

Zasada proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Działaniem organów władzy publicznej powinno być racjonalne gospodarowanie przestrzenią, które z jednej z strony będzie odpowiadało potrzebom zmieniającego się świata, z drugiej zaś będzie uwzględniało wymogi związane z zapewnieniem zrównoważonego rozwoju oraz ładu przestrzennego. Istotne jest bowiem, że otaczająca nas przestrzeń jest wynikiem zmian zachodzących w społeczeństwie oraz gospodarce. Powoduje to, że należy uwzględnić nierzadko sprzeczne ze sobą interesy, tj. chęć zagospodarowywania coraz to nowych nieruchomości w sposób zapewniający jak największą korzyść ekonomiczną, a także konieczność pozostawienia nieruchomości wolnych od zabudowy z uwagi na ochronę środowiska, zabytków czy też zagospodarowania terenu zgodnie z wymogami dobra wspólnego, np. poprzez realizację infrastruktury drogowej.

Planowanie przestrzenne stanowi płaszczyznę, na której dochodzi do pogodzenia sprzecznych ze sobą interesów. W tym zakresie dochodzi do określenia właściwości danej przestrzeni oraz wytyczenia celów, jakie powinna ona spełniać w przyszłości. Następuje to w ramach przedstawienia założeń polityki przestrzennej dla obszaru całego państwa, regionu (województwa) oraz na szczeblu lokalnym. Dopiero bowiem zdiagnozowanie charakterystyki danej przestrzeni jako pewnego zwartej obszaru, stanowi podstawę do opracowywania działań mających na celu urzeczywistnienie tej polityki.

Pamiętać jednak należy, że mówiąc o przestrzeni, mamy do czynienia z jej ograniczonym charakterem. Wynika to z faktu, iż przestrzeń, jaką dysponujemy, jest ograniczona poprzez terytorium państwa. Przestrzeń już raz zagospodarowaną w sposób błędny lub lekkomyślny, niezwykle trudno lub wręcz niemożliwe jest przywrócić do jej stanu pierwotnego. Z tego względu tak ważne jest zwrócenie uwagi na racjonalne gospodarowanie przestrzenią i próbę pogodzenia ze sobą sprzecznych interesów dotyczących danej przestrzeni.

Mimo tej doniosłości planowania przestrzennego, trzeba zasygnalizować pewne problemy, które skutkować mogą niemożnością racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Długi czas oraz koszty uchwalenia planu powodują, że wielokrotnie dochodzi do sytuacji, w której z powodu zmian ekonomicznych i społecznych plan już w momencie uchwalenia staje się nieaktualny. Sposób opisanie przestrzeni, zdiagnozowanie jej wad oraz przedstawienie rozwiązań jak im zapobiegać w przyszłości, aktualny jeszcze w czasie prac nad projektem planu, już po jego uchwaleniu może nie odpowiadać warunkom społecznym i ekonomicznym danej przestrzeni.

Kolejnym problemem planowania przestrzennego jest zaniechanie realizacji polityki przestrzennej dla niektórych obszarów. Mimo określenia pewnych założeń, nie jest ona przez gminę urzeczywistniana. Skutkiem tego jest niekontrolowany wzrost zabu-

dowy, który nierzadko pozostaje w sprzeczności z celami lokalnej polityki przestrzennej¹. Zjawisko to w sposób istotny pogłębia chaos przestrzenny. Dodatkowo, na obszarach miejskich jego konsekwencją jest niekontrolowana urbanizacja (tzw. *urban sprawl*). O skali i zagrożeniach tego zjawiska informuje przygotowany w 2013 r. raport², w którym wskazano, że skutkami złego planowania przestrzennego z jednej strony jest rozproszenie przyszłej zabudowy na dużych obszarach, dla których przygotowanie niezbędnej infrastruktury, przede wszystkim drogowej, przekracza wieloletnie możliwości finansowe gmin, z drugiej zaś dochodzi do rozprzestrzeniania się obszarów miejskich poprzez wysoki wskaźnik niskiej intensywności zabudowy (zabudowa jednorodzinna) oraz utrwalenia niskiej jakości istniejącej infrastruktury dla znacznych terenów. Pokazuje to, że nie zawsze jest możliwe prowadzenia racjonalnego gospodarowania przestrzenią, zaś negatywne skutki takiej działalności wpływają zarówno na mieszkańców, jak i sam samorząd gminny. Co więcej, stają się długi czas widoczne w otaczającej nas przestrzeni.

Z uwagi na założenia systemu planowania przestrzennego, realizacja polityki przestrzennej została przyznana samorządowi gminnemu. Ustawodawca przyznał gminie kompetencje do uchwalania planu będącego aktem prawa miejscowego. W planie tym, gmina w sposób wiążący dla wszystkich podmiotów mających tytuł prawny do nieruchomości, przesądza o określeniu przeznaczenia nieruchomości na konkretny cel i ustaleniu warunków jej zagospodarowania, a także o rozmieszeniu inwestycji celu publicznego. Wskazane w planie przeznaczenie konkretnej nieruchomości, w istocie określa, jaka zabudowa może być na tym gruncie w przyszłości zrealizowana. Inaczej mówiąc, realizacja lokalnej polityki przestrzennej następuje poprzez kształtowanie indywidualnej sytuacji prawnej jednostki posiadającej prawo do nieruchomości i objętej postanowieniami planu. Gmina uchwalając plan, w istocie dokonuje legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności nieruchomości. Możliwość ingerencji w prawo własności nieruchomości stanowi podstawowy czynnik umożliwiający urzeczywistnienie założeń lokalnej polityki przestrzennej.

Ingerencja gminy w prawo własności musi mieć na uwadze charakter tego prawa. Własność bowiem stanowi nie tylko jedno z podstawowych praw człowieka, ale jest także fundamentem ustroju gospodarczego państwa. Prawo to jest chronione przez akty prawa międzynarodowego, jak i Konstytucję. Kwestia prawa własności nieruchomości sprowadza się do konfliktu między dwoma przeciwstawnymi interesami, tj. publicznym oraz indywidualnym (prawem własności). Oba interesy muszą zostać uwzględnione przez gminę w procesie planowania przestrzennego, zaś przyznanie pierwszeństwa jednemu z nich wymaga przeprowadzenia wnikliwej oceny oraz wskazania mo-

¹ Przykładem może być Kraków, gdzie z uwagi na decyzje o warunkach zabudowy doszło do powstania zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w miejscu projektowanej linii tramwajowej, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/krakow-pozwolenia-na-budowe-czyli-jak-deweloperzy-zabudowuja-krakow/cv6b7v3> (dostęp: 1.1.2021 r.).

² A. Kowalewski, J. Mordasewicz, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty*, s. 5–21.

tywów, które były podstawą do dokonania takiego wyboru. Podkreślenia wymaga, iż gmina nie może przyznać automatycznie pierwszeństwa jednemu interesowi nad drugim.

Z przepisów konstytucyjnych odnoszących się do ochrony prawa własności oraz ograniczeń praw i wolności jednostki wynika, że ograniczenia własności nie mogą być przez gminę wprowadzone w sposób nieskrępowany. Z Konstytucji RP wynika m.in. obowiązek zastosowania zasady proporcjonalności w przypadku ograniczeń praw i wolności. Oznacza to, że w ramach lokalnego planowania przestrzennego gmina ma obowiązek dokonania oceny adekwatności pomiędzy dolegliwością ingerencji w prawo własności nieruchomości, a celem, jakiemu służy ta ingerencja. Ocena adekwatności dokonywana przez gminę, a inaczej stosowanie przez gminę zasady proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym, stanowi przedmiot rozprawy.

Samo stosowanie przez gminę zasady proporcjonalności nie wyczerpywałoby jednak w pełni problemu badawczego. Kluczowe znaczenie ma bowiem także kontrola dokonywana przez sąd administracyjny w zakresie stosowania zasady proporcjonalności przez gminę. Dopiero uznanie przez sąd administracyjny, że gmina nie naruszyła zasady proporcjonalności, pozwala na przyjęcie, iż zasada ta została użyta przez gminę w sposób prawidłowy, a tym samym, wydany przez nią akt planistyczny jest zgodny z prawem. To na etapie uruchomienia kontroli danego aktu planistycznego przez sąd administracyjny jednostka uzyskuje możliwość obiektywnej oceny czy gmina zastosowała zasadę proporcjonalności. Powyższe pozwala uznać istotną, prawną i społeczną doniosłość zagadnienia stosowania zasady proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym.

Zagadnienia te mają istotny wymiar praktyczny. Warto zwrócić uwagę, że corocznie wszczynanych jest kilkadziesiąt postępowań przed sądami administracyjnymi zmierzających do stwierdzenia nieważności aktów planistycznych gminy, z czego istotna część skarg wskazuje na naruszenie zasady proporcjonalności przez organy administracji publicznej. Uzasadnia to podjęcie naukowej refleksji dotyczącej zasady proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym.

Niniejsza rozprawa wyznacza dwa podstawowe cele badawcze oraz cel poboczny. Cel podstawowy pracy dotyczy zrekonstruowania modelu stosowania zasady proporcjonalności przez organy administracji publicznej w lokalnym planowaniu przestrzennym. W ramach tego celu niezbędne jest w pierwszej kolejności wskazanie dyrektyw składających się na stosowanie tej zasady, a następnie odniesienie ich do lokalnego planowania przestrzennego. Cel ten wymaga także nawiązania do dotychczasowej praktyki stosowania zasady proporcjonalności przez organy samorządu gminnego w ramach uchwalania aktów planistycznych.

Drugim celem podstawowym rozprawy jest ustalenie, czy w ramach kompetencji kontrolnej sądu administracyjnego ocena przyjętych przez radę gminy aktów planistycznych pod kątem zachowania zasady proporcjonalności mieści się w zakresie pojęcia sądowej kontroli administracji. W ramach tego celu zostanie przeprowadzone badanie orzeczeń sądów administracyjnych wydanych w latach 2013–2017. Przyjęcie takiego

okresu badań jest podyktowane wymogiem przedstawienia poglądów aktualnie prezentowanych w judykaturze, przy jednoczesnym obowiązku zachowania ram niniejszej rozprawy. Można uznać, iż 5 lat to wystarczający okres do przedstawienia wniosków mających na celu potwierdzenie zaprezentowanych tez badawczych. Pozwoli to na podjęcie próby przedstawienia modelu sądowej kontroli aktów planistycznych gminy w zakresie stosowania zasady proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym.

Cel poboczny obejmuje określenie skutków prawnych dla aktów planistycznych w przypadku naruszenia przez gminę zasady proporcjonalności. Cel ten wymaga rozważania, czy określone skutki prawne będą występowały w sytuacji każdorazowego naruszenia zasady proporcjonalności.

Punktem wyjścia dla rozważań zawartych w rozprawie jest teza główna oraz dwie szczegółowe tezy badawcze. Podstawową tezę rozprawy jest stwierdzenie, że na podstawie obecnie obowiązujących przepisów oraz sposobu ich realizacji w orzecznictwie sądów administracyjnych można stwierdzić, iż zasada proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym pełni dwie podstawowe funkcje, tj. chroni interes gminy, umożliwiając jej realizację polityki przestrzennej oraz stanowi wzorzec kontroli w ramach sądowej kontroli działalności administracji publicznej.

Dodatkowo w pracy zostanie zweryfikowana prawdziwość szczegółowych tez badawczych:

- 1) obecnie obowiązujące przepisy umożliwiają wyodrębnienie zespołu norm prawnych składających się na model stosowania przez gminę zasady proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym;
- 2) sąd administracyjny jest obowiązany do skonfrontowania rozwiązania planistycznego z kryteriami treściowymi zasady proporcjonalności, tj. przydatnością, koniecznością oraz proporcjonalnością *sensu stricto*, jednakże zakres tej oceny mieści się w ramach kryterium legalności, będącego podstawą sądowej kontroli.

W związku z tak przedstawioną problematyką, monografia jest podzielona na cztery rozdziały poprzedzone wstępem oraz zakończone wnioskami. Na strukturę pracy wpływ mają przedstawione wyżej cele pracy, które bezpośrednio wskazują na jej podział.

W rozdziale pierwszym zostanie przedstawiona treść i pojęcie zasady proporcjonalności w ujęciu jej jako jednej z zasad prawa administracyjnego. W ramach pojęcia zasady proporcjonalności, zwrócona zostanie uwaga na jej genezę oraz określenie podstawy prawnej. Analizie poddany zostanie także charakter oraz istota zasady proporcjonalności. Osobne rozważania będą dotyczyły zagadnienia jej stosowania, w tym wymogów związanych z przeprowadzeniem testu proporcjonalności. Zagadnienie to ma kluczowe znaczenie dla przedmiotu pracy. Treść zasady proporcjonalności zostanie przedstawiona poprzez szczegółową analizę trzech kryteriów treściowych, tj. przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*.

W rozdziale drugim dokonam analizy uwarunkowań składających się na lokalne planowanie przestrzenne. Przedstawiona zostanie pozycja ustrojowa samorządu gminnego, ze wskazaniem na kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego. Wy-

jaśnione zostanie pojęcie lokalnej polityki przestrzennej wraz z określeniem aktu planistycznego, w którym dochodzi do jej realizacji. Omówione zostaną także zasady, które są charakterystyczne oraz determinują stosowanie regulacji prawnych w lokalnym planowaniu przestrzennym, w tym zasada będąca podstawą tego planowania, tj. zasada władztwa planistycznego gminy. Kluczowe w niniejszym rozdziale jest scharakteryzowanie aktów planistycznych występujących w lokalnym planowaniu przestrzennym, tj. studium oraz planu miejscowego. Akty te zostaną przedstawione poprzez wskazanie ich charakteru prawnego, treści oraz wzajemnej relacji.

Rozdział trzeci dotyczyć będzie stosowania przez gminę zasady proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym. Wyjaśnione zostanie zagadnienie prawa własności i jego ograniczeń w planowaniu na szczeblu lokalnym, w tym także kryteria formalne związane z ograniczeniem tego prawa oraz materia naruszenia jego istoty. Zwrócona została uwaga na skutki ekonomiczne związane z uchwaleniem aktu planistycznego. Szczegółowej analizie zostanie poddana kwestia ważenia interesów występujących w planowaniu przestrzennym – interesu publicznego oraz indywidualnego. Osobne rozważania będą dotyczyły warunku konieczności wprowadzanych przez akty planistyczne ograniczeń prawa własności nieruchomości. Kluczowe jest przedstawienie dodatkowych dyrektyw postępowania, dopełniających model stosowania przez gminę zasady proporcjonalności, tj. racjonalności planistycznej, wymogu uzasadnienia oraz wyważenia interesów.

W rozdziale czwartym przedstawiony zostanie model kontroli sądu administracyjnego aktów planistycznych gminy, w zakresie zastosowania przez nią zasady proporcjonalności. Rozdział ten wymaga rozpoczęcia od scharakteryzowania sądowej kontroli aktów planistycznych gminy, w tym wyjaśnienia pojęcia oraz kryteriów sądowej kontroli działalności administracji publicznej. Konieczne jest także wskazanie warunków związanych z wszczęciem kontroli ze strony sądu administracyjnego. Analizie zostanie także poddana sądowa kontrola aktów planistycznych gminy w zakresie stosowania przez gminę zasady proporcjonalności. Zaprezentowana zostanie ocena sądu administracyjnego dotycząca stosowania przez gminę zasady proporcjonalności, wraz z przedstawieniem modelu działania sądu administracyjnego w tym zakresie. Model ten zostanie przedstawiony na podstawie wybranych judykatów wydanych w latach 2013–2017. Scharakteryzowane zostaną także skutki, jakie występują w przypadku naruszenia przez gminę tej zasady. Ocenie zostanie poddane zagadnienie modelu sądowej kontroli aktów planistycznych gminy.

W rozprawie stosowana będzie metoda dogmatyczno-prawna oraz w ograniczonym zakresie metoda historyczno-prawna. Wykorzystane metody badawcze pozwolą na zrealizowanie celów pracy oraz na weryfikację postawionych tez badawczych. Metoda dogmatyczno-prawna zostanie wykorzystana do analizy obowiązujących przepisów aktów prawnych mających podstawowe znaczenie dla problematyki podjętej w rozprawie, tj. Konstytucji RP, PlanZagospU, PostAdmU oraz w miarę potrzeby, innych aktów normatywnych. Metoda dogmatyczno-prawna posłużyły również do analizy poglądów doktryny prawa administracyjnego i postępowania sadowoadministra-

cyjnego w zakresie przedstawionych celów badawczych postawionych przed niniejszą rozprawą. W monografii zostanie uwzględniona literatura powstała po 1989 r., a także w okresie PRL oraz dwudziestolecia międzywojennym. W mniejszym stopniu, w pracy zastosowana zostanie także metoda historyczno-prawna. Przy jej pomocy zostanie przedstawiony proces kształtowania się zasady proporcjonalności w Polsce. W tym celu analiza będzie dotyczyła poglądów prezentowanych zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie TK.

Należy podkreślić, że problematyka zawarta w monografii nie została dotąd szerzej omówiona w literaturze przedmiotu. W piśmiennictwie wprawdzie istnieje wiele opracowań poświęconych zagadnieniu planowania przestrzennego, lecz nauka prawa administracyjnego uczyniła przedmiotem swoich rozważań przede wszystkim podstawowe kwestie pojęciowe związane z instytucją aktów planistycznych wydawanych przez organy, tj. studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Brak jest jednak obszernego studium monograficznego, które w sposób wszechstronny poddawałoby analizie kwestie stosowania przez organy gminy zasady proporcjonalności oraz sądowej kontroli administracji w zakresie realizacji zasady proporcjonalności.

Stan prawny pracy przyjęto na dzień 1 września 2021 r.

Warszawa, wrzesień 2021 r.

Adrian Sypnicki

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl