

DIANA TRZCIŃSKA

ORCID: 0000-0003-1439-7240

Uniwersytet Gdański

diana.trzcinska@prawo.ug.edu.pl

Konsekwencje sprzeczności przeznaczenia terenu w planie miejscowym ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z perspektywy inwestora — rozważania ogólne

Abstrakt: Artykuł podejmuje problematykę skutków stwierdzenia nieważności planu miejscowego ze względu na jego sprzeczność ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz ich wpływu na sytuację inwestora realizującego zamierzenie inwestycyjne zgodne z wyeliminowanym z obrotu prawnego planem.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, plan miejscowy, przestrzeń, inwestor.

Jak stanowi art. 28 ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ (dalej: u.p.z.p.), istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wskazana regulacja, przewidująca prawne konsekwencje stwierdzenia takich wadliwości uchwał — szczególnie aktu prawa miejscowego ustanowionego przez organ gminy — znajduje uzasadnienie w art. 171 ust. 1 Konstytucji RP², który przewiduje, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. W ustawach ustrojowych adresowanych do poszczególnych jednostek samorządowych ustawodaw-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 473 ze zm.).

ca przesądza z kolei, że uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego (rady gminy) sprzeczna z prawem jest nieważna (art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym³).

Z perspektywy przywołanych przepisów istotne jest więc określenie relacji między art. 91 ust. 1 u.s.g., dotyczącym uchwał rad gmin, a art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który dotyczy uchwał rad gminy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. W doktrynie i judykaturze w odpowiedzi na to zagadnienie wskazuje się, że „art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 91 ust. 1 u.s.g.”⁴. Analiza treści art. 28 ust. 1 u.p.z.p. prowadzi bowiem do wniosku, że objęte nim przypadki uzasadniające stwierdzenie nieważności w stosunku do art. 91 ust. 1 u.s.g. są zakreślone bardziej szczegółowo, a w konsekwencji katalog tych sytuacji jest węższy. Co więcej, w ramach wykładni art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 91 ust. 1 u.s.g. należy wziąć pod uwagę treść art. 91 ust. 4 u.s.g., z którego wynika, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do określenia, iż uchwałę (lub zarządzenie) wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy musi mieć charakter istotny. W przeciwnym razie ustawodawca przewiduje sankcję w postaci wskazania wydania uchwały z naruszeniem prawa.

Nie każda sprzeczność z prawem o charakterze istotnym będzie przy tym wyczerpywać przesłanki stwierdzenia nieważności wynikające z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przepis ten kreuje bowiem autonomiczne przesłanki stwierdzenia nieważności aktów planowania przestrzennego w postaci: 1. istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego; 2. istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także 3. naruszenia właściwości organów w tym zakresie (bez wskazania jego charakteru jako istotnego), których istnienie wyłącza zastosowanie art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. W literaturze zwraca się uwagę na zasadność takiej relacji pomiędzy tymi przepisami, albowiem

przyjęcie stanowiska, że art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wyłącza stosowanie art. 91 ust. 1 u.s.g. w stosunku do planu miejscowego i studium, uzasadnia racjonalność prawodawcy, gdyż art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje szerszy katalog naruszeń prawa. Ustanowienie przepisu węższego zakresowo jako swoistego uzupełnienia art. 91 ust. 1 u.s.g. nie miałyby racjonalnego uzasadnienia. Skoro bowiem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie uzupełnia katalogu kategorii naruszeń prawa, które zawierają się w klauzuli sprzeczności z prawem wyrażonej w art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 u.s.g., to przyjęcie poglądu innego niż taki, że jest on *lex specialis* w stosunku do art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 u.s.g. nie miałyby uzasadnienia⁵.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.; dalej: u.s.g. Por. M. Wincenciak, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, LEX/el., art. 28.

⁴ M. Wincenciak, *op. cit.*, z powołaniem na wskazane tam orzecznictwo: wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 listopada 2012 roku, sygn. II SA/Ke 588/12, LEX nr 1240869; wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2008 roku, sygn. II SA/Kr 377/08, LEX nr 499859.

⁵ *Ibidem*. Odmiennie I. Zachariasz, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 215–216.

Wskazuje się jednocześnie, że wystarczające dla stwierdzenia nieważności jest wykazanie jednego z naruszeń określonych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Każda z wymienionych w nim przesłanek ma charakter samodzielny i stanowi zupełnie odrębną podstawę mogącą uzasadniać stwierdzenie nieważności uchwały ze sfery planowania przestrzennego⁶.

Jeśli chodzi o jedną z tych przesłanek, to znaczy dotyczącą naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustawodawca przewidział, że tylko istotne naruszenie procedury uchwalenia planu może skutkować stwierdzeniem jego nieważności. Pojęcie trybu sporządzenia planu odnosi się do trybu postępowania związanego z podejmowaniem uchwały w przedmiocie planu, a więc do sekwencji czynności, jakie organ podejmuje w celu doprowadzenia do podjęcia uchwały, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na uchwaleniu planu (por. art. 14 ust. 1 oraz art. 17 u.p.z.p.). W doktrynie wskazuje się, że „istotne naruszenie trybu postępowania prowadzi do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, jakie zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego”⁷.

Odrębną przesłanką stwierdzenia nieważności aktu planistycznego jest naruszenie właściwości organów w związku z podejmowaniem analizowanej uchwały, co dotyczy nie tylko uchwalenia samego planu, lecz także właściwości organów współdziałających w procedurze planistycznej (por. art. 17 pkt 6 u.p.z.p.). W tym przypadku każde naruszenie właściwości, nie tylko rzeczowej, ale i miejscowej, skutkuje stwierdzeniem nieważności całego planu.

Kolejna przesłanka nawiązująca do tytułowego zagadnienia związana jest z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium lub planu miejscowego. W doktrynie i judykaturze wskazuje się, że „pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej”⁸. Jako jeden z podstawowych przykładów naruszenia zasad sporządzania planu lub studium dotychczas zaliczono w judykaturze „przyjęcie w planie miejscowym postanowień w zakresie zabudowy niezgodnych z postanowieniami studium”⁹.

Natomiast jeśli chodzi o sam charakter sankcji w postaci stwierdzenia nieważności uchwały, podnieść należy, że w doktrynie prawa pojęcie nieważności odnoszone jest do przypadków „szczególnie dotkliwego naruszenia prawa, którego skutki są różnie określane i rozumiane w odniesieniu do rozmaitych gałęzi

⁶ M. Wincenciak, *op. cit.*

⁷ Por. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 263 n.

⁸ Por. M. Wincenciak, *op. cit.*, art. 28 z powołaniem na wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 roku, sygn. II OSK 1778/08, LEX nr 574411, nt 1.

⁹ *Ibidem*. Por. też powołany tam wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 roku, sygn. II SA/Wr 610/10, LEX nr 755659.

prawa”¹⁰. Przyjmuje się jednocześnie, że nieważność aktu prawa miejscowego następuje ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*). W takim przypadku konieczny jest jednak akt stwierdzający nieważność uchwały dotkniętej tak istotnym naruszeniem. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego takim aktem jest orzeczenie sądu administracyjnego uwzględniające skargę indywidualną lub organu nadzoru na uchwałę jednostki samorządu terytorialnego bądź też rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody¹¹. Stwierdzenie nieważności planu miejscowego na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ma więc charakter deklaratoryjny i niweczy skutki jego postanowień „od samego początku”.

Odnosząc się do relacji między planem miejscowym a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studium), należy wskazać, co wynika z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, który uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (por. art. 20 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p.). Z kolei zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: „studium”). „Studium” sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy (ust. 3 art. 9). Jak przesądza ustawodawca w art. 9 ust. 4 i 5 u.p.z.p., ustalenia „studium” są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, mimo że nie jest to akt prawa miejscowego. Powołane przepisy wymieniają najistotniejsze akty prawne ze sfery gminnego planowania przestrzennego, a także nakreślają relacje zachodzące między nimi. Wynika z nich, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako akt polityki przestrzennej w gminie, uchwalany jest dla całego jej obszaru i musi poprzedzać uchwalenie planu miejscowego. Jednocześnie w odniesieniu do planu ustawa nie formułuje obowiązku, by obejmował on cały obszar gminy. W sensie formalnoprawnym „studium” jest podejmowane w formie uchwały rady gminy, jednak nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Jest to więc akt o charakterze wewnętrznie obowiązującym, jednak — co istotne — jego ustalenia wiążą radę gminy przy ustalaniu planu miejscowego, który nie może naruszać ustaleń studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a i b u.p.z.p. w studium określa się w szczególności: 1. uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę: a) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu

¹⁰ J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997, s. 34, cyt. za: T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, art. 28.

¹¹ T. Bąkowski, [w:] *idem, Ustawa o planowaniu...*, art. 28.

krajobrazowego, b) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy. Z kolei w planie miejscowym, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., określa się obowiązkowo między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W obu aktach zatem organ gminy przesądza o przeznaczeniu terenu. Ustalenia w tym zakresie powinny być wobec tego zbieżne. Tymczasem, jak wskazano wcześniej, w sytuacji podjęcia przez radę gminy planu miejscowego, którego postanowienia naruszają przepisy studium, na przykład w zakresie określenia przeznaczenia terenu, mamy do czynienia z istotnym naruszeniem zasad sporządzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., którego źródłem jest naruszenie opisanych już relacji pomiędzy tymi dwoma aktami planistycznymi, zakorzenionych w szczególności w treści art. 20 ust. 1 u.p.z.p., oraz pozostałych przywołanych przepisów¹².

Najprostszą w praktyce sytuacją niezgodności ustaleń studium z planem w omawianym zakresie jest wskazanie w studium terenu jako wyłączonego spod zabudowy, zaś w planie — przeznaczenie go pod zabudowę kubaturową (mieszkaniami czy usługową). Innym przypadkiem niezgodności może być przeznaczenie w planie terenu określonego w studium jako predysponowanego do realizacji funkcji mieszkaniowej pod funkcję usługową.

Nie budzi większych wątpliwości, że inwestorzy planujący realizację różnego rodzaju przedsięwzięć związanych z wprowadzaniem zmian w przestrzeni muszą dostosowywać swoje zamierzenia inwestycyjne do obowiązujących przepisów prawa, a więc niewątpliwie do planu miejscowego uchwalonego dla terenu inwestycji. Istotny wpływ na kształt inwestycji ma bowiem określenie przeznaczenia terenu inwestycji w planie miejscowym, ponieważ determinuje ono dopuszczalność inwestycji co do samej zasady. Gdy plan wyklucza zabudowę, na danym terenie nie można będzie zrealizować żadnej inwestycji związanej z postawieniem obiektów budowlanych. Ta sytuacja jest klarowna dla uczestników obrotu prawnego, gdyż — jak już wskazano — muszą oni badać zgodność swoich zamierzeń budowlanych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Mniej klarowna dla potencjalnych inwestorów jest natomiast sytuacja, gdy w zakresie przeznaczenia terenu objętego planem zachodzi niezgodność uchwalonego planu ze studium. Realizacja inwestycji sprzecznej ze studium (a nie z planem) może się okazać niemożliwa ze względu na wynikającą z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. sankcję nieważności, której skutki — w razie stwierdzenia nieważności planu przez sąd lub organ nadzoru — następują *ex tunc*.

¹² Więcej na temat charakteru prawnego planu miejscowego oraz studium zob. D. Trzczińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.

Planując realizację inwestycji, inwestor musi więc zbadać jej zgodność ze wszystkimi przepisami prawa reglamentującymi proces budowlany, na co wskazuje art. 35 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane¹³ (dalej: p.b.). Jak bowiem wynika z tego przepisu, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o projekcie zagospodarowania działki lub terenu oraz projekcie architektoniczno-budowlanym organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego przede wszystkim z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku nieopracowania planu miejscowego. Inwestor nie uzyska zatem pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy zaplanowana przez niego inwestycja okaże się sprzeczna z planem miejscowym. Organ architektoniczno-budowlany, w ramach analizy wniosku inwestora o wydanie pozwolenia na budowę, stosownie do przywołanego art. 35 ust. 1 p.b., nie bada zgodności planu ze studium, które nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Sprzeczność inwestycji ze studium w zakresie przeznaczenia terenu nie stanowi więc przesłanki odmowy wydania pozwolenia na budowę i zatwierdzenia projektu budowlanego. Jeśli zaś plan miejscowy zostanie usunięty z obrotu prawnego z uwagi na sprzeczność z postanowieniami studium, wydane pozwolenie na budowę może zostać wzruszone. Nie jest przy tym obowiązkiem inwestora badanie zgodności planu ze studium, gdyż należy to do podstawowych obowiązków organu gminy uchwalającego plan (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Zaistnienie jednak owej sprzeczności pomiędzy omawianymi aktami prawnymi, skutkujące stwierdzeniem nieważności planu, może mieć wpływ na sytuację prawną inwestora w związku z realizacją przez niego inwestycji, na którą uzyskał pozwolenie na budowę. Przykładem może być położenie inwestora, który uzyskał pozwolenie na budowę, dotyczące na przykład budynku usługowego, oparte na planie akceptującym ten rodzaj zabudowy w terenie, a którego nieważność stwierdzono ze względu na niezgodność z postanowieniami studium przewidującymi w miejscu inwestycji tereny zielone.

W orzecznictwie sądów administracyjnych można w tym zakresie wskazać dwa poglądy. Pierwszy z nich zakłada konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego pozwolenia na budowę wydanego na podstawie unieważnionego planu. Podnosi się, że na skutek unieważnienia planu decyzje o pozwoleniu na budowę obciążone są wadą polegającą na braku podstawy prawnej do ich wydania. Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności tych rozstrzygnięć w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.¹⁴ Pogląd ten wydaje się zbyt rygorystyczny dla inwestora i pewności obrotu prawnego, co zostało uwzględnione w bardziej elastycznej linii orzeczniczej. Według drugiego stanowiska w judykaturze, które należy wyróżnić,

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.

¹⁴ Por. np. wyrok NSA z dnia 25 maja 2012 roku, sygn. II OSK 400/11, LEX nr 1403277.

stwierdzenie nieważności planu miejscowego nie stanowi automatycznej podstawy stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej na jego podstawie. Konieczne jest wówczas ustalenie związku, jaki występuje między przyczyną stwierdzenia nieważności planu miejscowego a ewentualną przyczyną nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę. Dla przykładu w ewentualnych postępowaniach w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniach na budowę na terenach, co do których stwierdzono nieważność zaskarżonego planu z powodu braku linii zabudowy, trzeba ocenić, jakie znaczenie dla ważności tych decyzji miało to, że zostały one wydane na podstawie planu miejscowego, w którym dla niektórych terenów nie wyznaczono linii zabudowy¹⁵.

Podsumowując, należy podkreślić, że w przypadku stwierdzenia nieważności planu, na podstawie którego inwestor uzyskał pozwolenie na budowę, uaktualnia się prawna możliwość wzruszenia tego pozwolenia w postępowaniu nadzwyczajnym w przedmiocie stwierdzenia nieważności. Jak już bowiem wskazano, wydanie pozwolenia na budowę jest uzależnione od stwierdzenia zgodności planowanej zabudowy z przepisami z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, to jest bądź z planem (jeśli obowiązuje), bądź z decyzją o warunkach zabudowy (w wypadku jego braku). Stwierdzenie nieważności planu, będącego skutkiem sprzeczności przeznaczenia terenu w planie z przeznaczeniem wynikającym ze studium, sprawia — o czym była wcześniej mowa — że plan nie obowiązywał w dacie wydawania pozwolenia na budowę. Zamierzenie budowlane inwestora będzie więc musiało podlegać ocenie z perspektywy zgodności z przepisami planowania i zagospodarowania przestrzennego, której wynik pozytywny przełoży się na możliwość realizacji inwestycji i odmowę stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę. Jednak stwierdzenie sprzeczności inwestycji z wskazanymi przepisami może doprowadzić do stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę i kolejnego postępowania — tym razem toczącego się przed organami nadzoru budowlanego. Jego przedmiotem będzie doprowadzenie inwestycji do zgodności z przepisami prawa, zwłaszcza planowania i zagospodarowania przestrzennego. Brak prawnej możliwości doprowadzenia inwestycji do tej zgodności będzie natomiast skutkowało rozbiórką obiektu budowlanego (jeśli został wybudowany) lub niemożliwością kontynuowania budowy (jeśli jest w trakcie).

Bibliografia

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
Borkowski J., *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź-Zielona Góra 1997.
Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

¹⁵ Por. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2016 roku, sygn. II OSK 294/15, LEX nr 2190764.

- Trzcińska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.
- Wincenciak M., [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, LEX/el.
- Zachariasz I., [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013.

Consequences of a Contradiction between the Purpose of the Land in the Local Spatial Development Plan and in the Study of Spatial Development Conditions and Directions from the Investor's Perspective: General Remarks

Summary

The article analyzes the consequences of a declaration of the invalidity of a local spatial development plan based on its contradiction with the study of spatial development conditions and directions, as well as their influence on the situation of the investor operating according to a spatial plan that had been erased from the legal system.

Keywords: spatial planning, local spatial development plan, space, investor.