

Sławomir Zwolak*

Nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Invalidity of the local spatial development plan

Abstract. The article is devoted to the issue of the grounds for challenging a local spatial development plan. The case law of administrative courts indicates that there may be many of these grounds, but the most important are a violation of the planning procedure, placing the complainant in a worse position than the owners of other properties covered by the plan, limiting rights to land contrary to the principle of proportionality, or inconsistency of the provisions of the local plan with the provisions of the general plan. However, a common feature of all the grounds is a conflict with the law, i.e. the local plan's non-compliance with the law. This means that this conflict must be clear in its content, and directly contravene the provision of law. A contradiction of the resolution on the adoption of the local plan due to a violation of generally applicable legal acts constitutes a basis for declaring the local plan invalid. However, the Spatial Planning and Development Act does not specify what violations should be considered significant, therefore the assessment of the gravity of the violation is left to the practice and experience of supervisory authorities and administrative courts. In particular, significant violations include not only exceeding the principles of drawing up a local plan but also exceeding the planning authority of the commune. The latter occurs when the plan introduces property restrictions that are inconsistent with the constitutional principle of equality or the principle of proportionality, and which differentiate the legal position of their owners in relation to neighbouring lands covered by the local plan. The occurrence of at least one of the premises causing a violation of the requirements for the adoption of a local plan will result in its invalidity.

Keywords: local spatial development plan – general plan – principle of proportionality – principle of equality before the law

* Higher School of Administration in Bielsko-Biała, Poland | Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-4075-4400>, e-mail: s.zwolak@wsa.stalowa-wola.pl.

Wprowadzenie

Istotnym zadaniem na poziomie gminy jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. W zasadniczej mierze kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej przejawia się w uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszelkie akty prawa miejscowego, a w szczególności uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają nadzorowi ze strony wojewody lub kontroli sądu administracyjnego. W rezultacie stwierdzone sprzeczności z prawem powodują nieważność planu miejscowego.

Ogólnie ujmując, pojęcie nieważności planu miejscowego oznacza stwierdzenie przez uprawnione do tego organy lub sąd administracyjny występowania ustawowo wskazanych przesłanek nieważności lub uchybień, które powodują, że plan miejscowy nie może obowiązywać w uchwalonej formie¹. Na gruncie przepisów prawa nieważność planu miejscowego należy rozumieć w świetle art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², który stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzenia planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Należy przy tym zauważyć, że kwestia nieważności planu miejscowego ma charakter złożony. O ile we wskazanym przepisie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. jest mowa o istotnym naruszeniu, o tyle w świetle przepisów Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ uchwały i zarządzenia organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, jednakże w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa⁴. W świetle tych przepisów należy wyróżnić dwa rodzaje skutków prawnych sytuacji, gdy plan miejscowy jest sprzeczny z prawem. Są nimi stwierdzenie nieważności oraz wskazanie wydania tego aktu z naruszeniem prawa. W obu przypadkach stwierdzenie niezgodności z prawem następuje w drodze rozstrzygnięcia wojewody lub orzeczenia sądu administracyjnego.

¹ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 99.

² Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1130 ze zm., dalej „u.p.z.p.”.

³ Tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm., dalej „u.s.g.”.

⁴ Art. 91 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 4 u.s.g.

Nieistotne naruszenia planu miejscowego z prawem to te niekwalifikowane sprzeczności obejmujące wszystkie naruszenia prawa, które nie zostały wskazane w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Natomiast istotne naruszenia zasad, trybu i właściwości organów dotyczą kwalifikowanych sprzeczności planu miejscowego z prawem, co skutkuje jego nieważnością. Sprzeczności kwalifikowane mogą mieć charakter materialnoprawny, w postaci istotnych naruszeń zasad sporządzania planu miejscowego, lub formalnoprawny, w postaci istotnych naruszeń trybu ich sporządzania oraz naruszeń właściwości organów w tym zakresie. Naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego odnosi się do nieprawidłowej treści tego planu, w tym jego ustaleń i standardów dokumentacji planistycznej⁵. Istotne naruszenie tych zasad ma miejsce, gdy plan miejscowy jest wyraźnie sprzeczny z przepisami prawa⁶. Z kolei naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego oznacza nieprawidłowe podjęcie sekwencji czynności zmierzających do uchwalenia planu miejscowego. Istotne naruszenie tego trybu ma miejsce, gdy przyjęto odmienne ustalenia planistyczne od tych, które zostałyby podjęte w przypadku prawidłowego zastosowania trybu. Naruszenie właściwości organu odnosi się do właściwości organu upoważnionego do przygotowania projektu planu miejscowego, przyjęcia tego planu, jak również organu uzgadniającego lub opiniującego projekt tego planu⁷.

Cel i zakres badań w niniejszym artykule dotyczy wskazania wybranych istotnych przyczyn determinujących nieważność planu miejscowego z perspektywy pozycji prawnej właściciela nieruchomości w zakresie zasad sporządzania planu miejscowego jako jednej z podstaw nieważności planu miejscowego. Przez pojęcie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć przepisy wyznaczające treść tego aktu prawa miejscowego lub precyzujące zawarte w nim rozstrzygnięcia⁸. Istotne naruszenie tych zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych, które to normy wyznaczają

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 23 I 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12, LEX nr 1361625.

⁶ Zob. O. Sachanbińska-Dobrzyńska, *Brak sprzeczności planu miejscowego ze studium jako jedna z zasad sporządzania planu miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 4, s. 50.

⁷ M. Błażewski, *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Wrocław 2024, s. 52–54.

⁸ P. Jarzyński, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, w: *Inwestycje budowlane w praktyce*, pod red. P. Jarzyńskiego, Warszawa 2022, s. 107.

granice wykonywania władztwa planistycznego⁹. Stąd też w artykule omówiono przykładowe naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego w postaci przekroczenia przysługującego gminie władztwa planistycznego poprzez niezgodne z konstytucyjną zasadą równości lub zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności gruntu, a także na płaszczyźnie planowania i zagospodarowania przestrzennego naruszenie zgodności planu miejscowego z ustaleniami planu ogólnego¹⁰.

W niniejszym opracowaniu podjęto analizę kluczowych przesłanek wpływających na nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z perspektywy orzecznictwa sądowego i literatury.

1. Kwestionowanie ważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Praktyka orzecznicza sądów administracyjnych dowodzi, że przesłanek kwestionowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego może być wiele, jednak najistotniejszymi z punktu widzenia pozycji prawnej właściciela nieruchomości są naruszenia związane z nierównością właścicieli gruntów wobec prawa, czyli inaczej ujmując: postawienie skarżącego w pozycji gorszej od właścicieli innych nieruchomości objętych planem, ograniczenie ich praw do gruntu niezgodnie z zasadą proporcjonalności czy też z powodu niezgodności przepisów planu miejscowego z postanowieniami planu ogólnego. Wspólną cechą wymienionych powyżej przesłanek jest sprzeczność z prawem, tj. brak zgodności planu miejscowego z prawem. Sprzeczność ta powinna być oczywista i wyraźna w treści, jednak regulacje prawne, szczególnie te dotyczące rozwiązań materialnoprawnych, nie posługują się jasnym kryterium¹¹. Sprzeczność uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego z prawem występuje wówczas, gdy narusza ona akty prawa powszechnie obowiązującego¹². Zatem chodzi o sytuację, gdy doszło do wydania uchwały z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gdańsku z 7 V 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 562/18, LEX nr 2673762.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 7 V 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08, LEX nr 497581.

¹¹ P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 68.

¹² P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 142–144.

uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał¹³.

Przekroczenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza naruszenie nie tylko merytorycznych wartości i wymogów kształtowania polityki przestrzennej, ale również zawartości wynikających z niego ustaleń i standardów dokumentacji planistycznej. Za naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można uznać w szczególności niedotrzymanie wymagań co do zawartości uchwały, np. brak wszystkich obligatoryjnych ustaleń, niezgodność projektu planu miejscowego z planem ogólnym, niegodność części tekstowej z graficzną uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego. Warto podkreślić, że ustawodawca nie wartościuje naruszeń zasad sporządzania planu miejscowego, dlatego każde z nich uznawane jest za przesłankę powodującą stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W dodatku niezwykle istotnym elementem przy sporządzaniu planu miejscowego jest sekwencja czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do jego uchwalenia. Wspomnieć należy, że wszelkie naruszenia trybu sporządzenia planu miejscowego mogą stanowić nieprawidłowości związane z przeprowadzaniem procedury przygotowania projektu uchwały¹⁴. Przez okoliczności związane z naruszeniem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami, w tym gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania oraz kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. W świetle art. 28 ust. 1 u.p.z.p. tylko istotne naruszenie trybu powoduje nieważność uchwały. Mając na uwadze, że ustawa nie określa, jakie naruszenia należy uznać za istotne, ocenę wagi naruszenia pozostawia się praktyce i doświadczeniu organów nadzoru i sądów administracyjnych. Przyjąć można, że wada będzie istotna, jeżeli może mieć wpływ na ostateczną treść planu miejscowego.

Wobec powyższego naruszenie wymogów dotyczących uchwalenia planu miejscowego będzie skutkować nieważnością planu. W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż

¹³ Wyrok WSA w Opolu z 16 VI 2019 r., sygn. akt II SA/Op 167/19, LEX nr 2696290.

¹⁴ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, op. cit., s. 100–101.

30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. W tym miejscu wyjaśnić wypada, że rozstrzygnięcie nadzorcze jako akt deklaratoryjny rodzi skutki *ex tunc*, czyli z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem jest prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności¹⁵.

Jeśli organ kontroli nadzorczej nie dopatrył się nieprawidłowości, a faktycznie one występują, to istnieje możliwość zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w drodze sądowoadministracyjnej. Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego, a więc w szczególności uchwałę w sprawie planu miejscowego. Kontrola sądowa zmierza wówczas do zbadania legalności zaskarżonego aktu i sprawowana jest na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym przesłankami są: (1) istotne naruszenie zasad sporządzania planu, (2) istotne naruszenie trybu sporządzania planu, (3) naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu. Rozstrzygnięcie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały dotyczącej planu miejscowego jest wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wskazanej w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Takie rozstrzygnięcie wywołuje skutek z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Uchwała jest zatem prawnie bezskuteczna i nieważna od chwili jej podjęcia.

Aby skutecznie zaskarżyć uchwałę w sprawie planu miejscowego stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g., podmiot wnoszący skargę musi wykazać, że uchwała narusza przysługujące mu interes prawny lub uprawnienie. Pojęcie interesu prawnego można scharakteryzować jako interes konkretny, tzn. związany z daną sytuacją faktyczną podmiotu, który się z nim legitymuje, oraz interes oparty na obowiązującej normie prawnej¹⁶, którą da się wyodrębnić i do końca ustalić¹⁷. Taki interes

¹⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 9 XII 2003 r., sygn. akt P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100.

¹⁶ Zob. T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 464.

¹⁷ J. Zimmermann, *Koncepcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Gospodarka. Administracja. Samorząd. Księga jubileuszowa prof. Teresy Rabskiej*, pod red. H. Olszewskiego, B. Popowskiej, Poznań 1997, s. 609.

prawny wiąże się z możliwością naruszenia sfery prawnej podmiotu, któremu w związku z tym faktem należy zapewnić ochronę prawną, przejawiającą się najczęściej w prawie do udziału w postępowaniu lub w jakichkolwiek innych czynnościach umożliwiających zaskarżenie aktów lub czynności. W szerokim ujęciu interes prawny to nic innego jak obiektywny stan występującego ryzyka naruszenia sfery prawnej stanowiący przesłankę do uzyskania ochrony prawnej¹⁸.

Skarżący powinien dowieść, że w następstwie podjęcia uchwały dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został naruszony jego własny, indywidualny interes oraz wykazać, że uchwała powoduje ograniczenie lub pozbawienie uprawnień wynikających z przysługującego mu prawa. Naruszony interes winien być bezpośredni, realny i aktualny¹⁹. Związek pomiędzy sytuacją prawną skarżącego a daną uchwałą musi zatem istnieć w momencie wniesienia skargi i jednocześnie powodować skutek w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych uprawnień lub nałożenia na niego obowiązków. Wydaje się, że już sam fakt podjęcia uchwały może rodzić przekonanie o naruszeniu interesu prawnego, gdyż uchwalenie planu miejscowego i jego wejście w życie powodują określone skutki dotyczące uprawnień różnych podmiotów, a także naruszenie tych praw.

W tym miejscu podkreślić należy, że nie budzi wątpliwości możliwość skarżenia uchwał naruszających interesy osób posiadających prawo do gruntów położonych na terenach objętych planem. W praktyce może dojść do sytuacji, kiedy negatywne konsekwencje uchwalenia lub zmiany planu miejscowego mogą dotknąć także osoby posiadające prawa do nieruchomości znajdujących się poza obszarem obowiązywania planu. Orzecznictwo sądowoadministracyjne w tym zakresie nie jest jednolite. Według wcześniejszego stanowiska, gdy skarżący kwestionuje zmianę przeznaczenia działki, której nie jest właścicielem ani też nie ma do niej innych praw, to jego interes prawny nie zostaje naruszony²⁰. Natomiast zgodnie z aktualną linią orzecniczą okoliczność, iż nieruchomość skarżącego położona jest poza obszarem objętym przedmiotowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a więc skarżący nie dysponuje tytułem prawnym do nieruchomości objętej

¹⁸ J. Jaworski, *Ochrona właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym*, Warszawa 2019, s. 33.

¹⁹ Zob. A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79.

²⁰ Wyrok NSA z 3 IX 2004 r., sygn. akt OSK 476/04, LEX nr 141458.

planem, nie przesądza o tym, że interes prawny skarżącego nie może być naruszony²¹. Wszystko zależy od tego, jak bardzo zapisy planu miejscowego oddziałują na pobliskie grunty. Za każdym razem wymagać to będzie analizy, czy ustalony w danym planie miejscowym sposób zagospodarowania określonego terenu skutkuje równocześnie pogorszeniem warunków korzystania z sąsiednich działek. Podstawą interesu prawnego w tym przypadku mogą być regulacje prawa sąsiedzkiego, w szczególności art. 144 kodeksu cywilnego²² dotyczący immisji²³. Zgodnie z art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Jeśli zatem właściciel nieruchomości w ramach wykonywania swojego prawa podejmuje czynności, które zakłócają korzystanie z pobliskich terenów ponad przeciętną miarę, wówczas właścicielowi nieruchomości służy roszczenie mające na celu ochronę jego prawa własności. Warto zauważyć, że kryteria przeciętnej miary, do której nawiązuje przepis art. 144 k.c., należy definiować m.in. w oparciu o normy administracyjnoprawne, w szczególności wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Istnieje więc bezpośredni związek między postanowieniami planu miejscowego dla nieruchomości a sytuacją prawną właścicieli sąsiednich nieruchomości. Związek ten polega na tym, że rozstrzygnięcia planu miejscowego wpływają na zakres praw właścicieli pobliskich gruntów nieobjętych planem miejscowym. Niniejszą zależność można scharakteryzować następująco: im więcej może właściciel nieruchomości, tym więcej musi znosić właściciel nieruchomości sąsiedniej. Dlatego każdorazowo konieczna jest analiza, czy przyjęty w uchwalonym planie zagospodarowania przestrzennego sposób zagospodarowania oznaczonego terenu powoduje pogorszenie warunków korzystania z nieruchomości sąsiednich²⁴.

Nadto interes właściciela pobliskiej nieruchomości chroniony jest także przepisem art. 140 k.c., kształtującym wykonywanie prawa

²¹ Postanowienie NSA z 20 III 2019 r., sygn. akt II OSK 507/19, LEX nr 2705368.

²² Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm.), dalej „k.c.”.

²³ Zob. wyrok NSA z 5 XI 2014 r., sygn. akt II OSK 974/13, LEX nr 2015999; wyrok NSA z 2 XII 2010 r., sygn. akt II OSK 1940/10, LEX nr 1613307; wyrok NSA z 3 XI 2010 r., sygn. akt II OSK 1780/10, LEX nr 746792; wyrok NSA z 1 IX 2009 r., sygn. akt II OSK 900/09, LEX nr 597946.

²⁴ Wyrok NSA z 14 XII 2016 r., sygn. akt II OSK 743/15, LEX nr 2260857.

własności, oraz art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., zgodnie z którym każdy ma prawo w granicach określonych ustawą do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Na tej podstawie można uznać, że jeśli nieruchomości leżą w sąsiedztwie, a postanowienia planu miejscowego przewidują rozległe możliwości dla właściciela jednej z nich w zakresie wykonywania prawa własności, to zazwyczaj ustalenia planu miejscowego dla jednej nieruchomości naruszać będą interes prawny właściciela innych, pobliskich terenów. Tym samym ustalenia planu miejscowego mają oczywisty wpływ na stosunki sąsiedzkie²⁵. Właściciel nieruchomości nieobjętej planem miejscowym, ale znajdującej się w bliskim sąsiedztwie, ma zatem prawo kwestionować postanowienia takiego planu, jeśli planowana zabudowa będzie się wiązać z uciążliwościami dla jego nieruchomości.

2. Naruszenie zasady proporcjonalności

Kreowanie polityki przestrzennej na szczeblu gminy poprzez miejscowy plan często wymaga rozstrzygania konfliktów między interesem indywidualnym a interesem gminy bądź między sprzecznymi ze sobą interesami indywidualnymi poszczególnych mieszkańców. Z tego względu ustalenie przeznaczenia nieruchomości, niezależnie od rozwiązań przewidzianych w prawie pozytywnym, stanowi naturalną płaszczyznę ścierania się interesów jednostki, wspólnot lokalnych i interesu ogólnopolskiego²⁶. Mając na uwadze, że regulacje prawne z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego są oparte na równowadze interesu prywatnego oraz interesu publicznego, należy uznać, że mają względem siebie taką samą wagę, a relacja między nimi, jak słusznie zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny²⁷, opiera się na równowadze, nie zaś na dominacji jednego interesu nad drugim²⁸. Równowaga między interesem publicznym a interesem indywidualnym wywiera istotny wpływ na proces ważenia tych interesów, ponieważ

²⁵ Wyrok NSA z 5 II 2013 r., sygn. akt II OSK 2479/12, LEX nr 1358506.

²⁶ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2024, s. 15.

²⁷ Uchwała NSA z 29 XI 2009 r., sygn. akt II OPS 1/10, ONSAiWSA 2013, nr 2, poz. 20.

²⁸ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 8.

w planowaniu przestrzennym należy poszukiwać takiego rozwiązania, które pomija jednocześnie rozwiązania przewidujące automatyczny prymat jednego z interesów²⁹. Jak zauważył Sąd Najwyższy, „[w] państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli”³⁰. Z powyższego orzeczenia wynika, że chociaż celem planowania przestrzennego jest realizowanie potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, to konsekwencją istoty demokratycznego państwa prawa jest obowiązek wyważenia tych interesów. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym nakazuje się w procesie planistycznym brać pod uwagę wszystkie interesy zgłaszane przez podmioty prywatne i publiczne, a także dokonywać ich wzajemnego wyważenia³¹. Równowaga między interesem publicznym a prywatnym powinna uwzględniać takie rozwiązania, które pomijają rozwiązania przewidujące automatyczny prymat jednego z interesów³². Podstawą tego stanowiska jest przekonanie, że interes społeczny nie zyskuje prymatu w odniesieniu do interesu jednostki, co oznacza, iż w procedurze planistycznej władze gminy zobowiązane są do rozważnego wyważenia praw indywidualnych obywateli i interesu społecznego³³. Wynika to zdaniem NSA z podstawowej zasady równości wobec prawa, która stwarza nakaz ważenia wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie, a istota ważenia opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważania. Nakaz wyważania jest naruszony, gdy w ogóle nie doszło do

²⁹ J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 177.

³⁰ Wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 18 XI 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181.

³¹ Z. Niewiadomski, *Kształtowanie się orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 372.

³² J. Stelmasiak, op. cit., s. 177.

³³ I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 101.

wyważenia, gdyż w procesie wyważenia nie zostały włączone wszystkie wymagające wyważenia interesy³⁴.

W poszukiwaniu kompromisu pomiędzy interesami podmiotów występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego pomocnym narzędziem jest zapewnienie udziału społecznego, szczególnie w gminach, gdzie interes publiczny ma często bardzo konkretny wymiar, a jego realizacja powinna uwzględnić interes partykularny. Przesłanką włączenia elementów partycypacyjnych w planowanie przestrzenne jest uwzględnienie wszystkich grup społecznych. Planowanie przestrzenne jako obszar respektowania interesu publicznego nie może odbywać się poza kontrolą społeczną. Udział społeczeństwa w procedurach planistycznych jest konieczny z punktu widzenia realizacji interesu społecznego, którego zabezpieczenie przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów prywatnych jest wartością pożądaną w tym z natury konfliktogennym obszarze. Formami konsultacji społecznych wymienionymi w art. 8i ust. 1 u.p.z.p. są: (1) zbieranie uwag, (2) spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, (3) spotkania plenerowe lub spacer studyjny, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego, (4) ankiety lub geoankiety, (5) wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta. Przed rozpoczęciem konsultacji społecznych sporządza się wykaz wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem. Następnie z przebiegu konsultacji społecznych opracowuje się raport zawierający w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji³⁵. Propozycja rozpatrzenia wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego i uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego³⁶. Brak tego niewątpliwie skutecznego instrumentu proceduralnego powoduje, że rola udziału społecznego sprowadza się do uczestniczenia w procesie planistycznym, bez możliwości realnego oddziaływania na kształt przyszłego dokumentu³⁷. Należy przypomnieć, że interes

³⁴ Wyrok NSA z 19 VI 2008 r., sygn. akt II OSK 437/08, LEX nr 490102.

³⁵ Zob. art. 8k ust. 1–2 u.p.z.p.

³⁶ Zob. art. 8l u.p.z.p.

³⁷ M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, w: *Przestrzeń i nieruchomości...*, s. 92–93.

właściciela nieruchomości był lepiej chroniony, gdy pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.³⁸ w grę wchodziła możliwość zaskarżania uchwał w sprawie odrzucenia zarzutu do sądu administracyjnego, zanim jeszcze plan został ostatecznie uchwalony³⁹. Dlatego pierwotnym narzędziem ważenia interesów winny być przepisy prawa. Przyjąć należy, że podstawą wyważenia interesów będzie ocena, jaki ciężar gatunkowy mają kolidujące ze sobą interesy⁴⁰. Obowiązek rozważnego wyważenia interesów indywidualnych i interesu gminy występujących w planowaniu przestrzennym powiązany jest z nakazem rzetelnego i wszechstronnego wyjaśnienia i rozważenia okoliczności sprawy i wydania rozstrzygnięcia w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym⁴¹. Organy gminy powinny dołożyć należytej staranności do znalezienia optymalnego kompromisu między interesem publicznym a interesem indywidualnym⁴². Ocena, który interes w danym stanie faktycznym uzyska pierwszeństwo, powinna być dokonywana *ad casum*, z zastosowaniem ogólnych metod wykładni i klauzul generalnych⁴³. Przyznanie prymatu jednemu interesowi nad drugim wymaga każdorazowo porównania wartości chronionych, które w efekcie wprowadzonego planu miejscowego mają ulec ograniczeniu. Skutkiem wyważenia interesu publicznego i indywidualnego jest przyznanie pierwszeństwa temu interesowi, który w efekcie przeprowadzonego procesu zasługuje na realizację⁴⁴. Jednak proces wyważenia interesu publicznego i interesu indywidualnego nie może oznaczać tylko zestawienia ze sobą dwóch interesów i przyjęcia, że w danym przypadku jeden uzyskuje prymat nad drugim. Byłoby to zbyt uproszczenie, dlatego obowiązek ważenia interesów powinien uwzględniać także aspekty racjonalności działań gminy, a także

³⁸ Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994 Nr 89, poz. 415).

³⁹ Przepisy Ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1130 ze zm.) wyeliminowały możliwość skarżenia poszczególnych rozstrzygnięć organów administracji w procesie planowania przestrzennego.

⁴⁰ A. Kość, *Relacja prawna i wartości w społeczeństwie otwartym*, w: *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, pod red. I. Boguckiej, Z. Tobora, Kraków 2003, s. 146.

⁴¹ Wyrok NSA z 20 IX 2017 r., sygn. akt II OSK 2304/16, LEX nr 2412713.

⁴² Wyrok NSA z 8 IV 2009 r., sygn. akt II OSK 1468/08, LEX nr 490933.

⁴³ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 177–179.

⁴⁴ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 286.

proporcjonalności ingerencji w interes indywidualny urzeczywistniony w prawie własności nieruchomości⁴⁵. Jak zauważył TK, właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego jest gwarancją zachowania proporcjonalności ograniczenia praw jednostki w celu realizacji interesu publicznego⁴⁶. Zaakcentowany wymóg proporcjonalności oznacza obowiązek ważenia dwóch interesów, których pełna realizacja jest niemożliwa. Ograniczenie interesu indywidualnego w planowaniu przestrzennym, które najczęściej występuje pod postacią prawa własności nieruchomości⁴⁷, powinno nastąpić w pewnej proporcji do ochrony interesu publicznego występującego w danej sprawie, co oznacza np. konieczność rozważenia przez organy gminy innych wariantów przyjętej koncepcji w planie miejscowym⁴⁸. Podkreślenia wymaga fakt, że ważenie interesów występujących w planowaniu przestrzennym występuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gdyż dochodzi do uwzględnienia interesów prywatnych, ujętych jako interesy osób zamieszkujących, a także do realizacji przez organy gminy interesu publicznego o charakterze lokalnym, który jest powiązany z interesem publicznym o zasięgu ogólnopolskim⁴⁹. W dodatku nie tylko plan miejscowy, ale także sama procedura uchwalenia mogą być uznane za swoiste forum osiągania kompromisu w przypadku kolizji między interesem indywidualnym a interesem publicznym⁵⁰.

Treść planu miejscowego wkracza niejednokrotnie w sferę praw rzeczowych właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, a także uprawnień innych podmiotów zainteresowanych określonym przeznaczeniem terenu. Ocena konieczności wprowadzanych ograniczeń prawa własności w perspektywie planu miejscowego musi uwzględniać zasady konstytucyjne, w szczególności wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵¹, zawierającego zasadę proporcjonalności, która oznacza, że ingerencja w sferę prawa własności musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których

⁴⁵ Wyrok NSA z 28 X 2016 r., sygn. akt II OSK 165/15, LEX nr 2169042.

⁴⁶ Wyrok TK z 20 IV 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, OTK-A, 2011, nr 3, poz. 26.

⁴⁷ Zob. A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 256.

⁴⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z 28 II 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 42/08, LEX nr 483139.

⁴⁹ J. Stelmasiak, op. cit., s. 243.

⁵⁰ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 45.

⁵¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP”.

wprowadza się określone ograniczenia⁵². Inaczej ujmując, zasada ta nakazuje, aby wszelkie ingerencje były racjonalnie wyważone⁵³.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw (w tym wypadku z prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości) mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne m.in. dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Powyższa regulacja konstytucyjna w sposób samodzielny i pełny statuuje zasadę proporcjonalności, a użycie przez ustrojodawcę zwrotu *konieczność* zawiera w sobie postulat zarówno niezbędności, jak i przydatności oraz proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń⁵⁴. Chociaż zasada proporcjonalności nie została jednoznacznie zdefiniowana, to jednak przyjmuje się, że stanowi ją adresowana do organów publicznych dyrektywa, zgodnie z którą organy te, czyniąc użytek z przyznanych kompetencji, nie powinny ustanawiać nadmiernych ograniczeń w korzystaniu przez jednostkę z podstawowych praw i wolności⁵⁵. Zasada proporcjonalności obejmuje więc wymóg doboru środków skutecznych, czyli rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów. Organy władzy publicznej powinny wybierać metody niezbędne, nastawione na ochronę określonych wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych narzędzi. Spośród dostępnych środków powinny być stosowane te najmniej uciążliwe dla jednostki. Nadto ograniczenie danego prawa musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia⁵⁶.

W przypadku kolizji przyznanie prymatu interesowi publicznemu nad interesem indywidualnym skutkuje koniecznością porównania wartości chronionych z tymi, które z powodu ustanowionej regulacji mają ulec ograniczeniu. Innymi słowy, uczynienie jednego z interesów nadrzędnym nakłada na twórców planu miejscowego obowiązek

⁵² 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.

⁵³ D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 62–63.

⁵⁴ Wyrok TK z 11 V 1999 r., sygn. akt K13/98, OTK 1999, nr 4, poz. 74.

⁵⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 23 V 2011 r., sygn. akt III SA/Wa 2482/10, LEX nr 995055.

⁵⁶ Wyrok NSA z 27 I 2015 r., sygn. akt II OSK 1540/13, LEX nr 1655740.

szczegółowego uzasadnienia takiej decyzji⁵⁷. Jednakże, jak pokazuje praktyka, wymóg ten nie zawsze jest przestrzegany, dlatego w wielu sytuacjach podnoszony jest zarzut naruszenia zasady proporcjonalności, który w konsekwencji przyczynia się do eliminacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z obrotu prawnego.

3. Naruszenie zasady równości

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może różnicować sytuację właściciela nieruchomości z sytuacją innych właścicieli lub użytkowników wieczystych innych gruntów objętych tym planem miejscowym. Będzie to bez wątpienia powodować konieczność postawienia zarzutu nierówności wobec prawa, a więc naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, przy uchwalaniu planu miejscowego. Przepis ten stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii)⁵⁸. Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących⁵⁹. Prawodawca nie może w sposób dowolny określać kręgu osób uprawnionych, przyznając konkretne uprawnienia bądź przywileje, winien czynić to w stosunku do wszystkich podmiotów charakteryzujących się daną cechą wspólną albo zrezygnować z ich stosowania w stosunku do wszystkich podmiotów w ramach danej klasy⁶⁰. W prawie administracyjnym zasada równości w stosunku do planu miejscowego oznacza, że organy administracji publicznej, stanowiąc prawo, powinny dbać o jednakowe traktowanie adresatów, jeżeli pozostają oni w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej⁶¹.

Z nierównością adresatów planu miejscowego będziemy mieli do czynienia przykładowo wówczas, gdy wszystkie parametry zagospodarowania dwóch sąsiadujących terenów objętych planem miejscowym

⁵⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 26 I 2015 r., sygn. akt II SA/GI 1211/14, LEX nr 1623415.

⁵⁸ Wyrok TK z 16 II 1999 r., sygn. akt SK 11/98, OTK 1999, nr 2, poz. 22.

⁵⁹ Wyrok TK z 24 II 1999 r., sygn. akt SK 4/98, OTK 1999, nr 2, poz. 24.

⁶⁰ R. Raszewska-Skałeczka, *Równość w prawie administracyjnym – teoria i rzeczywistość z obszaru prawa oświatowego*, w: *Równość w prawie administracyjnym*, pod red. J. Korczaka, P. Lisowskiego, Warszawa 2018, s. 258.

⁶¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 125.

są takie same, zarówno co do intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej, jak też wymagań związanych ze strefą potencjalnego oddziaływania uciążliwego, a mimo to w stosunku do tych terenów przewidziano zupełnie inne przeznaczenie. Dla pierwszego terenu przewidziano jedynie cele usługowe, a na drugim terenie może znajdować się oprócz celów usługowych również zabudowa mieszkaniowa. A zatem właściciel władający drugim gruntem znajdzie się w znacznie lepszej sytuacji niż właściciel pierwszej nieruchomości, który jest niejako ograniczony określonym profilem działalności. Ten przejaw nierówności wobec prawa będzie powodować, że organ administracyjny nie będzie miał podstawy do wydania pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego, byłoby to bowiem sprzeczne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Dopiero odpowiednia zmiana planu miejscowego lub jego uchylenie we właściwej części doprowadzą do możliwości wykorzystania pierwszej nieruchomości na inny cel niż związany z usługami. Bez takiej zmiany planu miejscowego właściciel takiej nieruchomości nie może zmienić sposobu korzystania z własnego gruntu, a nawet zbyć go na rzecz dowolnej osoby. Potencjalny nabywca takiej nieruchomości musi być podmiotem, który zdecyduje się kontynuować dotychczasową działalność albo rozpocząć inną, jednak nadal mieszczącą się w sferze usług. Jest to sytuacja, która niewątpliwie powoduje rzeczywiste ograniczenie możliwości władania i rozporządzania nieruchomością, zwłaszcza mając na uwadze większą swobodę właściciela sąsiedniej nieruchomości objętej planem miejscowym. Należy zauważyć, że skoro ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności gruntu przez władze publiczne, to każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowych ograniczeń wykonywania prawa własności musi być adekwatnie szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione⁶². Odstępstwa od zasady jednakowego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach⁶³. Każde wprowadzone różnicowanie musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony⁶⁴. Jednakże nie stanowi dyskryminacji różnicowanie podmiotów wykazujących tę samą cechę istotną, gdy odmienne traktowanie wynika z uzasadnionych konstytucyjnie celów. Należy zauważyć, że zasady sprawiedliwości wymagają,

⁶² Wyrok WSA w Szczecinie z 25 V 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 218/16, LEX nr 2098473.

⁶³ Zob. wyrok TK z 3 IX 1996 r., sygn. akt K 10/96, OTK 1996, nr 4, poz. 33.

⁶⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 23 X 2024 r., sygn. II SA/Kr 1221/23, LEX nr 3785422.

aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w adekwatnej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej, jako adresatów danych norm prawnych⁶⁵.

Powyższa przesłanka naruszenia w planie miejscowym równości właścicieli nieruchomości znajduje potwierdzenie w orzecnictwie sądowoadministracyjnym wskazującym, że przekroczenie przysługującego gminie władztwa planistycznego poprzez niezgodne z zasadą równości i zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności nieruchomości stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego⁶⁶.

4. Naruszenie zgodności planu miejscowego z planem ogólnym

W wyniku nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁷ zreformowano system planowania przestrzennego. W miejsce studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wprowadzono plan ogólny, który powinien zostać w każdej gminie uchwalony do końca 2025 r. Zaniechanie tego obowiązku skutkować będzie brakiem możliwości (po roku 2025) uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁶⁸. Zmienione przepisy prawa wzmocniły wymóg zgodności planu miejscowego już nie ze studium, ale z planem ogólnym. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego. Przepis taki ma charakter celowy i nakierowany jest na zwiększenie stopnia związania ustaleniami przyjętego wcześniej planu ogólnego. Ma to istotne znaczenie, zwłaszcza jeśli porówna się wcześniej obowiązujące przepisy, które mówiły, że uchwalenie planu miejscowego powinno zostać poprzedzone stwierdzeniem, czy plan miejscowy nie narusza ustaleń aktu planistycznego o charakterze ogólnym. W świetle orzecnictwa sądowego użyty zwrot „nie narusza” oznaczał, że pomiędzy studium a treścią planu miejscowego nie musi zachodzić pełna zgodność – wystarczy, aby nie było sprzeczności pomiędzy tymi

⁶⁵ Wyrok NSA z 23 III 2021 r., sygn. akt I GSK 1024/18, LEX nr 3168016.

⁶⁶ Wyrok NSA z 3 VII 2014 r., sygn. akt II OSK 240/13, LEX nr 1519315.

⁶⁷ Ustawa z dnia 7 VII 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 1688).

⁶⁸ M. Nowak, J. Dziedzic-Bukowska, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – analiza najnowszych zmian*, Warszawa 2024, s. 13.

ustaleniami⁶⁹. Wprowadzona przez ustawodawcę zmiana w tym zakresie oznacza w praktyce znacznie silniejsze związanie organów przygotowujących czy uchwalających plan miejscowy względem zapisów planu ogólnego, niż było to dotychczas względem zapisów studium⁷⁰.

Uchwalenie planu miejscowego ma charakter aktu złożonego proceduralnie i w jego toku organ stanowiący gminy podejmuje określone i ściśle uporządkowane czynności. W ramach przyjętej chronologii rada gminy dokonuje autointerpretacji uchwalonego wcześniej przez siebie planu ogólnego w zakresie oceny projektu planu miejscowego i zgodności z nim⁷¹. W relacji do planu miejscowego plan ogólny przedstawia się jako akt prawa miejscowego zawierający najważniejsze ustalenia planistyczne, będąc jednocześnie wyrazem polityki przestrzennej gminy określonej w strategii rozwoju gminy lub w strategii rozwoju ponadlokalnego. W świetle art. 20 ust. 1 u.p.z.p. zasadą planowania przestrzennego jest wymóg zgodności miejscowego planu z ustaleniami planu ogólnego⁷². Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym przeznaczenie terenu jest niezgodne z planem ogólnym, jest istotnym naruszeniem tejże zasady⁷³. Jak wynika z art. 28 u.p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Związanie ustaleniami planu ogólnego przy sporządzaniu planu miejscowego polega zatem na

⁶⁹ Wyrok NSA z 13 I 2021 r., sygn. akt II OSK 2066/19, LEX nr 3266225.

⁷⁰ P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023, s. 58–59.

⁷¹ Zgodnie z art. 20 ust. 3 u.p.z.p., zgodność planu miejscowego z planem ogólnym obejmuje ustalenie w planie miejscowym:

1) przeznaczenia terenu zgodnego z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej teren;

2) sposobu zagospodarowania i zabudowy terenów w zakresie:

– minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszego niż minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określony dla strefy planistycznej obejmującej teren, a w przypadku terenu położonego w obszarze zabudowy śródmiejskiej – nie mniejszego niż 2/3 minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określonego dla strefy planistycznej obejmującej teren;

– maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy nie większej niż maksymalna intensywność zabudowy określona dla strefy planistycznej obejmującej teren,

– maksymalnego udziału powierzchni zabudowy nie większego niż maksymalny udział powierzchni zabudowy określony dla strefy planistycznej obejmującej teren.

⁷² Zob. wyrok NSA z 7 V 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08, LEX nr 497581.

⁷³ Zob. wyrok NSA z 20 IX 2016 r., sygn. akt II OSK 1331/16, LEX nr 2167506.

formułowaniu zawartości tego planu w sposób uwzględniający ustalenia określone w planie ogólnym i wręcz wynikający z nich. Ustalenia planu miejscowego muszą więc zawierać się w znaczeniowym zakresie kierunków określonych w planie miejscowym⁷⁴. Z art. 13a ust. 5 u.p.z.p. wynika, że plan ogólny obejmujący strefy planistyczne, gminne standardy urbanistyczne oraz obszary zabudowy śródmiejskiej uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ustawowy warunek zachowania zgodności ustaleń planu miejscowego z planem ogólnym stanowi zatem ustawową zasadę sporządzania planu miejscowego, dlatego jej naruszenie będzie skutkowało nieważnością planu miejscowego w całości lub w części. Brak takiej zgodności niewątpliwie będzie stanowić przyczynę unieważnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Warto zauważyć, że istniejące orzecznictwo w sprawie zgodności planu miejscowego z aktem planistycznym o nazwie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dość wyraźnie podkreśla znaczenie ich zgodności w kontekście stwierdzenia ważności uchwalenia planu miejscowego. Dlatego wypracowane do tej pory orzecznictwo sądowoadministracyjne, chociaż w innym stanie prawnym, nadal może pełnić funkcję argumentacyjną i wyjaśniającą. Według orzecznictwa sądowego uwzględniającego poprzedni stan prawny przykładem niezgodności może być chociażby wskazanie w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu innego obszaru niż wynikający z ogólnego aktu planistycznego⁷⁵ czy też zaniechanie określenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy wbrew wymogom studium⁷⁶ lub też ustalenie w planie dla danego terenu przeznaczenia odbiegającego od przewidzianego w studium⁷⁷.

Plan ogólny jako akt generalny, obejmujący swoim zakresem całą powierzchnię gminy, dzieląc je na strefy, wyznacza ramy działania organu planistycznego, uniemożliwiając mu dowolne kształtowanie w planie miejscowym przestrzeni w sposób sprzeczny z własnymi ustaleniami poczynionymi w planie ogólnym. Plan ten z uwagi na charakter ogólny nie jest przenoszony wprost do planu miejscowego, jednak nie oznacza to możliwości swobodnego przesuwania granic wyznaczonych w planie

⁷⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 25 I 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 719/10, LEX nr 954068.

⁷⁵ Wyrok NSA z 15 III 2010 r., sygn. akt II OSK 1493/09, LEX nr 597310.

⁷⁶ Wyrok NSA z 14 VI 2017 r., sygn. akt II OSK 684/17, LEX nr 2330054.

⁷⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 17 V 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 327/10, LEX nr 674220.

ogólnym między poszczególnymi obszarami o odmiennym przeznaczeniu i tym samym zmiany sposobu zagospodarowania przestrzeni w zapisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ten sposób byłby kreowany odmienny sposób zagospodarowania przestrzeni w zapisach planu miejscowego w stosunku do postanowień planu ogólnego, którego wiążący dla organów planistycznych ogólny charakter stałby się wówczas iluzoryczny. Skutkiem wskazania w planie ogólnym stref planistycznych, gminnych standardów urbanistycznych, obszarów uzupełnienia zabudowy i obszarów zabudowy śródmiejskiej jest konieczność ich uwzględnienia przy sporządzaniu planu miejscowego. Poszczególne tereny gminy mogą mieć zatem określone przeznaczenie w planie miejscowym wyłącznie wtedy, jeśli wcześniej przewidziano je w określonych strefach planistycznych ujętych w planie ogólnym.

Podsumowanie

Na gruncie planowania przestrzennego ochrona interesu właściciela nieruchomości przed nadużyciem władzy ze strony organów administracji publicznej jest zabezpieczona przez system prawnych gwarancji. Wśród tych gwarancji kluczową rolę odgrywają konstytucyjne mechanizmy ochrony własności na czele z zasadą proporcjonalności stanowiącą element zasady ważenia interesów, jak również zasada równości wobec prawa. Na straży tych zasad stoi system nadzoru i sądowej kontroli prawotwórczych aktów organów gminy. Warto zauważyć, że na gruncie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego żadnemu z interesów – publicznemu i indywidualnemu nie można przyznać absolutnego prymatu. Z orzecznictwa sądowego wynika, że wszelkie rozstrzygnięcia planistyczne, które ograniczają właściciela w sposobie korzystania z nieruchomości, nie tylko muszą być dokonywane z uwzględnieniem obowiązujących przepisów, lecz także w sytuacjach konfliktowych muszą poszukiwać kompromisu między interesem publicznym a indywidualnym interesem właściciela nieruchomości⁷⁸. Dlatego tak istotny jest element ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego zawarty

⁷⁸ Wyrok NSA z 3 X 2006 r., sygn. akt II OSK 196/06, LEX nr 289275; wyrok WSA w Warszawie z 15 IV 2004 r., sygn. akt IV SA 4645/03, LEX nr 729769; wyrok WSA w Łodzi z 16 V 2008 r., sygn. akt II SA/Łd 995/07, LEX nr 499864.

w zasadzie proporcjonalności, który pozostaje jednym z fundamentów systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Administracyjnoprawne kształtowanie sytuacji prawnej właściciela wskutek uchwalenia aktu prawa miejscowego może powodować ograniczenia, które mogą okazać się bardziej dotkliwe niż incydentalne wkraczanie w sferę cudzej własności w ramach stosunków prywatnoprawnych. Z tego względu miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawny wyznaczający zakres możliwego sposobu zagospodarowania nieruchomości i w konsekwencji ograniczający prawo własności powinien szanować podstawowe zasady konstytucyjne, w tym zasadę proporcjonalności oraz zasadę równości wobec prawa. Oprócz tych konstytucyjnych zasad równie istotną na płaszczyźnie systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego jest zasada zgodności planu miejscowego z planem ogólnym. W przeciwieństwie do studium ustawodawca wprost wskazał w art. 13a ust. 7 u.p.z.p., że plan ogólny stanowi akt prawa miejscowego. Jako instrument planistyczny wyznacza przede wszystkim politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub w strategii rozwoju ponadlokalnego, dokonuje ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz znajdujących się na obszarze gminy terenów i stref wymienionych w art. 13b pkt 3 u.p.z.p. Dane ujęte w planie ogólnym bezwzględnie będą wiązać lokalne organy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stąd też, nie negując kompetencji jednostki samorządu terytorialnego do prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie, należy podkreślić, że wyrażana w planie miejscowym swoboda kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju zawsze będzie musiała pozostawać w zgodności z planem ogólnym. Naruszenie tej reguły będzie stanowiło podstawę do unieważnienia planu miejscowego zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., także w przypadku ponownej kontroli planu miejscowego, gdy wcześniej był jedynie kontrolowany w innym zakresie.

Wskazane w niniejszym artykule przesłanki naruszenia planu miejscowego pokazują, według jakich ogólnych zasad powinien być sporządzany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ich naruszenie musi zostać uznane za istotne, albowiem mogą prowadzić do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Naruszenie zasad konstytucyjnych, w tym zasady proporcjonalności i zasady równości wobec prawa, a także z perspektywy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego – zasady zgodności

planu miejscowego z planem ogólnym, przy sporządzaniu planu miejscowego będzie w ostateczności prowadzić do uznania ich jako wady kwalifikowane, które w następstwie działań organu nadzoru i kontroli sądu administracyjnego będą skutkować wyeliminowaniem z obrotu prawnego tego planu jako efekt stwierdzenia jego nieważności.

BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2024.
- Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 462–476.
- Błażewski M., *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Wrocław 2024.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Daniel P., Kafar D., Pawlik K., *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.
- Jaworski J., *Ochrona właściciela nieruchomości sąsiedniej w procesie planistycznym i budowlanym*, Warszawa 2019.
- Jarzyński P., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, w: *Inwestycje budowlane w praktyce*, pod red. P. Jarzyńskiego, Warszawa 2022, s. 79–134.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4, s. 59–68.
- Kość A., *Relacja prawna i wartości w społeczeństwie otwartym*, w: *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, pod red. I. Boguckiej, Z. Tobor, Kraków 2003, s. 135–147.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Masternak-Kubiak M., *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. 313–326.
- Niewiadomski Z., *Kształtowanie się orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 356–373.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.
- Nowak M., Dziedzic-Bukowska J., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – analiza najnowszych zmian*, Warszawa 2024.
- Ostrowska A., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązkiwania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020.

- Raszewska-Skałeczka R., *Równość w prawie administracyjnym – teoria i rzeczywistość z obszaru prawa oświatowego*, w: *Równość w prawie administracyjnym*, pod red. J. Korczaka, P. Lisowskiego, Warszawa 2018, s. 245–293.
- Sachanbińska-Dobrzyńska O., *Brak sprzeczności planu miejscowego ze studium jako jedna z zasad sporządzania planu miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 4, s. 45–59.
- Sosnowski P., *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011.
- Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
- Woźniak M., *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, w: *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 75–99.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zachariasz I., *Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 100–117.
- Zimmermann J., *Koncepcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Gospodarka. Administracja. Samorząd. Księga jubileuszowa prof. Teresy Rabskiej*, pod red. H. Olszewskiego, B. Popowskiej, Poznań 1997, s. 602–635.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.