

Bartosz Majchrzak<sup>1</sup>

## **Dopuszczalność kontroli konstytucyjności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez sądy administracyjne**

DOI: 10.5604/01.3001.0014.3518

### **Streszczenie**

Niniejszy artykuł odnosi się do jednego z kryteriów kontroli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którym jest zgodność tego aktu z Konstytucją RP. W tym zakresie w szczególności wskazano na wątpliwości związane z odpowiedzią na pytanie, czy powyższe kryterium oceny może być stosowane przez sądy administracyjne. Niepozbawione racji jest bowiem stanowisko, że kontrolę konstytucyjności prawa w Polsce sprawuje wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. Na tym tle podjęto próbę sformułowania dodatkowych argumentów wspierających tezę, według której to jednak sądy administracyjne mają kompetencję do weryfikacji planów miejscowych pod względem ich zgodności z ustawą zasadniczą.

**Słowa kluczowe:** miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, sąd administracyjny, kryteria kontroli planu miejscowego, zasady sporządzania planu miejscowego, konstytucyjność planu miejscowego, skutki wyroku sądu administracyjnego

### **Admissibility of the constitutional control of local spatial development plans by administrative courts**

#### **Abstract**

This article refers to one of the criteria for controlling the local spatial development plan, which is its compliance with the Polish Constitution. In this regard, in particular, there were identified doubts regarding the answer to the question whether the above mentioned criterion may be applied by administrative courts. There are sensible reasons of thesis that controlling of constitutionality of law in Poland is exercised exclusively by the Constitutional Tribunal. On this background, an attempt was made to formulate additional arguments supporting the statement according to which, however, administrative courts have the competence to verify local plans in terms of their compliance with the Constitution.

**Keywords:** local spatial development plan, administrative court, criteria for controlling the local plan, rules for preparing a local plan, constitutionality of the local plan, effects of an administrative court judgment

---

<sup>1</sup> Dr hab. nauk prawnych, prof. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji. ORCID: 0000-0001-5336-6717.

## 1. Uwagi wstępne

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: „plan miejscowy”) stanowi – co najmniej *de iure* – najważniejszy instrument gospodarowania przestrzenią przez gminy. Jednocześnie bardzo często ustalenia w nim zawarte wywołują kontrowersje, zwłaszcza wśród właścicieli nieruchomości usytuowanych w granicach objętych danym planem miejscowym, ale także wśród podmiotów dysponujących innymi prawami do takich nieruchomości (tj. użytkowanie wieczyste, ograniczone prawo rzeczowe czy stosunek zobowiązaniowy). Stąd też problematyka kontroli prawidłowości wskazanych aktów prawnych należy do tych, które powinny mieć stałe miejsce w dyskursie doktrynalnym. Próbując nawiązać do dyskusji w tym zakresie, niniejsze opracowanie ma na celu ustosunkowanie się do kwestii, która tylko *prima facie* wydaje się nie wywoływać większych wątpliwości interpretacyjnych. Mowa tutaj o odniesieniu się do pytania, czy sądy administracyjne są umocowane do weryfikacji planów miejscowych z punktu widzenia kryterium ich zgodności z przepisami Konstytucji RP<sup>2</sup>. Odpowiedź na nie wymaga posłużenia się metodą dogmatycznoprawnej analizy odnośnych przepisów, uzupełnioną techniką badawczą w postaci sięgnięcia do dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego oraz literatury przedmiotu.

Na wstępie warto przypomnieć zasadnicze ustalenia dotyczące istoty i charakteru prawnego planu miejscowego, jako że mają one wpływ na wyznaczenie zakresu podmiotowego organów władzy publicznej uprawnionych do kontroli tego aktu. Tym samym determinują w istocie powstanie sporu o kognicję co do oceny konstytucyjności jego wskazań.

W świetle art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup> plan miejscowy określa przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu. Co do zasady jest on uchwalany przez radę gminy (wyjątek w tym zakresie wprowadza art. 12 ust. 3 u.p.z.p.). Jednocześnie art. 14 ust. 8 u.p.z.p. *expressis verbis* przypisuje temu planowi przymiot aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, ustawodawca – usuwając niejako wątpliwości rodzące się na tle natury prawnej omawianego aktu<sup>4</sup> – rozstrzyga jednoznacznie,

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.).

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 293; dalej: „u.p.z.p.”.

<sup>4</sup> Szerzej zob. np. P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2007, s. 87 i nast.; B. Majchrzak[w:] A. Syryt, B. Majchrzak, *W kwestii dopuszczalności kontroli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 82 i nast.

że plan miejscowy musi być postrzegany w kategoriach aktu normatywnego o powszechnej mocy obowiązującej, regulującego sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (por. art. 6 ust. 1 u.p.z.p.) usytuowanej na terenie działania organu uchwalającego dany plan.

Powyższe elementy dookreślające plan miejscowy w sposób oczywisty sytuują go w zakresie przedmiotowym kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne (por. art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>5</sup>). Ponadto, co szczególnie istotne z punktu widzenia celu niniejszego opracowania, nie wyłączają możliwości poddania jego ustaleń weryfikacji Trybunału Konstytucyjnego (jako „aktu normatywnego”, o którym stanowi art. 79 ust. 1 czy art. 193 Konstytucji RP, a zatem w trybie skargi konstytucyjnej oraz pytań prawnych sądów<sup>6</sup>).

## 2. Podstawy prawne kontroli planu miejscowego przez sąd administracyjny

Kognicję sądów administracyjnych wyznacza w sposób ogólny art. 3 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z pkt 5 tego przepisu kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez wskazane sądy obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej jednak należy podkreślić, że podstawy zaskarżenia planu miejscowego (jak i innych aktów prawa miejscowego organów gminy) wynikają, na zasadzie *lex specialis*, z odpowiednich przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>. Ustawa ta we wspomnianym zakresie nie utraciła bowiem mocy obowiązującej w związku z wejściem w życie p.p.s.a. (zgodnie z regułą *lex posterior generalis non derogat legi priori specialis*). Tym samym art. 3 § 2 pkt 5 (a także pkt 6) p.p.s.a. można pominąć przy ustalaniu przedmiotu postępowania sądownoadministracyjnego w kontekście aktów organów jednostki samorządu terytorialnego (tutaj gminy)<sup>8</sup>.

Sytuacje, w których plan miejscowy może podlegać zaskarżeniu do sądu

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325; dalej: „p.p.s.a.”.

<sup>6</sup> O wątpliwościach w tym kontekście zob. np. K. Królikowska, *Właściwość Trybunału Konstytucyjnego do kontroli aktów prawa miejscowego w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej* [w:] J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, LEX/el., *passim*; A. Syryt [w:] A. Syryt, B. Majchrzak, *W kwestii dopuszczalności...*, *op. cit.*, s. 77 i nast.

<sup>7</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713; dalej: „u.s.g.”.

<sup>8</sup> T. Woś, uwaga 72. do art. 3 [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2016, LEX/el.

administracyjnego, wynikają z art. 93 ust. 1 i art. 101 ust. 1 u.s.g. W pierwszym wypadku ze skargą występuje organ nadzoru (wojewoda), który nie stwierdził nieważności uchwały rady gminy w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu tej uchwały, zgodnie z wymogami art. 90 u.s.g. Z kolei art. 101 ust. 1 u.s.g. przewiduje sądowoadministracyjną *actio popularis* każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą o planie miejscowym. Dodatkowo warto zauważyć, że wspomniany akt planistyczny będzie podlegał kontroli sądu administracyjnego także wówczas, gdy gmina zwróci się ze skargą na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały o planie miejscowym (zob. art. 98 ust. 1 i 3 u.s.g.). Jak bowiem przyjmuje się w judykaturze, „[r]ozpoznając skargę na akt nadzoru stwierdzający nieważność uchwały organu stanowiącego gminy, Sąd zobowiązany jest badać zwłaszcza treść samej uchwały, rozstrzygając między innymi to, czy stwierdzenie nieważności zostało podjęte zgodnie z przepisem ustanawiającym kryteria tego stwierdzenia. Przedmiotem oceny Sądu musi być więc również ustalenie, czy rzeczywiście uchwała w sposób istotny narusza prawo, a jak się podkreśla w orzecznictwie, działanie Sądu winno mieć charakter dwustopniowy: najpierw obejmuje badanie zgodności z prawem samej uchwały, potem badanie zgodności z prawem rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego jej nieważność”<sup>9</sup>.

Kryteria kontroli planu miejscowego sprawowanej przez sąd administracyjny precyzuje art. 28 ust. 1 u.p.z.p.<sup>10</sup> Wśród nich przepis wymienia: istotne naruszenie zasad sporządzania planu (tzw. przesłanka materialna), istotne naruszenie trybu sporządzania oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie (tzw. przesłanki formalnoprawne). Biorąc pod uwagę przedmiot niniejszego opracowania, szczególne znaczenie ma kryterium obejmujące „zasady sporządzania planu miejscowego”. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą pojęcie to należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętymi w nim ustaleniami, a także standardami dokumentacji planistycznej<sup>11</sup>. Jednocześnie sądy administracyjne stoją na stanowisku, że w granicach wskazanej przesłanki materialnoprawnej „rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europej-

---

<sup>9</sup> Wyrok NSA z 12 grudnia 2018 r., II OSK 2720/18; tak też wyrok NSA z 26 marca 2019 r., II OSK 3758/18; oba opublikowane w CBOSA.

<sup>10</sup> Zob. np. wyroki NSA z: 14 marca 2018 r., II OSK 1981/16; 14 marca 2018 r., II OSK 353/17; 4 lipca 2018 r., II OSK 1933/16; wszystkie opublikowane w CBOSA.

<sup>11</sup> Zob. np. wyroki NSA z: 21 czerwca 2017 r., II OSK 631/17; 14 listopada 2017 r., II OSK 2119/17; 20 listopada 2018 r., II OSK 2828/16; wszystkie opublikowane w CBOSA.

skiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych”<sup>12</sup>. W ten sposób sądy uznają swoją kognicję do kontroli konstytucyjności planu miejscowego, co znajduje potwierdzenie również w poglądach wyrażanych w doktrynie prawa<sup>13</sup>. Przy czym praktyka orzecznicza dowodzi, że wśród wzorców oceny konstytucyjności planów miejscowych stosowanych w ramach postępowania sądownoadministracyjnego występują w szczególności następujące przepisy ustawy zasadniczej: art. 2 (i wywodzone z niego zasady poprawnej legislacji)<sup>14</sup>, art. 22<sup>15</sup>, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3<sup>16</sup> oraz art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2<sup>17</sup>.

### 3. Sygnalizacja wątpliwości interpretacyjnych dotyczących umocowania sądów administracyjnych do kontroli konstytucyjności planu miejscowego

Mimo dominowania w judykaturze sądów administracyjnych powyższej wykładni przepisów u.s.g. i u.p.z.p. warto zauważyć, że analiza unormowań Konstytucji RP może prowadzić do wniosku o błędnej linii orzeczniczej tych sądów w omawianym zakresie. Na gruncie ustawy zasadniczej dopuszczalna jest bowiem obrona tezy, iż to Trybunał Konstytucyjny dysponuje wyłączną kompetencją do oceny zgodności planów miejscowych z Konstytucją RP.

Przed wszystkim art. 184 ustawy zasadniczej rozumiany ściśle ustanawia kognicję sądów administracyjnych do kontroli działalności administracji publicznej, która to kontrola – zgodnie ze zdaniem drugim tego przepisu – „obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami [podkreśl. autora] uchwał organów samorządu terytorialnego”. Na tym tle R. Hauser i A. Kabat wskazali (w stanie prawnym, kiedy sądownictwo administracyjne funkcjonowało jako jednoinstancyjne): „Naczelny Sąd Administracyjny orzeka tylko o zgodności wymienionych aktów z ustawami. Natomiast sąd ten nie ocenia konstytucyjności owych aktów.

<sup>12</sup> Zob. np. wyroki NSA z: 16 grudnia 2014 r., II OSK 1258/13; 17 marca 2015 r., II OSK 1950/13; 9 października 2019 r., II OSK 2808/17; wszystkie opublikowane w CBOSA.

<sup>13</sup> I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2, s. 86; A. Chorążewska, J. Jagoda, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10, s. 53.

<sup>14</sup> Np. wyrok NSA z 5 czerwca 2012 r., II OSK 706/12; wyrok WSA w Poznaniu z 8 maja 2014 r., II SA/Po 140/14; oba opublikowane w CBOSA.

<sup>15</sup> Np. wyrok WSA w Łodzi z 8 września 2015 r., II SA/Łd 264/15, CBOSA.

<sup>16</sup> Np. wyrok NSA z 14 listopada 2019 r., II OSK 3269/17; wyroki WSA: w Gdańsku z 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07; w Białymstoku z 16 kwietnia 2009 r., II SA/Bk 804/08; wszystkie opublikowane w CBOSA.

<sup>17</sup> Np. wyrok WSA w Gdańsku z 30 grudnia 2013 r., II SA/Gd 755/13, CBOSA.

Objęcie zatem aktów organów lokalnych właściwością rzeczową Trybunału Konstytucyjnego w ramach procedury pytań prawnych stworzyło prawną podstawę do poddania wymienionych aktów kontroli także co do ich zgodności z [K]onstytucją [RP]<sup>18</sup>.

Nawiązując do powyższego stanowiska doktryny, wypada też przypomnieć, że art. 193 Konstytucji RP (według którego „[k]ażdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”) bywa interpretowany jako nakładający obowiązek skorzystania z instytucji pytania prawnego w każdym wypadku przekonania sądu o niezgodności lub wątpliwości co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP. Wynika to stąd, iż wyłącznie Trybunał jest konstytucyjnie wyraźnie umocowany do rozstrzygania tego typu wątpliwości. Tylko temu organowi ustawa zasadnicza *expressis verbis* przyznaje upoważnienie do orzekania o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, a przecież kompetencji (tutaj – na rzecz innych organów) nie można domniemywać. Tym samym art. 193 ustawy zasadniczej należy traktować jako ustanawiający kompetencję sądu, z której powinien korzystać, jeżeli wystąpią określone warunki, tj. „wątpliwość konstytucyjna”<sup>19</sup>.

W kontekście tak zarysowanych (wydaje się dość zasadniczych) wątpliwości należy jednak opowiedzieć się za dopuszczalnością oceny przez sąd administracyjny zgodności z Konstytucją RP planu miejscowego, wyłączając w tym zakresie kognicję trybunalską. Tym samym wypada wzmocnić argumentację na rzecz tej tezy prezentowanej w judykaturze sądowoadministracyjnej. Jednocześnie będzie to zmierzało do wyeliminowania ewentualnych zarzutów o łamanie przez sądy administracyjne obowiązku prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawowych.

---

<sup>18</sup> R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 29; podobnie D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 380; zob. też K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 133; odmiennie np. K. Królikowska, *Właściwość sądów administracyjnych do oceny konstytucyjności aktów prawa miejscowego*, pkt 4: *Zakres kontroli legalności aktu prawa miejscowego przez sąd administracyjny* [w:] J. Królikowski, J. Podkowiak, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, LEX/el.

<sup>19</sup> Por. B. Nita, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9, s. 41–46; J. Trzciniński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3, s. 38–39; J. Wegner, *O stosowaniu Konstytucji przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 4, s. 59; wyrok SN z 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, LEX nr 1940564; wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., P 6/02, OTK ZU nr 7A/2002, poz. 91, cz. V, pkt 5.

#### 4. Uzasadnienie kognicji sądu administracyjnego do kontroli konstytucyjności planu miejscowego

Ważna bariera przeciwko możliwości oceny konstytucyjności planu miejscowego przez sądy administracyjne wydaje się wynikać z art. 184 zdanie drugie Konstytucji RP (który stanowi o orzekaniu przez te sądy o zgodności z „ustawami” uchwał organów samorządu terytorialnego). Na tle tego przepisu wymaga przypomnienia to, że wykładnia literalna (ścista) i wnioskowanie *a contrario* na gruncie ustawy zasadniczej są bardzo ryzykowne<sup>20</sup>. Wskazana regulacja nie powinna podlegać interpretacji zgodnie ze wskazanymi regułami, przede wszystkim z tego powodu, iż podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego jest ochrona praw podmiotowych jednostki oraz zasady praworządności<sup>21</sup>. Wobec tego art. 184 zdanie drugie Konstytucji RP musi być oceniany także w kategoriach gwarancji konstytucyjnego prawa do sądu, ochrony własności i innych praw majątkowych, swobody działalności gospodarczej oraz poszanowania rządów prawa, a przez to winien być traktowany jako określający tylko pewne ramy (minimum) regulacji, niewykluczający maksymalistycznego podejścia do katalogu wzorców kontroli uchwał jednostek samorządu terytorialnego przez ustawodawcę zwykłego (*in dubio pro libertate*). To maksymalistyczne podejście wymaga dopuszczenia innych niż ustawa kryteriów oceny, w postaci przede wszystkim Konstytucji RP, ale też ratyfikowanych umów międzynarodowych czy prawa stanowionego przez organizację międzynarodową. Tylko wówczas zasada prawa do sądu, poszanowania własności i innych praw majątkowych, swobody działalności gospodarczej oraz praworządności zyskają odpowiednio szeroki wymiar, a wykładnia art. 184 zdanie drugie Konstytucji RP będzie spójna systemowo z innymi normami i zasadami wynikającymi z ustawy zasadniczej (w tym z zasadą bezpośredniego jej stosowania przez sądy – zob. art. 8 ust. 2 Konstytucji RP). Innymi słowy, dopuszczenie weryfikacji przez sądy administracyjne zgodności z Konstytucją RP planów miejscowych znajduje uzasadnienie w szczególności w konsekwencjach wyływających z istoty zasad prawa, które podlegają realizowaniu przez te sądy. Konsekwencją bowiem ustanowienia określonej normy zasadą jest jej optymalizacyjny charakter, jako nakazu urzeczywistniania danego stanu rzeczy (np.ostęp-

<sup>20</sup> Por. S. Wronkowska, *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji* [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 27; M. Pach, *Specyfika wykładni konstytucji w konstytucyjnym państwie prawa na przykładzie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak (red.), *Prawo i polityka w sferze publicznej. Perspektywa wewnętrzna*, Wrocław 2017, s. 21 i nast.

<sup>21</sup> Por. B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fudnowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 15–22.

ności sądu, poszanowania własności czy praworządności) w maksymalnym możliwym stopniu<sup>22</sup>.

W kontekście tych założeń należy interpretować pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” występujące w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W orzecznictwie sądów administracyjnych są one rozumiane w szczególności jako „wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń”<sup>23</sup>. Do katalogu takich wartości nawiązuje m.in. art. 1 ust. 2 i 3 u.p.z.p., który przez to powinien być zaliczany do unormowań ustanawiających powyższe zasady sporządzania planu miejscowego. Według tego pierwszego przepisu „[w] planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: [...] wymagania ochrony środowiska [...], wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej [...], wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami [...], prawo własności [...], potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa [...]”. Z kolei art. 1 ust. 3 u.p.z.p. stanowi, że przy ustalaniu przeznaczenia terenu lub określaniu potencjalnego sposobu zagospodarowania terenu i korzystania z niego, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Z treści powyższych regulacji wynika dążenie do ochrony wartości mających umocowanie w Konstytucji RP (por. art. 5, art. 6, art. 20, art. 21, art. 22, art. 64, art. 68, art. 69, art. 74 i art. 86) oraz mechanizm ważenia wartości, który na poziomie konstytucyjnym został zapisany w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Tym samym nawet przez pryzmat art. 1 ust. 2 i 3 u.p.z.p. sąd administracyjny weryfikujący poszanowanie „zasad sporządzania planu miejscowego” stosuje odnośne przepisy Konstytucji RP. Oczywiście także niezależnie od odpowiednich unormowań tych przepisów ustawowych organy władzy publicznej (w tym wypadku organy uchwalające plany miejscowe) są obowiązane przestrzegać norm ustawy zasadniczej<sup>24</sup>.

Potrzeba oceny konstytucyjności planu miejscowego w ramach procedury sądownoadministracyjnej jest też następstwem praktyki orzeczniczej Trybunału

---

<sup>22</sup> Por. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 101.

<sup>23</sup> Zob. np. wyroki NSA z: 28 czerwca 2019 r., I OSK 2941/17; 28 czerwca 2019 r., I OSK 4282/18; 12 kwietnia 2017 r., II OSK 2106/15; 16 lutego 2017 r., II OSK 1430/15; wszystkie opublikowane w CBOSA.

<sup>24</sup> Por. M. Masternak-Kubiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako przedmiot skargi konstytucyjnej* [w:] J. Ciapała, P. Mijał (red.), *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Bałabana*, Warszawa 2017, s. 232–233.



Konstytucyjnego, który – co do zasady – odmawia podjęcia się kontroli tego aktu prawnego. Wyłączenie kognicji sądów administracyjnych w tym zakresie oznaczałoby zatem brak takiej weryfikacji w postępowaniu sądowym w ogóle. Reprezentatywny pogląd w omawianej kwestii zawiera postanowienie pełnego składu sędziów Trybunału z 6 października 2004 r., SK 42/02<sup>25</sup>. W uzasadnieniu polski sąd konstytucyjny zwrócił uwagę, że „miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego realizują na danym terenie przepisy związane z ochroną przyrody, ochroną środowiska, ochroną gruntów rolnych, ochroną zabytków, terenami zurbanizowanymi itp. Ustalają linie podziału i linie rozgraniczające dla części przestrzeni o jednorodnym użytkowaniu lub wyodrębniającej się głównej funkcji. Plany muszą być ściśle osadzone w konkretnych stanach faktycznych [...]. Do kognicji Trybunału nie należy jednak kontrola sposobu realizacji przez samorząd terytorialny jego kompetencji w zakresie planowania przestrzennego. To wszystko upoważnia do stwierdzenia, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest szczególnego rodzaju aktem prawa miejscowego, który nie w pełni odpowiada cechom aktów normatywnych określonych w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Trybunał nie ma rozwiązań ustrojowych i związanych z nimi rozwiązań proceduralnych dostosowanych do badania stanów faktycznych, które determinują treść postanowień planu zagospodarowania przestrzennego. Nie jest też upoważniony do dokonywania oceny stosowania prawa (dotyczącego planowania przestrzennego oraz przepisów o ochronie przyrody, środowiska, gruntów rolnych itp.) przez organ gminy ustawowo upoważniony do uchwalania planu. Trybunał – jak była już wyżej mowa – kontroluje tylko konstytucyjność ustaw i rozporządzeń, na podstawie których samorząd terytorialny realizuje swoje kompetencje w zakresie planowania przestrzennego”.

Rozwijając argumentację przedstawioną przez Trybunał, należy zaznaczyć, że dokonanie rzetelnej oceny zgodności z Konstytucją RP konkretnych ustaleń planu miejscowego wymaga wszechstronnej znajomości uwarunkowań lokalnych, której jednak sąd konstytucyjny nie posiada i trudno byłoby mu ją zdobyć. Postanowienia tego planu, kształtujące sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, są wynikiem uwzględnienia wartości wymienionych przykładowo w art. 1 u.p.z.p. na tle konkretnych, bardzo różnorodnych warunków lokalnych występujących w danej gminie. Ustalenia planu miejscowego stanowią konsekwencję kompromisu będącego wypadkową wzięcia pod uwagę interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym.

---

<sup>25</sup> OTK ZU nr 9A/2004, poz. 97.

Dlatego też bardziej predestynowanym do kontroli konstytucyjności wskazanego aktu planistycznego jest wojewódzki sąd administracyjny, którego właściwość miejscowa ogranicza się do części terytorium państwa, co wpływa na zwiększenie stopnia znajomości i możliwości rozpoznania lokalnych determinant. Mają one szczególne znaczenie dla oceny postanowień planu z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; por. także art. 1 ust. 3 u.p.z.p.).

Jednym z podstawowych argumentów zwolenników tezy o wyłączności kognicji Trybunału Konstytucyjnego do oceny aktów normatywnych pod kątem ich zgodności z ustawą zasadniczą jest niebezpieczeństwo rozchwiania pewności prawa. Ma to wynikać stąd, że sąd (powszechny czy administracyjny) samodzielnie kwestionujący konstytucyjność określonego przepisu może jedynie odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie, jednocześnie pozostawiając go w systemie prawnym, a przez to nie zapewniając jego „naprawy”<sup>26</sup>. W odniesieniu do planu miejscowego argument ten jest bezprzedmiotowy, gdyż w tym wypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której akt ten nie jest podstawą orzekania (podlegającą odmowie zastosowania przez sąd w indywidualnej sprawie), ale jego przedmiotem. Co do zasady zatem wskutek zakwestionowania przez sąd administracyjny zgodności z Konstytucją RP planu miejscowego jest on eliminowany z obrotu prawnego *erga omnes* (zob. art. 147 § 1 p.p.s.a.). Wobec tego wyrok sądu wywołuje skutek analogiczny do tego, który wynikałby z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Przy czym orzeczenie sądu o niekonstytucyjności planu miejscowego (stwierdzenie jego nieważności) ma charakter deklaratoryjny i wywiera konsekwencje *ex tunc*, co oznacza przyjęcie fikcji prawnej, że plan ten nigdy nie obowiązywał<sup>27</sup>. Tymczasem wyrok Trybunału stwierdzający niezgodność określonego przepisu z aktem normatywnym wyższego rzędu wywiera skutki prawne utraty mocy obowiązującej od dnia ogłoszenia tego orzeczenia, zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji RP, a więc na przyszłość (*ex nunc*)<sup>28</sup>. Także z tego powodu zasadne jest uznanie kompetencji sądu administracyjnego do kontroli konstytucyjności planu miejscowego. Trudno byłoby bowiem wskazać rzeczowe argumenty przemawiające za tym, żeby naruszenie „zasad sporządzania planu miejscowego” innych niż reguły konstytucyjne prowadziło do eliminowania przepisów planu miejscowego z mocą wsteczną, a naruszenie przepisów Konstytucji RP –

<sup>26</sup> Por. np. B. Niża, *Bezpośrednie stosowanie...*, op. cit., s. 42–43; J. Wegner, *O stosowaniu Konstytucji...*, op. cit., s. 59.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z 7 lutego 2018 r., I OSK 1156/17, CBOSA.

<sup>28</sup> Zob. np. postanowienie TK z 21 marca 2000 r., K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65, cz. II, pkt 3.; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 133.

derogację tego planu ze skutkiem jedynie *ex nunc* (czyli ze skutkiem „słabszym”, mimo iż naruszenie dotyczyło najważniejszego aktu normatywnego). Z taką – wydaje się, nieakceptowalną – sytuacją mielibyśmy do czynienia wówczas, gdyby uznać wyłączną kognicję Trybunału do oceny konstytucyjności zapisów planu miejscowego.

Skupienie kompetencji do pełnej kontroli planu miejscowego w rękach sądów administracyjnych jest uzasadnione również z punktu widzenia sprawnościowych wymogów ekonomiki procesowej. W związku z wystąpieniem przez sąd administracyjny z pytaniem prawnym jest on obowiązany zawiesić postępowanie sądowe (art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a.). Oczekiwanie na odpowiedź Trybunału przez kilkanaście miesięcy (a niekiedy nawet dłużej), w kontekście analogicznych skutków wynikających z samodzielnego rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny kwestii konstytucyjności planu miejscowego oraz większą predestynacją tego sądu do oceny uwarunkowań lokalnych tworzenia planu, wydaje się rozwiązaniem niecelowym i nadmiernie przedłużającym procedurę<sup>29</sup>.

Dla porządku wypada jednak wskazać na pewną wadę przyjęcia interpretacji, że sąd administracyjny dokonuje kontroli zgodności planu miejscowego z Konstytucją RP. Wiąże się ona z niedookreśleniem przez ustawodawcę skutków stwierdzenia przez sąd naruszeń we wspomnianym zakresie, odnoszonych do decyzji administracyjnych podjętych na podstawie danego planu. Art. 147 § 2 p.p.s.a. stanowi jedynie, że rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie aktu prawa miejscowego uznanego za nieważny, podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym. O ile w wypadku wyroku Trybunału Konstytucyjnego art. 151 § 1 pkt 2 w związku z art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>30</sup> jednoznacznie określił skutek niekonstytucyjności planu miejscowego dla decyzji administracyjnej (uchylenie jej w trybie wznowienia postępowania), o tyle przepisy k.p.a. czy u.p.z.p. nie wskazują konsekwencji unieważnienia w trybie sądownoadministracyjnym takiego planu dla decyzji wydanych na jego podstawie (np. pozwoleń budowlanych). Na tym tle w doktrynie i orzecznictwie proponuje się różne rozwiązania, który to stan nie wpływa pozytywnie na pewność stosowania prawa.

Według pierwszego poglądu stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, w oparciu o którą została wydana decyzja administracyjna, stanowi podstawę do unieważnienia tej decyzji na podstawie

<sup>29</sup> Por. R. Hauser, J. Trzcziński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 38–39.

<sup>30</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256; dalej: „k.p.a.”.

art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jako wydanej bez podstawy prawnej<sup>31</sup>. Z kolei zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przede wszystkim przez B. Adamiak pozbawienie mocy prawnej decyzji administracyjnej wydanej na podstawie aktu prawa miejscowego, którego nieważność stwierdził sąd administracyjny, można wiązać jedynie z sankcją wzruszenia tej decyzji w trybie art. 154 i art. 155 k.p.a. (uchylenie lub zmiana, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony)<sup>32</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych stwierdzono zaś w szczególności, że „[u]stawodawca nie przewidział wprost konsekwencji prawnych stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Restrykcyjność sankcji nieważności powoduje, że ma ona zastosowanie tylko w wypadkach ściśle wskazanych przez ustawodawcę i tylko z powodu kardynalnego naruszenia przepisów. Gdyby ustawodawca przewidywał sankcje nieważności dla decyzji wydanych na podstawie przepisów prawa miejscowego, których następnie stwierdzono nieważność, dałby temu wyraz w przepisach prawa. Zauważyć przy tym należy, że nawet w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja, to skutkiem takiego stanu rzeczy jest możliwość żądania »tylko« wznowienia postępowania, a nie stwierdzenie nieważności decyzji (art. 145a k.p.a.) [...]». Stąd ma rację strona wnosząca skargę kasacyjną, że Sąd pierwszej instancji nie miał podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej w zwykłym postępowaniu administracyjnym po stwierdzeniu nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd pierwszej instancji pominął regulację zawartą w art. 147 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którą rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie uchwały lub aktu, o których mowa w § 1 [tj. którego stwierdzono nieważność – przyp. Sądu], podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym. Odesłanie z art. 147 § 2 p.p.s.a. do trybu określonego w postępowaniu administracyjnym oznacza, że tryb taki należy, wobec decyzji wydanej na podstawie unieważnionego planu, ustalić, a następnie zastosować przez przeprowadzenie postępowania wskazanego w przepisach k.p.a. lub ustaw szczególnych”<sup>33</sup>. Jednocześnie Naczelny

<sup>31</sup> Zob. wyrok NSA z 25 maja 2012 r., II OSK 400/11, CBOSA; podobnie M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Gdańsk 2008, s. 274-277; D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 316.

<sup>32</sup> B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9, s. 23; tak też J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanych*, Warszawa 2011, s. 311.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z 27 października 2016 r., II OSK 163/15, CBOSA.

Sąd Administracyjny w wyroku z 10 września 2013 r.<sup>34</sup> (także w kontekście art. 147 § 2 p.p.s.a.) zaznaczył, że „[u]stawodawca nie przewiduje zatem na gruncie procedury administracyjnej bezwzględnej wzruszalności decyzji ostatecznych. Dopuszcza tym samym możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym wadliwych decyzji ostatecznych, które z różnych przyczyn (np. upływ terminu do złożenia wniosku, brak woli legitymowanego podmiotu) nie mogą być wzruszone w trybach nadzwyczajnych. Taką przyczynę stanowi brak ustawowej przesłanki do wznowienia postępowania”.

Powyższe trudności interpretacyjne dotyczące konsekwencji nieważności planu miejscowego nie powinny być jednak wykorzystywane jako argument służący zanegowaniu tezy, że sądy administracyjne są umocowane do oceny konstytucyjności tego planu. Przecież problem niedookreślenia skutków jego nieważności dla decyzji administracyjnych wydanych na jego podstawie dotyczy wszelkich wad tego aktu, a nie tylko tych, które polegają na naruszeniu przepisów ustawy zasadniczej.

## 5. Wnioski

Mimo ugruntowanego poglądu judykatury o dopuszczalności kontroli konstytucyjności planów miejscowych przez sądy administracyjne jego słuszność może budzić uzasadnione wątpliwości w świetle unormowań Konstytucji RP, które to kontrowersje są dodatkowo wspierane stanowiskiem zajmowanym przez niektórych wybitnych przedstawicieli doktryny prawa. Z tych powodów konieczne wydawało się rozwinięcie argumentacji na rzecz określonego kierunku interpretacyjnego dyskusyjnych przepisów. Ich wykładnia systemowa, praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, względy sprawnościowe, określony w ustawie zakres kognicji sądów administracyjnych oraz skutki ich orzeczeń potwierdzają, że te sądy (a nie Trybunał) są prawnie umocowane do weryfikacji zapisów planu miejscowego z punktu widzenia ich zgodności z ustawą zasadniczą.

---

<sup>34</sup> Wyrok NSA z 10 września 2013 r., II OSK 893/12, CBOSA.