zdatna spełniać zakreślony jej cel³. Władztwo jako środek działania jest powszechnie akcentowany w literaturze, stanowiąc immanentną cechę administracji publicznej⁴. Wpisany w istotę administracji publicznej przymiot władztwa należy rozpatrywać w określonych podstawach normatywnych, ponieważ to normy prawne wyznaczają jego treść, moc i granice. Istotą władztwa jest to, że administracja publiczna jednostronnie decyduje o treści stosunku prawnego, jaki połączy ją z podmiotem stojącym poza jej strukturami, ustalając jego prawa lub obowiązki i stosując sankcje w razie naruszenia nakazów i zakazów⁵. Ważnymi elementami władztwa są podstawy normatywne kształtujące zakres działań organów przez normy kompetencyjne, jak i sposób realizowania tego władztwa, określając przy tym prawa i obowiązki podmiotów, w imieniu których działają organy administracji publicznej.

Rodzajem władztwa administracyjnego jest władztwo planistyczne, którego domeną jest samorząd terytorialny, rozumiany jako wykonywanie zadań administracji publicznej. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej⁶ samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu

² A. Zieliński, *Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 260.

³ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 223.

⁴ S. Kacznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 9.

⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 29.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Podmiotami władztwa są przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego. Atrybut władztwa publicznego wiązać zatem należy z samodzielnością gminy wyznaczoną jej przepisami prawnymi i obowiązkami publicznoprawnymi. Można więc przyjąć, że władztwo publiczne jest wyznaczane przez publiczne prawa podmiotowe i jej obowiązki. Prawa te i obowiązki wynikają wyłącznie z obowiązujących norm prawnych, co oznacza, że zakres władztwa publicznego jest ściśle zdeterminowany prawnie. Sposób wykonywania władztwa publicznego i samo władztwo publiczne jest określane przez organy ustawodawcze. Gmina, będąc osobą prawną, może wykonywać władztwo przez organy gminy, o ile zostaną one do tego upoważnione przez normy obowiązującego prawa. Władztwo publiczne gminy jest więc podwójnie zdeterminowane regulacjami ustawowymi, bo o jego istnieniu i zakresie decyduje ustawodawca, z jednej strony wyznaczając granice samodzielności gminy, a z drugiej – kreując kompetencje organów gminy⁷.

Władztwo planistyczne gminy jako rodzaj władztwa administracyjnego zawężone jest przedmiotowo do planowania przestrzennego⁸. Specyfika władztwa planistycznego gminy koncentruje się zasadniczo na jej zadaniach wynikających z norm zadaniowych, gdyż właśnie zadania gminy determinują jej samodzielność i granice tej samodzielności, a tym samym odróżniają od innych wspólnot terytorialnych. Władztwo to określone przez normy ustawowe kreują kompetencje administracyjne organów gminy wobec podmiotów zewnętrznych w tym zakresie oraz przez normy ustawowe określające prawa i obowiązki gminy wyznaczające zakres samodzielności w realizowaniu władzy publicznej, tj. wyznaczające zakres zadań publicznych w obszarze planowania przestrzennego. Władztwo planistyczne należy ujmować jako ustawowe upoważnienie organów gminy do określenia w sposób jednostronny i władczy przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy oraz określania sposobów ich zagospodarowania i warunków zabudowy niezależnie od tego, do kogo należą⁹. Zauważyć przy tym

⁷ W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2012, nr 1, s. 8 i n.

⁸ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gorzowie Wielkopolskim z 6 X 2011 r., sygn. II SA/Go 565/11, LEX nr 966360.

⁹ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 58; *idem*, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 20.

należy, że przysługujące organom gminy prawo do władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu może się dokonywać nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem¹⁰. Podkreśla się, że władztwo planistyczne gminy oznacza przekazanie gminie kompetencji w zakresie przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu z możliwością zastosowania formy aktu prawnego wiążącego¹¹. Doniosłość tego władztwa jest tym większa, że ustalenia planu miejscowego kształtują sposób wykonywania prawa własności, stanowiąc główny atrybut władztwa planistycznego gminy¹². Władztwo planistyczne gminy rozciąga się w sferze wewnętrznej i zewnętrznej. Od strony wewnętrznej gmina podejmuje działania służące przyjęciu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Natomiast od strony zewnętrznej gmina tworzy prawo w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz podejmuje decyzje w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) gmina, mając wyłączną kompetencję do planowania miejscowego, może – pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa – samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, jeżeli oczywiście władztwa tego nie nadużywa. Gmina, działając w ramach władztwa planistycznego, tworzy zatem akty planistyczne, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a także stosuje przepisy prawa w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zasadniczym atrybutem władztwa planistycznego gminy, niezależnie od tego, w której z wyżej wymienionych form jest realizowane, jest uprawnienie do określania w jednostronny i władczy sposób przeznaczenia terenów oraz zasad ich zagospodarowania. W orzecznictwie podkreśla się, że 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,

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Krakowie z 14 IX 2016 r., sygn. II SA/Kr 490/16, LEX nr 2120591; wyrok WSA w Szczecinie z 17 I 2013 r., sygn. II SA/Sz 317/12, LEX nr 1320932.

¹¹ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 2002, s. 87; M. Pracka, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w kontekście ograniczeń prawa własności nieruchomości*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2015, nr 1, s. 54.

¹² Zob. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 24.

wyważać interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględniać aspekt racjonalnego działania i proporcjonalności ingerencji w prawa jednostek¹³. 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 rozszerzający¹⁴; (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 przestrzennym¹⁵, 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 (należą do nich: Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁶, Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁷, Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁸, Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁹, Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁰); (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, a także w Konstytucji RP, zwłaszcza prawo do własności i innych praw majątkowych oraz zasady równego traktowania i proporcjonalności.

W realizacji zadań planistycznych gmina związana jest więc przepisami Konstytucji RP i ustaw. Tylko w takich granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Ustawową podstawę

¹³ Wyrok NSA z 25 IX 2012 r., sygn. II OSK 1377/12, LEX nr 1370495.

¹⁴ Wyrok NSA z 1 VI 2012 r., sygn. II OSK 844/12, LEX nr 1252210.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1945 ze zm., dalej „u.p.z.p.”.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 799 ze zm.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2268 ze zm.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2067 ze zm.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1161.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2129 ze zm.

instytucji władztwa planistycznego stanowią treści art. 3 ust. 1 u.p.z.p. mówiącego, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań gminy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, natomiast z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Należy jednak zauważyć, że ustalenia 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 się²¹, 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 dotyczył. Ponadto w planowaniu przestrzennym organy gminy muszą uwzględniać ograniczenia, jakie wynikają z konstytucyjnie chronionego prawa własności sformułowanego w art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 Kodeksu cywilnego²². Wydaje się to zrozumiałe, jeżeli plan miejscowy będzie postrzegany nie jako forma ograniczenia prawa własności, ale jako jeden z instrumentów doprecyzowania granic, w jakich owo wykonywanie jest dopuszczalne. Jak zauważył w wyroku z dnia 4 kwietnia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, 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 przepisów²³. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

²¹ M. Nowicki, *Glosa do wyroku NSA z 9.02.2011 r., II OSK 238/10*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 5, s. 58 i n.

²² Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1145 ze zm.), dalej „k.c.”.

²³ Wyrok WSA w Gdańsku z 4 IV 2015 r., sygn. II SA/Gd 807/14, LEX nr 1665539.

nie budzi wątpliwości, że prawo własności może być wykonywane w granicach określonych ustawą i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a nadto w sposób nienaruszający chronionego prawem interesu publicznego i osób trzecich, gdyż przepis art. 6 u.p.z.p. jest zharmonizowany z art. 140 k.c. stanowiącym, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa²⁴. Należy jednak pamiętać, że wprawdzie art. 6 u.p.z.p. stanowi o kształtowaniu prawa własności, ale uwzględniając art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, można stwierdzić, że to kształtowanie jest jednocześnie ograniczeniem²⁵.

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 publicznego²⁶. W orzecznictwie sądów 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 słuszności²⁷.

2. Zasada równości i proporcjonalności

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny (TK), prawo własności nie może być traktowane jako absolutne i może podlegać ograniczeniom, przy czym ograniczenia te muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu i nie mogą naruszać jego istoty²⁸. Zakres ograniczeń prawa własności

²⁴ Wyrok NSA z 16 VI 2011 r., sygn. II OSK 595/11, LEX nr 1083663.

²⁵ 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*, pod red. Z. Duniewskiej, M. Stahl, A. Krakały, Warszawa 2018, s. 386.

²⁶ A. Królczyk, *Glosa do wyroku NSA z 30.07.2010 r.*, II OSK 1053/10, „Casus” 2011, nr 1, s. 21.

²⁷ I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2, s. 74; wyrok NSA z 28 III 2014 r., sygn. II OSK 518/13, LEX nr 1483388; wyrok NSA z 31 V 2016 r., sygn. II OSK 2337/14, LEX nr 2083485.

²⁸ Wyrok TK z 12 I 2000 r., sygn. P 11/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 2000, nr 1, poz. 3.

musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności, wskazując na wartości, których ochrona usprawiedliwiać może pewne ingerencje w prawo własności²⁹. 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 za sobą pociągnie. 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 jednostki³⁰. Zasada nakazuje jedynie, aby wszelkie ingerencje były racjonalnie wyważone³¹. Dla kształtowania granic ingerencji w prawa i wolności obywatelskie główne 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

²⁹ Wyrok TK z 12 I 1999 r., sygn. P2/98, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1999, nr 1, poz. 2.

³⁰ Odnośnie do zasady proporcjonalności, a w zasadzie oceny tego, 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 TK z 26 IV 1995 r., sygn. K 11/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1995, nr 1, poz. 12).

³¹ D.R. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 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 TK z 11 XII 2008 r., sygn. K 12/08, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego seria A” 2008, nr 10, poz. 176).

realizacja jest niemożliwa³². 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 ustalenie właściwych proporcji pomiędzy z jednej strony ochroną interesu publicznego, a z drugiej strony ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli. Ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, 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, wówczas można powiedzieć o nadużyciu władztwa publicznego³³.

Zasada równości wobec prawa również nader często powoływana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych w kontekście przejawów jej naruszeń, za które uznaje się przyjmowanie rozwiązań różnicujących sytuację prawną właścicieli nieruchomości objętych planem, nadmierne obciążanie jednych kosztem drugich, czy też przyjmowanie różnych rozwiązań bez jakiegokolwiek zasadnej argumentacji w odniesieniu do właścicieli znajdujących się w takiej samej sytuacji³⁴. W przypadku wykroczenia przez organy gminy poza granice wytyczone tymi trzema determinantami osoby mające w tym interes prawny, tj. właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości dotknięci wadliwymi działaniami planistycznymi, mogą poddać uchwałę w sprawie planu miejscowego pod kontrolę sądu administracyjnego.

Ze względu na obowiązującą zasadę władztwa planistycznego właściciele nieruchomości będą więc mieli co do zasady interes prawny wynikający z art. 140 k.c. do złożenia skargi na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż ten kształtuje w sposób władczy możliwość korzystania z nieruchomości. Jak zauważa NSA, ograniczenia w wykonywaniu prawa własności mogą przy tym polegać nie tylko na ograniczeniu w rozporządzeniu nieruchomością, ale też na

³² Wyrok NSA z 4 I 2010 r., sygn. II OSK 1708/09, LEX nr 597356.

³³ 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*, pod red. M. Jabłońskiego, S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2014, s. 318.

³⁴ Wyrok NSA z 31 I 2013 r., sygn. II OSK 2391/12, LEX nr 1298505.

korzystaniu z niej³⁵. Okolicznością bezsporną jest fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wyznaczając bezpośrednio sposób korzystania z nieruchomości, odnosi się do sfery uprawnień właściciela nieruchomości. Konsekwentnie może on naruszać przepisy Kodeksu cywilnego w zakresie, w jakim w sposób nieproporcjonalny ingeruje w prawo własności nieruchomości. Należy stwierdzić, że każda zmiana przeznaczenia nieruchomości objętej planem miejscowym, która stanowi ingerencję w sferę, o jakiej mowa w art. 140 k.c., stanowi naruszenie przepisów prawa cywilnego, dające podstawę do wniesienia skargi.

Uprawnienie do złożenia skargi na uchwałę w sprawie planu miejscowego przysługuje, jak stanowi art. 101 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁶ – każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą. Wskazać przy tym należy, że zgodnie z poglądami dotyczącymi legitymacji skargowej możliwość wniesienia skargi jest ograniczona jedynie do tych przypadków, w których w wyniku wprowadzenia planu miejscowego nastąpiła zmiana przeznaczenia albo uwarunkowań dotyczących działki należącej do skarżącego³⁷. Prowadzi to do wniosku, że w każdym przypadku, gdy podmiotem wnoszącym skargę, o jakiej mowa w art. 101 ust. 1 przywołanej ustawy o samorządzie gminnym, jest właściciel nieruchomości znajdującej się na terenie objętym planem miejscowym, obowiązkiem sądu administracyjnego jest merytoryczna ocena skargi. Wynika to z faktu, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego bezpośrednio kształtuje zasady korzystania z nieruchomości znajdującej się na terenie nią objętym. Bez znaczenia pozostaje przy tym, czy kwestionowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego istotnie narusza sferę istniejących uprawnień skarżącego, ograniczając jego uprawnienia³⁸. Odrębną kwestią pozostaje to, czy brak zmiany przeznaczenia nieruchomości skarżącego w planie miejscowym może stanowić naruszenie przepisów prawa cywilnego w zakresie, w jakim konieczne staje się wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanej uchwały. Zagadnienie to podlega jednak ocenie sądu administracyjnego już na

³⁵ Wyrok NSA z 8 III 2005 r., sygn. OSK 628/04, LEX nr 183144.

³⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 506.

³⁷ Wyrok NSA z 20 II 2007 r., sygn. II OSK 1168/06, LEX nr 343631; wyrok NSA z 7 VII 2011 r., sygn. II OSK 726/11, LEX nr 1083684.

³⁸ 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. 72.

późniejszym etapie postępowania sądowego, co powoduje, że ewentualne stwierdzenie zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do oddalenia skargi. Należy przy tym pamiętać, że stosownie do treści art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Oznacza to, że wyeliminowanie z obrotu prawnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może mieć miejsce nie ze względu na naruszenie prawa własności skarżącego, lecz ze względu chociażby na stwierdzone naruszenia przepisów postępowania, które dotyczyły istotnego naruszenia trybu sporządzania uchwały. W praktyce nierzadkie są sytuacje, gdy sądowa kontrola zainicjowana skargą koncentruje się głównie na weryfikacji przestrzegania przez gminy określonej procedury uchwalenia planu miejscowego, jego zgodności ze studium, a także na problematyce poszczególnych kwestii wymagających uregulowania. Potencjalnie powoływanym zarzutem w skardze na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest jego niezgodność ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W przypadku podniesienia takiego zarzutu badanie legalności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinno polegać nie tylko na ocenie zgodności z wybranymi częściami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które odnoszą się do głównych funkcji danego terenu, ale winno zostać dokonane również przez porównanie pozostałych zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Dopiero łączne przeprowadzenie badania zgodności postanowień planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego decyduje o ich zgodności³⁹. Zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest powszechnie rozumiana jako konieczność kontynuacji przez plan miejscowy kierunków i zasad ustalonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z przyzwoleniem na ich konkretyzację. Niemniej jednak inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, zwłaszcza gdy

³⁹ Wyrok NSA z 28 III 2014 r., sygn. II OSK 518/13, LEX nr 1483388.

przeznaczenie terenu w planie miejscowym jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁴⁰.

3. Zgodność procedury planistycznej z normami konstytucyjnymi

Zachowanie lub naruszenie granic władztwa planistycznego zależy w większości przypadków od legalności procedury planistycznej. Skoro bowiem sądownictwo administracyjne kontroluje działalność administracji publicznej, to trudno byłoby przyjąć pogląd, że sądy mogą badać wszelkie aspekty postępowania planistycznego z wyłączeniem władztwa planistycznego. Gdyby kontrolę władztwa planistycznego wyłączyć spod uprawnień weryfikacyjnych sądu, to oznaczałoby to naruszenie art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż m.in. sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości. Stąd też za słuszny należy uznać ugruntowany już trend orzecniczy, zgodnie z którym działania gmin w ramach władztwa planistycznego nie mogą pozostawać poza kontrolą sądu. Sąd administracyjny ma zatem przypisane uprawnienia i obowiązki w badaniu zachowania granic władztwa planistycznego w postępowaniu sądoadministracyjnym. W większości przypadków naruszenie granic władztwa planistycznego dotyczy kwestii legalności procedury planistycznej⁴¹. Dlatego m.in. podczas rozstrzygania zgodności z prawem uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sąd administracyjny powinien badać zachowanie przez organy gminy norm konstytucyjnych, statuujących m.in. zasadę równości czy proporcjonalności. Zdaniem NSA powszechnie uznaje się, że przyjęte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Przyznanie primatu jednemu z tych interesów powinno więc być szczegółowo, wiarygodnie i profesjonalnie uzasadnione, przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego nieruchomości objętych procedurą planistyczną⁴². W uzasadnieniu uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinno być dokładne wyjaśnienie

⁴⁰ Wyrok NSA z 5 II 2013 r., sygn. II OSK 2473/12, LEX nr 1358505.

⁴¹ A. Zieliński, op. cit., s. 261.

⁴² Wyrok NSA z 22 XI 2012 r., sygn. II OSK 840/12, LEX nr 1291982.

przesłanek, jakimi kierowała się gmina, przyjmując konkretne przeznaczenie terenu. Wskazuje się, iż uzasadnienie uchwały winno zawierać argumentację pozwalającą uznać, że gmina dołożyła należytej staranności w przestrzeganiu zasad obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych, w tym rozważyła inne warianty zrealizowania zamierzenia planistycznego w ramach przyjętej koncepcji, albo że przyjęte rozwiązanie planistyczne, mimo konieczności dokonania ingerencji w sferę prawa własności, jest jedynym możliwym w danych warunkach⁴³.

Obrona słuszności i poprawności przyjętych koncepcji planistycznych zawsze obciąża gminę. W każdym przypadku w odniesieniu do konkretnego projektu zagospodarowania przestrzennego gmina musi wykazać jego celowość i zasadność z punktu widzenia interesu publicznego bądź z punktu widzenia interesu określonej grupy społecznej. Oznacza to, że działający w jej imieniu organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, że jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga pozbawienia lub ograniczenia określonych uprawnień indywidualnych podmiotów. W przeciwnym razie, gdy zaprojektowane zasady zagospodarowania będą dowolne i pozbawione uzasadnienia merytorycznego, może dojść do przekroczenia granic władztwa planistycznego gminy⁴⁴. Jak bowiem stwierdził NSA, władztwa planistycznego gminy nie należy rozumieć jako pełnej swobody w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów⁴⁵.

4. Wartości w procesie zagospodarowania terenu

W art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p. zostały wymienione konkretne dobra, nad którymi ustawodawca nakazuje roztoczyć ochronę przede wszystkim poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustalając przeznaczenie terenów i sposób ich zagospodarowania, gmina powinna uwzględnić w szczególności: (1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; (2) walory architektoniczne i krajobrazowe; (3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; (4) wymagania ochrony

⁴³ Wyrok NSA z 27 X 2011 r., sygn. II OSK 1679/11, LEX nr 1151993.

⁴⁴ Wyrok NSA z 6 II 2015 r., sygn. II OSK 2233/13, LEX nr 1658127.

⁴⁵ Wyrok NSA z 3 VII 2014 r., sygn. II OSK 240/13, LEX nr 1519315.

dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; (5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych; (6) walory ekonomiczne przestrzeni; (7) prawo własności; (8) potrzebę obronności i bezpieczeństwa państwa; (9) potrzebę interesu publicznego; (10) potrzebę w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych; (11) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności, a nadto zapewnić udział społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, oraz zachować jawność i przejrzystość procedur planistycznych. Ustawodawca, wymieniając wszystkie powyższe wartości, posłużył się sformułowaniem „uwzględnia się zwłaszcza”, co sugeruje, że lista wartości planowania przestrzennego nie jest kompletna. Wszystkie, bez względu na sposób artykulacji, są ważne dla prawidłowego, estetycznego i zgodnego z podstawowymi paradygmatami (zrównoważonym rozwojem i ładem przestrzennym) zagospodarowania przestrzeni⁴⁶. Wykładnia art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p. uprawnia do tezy, że nie ma co do zasady hierarchii pomiędzy wskazanymi w tym przepisie wartościami, z wyjątkiem dwóch, którym ustawodawca nadał status podstaw działań, polegających na kształtowaniu polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele, ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Z przywołanego art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p. można wywieść dwie fundamentalne zasady w planowaniu przestrzennym – zasadę zrównoważonego rozwoju i zasadę zachowania ładu przestrzennego⁴⁷. Umieszczenie tych wartości na początku jednostki redakcyjnej oznacza, że wartości te są niejako wyjęte przed nawias, w którym z kolei znajdują się wszystkie pozostałe. Treść tych zasad należy uznać za dyrektywy interpretacyjne przy realizacji przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kontroli aktów planistycznych, miernik prawidłowości i legalności wykonywania przepisów ustawy w formach w niej przewidzianych⁴⁸. Pojęcia te, wyznaczając zakres przedmiotowy

⁴⁶ M. Woźniak, *O potrzebie wartościowania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w: *Zasady w prawie administracyjnym...*, s. 344.

⁴⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 18 XI 2010 r., sygn. II SA/Wr 122/10, LEX nr 755526.

⁴⁸ T. Bąkowski, op. cit., s. 16.

ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowią nadrzędny układ odniesienia dla wszystkich czynności podejmowanych na podstawie ustawy, w odniesieniu do wszystkich poziomów planowania przestrzennego.

Ustawodawca, dokonując wartościowania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustala sposób na poszukiwanie aksjologicznego klucza dla stosunków regulowanych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Posługuje się tu przede wszystkim, raczej przypadkowo niż w sposób zamierzony, trzema pojęciami: wymagań, walorów i potrzeb. Spośród tych pojęć zdecydowanie pozytywny wydźwięk ma pojęcie walorów, które przeważnie kojarzą się z estetyką (walory przyrodnicze i krajobrazowe), ale mogą też oznaczać dobrą stronę jakiegoś zjawiska lub obiektu. Termin „potrzeba” został użyty przez ustawodawcę na określenie czegoś, co jest konieczne do prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa (np. bezpieczeństwo). Z kolei pojęcie wymagań może być rozumiane jako wytyczne zmierzające do takiego zagospodarowania przestrzeni, które będzie uwzględniało ład przestrzenny, ochronę środowiska i ochronę dziedzictwa kulturowego. Te trzy pojęcia, za pomocą których wyróżniono wartości planowania przestrzennego, są swoistymi pojęciami-kluczami, za pomocą których dokonano aksjologicznej rekonstrukcji wartości w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁹.

Poza zbiorem wartości zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, również Konstytucja RP statuuje konieczność wartościowania i wyważenia wartości w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co wymaga ustawicznego odwoływania się w toku stosowania prawa do zasady proporcjonalności. Zdaniem NSA rada gminy, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie może postępować dowolnie. Z jednej strony związana jest postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, a z drugiej konstytucyjną zasadą proporcjonalności⁵⁰.

Potrzeba wartościowania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika z zachodzącego konfliktu wartości⁵¹. Zabezpieczenie poszczególnych wartości w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym często bowiem rodzi napięcia, których rozładowywanie należy

⁴⁹ M. Woźniak, op. cit., s. 343 i n.

⁵⁰ Wyrok NSA z 27 I 2015 r., sygn. II OSK 1540/13, LEX nr 1655740.

⁵¹ Zob. M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 228.

do prawa oraz praktyki. Napięcia te mogą być słabsze, ale mogą też przybierać postać konfliktu wartości. Odwoływanie się do wartości prawa pozwala uniknąć pomyłek w wyborze właściwych rozstrzygnięć w procesie stosowania prawa i ułatwia uzasadnienie, dlatego w przypadku konfliktu jedną uznano za priorytetową. Ze względu na brak podstawy normatywnej przyznania nadrzędności którejkolwiek z wartości (z wyjątkiem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju) uznanie jednej z nich za priorytetową wymaga dokładnego badania stanu faktycznego, zgromadzenia materiału dowodowego i szczegółowego uzasadnienia⁵². Podkreślenia wymaga fakt, że niektóre wartości nie mogą być faworyzowane bez uszczerbku dla innych. Należy zatem poszukiwać aksjologicznych uwarunkowań procesu planistycznego, tak by na etapie stosowania prawa unikać sytuacji, w których nadmiernie chroni się interes publiczny, ograniczając sferę prawną obywatela, lub odwrotnie – przyznając jednostce określone prawo i pozostawiając w cieniu wartości istotne z punktu widzenia potrzeb społeczeństwa.

Wymienione w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wartości prowadzą do wniosku, że procesy, w toku których ma dochodzić do ustalania przeznaczenia terenu oraz sposobu jego zagospodarowania, mają charakter instrumentalny, stanowiąc forum osiągania kompromisu w sytuacji kolizji pomiędzy prawami podmiotowymi jednostek a zadaniami państwa i wspólnot samorządowych⁵³.

Podsumowanie

Kształtowanie za pomocą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polityki przestrzennej gminy często wymaga rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym, bądź też pomiędzy sprzecznymi ze sobą interesami indywidualnymi. Treść planu miejscowego wkracza w sferę praw właścicieli nieruchomości, a także uprawnień innych podmiotów zainteresowanych określonym przeznaczeniem terenu. Rozstrzygając te konflikty, rada gminy powinna wziąć pod uwagę ogólne zasady konstytucyjne, w tym zwłaszcza wyrażoną w art. 31 ust. 3 zasadę proporcjonalności, a także w art. 2 zasadę demokratycznego państwa prawnego. Przyjęte przez radę

⁵² M. Woźniak, op. cit., s. 348.

⁵³ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997, s. 34.

gminy rozwiązania planistyczne winny charakteryzować się wnikliwym i wszechstronnym rozważeniem interesu indywidualnego i publicznego, stanowiącego sferę władztwa planistycznego, oraz uzasadnioną ingerencją w prawo własności. Zachowanie właściwej równowagi pomiędzy wartościami chronionymi konstytucyjnie i ustawowo wyklucza bowiem zakładanie prymatu interesu ogólnego nad jednostkowym i odwrotnie⁵⁴.

O przekroczeniu władztwa planistycznego można mówić jedynie wówczas, gdy rozwiązania planistyczne okażą się dowolne i będą pozbawione uzasadnienia merytorycznego. Uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu oraz sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane i niezależnie od legalności jest oceniane pod kątem ewentualnego nadużywania uprawnień. Można więc przyjąć, że prawnie wadliwymi są nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie kompetencji⁵⁵. Należy zauważyć, że co do zasady postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowią ingerencję w prawo własności, która może polegać na jego ograniczeniu, dlatego powinno się to odbywać z poszanowaniem przepisów prawa. Jest to przejaw władztwa planistycznego gminy, którego granice zostają naruszone dopiero wtedy, gdy rada gminy w sposób dowolny, bez racjonalnego uzasadnienia ekonomicznego, celowościowego, społecznego i aksjologicznego dobiera przeznaczenie poszczególnych nieruchomości⁵⁶. Do ustalenia przeznaczenia terenu powinno się zatem przystępować wtedy, gdy istnieją racjonalne i realne potrzeby takiego rozstrzygnięcia. Oderwanie od stanu prawnego i faktycznego nieruchomości objętych postępowaniem planistycznym należy traktować jako naruszenie władztwa planistycznego, przekroczenie jego granic.

Składający skargę na uchwałę w sprawie planu miejscowego nie może skutecznie podnosić zarzutu nadużycia władztwa planistycznego gminy tylko na tej podstawie, że koncepcje te są niezgodne z jego interesem indywidualnym, gdyż nie należy utożsamiać nadużycia władztwa planistycznego z uregulowaniem w planie miejscowym zasad przeznaczenia terenu w sposób, który nie odpowiada skarżącemu. Należy

⁵⁴ Wyrok NSA z 22 XI 2012 r., sygn. II OSK 840/12, LEX nr 1291982.

⁵⁵ M. Bielecki, *Proces inwestycyjno-budowlany – aspekty prawne*, Warszawa 2016, s. 57.

⁵⁶ Zob. wyrok NSA z 4 XII 2012 r., sygn. II OSK 2249/12, LEX nr 1413145; wyrok WSA w Krakowie z 11 III 2011 r., sygn. II SA/Kr 1461/10, LEX nr 1127581; wyrok WSA w Krakowie z 25 XI 2011 r., sygn. II SA/Kr 1381/11, LEX nr 1133603.

przy tym zauważyć, że spod zakresu kompetencji kontrolnych sądów administracyjnych wyłączona jest ocena celowości i słuszności przyjętych koncepcji planistycznych. Właściciel nieruchomości musi liczyć się z tym, iż ograniczony charakter przestrzeni wymaga władczej reglamentacji w celu optymalnego jej wykorzystania. Powinien pogodzić się z faktem, że interes publiczny czy interes określonej grupy społecznej przeważa nad ochroną jego praw i wolności. W przypadku gdy działanie rady gminy będzie wykraczało poza przepisy prawa, właściciel ma prawo skorzystania ze środków ochrony prawnej, m.in. skargi do sądu administracyjnego.

LIMITS OF THE PLANNING AUTHORITY IN ADOPTING A LOCAL DEVELOPMENT PLAN

Summary

The considerations of the article focus on the planning power exercised by a municipality as a unilateral and authoritative determination of the purpose of the land and its development. The municipality in the capacity of a planning authority cannot assume an absolute and unlimited power and must act within the limits determined by applicable and binding laws. Hence, in the implementation of its land development tasks, the municipality (or local authorities) are bound by the provisions of the Constitution of the Republic of Poland and other relevant laws that govern the planning authority granted to municipalities. Exceeding the limits of this planning power will occur when planning solutions prove to be arbitrary and lack substantive justification. Defective legal solutions include not only solutions that violate the law, but also those that result from a potential abuse of the competence of the municipality. Determining the land purpose and the manner of its management must reflect a reasonable and real need for the solution adopted. When the latter is detached from the legal and factual status of the land in question, a violation of planning power arises. When a municipality adopts a local plan which introduces certain restrictions in the use of the property right that is protected in the Constitution, it is obliged to apply legal measures that will be the least onerous for individual entities and which will remain in a rational proportion to the intended purposes. However, certain situations that will lead to the conflict of interests are unavoidable. Settling these conflicts in the process of law-making requires, each time, the weighing off the interests of individual property owners and the public interest of the whole local community. Individual owners may sue the municipal planning authority on the grounds of the abuse of its planning power when adopting a local land management plan and such legal actions may be effective.

Keywords: planning power – local development plan – principle of proportionality