

LEON KIERES

Uniwersytet Wrocławski

PLANOWANIE PRZESTRZENNE WOBEC INTERESU PUBLICZNEGO I INTERESU PRYWATNEGO

1.

Planowanie przestrzenne jest zjawiskiem społecznym¹ oraz przedmiotem regulacji prawnych. W ich treści przyjmowane są rozwiązania, które stanowią o przesłankach materialnych oraz procedurach ujawniania interesów różnych podmiotów zainteresowanych urządzeniem przestrzeni zgodnie z ich korzyściami. Natomiast podstawowe znaczenie dla właściwego ze względu na promowane przez ustawodawcę wartości ma wyważanie w aktach planowania przestrzennego interesu publicznego oraz interesów podmiotów prywatnych. Istotną rolę w ujawnianiu przesłanek (wartości), które winny rządzić zachowaniami właściwych władz publicznych w postępowaniach planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz zasad kojarzenia w nich racji, determinowanych przesłankami interesu publicznego oraz interesu prywatnego, odgrywa orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W opracowaniu zwrócę uwagę na tę wspomagającą rolę orzecznictwa trybunalskiego w interpretacjach rozwiązań prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego.

2.

Ustrojodawca zaniechał wskazania wprost w regulacjach Konstytucji na rozumienie oraz miejsce planowania przestrzennego w katalogu wartości podstawowych dla jednostki i państwa, czy też ustalenia jego znaczenia jako wartości wspierającej podstawowe instytucje konstytucyjne. Podważanie konstytucyjności planowania przestrzennego nie jest jednak uzasadnione w świetle wartości przy-

¹ „Planowaniem przestrzennym w Polsce rządzi chaos” (*Polska urbanistyczną ziemią niczyją*, www.biznes.onet.pl [dostęp: 8.07.2014]) — stwierdzenie o tej treści wskazuje na społeczny wymiar planowania przestrzennego.

jętych przez ustrojodawcę². Sprzeciwiają się wobec takiego podejścia przesłanki, które mają charakter znamieny dla planowania przestrzennego jako zjawiska specjalnie ważnego w życiu społecznym (publicznym), zwłaszcza dla sytuacji jednostki. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na takie wartości jak ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój (art. 5 Konstytucji) jako istotowo przypisane do planowania i zagospodarowania przestrzennego³; stanowią one zarazem cel planowania przestrzennego. Ład przestrzenny⁴ i zrównoważony rozwój należy tym samym do szczególnego przedmiotu regulacji prawnych, które tworzą prawo⁵ planowania przestrzennego i zagospodarowania przestrzennego.

Orzecznictwo trybunalskie stanowi istotny instrument kształtowania rozumienia znaczenia przypisanego do funkcji planowania i zagospodarowania przestrzennego w państwie. Rozumienie to determinują wartości (wzorce) konstytucyjne, które pozwalają na ustalanie nie tylko zgodności z nimi aktów normatywnych, które swoimi treściami regulacyjnymi wypełniają dziedzinę prawa, ukształtowaną w prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest także źródłem informacji o znaczeniu terminów i określeń normatywnych oraz stanowi inspirację do wywodzenia z nich określonych treści. Trybunał wskazuje na przykład na elementy treściowe ładu przestrzennego, określając je jako wymagania tego ładu. Wyróżnia tym samym wymagania, odnoszone do: urbanistyki, architektury, walorów architektonicznych, krajobrazowych i ekonomicznych przestrzeni.

Trybunał uznaje prawo własności jednostki⁶ za przedmiot szczególnego odniesienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednostka i jej prawo własności stanowią tym samym przedmioty wyróżniające się uwagi w rozumieniu trybunalskim o determinantach normatywnych planowania przestrzennego. Nachylenie to nie usuwa z kręgu tego zainteresowania sytuacji innych podmiotów własności. Planowanie przestrzenne w istocie jest funkcją organizowania przestrzeni przez dokonywanie wyborów co do jej ładu, który oznacza zarazem ukształtowanie porządku prawnego korzystania z własności i innych praw majątkowych. Przykładem takiego podejścia ustawodawcy do celów planowania przestrzennego są regulacje odnoszone do terenów górniczych⁷. Trybunał Konstytucyjny podkreśla na tle regulacji prawnych planowania przestrzennego na terenach górniczych konstytucyjną konieczność opracowania takich planów. Wskazuje zarazem na przesłanki ustanowienia owego obliżu („zapewnienie bezpieczeństwa

² Wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10, Z.U. 2012/7A/78.

³ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2010 r., sygn. akt K 17/08, Z.U. 2010/6/60.

⁴ Por. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 21 n.

⁵ Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, Z.U. 2006/6A/62.

⁶ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2010 r., sygn. akt K 17/08, Z.U. 2010/6A/61.

⁷ Wyrok TK z dnia 22 marca 2005 r., sygn. akt K 22/04, Z.U. 2005/3A/25.

powszechnego i ochrony środowiska”), wywodzone z imperatywnych wymogów ochrony interesu publicznego (art. 32 ust. 3 Konstytucji).

Wreszcie dyrektywa całościowego i spójnego rozwiązywania spraw planowania przestrzennego w ogólnym wymiarze normatywnym oraz w regulacjach prawnych, ujmujących planowanie na terenach o szczególnej charakterystyce (tereny górnicze, tereny rolnicze) została ukształtowana w orzecznictwie Trybunału w związku z kontrolą abstrakcyjną zgodności ustaw z Konstytucją⁸. Ustawodawca winien przyjmować regulacje ustawowe, w których unormuje aspekty materialnoprawne i proceduralne uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustali „środki dyscyplinujące gminy”, zobowiązane do przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Konsekwencja w orzecznictwie trybunalskim znajduje swój przejaw w sprawach unormowań planowania przestrzennego przez zasygnalizowanie, że Trybunał nie jest uprawniony do wskazywania na regulacje prawne, które ustawodawca winien przyjąć w celu spełnienia dyrektywy kompletności i spójności rozwiązań (zagadnienie zaniechania ustawodawczego). Trybunał zarazem dopuszcza możliwość ograniczonego zakresowo stosowania niektórych postanowień ustawy o planowaniu lub zagospodarowaniu przestrzennym lub też nawet wyłączenie jej stosowania⁹. Ustawodawca winien jednak mierzyć, czy realizacja takiego zamiaru, usprawiedliwianego potrzebą szczególnej wagi ochrony interesu publicznego, nie doprowadzi do kolizji z zasadami konstytucyjnymi, które nie mogą zostać naruszone bez względu na cel zamierzonej legislacji.

3.

Konstytucja nie stanowi wprost o kompetencjach jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego. Wywieść je można z art. 166 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznaje te kompetencje za przejaw niezbędnej samodzielności samorządu terytorialnego¹⁰. Służą one bowiem zaspokajaniu potrzeb jednostek samorządu terytorialnego. W reakcji na stanowisko ustrojodawcy, zakorzenione w konstytucyjnych regulacjach na temat sytuacji jednostek samorządu lokalnego i regionalnego, ustawodawca przyjął rozwiązania, kształtujące kompetencje poszczególnych kategorii jednostek samorządowych w planowaniu przestrzennym¹¹. System planowania przestrzennego w samorządzie terytorialnym tworzą więc akty ustrojowoprawne oraz akty ustawowe przyjęte w sprawach

⁸ Wyrok TK z dnia 22 marca 2005 r., sygn. akt K 22/04, Z.U. 2005/3A/27.

⁹ Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, Z.U. 2006/6A/62.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, Z.U. 2007/3A/25.

¹¹ Art. 3 Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647; zm.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1446; też: *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 33 n.

planowania i zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące wszystkie właściwe władze i inne instytucje publiczne.

Podstawowym podmiotem planowania przestrzennego w samorządzie terytorialnym jest gmina. Status ten odpowiada stanowisku ustrojodawcy, który uznał gminę za podstawową jednostkę samorządu lokalnego. W konsekwencji — władztwo planistyczne zostało odniesione przede wszystkim do kompetencji gmin. Powiaty i województwa samorządowe współdziałają natomiast w kształtowaniu układu przestrzennego z uwzględnieniem interesu ponadgminnego (powiatowego i wojewódzkiego). Powiat i województwo samorządowe zajmują w systemie samorządowego planowania przestrzennego miejsca, które odpowiadają w zasadzie roli tych kategorii samorządu terytorialnego, wyznaczonej w ustroju państwa i samorządu terytorialnego (powiat — prowadzenie analiz i studiów; województwo — „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej”¹²). Tak ustalony podział zadań między poszczególne kategorie samorządu terytorialnego ma sprzyjać spójności i komplementarności planowania przestrzennego w układach między jednostkami samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje na związki między działaniami planistycznymi wszystkich trzech kategorii samorządu terytorialnego. Ustawodawstwo polskie nie przyjęło wprowadzić koncepcji ich prawnego związania ze sobą przez określenie relacji w kategoriach nadrzędności i podporządkowania. Prawodawca rozwija zarazem i wzmacnia związki funkcjonalne między nimi, czego przykładem jest ustalenie wzajemnych odniesień między procedurami w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z udziałem jednostek samorządu terytorialnego różnych kategorii.

Ustawodawca winien ukształtować jednoznacznie kompetencje planistyczne jednostek samorządowych (władztwo przestrzenne)¹³ oraz układy odniesienia (zależności) między kompetencjami tych jednostek oraz sytuacją administracji rządowej w planowaniu przestrzennym. Wyróżnia zarazem zasadę lojalnej współpracy między jednostkami wszystkich trzech kategorii samorządu terytorialnego. Zasada ta wyznacza równocześnie treści, które wiążemy z zasadą „zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa”¹⁴. Tak wyznaczony układ zależności między tymi dwoma zasadami kieruje uwagę ustawodawcy oraz Trybunału Konstytucyjnego na miejsce organów administracji rządowej w planowaniu przestrzennym — zwłaszcza organów centralnych.

Trybunał nie widzi potrzeby wprowadzania przez ustawodawcę pewnej „konkurencji” między administracją rządową i jednostkami samorządu terytorialnego w planowaniu przestrzennym. Wskazuje na art. 2 Konstytucji, który stanowi o zasadzie demokratycznego państwa prawnego i wiąże jego treści z art. 1, stano-

¹² Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, Z.U. 2007/3A/25.

¹³ Z. Niewiadomski, E. Radziszewski, *Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2002, s. 32–33.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, Z.U. 2007/3A/25.

wiącym o Rzeczypospolitej ujmowanej w kategorii dobra wspólnego wszystkich obywateli¹⁵. Działanie dla dobra wspólnego wymaga współpracy i wspólnego dążenia do zaspokajania potrzeb społecznych. Działanie takie leży w interesie wspólnot samorządowych. Za ochronę interesu publicznego jako dobra wspólnego odpowiedzialność ponoszą także organy administracji rządowej.

Władztwo planistyczne oznacza korzystanie z samodzielności (swobody¹⁶), której zakres i treść kształtują normy ustrojowoprawne oraz regulacje ujęte w aktach normatywnych, tworzących prawo planowania przestrzennego. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w planowaniu przestrzennym kształtują regulacje o różnicowanym przedmiocie normowania (rozwiązania: ustrojowoprawne, prawa materialnego, ujmujące procedury w planowaniu przestrzennym). Wskazanie na zakres tej samodzielności oraz jej istotę wymaga ustalenia nie tylko związków treściowych między aktami normatywnymi, które są jej źródłem. Samodzielność planistyczną, odnoszoną do korzystania z władztwa planistycznego, wyznaczają bowiem kryteria podejmowania rozstrzygnięć zaliczanych do władztwa planistycznego, ujęte w aktach zaliczanych do źródeł planowania przestrzennego.

Ustawodawstwo pozostawia jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność planistyczną w szerokim zakresie¹⁷, co Trybunał Konstytucyjny odnosi do kształtowania treści planów zagospodarowania przestrzennego¹⁸. Trybunał wskazuje zarazem na determinowanie przepisami konstytucyjnymi działań jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli korzystają z władztwa planistycznego w zakresie prawem przewidzianej i określonej samodzielności¹⁹. Cięży na nich obowiązek uwzględniania wartości, ujętych w regulacjach konstytucyjnych, które ustalają treści praw i wolności konstytucyjnych. Stanowisko podobne do zasygnalizowanego przewija się w orzecnictwie trybunalskim zwłaszcza przy uwzględnianiu w planowaniu przestrzennym szczególnej wartości konstytucyjnej, jaką jest prawo podmiotowe do ochrony własności. Problematyka ta będzie sygnałizacyjnie rozważana w dalszej części opracowania, kiedy rozwinięta zostanie teza z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego, który dopuszcza ograniczanie w aktach planowania przestrzennego własności, ale pod warunkiem zapewnienia zgodności ograniczeń własności z Konstytucją. Ograniczenia własności usprawiedliwiają bowiem tylko wskazane normatywnie sytuacje, a przyjęte w nich rozwiązania należy przyjmować przez uwzględnienie zasady adekwatności (proporcjonalności). Akty planowania przestrzennego winny w treści przyjętych regulacji kształtować odpowiednie relacje między interesem publicznym i słusznymi interesami podmiotów indywidualnych²⁰. Wymóg ten winien stanowić źródło

¹⁵ Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 27/00, Z.U. 2001/2/29.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, Z.U. 2007/3/25.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, Z.U. 2001/2/29.

²⁰ Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, Z.U. 2011/3A/26.

aktywności planistycznej w zakresie wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego władztwa planistycznego, a jego wykonanie podlega szczególnej kontroli przede wszystkim w postępowaniach właściwych organów, które sprawują nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego²¹.

4.

Regulacje prawa zagospodarowania przestrzennego nie mają charakteru autonomicznego wobec innych rozwiązań, które kształtują zasady i uprawnienia dysponowania nieruchomościami. Pozostają z nimi w relacjach także inne szczegółowe regulacje właściwe w sprawach korzystania z własności i innych praw majątkowych nieruchomości. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na charakter publicznoprawny tych aktów (prawo budowlane, prawo ochrony przyrody, prawo ochrony środowiska, prawo ochrony gruntów rolnych i leśnych, prawo ochrony zabytków, prawo wodne, prawo geologiczne, prawo górnicze)²². Przedmiotem tych regulacji jest wskazanie na sposoby korzystania z prawa własności nieruchomości, co w istocie oznacza ustalenie warunków i przesłanek ograniczania tego prawa.

Własność podlega wprawdzie ochronie konstytucyjnej przez uwzględnienie szczególnego znaczenia interesu prywatnych podmiotów własności. Dopuszczalne jest zarazem ograniczanie własności ze względu na szczególne wymogi ochrony interesu publicznego²³. Wymogi tej ochrony zobowiązują ustawodawcę do wskazywania na warunki wykonywania własności jako prawa podmiotowego „o najszerzej treści”²⁴, między innymi przez nakładanie ciężarów, na przykład finansowych. Trybunał Konstytucyjny wskazuje na nieprzekraczalne granice uprawnień ustawodawcy do stanowienia o obowiązkach podmiotów własności, kiedy uprawnienia te są legitymowane wymogami (potrzebą) ochrony interesu publicznego. Przede wszystkim nie do obrony jest regulacja, która „niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści”²⁵. Ustawodawca także nie może przez stanowienie o obowiązkach podmiotów własności przenosić na nie „powinności władz publicznych”²⁶.

Ustalenie granicy między prawami właściciela, wykonywanymi przez niego samodzielnie, oraz uprawnieniami władz publicznych do ingerencji w prawa wywodzone z własności motywowanej potrzebą ochrony interesu publicznego należy do ustawodawcy. W swoich zamiarach legislacyjnych winien się on kierować

²¹ Por. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 136 n.

²² Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, Z.U. 2011/3A/26.

²³ Uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. W. 10/93, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 46.

²⁴ Wyrok TK z dnia 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/09, Z.U. 2001/2/33.

²⁵ Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07, Z.U. 2007/9A/102.

²⁶ Orzeczenie TK z dnia 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/00, Z.U. 2001/2/33.

wymogiem ochrony interesu publicznego o szczególnym charakterze²⁷. Zakaz przenoszenia na prywatne podmioty własności odpowiedzialności władz publicznych za działania podejmowane z zamiarem ochrony interesu publicznego ma zapobiegać zmianie roli podmiotów prywatnych i podmiotów publicznych w stosunkach wzajemnych. Pewne obowiązki kształtowane przez ich istotę należą do państwa, które nie może wykorzystywać swojej siły legislacyjnej do zmiany proporcji między prawami wywodzonymi z interesu prywatnego oraz uprawnieniami władz publicznych kształtowanymi przez wymogi ochrony interesu publicznego.

Szczególną emanacją prawa własności nieruchomości jest prawo zabudowy²⁸. Trybunał Konstytucyjny uznaje prawo zabudowy za najszersze prawo do rzeczy, skuteczne *erga omnes*)²⁹. Stwierdzenie to kieruje uwagę Trybunału na znaczenie prawa zabudowy dla wykonywania prawa własności oraz przesłanek jego reglamentowania. Prawo zabudowy jest jedną ze „składowych prawa własności nieruchomości” i stanowi swoistą emanację „prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane”. Prawo to należy do elementów konstrukcyjnych (treściowych) swoistej dla prawa zagospodarowania przestrzennego zasady wolności budowlanej. Treść jej wypełniają także ochrona praw osób trzecich oraz ochrona interesu publicznego. W ten sposób ustawodawca kształtuje w regulacjach właściwych dla planowania przestrzennego przede wszystkim ujęcia wykonywania prawa własności, co w konsekwencji prowadzi Trybunał także do wskazywania na warunki ograniczania prawa własności nieruchomości. W ten sposób rozumowanie trybunalskie uznaje normatywnie przyjęte ograniczenia wykonywania prawa własności za główny przedmiot kontroli aktów zaliczanych do prawa planowania przestrzennego. Kontrolą tą obejmuje także przyjęte przez ustawodawcę przesłanki usprawiedliwiające wprowadzone ograniczenia. W tych analizach istotne miejsce zajmują także wyznaczone normatywnie granice ochrony praw majątkowych³⁰, co prowadzi do ustanowienia instrumentów gwarancyjnych przez ograniczanie uprawnień inwestora.

Wymogi ochrony interesu publicznego wiążą ustawodawcę również przy ustalaniu ograniczeń wykonywania praw majątkowych nieruchomości, co w sposób szczególny występuje przy kształtowaniu normatywnym realizacji prawa do zabudowy. Myślenie trybunalskie o prawie planowania przestrzennego ogarnia problematykę prawa własności nieruchomości przez wskazanie na gwarancje jej ochrony w aspekcie podmiotowym³¹. Trybunał wskazuje przede wszystkim na art. 21 Konstytucji, który odnosi się do wszystkich podmiotów prawa własności.

²⁷ Por. A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972, s. 53 n.

²⁸ Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt Kp 7/09, Z.U. 2011/3A/26.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, Z.U. 2011/3A/26; R. Hauser *et al.*, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995, s. 13.

³¹ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, Z.U. 2005/5A/49.

Ustrojodawca obejmuje tym samym konstytucyjnymi gwarancjami ochrony własności wszystkie jej podmioty, bez względu na kategorie podmiotów. Objęte są nimi zarówno podmioty prywatne oraz podmioty publiczne, niezależnie od ich statutu prawnego³² (podmioty publiczne — Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty z udziałem mienia publicznego, chociaż ich status jest znacząco zróżnicowany, na co wskazują zwłaszcza regulacje o statusie prawnym publicznych osób prawnych czy funkcjonalne ujęcie tych osób rozumianych w pewnych sytuacjach jako przedsiębiorstwa publiczne — podmioty prawa publicznego). Sytuacja majątkowa każdego z tych podmiotów objęta jest co do zasady gwarancją konstytucyjną „równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych” (art. 64 ust. 2 Konstytucji)³³. Planowanie przestrzenne w wyrazie materialnym jest więc prawem o ingerencji w wykonywanie prawa własności i innych praw majątkowych. Ustawodawca winien się zarazem kierować zasadą równej ochrony własności podmiotów tych praw przede wszystkim w wyborze środków ich ochrony. Prawo planowania przestrzennego charakteryzuje wprowadzie swoistość proceduralnych środków ochrony własności, co jednak nie eliminuje powszechnie obowiązujących instrumentów gwarancyjnych; podlegają one jednak pewnym modyfikacjom w planowaniu przestrzennym.

Trybunał Konstytucyjny wyróżnia w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego trzy kategorie środków zapewniających równość w ochronie własności. Gwarancją tej ochrony jest przede wszystkim właściwie ujęta procedura ustawodawcza. Problematyka odpowiednio ukształtowanej procedury ustawodawczej nie jest zaznaczona w sposób odrębny czy wyróżniający akty prawa planowania przestrzennego. Pogląd ten wymaga natomiast weryfikacji w przypadku aktów planowania przestrzennego jednostek samorządu terytorialnego.

Szczególne znaczenie dla ochrony prawa własności ma gwarancja prawa do sądu i przesłanki jej ograniczenia³⁴. Trybunał Konstytucyjny wywodzi z regulacji Konstytucji możliwość ograniczania prawa do sądu w planowaniu przestrzennym oraz wyróżnia przesłanki usprawiedliwiające ograniczanie. Wskazanie przez ustawodawcę na taką możliwość wymaga uzasadnienia, że istnieje potrzeba ustanowienia regulacji przewidującej ograniczenie prawa do sądu; potrzebą taką może być wskazanie na cel zamierzonej regulacji (ograniczenie „było przydatne i konieczne”)³⁵. Test proporcjonalności w istocie ma prowadzić do ustalenia, czy projektowana ingerencja w gwarancję proceduralną prawa do sądu nie będzie nadmierna lub też czy jej zachowanie „mogłoby nabrać jedynie formalnego i pozornego charakteru”.

³² Wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10, Z.U. 2012/7A/78; Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 98 n.

³³ Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, Z.U. 2011/3A/26.

³⁴ Wyrok TK z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, Z.U. 2012/9A/141/06.

³⁵ *Ibidem*.

Ustawodawca jest zobligowany do kształtowania w źródłach planowania przestrzennego szczególnej gwarancji proceduralnej przez zapewnienie udziału podmiotów zainteresowanych ochroną przysługujących im praw majątkowych w postępowaniach, które prowadzą do przyjmowania aktów planowania (planów). Gwarancja ta zawiera się w treści prawa do wysłuchania³⁶. Prawo do wysłuchania w równej mierze przysługuje każdemu zainteresowanemu i jest realizowane przez korzystanie z instrumentów proceduralnych ukształtowanych w celu realizacji szczególnych praw podmiotowych, które przysługują osobom zainteresowanym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Osobom tym przysługuje bowiem prawo wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie (uchwalenie) postępowania w celu uchwalenia (zmiany) planu, prawo wystąpienia z wnioskiem o przyjęcie określonych treści (ustaleń) w tym planie oraz prawo do zgłoszenia protestów i zarzutów³⁷.

Wreszcie na ustawodawcy ciąży obowiązek zapewnienia każdemu zainteresowanemu podmiotowi gwarancyjnych środków proceduralnych w związku z obowiązywaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Chodzi zwłaszcza o środki gwarancyjne w postępowaniach wywłaszczeniowych oraz w postępowaniach, których celem jest ustalenie odszkodowania³⁸. Podobne gwarancje winny — co do zasady — służyć stronom w postępowaniach regulowanych prawem budowlanym (decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwolenie na budowę)³⁹.

5.

Własność publiczna i jej ochrona prawna należą do problematyki, której wyjaśnienie jest szczególnie złożone. Trudności w nauce, ale także widoczne w judykaturze, sprawia zwłaszcza wiązanie w odpowiednich charakterystykach sytuacji publicznoprawnej podmiotów z wykonywaniem uprawnień przez te podmioty w ramach przysługującego im dominium wobec majątku publicznego. Złożoność sytuacji prawnej podmiotów publicznych prowadzi przede wszystkim do pewnej chwiejności w stanowisku ustawodawcy co do uprawnień majątkowych tych podmiotów. Widoczna jest ona nie tylko w zmianach proporcji między uprawnieniami wywodzonymi z ogólnych i powszechnie obowiązujących zasad wykonywania (zarządzania⁴⁰) własnością, które kształtują podobnie uprawnienia i obowiązki podmiotów własności prywatnej i publicznej, oraz uprawnieniami i obowiązkami ustalonymi w aktach normatywnych obowiązujących wyłącznie podmioty wła-

³⁶ Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 25/05, Z.U. 2006/6A/62.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Wyrok TK z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, Z.U. 2012/9A/106.

³⁹ Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, Z.U. 2001/2/29.

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10, Z.U. 2012/7A/78.

sności publicznej czy ich wyodrębnione grupy. Trybunał Konstytucyjny wskazuje na skupienie w gestii niektórych podmiotów własności publicznej uprawnień zaliczanych do sfery imperium oraz uprawnień właścicielskich (dominium)⁴¹. Podmiotami o tak złożonej sytuacji są zwłaszcza jednostki samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na złożony układ uprawnień i obowiązków, które pozostają we wzajemnych odniesieniach, charakterystycznych dla sytuacji majątkowej jednostek samorządu terytorialnego. Przede wszystkim ustrojodawca oraz wykonujący jego koncepcję ustawodawca kształtują tę sytuację przez wskazanie na dominujące znaczenie interesu publicznego (wspólnoty samorządowej) przy korzystaniu z uprawnień, wywodzonych z mienia samorządowego⁴². Uprawnienia jednostek samorządowych, wywodzonych z ich dominium, mają w pewnym stopniu charakter służebny wobec interesu publicznego w tym znaczeniu, że samodzielność samorządowa w stosunkach majątkowych nie ma charakteru tożsamego z samodzielnością (autonomia woli) podmiotów prywatnych. Tym samym ochrona własności publicznej i prywatnej jest wprawdzie zakorzeniona we wspólnych dla tych kategorii własności regulacjach konstytucyjnych (art. 64 w zw. z art. 1 i art. 165)⁴³. Trybunał widzi zarazem szczególne regulacje prawne kształtujące treść i odrębne instrumenty gwarancyjne odnoszone do mienia samorządowego. Pogląd ten wspiera założenie, że prawo własności, tak jak zostało ujęte w Konstytucji, nie jest prawem absolutnym⁴⁴. Uznanie tego prawa za *ius infinitum* oznaczałoby jego nienaruszalność w każdej sytuacji, także w okolicznościach społecznie usprawiedliwiających ingerencję ustawodawcy w mienie samorządowe⁴⁵.

Trybunał wskazuje zarazem na pewne możliwości, uzasadniające szczególną ochronę własności samorządowej, jeżeli wywodzone z niej uprawnienia pozostają w konflikcie z uprawnieniami innych kategorii podmiotów mienia publicznego czy podmiotów własności prywatnej. Podlega ona bowiem ochronie na tle postanowienia art. 21 ust. Konstytucji, jeżeli naruszenie wywodzonych z niej uprawnień jest tak istotne, że prowadzi do zanegowania wobec jednostek samorządu terytorialnego konstytucyjnej zasady ochrony ich własności.

6.

Zasada ciągłości planowania przestrzennego należy do wartości szczególnych w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wynika z niej dyrektywa wykonywania zadań planowania przestrzennego przez właściwe władze

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95, Z.U. 1996/6/50.

⁴³ Wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10, Z.U. 2012/7A/78.

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 11/02, Z.U. 2004/7A/66.

⁴⁵ Orzeczenie TK z dnia 5 grudnia 1995 r., sygn. akt K 6/95, Z.U. 1995/cz.2/38.

publiczne w sposób systematyczny i bieżący, co w sposób specjalny odnosi się do gmin, stanowiących o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

„Zasada ciągłości prac planistycznych”⁴⁶ rodzi po stronie właściwych władz publicznych obowiązek aktywności planistycznej, determinowanej przesłankami wyróżnionymi w aktach normatywnych. Władze te kierują się w działaniach racjami o charakterze społeczno-ekonomicznym w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę i przez uwzględnienie właściwych procedur. Gminom przysługuje „szerokie władztwo planistyczne”, co oznacza nie tylko obowiązek sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego w sytuacjach oznaczonych przez ustawodawcę. Zasada fakultatywności planów zagospodarowania przestrzennego rodzi zarazem po stronie gmin uprawnienie do rozważenia celowości czy możliwości sporządzenia przyjęcia planu; winna się kierować w swoich wyborach obowiązkiem realizacji dobra wspólnoty samorządowej. Ciągłość planowania przestrzennego jest obowiązkiem gminy, jeżeli pozostawienie społeczności lokalnej bez planu wywoła negatywne konsekwencje dla sytuacji właścicieli nieruchomości⁴⁷. Plan zagospodarowania przestrzennego jest bowiem aktem o szczególnym znaczeniu dla realizacji uprawnień, wynikających z własności. Gmina ma obowiązek przyjęcia planu nie dlatego, że jest on wartością samą w sobie jako forma realizacji polityki komunalnej (samorządowej) przez zarządzanie przestrzenią. Planowanie przestrzenne stanowi także wartość dla podmiotów — publicznych i prywatnych, pozwala im bowiem na ustalenie możliwości realizacji ich praw podmiotowych wywodzonych z własności i innych praw majątkowych.

Trybunał Konstytucyjny wyróżnia skutki prawne naruszenia zasady ciągłości działań planistycznych. Wskazuje na ich publicznoprawny charakter, kiedy zaniechania planistyczne prowadzą do naruszenia działań na rzecz wspólnoty samorządowej, co Trybunał odnosi do gminy i jej władz⁴⁸. Konsekwencje publicznoprawne zaniechań planistycznych wywodzimy przede wszystkim z ogólnych regulacji o nadzorze nad jednostkami samorządu terytorialnego.

Zaniechania planistyczne niosą konsekwencje przede wszystkim dla podmiotów praw majątkowych, jeżeli korzystanie z nich wymaga przyjęcia unormowań w planach zagospodarowania przestrzennego. „Nie powinni oni ponosić negatywnych konsekwencji nieobowiązywania planu miejscowego z powodu zaniechania działań przez władzę lokalną”⁴⁹. Trybunał określa taki stan mianem „próżni legislacyjnej”⁵⁰.

Stan zaniechań planistycznych gmin może prowadzić do różnicowania sytuacji właścicieli nieruchomości. Źródłem tej dywersyfikacji jest zwłaszcza stworzenie przez ustawodawcę możliwości wykonania przez gminy obowiąz-

⁴⁶ Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08, Z.U. 2010/2A/9.

⁴⁷ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo...*, s. 79 n.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, Z.U. 2007/3A/25.

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08, Z.U. 2010/2A/9.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, Z.U. 2007/3A/25.

ku uchwalenia (zmiany, aktualizacji) planu zagospodarowania przestrzennego w sposób zdywersyfikowany (w trakcie obowiązywania „starego” planu lub po utracie jego mocy prawnej). Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza takiej dywersyfikacji. Uzasadnieniem dla niej winna być ochrona wartości konstytucyjnych wskazanych przez ustawodawcę przy wyborze odpowiednich regulacji prawnych usprawiedliwiających owo zróżnicowanie adresatów planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego⁵¹.

7.

Charakter prawny miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przedmiotem analiz jurysprudencji. Problematyka ta zajmuje szczególne miejsce w nauce prawa administracyjnego, co uzasadnia zwłaszcza charakter publicznoprawny regulacji materialnych i proceduralnych zaliczanych przez ustawodawcę do źródeł prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Pogląd ten nie wyklucza oczywiście właściwości tych aktów dla regulacji stosunków prawnych, które mają charakter wyznaczony przez rozwiązania prywatnoprawne. Wyżej wskazałem na sferę stosunków kształtowanych przez wykonywanie praw majątkowych, a pozostających w istotowych związkach z publicznoprawną dziedziną regulacji prawa planowania przestrzennego.

Zainteresowanie prawem planowania przestrzennego ze strony nauki różnych dziedzin prawa pokazuje na znaczenie aktów tego prawa, oceniane przez uwzględnianie instrumentów badawczych i kryteriów ocen swoistych dla każdej z dziedzin nauki prawa. Problemem, który łączy w analizach aktów prawa planowania przestrzennego, jest charakter prawny aktów planowania (planów), a szczególnym przedmiotem uwagi objęto miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Stanowią one bowiem odrębne źródło determinacji działań władz publicznych wobec podmiotów różnych wolności konstytucyjnych. Determinują zarazem zachowania adresatów w stosunkach prawa prywatnego. W planach miejscowych dochodzi do połączenia regulacji wywołujących skutki w stosunkach prawa publicznego i prawa prywatnego.

Pogląd o charakterze prawnym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego znajduje uzasadnienie w analizie treści tych planów, zdeterminowanej przez właściwe akty normatywne planowania przestrzennego. Trybunał Konstytucyjny zauważa zróżnicowanie regulacyjne planów miejscowych, wskazuje na pomieszczanie w nich postanowień normatywnych właściwych dla aktów stanowienia prawa oraz wyodrębnia w planach miejscowych „szczegółowe postanowienia”⁵². Widoczne jest w planie miejscowym zmieszanie cech

⁵¹ Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08, Z.U. 2010/2A/9.

⁵² Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, Z.U. 2007/3A/25.

właściwych dla aktów normatywnych z elementami, które charakteryzują akty indywidualne. Zdywersyfikowanie postanowień aktów planowania miejscowego prowadzi do wskazania na ich szczególny charakter⁵³. W ostateczności myślenie trybunalskie o szczególnym charakterze planów miejscowych prowadzi do zaliczania ich do aktów stosowania prawa⁵⁴. Pogląd ten w sposób istotny determinuje stanowisko Trybunału Konstytucyjnego o przedmiocie kontroli konstytucyjności aktów planowania przestrzennego. Trybunał stawia poza swoją kognicją plany miejscowe⁵⁵. „Do kognicji Trybunału nie należy jednak kontrola sposobu realizacji przez samorząd terytorialny jego kompetencji w zakresie planowania przestrzennego”⁵⁶. Kontrolą są objęte akty zaliczane do źródeł prawa planowania przestrzennego w ujęciu konstytucyjnych źródeł prawa. Akty te są obejmowane przedmiotem uwagi w postępowaniach Trybunału, kiedy analizuje ich znaczenie przez uwzględnianie instrumentów ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Kontrola zgodności aktów planowania przestrzennego z prawem należy do właściwych publicznych organów nadzoru oraz sądownictwa administracyjnego. Trybunał Konstytucyjny wskazuje przede wszystkim na wymóg zgodności planów miejscowych z ustawami. W ten sposób układ ochrony konstytucyjnych praw i wolności ma charakter systemowy i spójny, zapewnia on tę ochronę wobec każdej formy (aktu) stanowienia i stosowania prawa planowania przestrzennego⁵⁷.

Zwracanie uwagi na miejscowe planowanie przestrzenne jest widoczne także w ocenach zachowań gmin kwestionujących nadzorczą oraz sądowno-administracyjną interpretację postanowień aktów normatywnych, kształtujących uprawnienia i obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w planowaniu przestrzennym. Trybunał Konstytucyjny samodzielność tę i jej granice wiąże z odpowiednimi aktami normatywnymi, które są źródłem sytuacji samorządu terytorialnego w planowaniu przestrzennym. Sankcjonuje samodzielność jednostek samorządowych, wskazując zarazem na jej zdeterminowanie względami praworządności. Nie do pogodzenia z praworządnym działaniem władzy publicznej jest przyjmowanie także w planowaniu przestrzennym aktów planowania miejscowego w sposób arbitralny, jeżeli dyskrecjonalność ta nie jest wywodzona z wyraźnego upoważnienia normatywnego⁵⁸. Więcej — utrata mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego przez zniesienie z obrotu prawnego aktów normatywnych, które determinowały źródła prawa miejscowego, rozciąga się także na plany miejscowe. „Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu, że akt normatywny organu stanowiącego samorządu terytorialnego może zostać uchylony wyłącznie przez ten

⁵³ Postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., sygn. akt SK 42/02, Z.U. 2004/9A/97.

⁵⁴ Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, Z.U. 2007/3A/25.

⁵⁵ Postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., sygn. akt SK 42/02, Z.U. 2004/9A/97.

⁵⁶ Postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., sygn. akt SK 42/02, Z.U. 2004/9A/97.

⁵⁷ Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z 6 października 2004 r., sygn. II SA/Wr 1376/02.

⁵⁸ Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, Z.U. 2001/2/29.

organ”⁵⁹. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może utracić moc obowiązującą w całości lub w odpowiednich regulacjach, jeżeli dalsze obowiązywanie aktu jest nie do pogodzenia z nową regulacją normatywną prawa planowania przestrzennego.

8.

Regulacje prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowią przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego i są obecne w orzecznictwie trybunalskim. Orzecznictwo trybunalskie ujmuje w swojej treści zagadnienia ogólne oraz odnosi się do szczególnych rozwiązań, przyjmowanych w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Konstytucja wprowadziła nie stanowi wprost o planowaniu przestrzennym, pozostaje ono jednak w istotnych i szczegółowych relacjach z podstawowymi dla konstytucyjnego porządku prawnego instytucjami i regulacjami prawnymi. Stanowisko to prowadzi Trybunał Konstytucyjny do ustaleń o sytuacji jednostek samorządu terytorialnego w planowaniu przestrzennym. Ustalenia te tworzą szczególnie katalog wzorców konstytucyjnych, które Trybunał uznaje za właściwe przy kontroli konstytucyjności rozwiązań prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego obowiązujących samorząd terytorialny.

* * *

Trybunał Konstytucyjny uznaje planowanie przestrzenne za zagadnienie konstytucyjne. Nie jest ono wprowadzone ujęte w regulacjach Konstytucji. Planowanie przestrzenne ma jednak szczególne znaczenie w państwie. Przesądza o takim znaczeniu planowania przestrzennego jego związki z regulacjami polskiej Konstytucji i ujętymi w nich instytucjami — na przykład prawo własności. Trybunał wskazuje w swoich orzeczeniach na sytuację jednostek samorządu terytorialnego w planowaniu przestrzennym. Wskazuje zwłaszcza na granice samodzielności planistycznej samorządu terytorialnego.

⁵⁹ Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, Z.U. 2007/3A/25.

AREA PLANNING IN VIEW OF PUBLIC AND PRIVATE INTEREST

Summary

The Constitutional Court considers area planning a constitutional issue. Although it is not included in the regulations of the Constitution, area planning is, however, of particular importance for the country. Connections with the regulations of the Polish Constitution and the institutions included in it — eg. Ownership rights — determine the importance of area planning. The Constitutional Court points out, in its judgments, the situation of local government units in area planning. It indicates especially the boundaries of local government's autonomy with regards to area planning.