UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ

W LUBLINIE

Monika Iżewska

Tytuł

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako źródło prawa powszechnie obowiązującego

Rozprawa doktorska przygotowywana pod kierunkiem naukowym
prof. dr hab. Mariana Zdyba

w Instytucie Nauk Prawnych UMCS

LUBLIN, 2026

Spis treści

Wstęp 4
I. Kształtowanie się ładu przestrzennego w Polsce. Uwagi ogólne. 13
1. Geneza i rozwój planowania przestrzennego w Polsce 13
2. Współczesny system planowania w ujęciu krajowym. Zagadnienia podstawowe. 38
3. Planowanie na szczeblu krajowym. 52
4. Planowanie na szczeblu wojewódzkim. 56
5. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako forma planowania przestrzennego na poziomie gminy i miasta na prawach powiatu. 61
6. Charakter norm planistycznych w wymiarze ponadgminnym (miast na prawach powiatu) 68
II. Istota i charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 76
1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego. 76
2. Dylematy związane ze specyfiką i normatywnością miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego 81
3. Normy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Problem relacji części opisowej i części graficznej 95
4. Podstawowe zasady w prawie zagospodarowania przestrzennego 104
a) Zasada subsydiarności 104
b) Zasada zrównoważonego rozwoju 106
c) Zasada godzenia interesu publicznego i interesu indywidualnego 109
d) Zasada proporcjonalności jako instrument ochrony przed nadmierną ingerencją w sferę prawa własności 113
e) Zasada uwzględniania i przestrzegania różnego rodzaju aktów normatywnych w zakresie między innymi ochrony przyrody, ochrony środowiska, ochrony krajobrazu i rewitalizacji, planowania przestrzennego, prawa budowlanego 115
5. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt stanowienia prawa i akt stosowania prawa 118
6. Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 132

III. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako tzw. samorządowy akt planowania. 145
1. Władztwo planistyczne gminy – jego granice i nadużycie 145
2. Procedura sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 197
3. Nadzór i kontrola nad planowaniem przestrzennym gminy 213
4. Konflikt interesu publicznego i indywidualnego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 246
IV. Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w systemie planowania przestrzennego 274
1. Rola, funkcje i znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 274
2. Zakres i ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 280
3. Skutki prawne uchwalenia lub braku uchwalenia miejscowego planu 288
V. Charakterystyka szczególnych rozwiązań prawnych związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym 321
1. Zarządzenie zastępcze wojewody w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 321
2. Zintegrowany plan inwestycyjny 325
3. Miejscowy plan rewitalizacji i zarządzenie wojewody w sprawie planu miejscowego dla inwestycji o szczególnym znaczeniu 331
4. Problem wywłaszczenia w związku z ograniczeniami prawa własności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego 334
Zakończenie 355
Wykaz literatury 364
Wykaz orzecznictwa 374
Wykaz aktów prawnych 386

Wstęp

Zagadnienia prawne związane z przestrzenią są od wielu lat przedmiotem licznych artykułów naukowych, monografii, opracowań, prac magisterskich czy rozpraw doktorskich i to nie tylko tych z zakresu nauk prawnych. Tak duże zainteresowanie tą tematyką niewątpliwie świadczy o roli jaką przestrzeń odgrywa w życiu społecznym, gospodarczym, kulturowym czy też w ochronie środowiska przyrodniczego. Ze względu na to, że przestrzeń jest dobrem ograniczonym, to głównym problemem ustawodawcy jest stworzenie takich instrumentów prawnych, które będą umożliwiały racjonalne gospodarowanie przestrzenią i prowadzenie prawidłowej polityki przestrzennej. Nie jest to jednak proste zadanie, o czym świadczy chociażby fakt, że w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat nie udało się wypracować optymalnych rozwiązań w tym zakresie, które w należyty sposób gwarantowałyby ochronę najważniejszych wartości w tym obszarze jakim jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Nawet ostatnia, większa nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 2023 r.[1], która nie stanowi przecież jedynego aktu normatywnego w całym systemie planowania przestrzennego, nie jest pozbawiona wad i w ciągu ostatnich miesięcy musiała ulec kolejnej zmianie między innymi ze względu na zbliżający się termin, w którym gminy będą musiały sporządzić i przyjąć nowy instrument planistyczny w postaci planu ogólnego dla całego swojego terytorium. Nie brakuje też głosów krytyki kierowanych w związku z wprowadzonymi przez ustawodawcę zmianami ze strony organów gminy, urbanistów, prawników, a nawet właścicieli nieruchomości, chociaż trzeba przyznać, że nowe rozwiązania mają w większym stopniu zapewnić ochronę dla tak ważnego ładu przestrzennego. Z pewnością wynika to z tego, że przestrzeń jest płaszczyzną, na której ścierają się różne interesy (publiczny, indywidualny, lokalny, grupowy), które w jednakowym stopniu nie mogą być chronione, o czym świadczy chociażby przyjęta przez ustawodawcę zasada ważenia interesów. Trzeba zatem przyznać, że w proces gospodarowania przestrzenią jest wpisany stały konflikt wartości, ale zadaniem ustawodawcy jest tworzenie takich rozwiązań prawnych, które w jak największym stopniu będą starały się pogodzić te interesy i zapewnić harmonijne gospodarowanie przestrzenią. Nie jest to jednak wyłącznie zadanie samego ustawodawcy, gdyż krajowy system planowania przestrzennego funkcjonuje w oparciu o przyznaną gminom samodzielność planistyczną. Z tego względu na gminach ciąży bardzo ważne zadanie i duża odpowiedzialność, gdyż w ramach przyznanego władztwa

[1] Dz.U. z 2023 r. poz. 1688

planistycznego powinny możliwie jak najlepiej korzystać z przyznanych im uprawnień, aby tworzyć takie akty planistyczne, które zapewnią należytą ochronę wszystkim wartościom, które powinny być uwzględnione w planowaniu przestrzennym, stosując wspomnianą już zasadę ważenia interesów. Oczywiście gmina przede wszystkim nie może nadużywać swojego władztwa planistycznego, ale powinna z niego korzystać opracowując nie tylko te obligatoryjne akty planistyczne, ale także miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest ważnym, chociaż niedocenianym instrumentem planistycznym ze względu na przyjętą (poza nielicznymi przypadkami kiedy jego uchwalenie jest wymagane) zasadę fakultatywności sporządzania. Stanowi on akt prawa miejscowego, a więc źródło prawa powszechnie obowiązującego na terenie danej gminy. Niestety wiele gmin rezygnuje z przygotowania miejscowych planów, a w związku z wprowadzeniem przez ustawodawcę nowego instrumentu w postaci planu ogólnego, który będzie musiała posiadać każda gmina i który też będzie aktem powszechnie obowiązującym, istnieje uzasadniona obawa, że stopnień pokrycia gmin miejscowymi planami nie ulegnie znaczącej zmianie. Gminy powinny jednak w pełni korzystać z posiadanego władztwa planistycznego i przystępować do sporządzania miejscowych planów, gdyż są one takimi aktami, za pomocą których jest możliwe doprecyzowanie ustaleń zawartych w planie ogólnym oraz rozwiązywanie konfliktów przestrzennych.

Z tego względu podstawowym celem pracy jest przedstawienie kompleksowego ujęcia instytucji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w perspektywie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz roli jaką odgrywał i będzie odgrywał w dalszym ciągu nawet w związku z wprowadzeniem planów ogólnych. W realizacji tego celu została przyjęta teza, zakładająca, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest szczególnym aktem prawnym, który pomimo tego, że wprost został zaliczony przez ustawodawcę do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, to zwiera normy o różnym charakterze, a więc nie tylko generalno-abstrakcyjne, ale także generalno-konkretne. Ze względu na to, że wspomniana cecha miejscowego planu przybliża go do aktów stosowania prawa można uznać, że stanowi on swoisty generalny akt administracyjny.

Przedmiotem badań niniejszej pracy doktorskiej jest analiza charakteru prawnego i norm zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz ocena skutków prawnych wynikających z uznania go przez ustawodawcę za akt prawa powszechnie

obowiązującego. Problematyka charakteru prawnego i cech miejscowego planu w dalszym ciągu budzi istotne wątpliwości, a każda próba jednoznacznego przesądzenia tej kwestii w literaturze przedmiotu jest wysoce dyskusyjna. Pomimo tego, że analiza miejscowego planu w kontekście problematyki jego powszechnego obowiązywania była i w dalszym ciągu jest bardzo często poruszana przez wielu przedstawicieli doktryny prawniczej, to brakuje jednak opracowania zawierającego kompleksowe rozważania związane nie tylko z samą kwestią ujęcia miejscowego planu jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, ale także z szeregiem innych rozmaitych kwestii prawnych i dylematów towarzyszących funkcjonowaniu miejscowych planów w kontekście planu ogólnego, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nadużycia władztwa planistycznego i jego ograniczeniach, konfliktu interesów, ochrony wartości, procedury planistycznej i udziału w niej podmiotów zainteresowanych, nadzoru i kontroli, szczególnych rodzajów miejscowego planu, a także wywłaszczeń również w związku z postępującą dezintegracją systemu planowania przestrzennego związaną z licznymi specustawami. W niniejszej pracy zostanie także przeanalizowane to, czy ewentualne wprowadzenie przez ustawodawcę obowiązku sporządzania przez gminy miejscowych planów lub przynajmniej zwiększenie sytuacji, w których trzeba byłoby je uchwalić, jest zasadne i czy przyczyniłoby się lepszej ochrony ładu przestrzennego oraz prawa własności.

Realizacji przyjętym w pracy założeniom i celom badawczym będą służyły zastosowane metody badawcze. Niewątpliwy wpływ na dobór tych metod ma wieloaspektowość podjętych problemów badawczych. Dominująca będzie metoda dogmatyczno-prawna, która pozwoli na udzielenie odpowiedzi na stawiane w tezach pytania, w tym przede wszystkim o charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niezwykle złożona konstrukcja modelu miejscowego planu, osadzenie jego w całym systemie planistycznym i relacje z pozostałymi aktami planistycznymi wymagają dokonania analizy nie tylko samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale także wykładni szeregu pojęć niedookreślonych, w tym klauzul generalnych takich jak zrównoważony rozwój czy ład przestrzenny. Przyjęcie w rozprawie jako głównej metody dogmatyczno-prawnej podyktowane jest przede wszystkim koniecznością dokonania wykładni przepisów zawartych w obowiązujących aktach prawnych, składających się na system planowania przestrzennego po to, aby jak najpełniej określić wynikający z nich charakter prawny miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego także z wykorzystaniem takich pojęć jak władztwo planistyczne, nadzór, kontrola czy zarządzenie zastępcze. Wspomniana metoda pozwoli nie

tylko na ukazanie obowiązującego modelu prawnego miejscowych planów, ale umożliwi również zwrócenie uwagi na właściwe kierunki ich interpretacji związane z celami jakie instytucja miejscowych planów ma realizować zgodnie z założeniem ustawodawcy. Metoda aksjologiczna pozwoli z kolei na wskazanie i analizę zasad i wartości uwzględnianych w całym systemie planowania przestrzennego służących zachowaniu jego spójności. Kolejna z zastosowanych metod, czyli metoda analityczna będzie opierała się w głównej mierze na analizie opracowań, poglądów i badań związanych z tematyką miejscowych planów prezentowanych przez różnych przedstawicieli doktryny prawniczej. Wykorzystanie tej metody pozwoli na uzyskanie pełniejszego obrazu na temat występujących w doktrynie prawniczej poglądów odnośnie charakteru prawnego miejscowego planu. Dzięki tej metodzie będzie możliwe także wykazanie oryginalności i celowości przyjętej tematyki rozprawy, jej tez i założeń. Ponadto metoda ta będzie niezbędna do dokonania weryfikacji i oceny aktualności tych poglądów, dotyczących charakteru prawnego miejscowego planu, które już istnieją w literaturze przedmiotu i zostały powszechnie przyjęte oraz tych, które są mniej popularne i w dalszym ciągu budzą liczne wątpliwości i rozbieżności w doktrynie prawniczej. Oprócz wspomnianych metod w niniejszej pracy będzie miała znaczenie także metoda empiryczna za pomocą której zostanie przeprowadzona analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego i ocena tego jak instrumenty planowania przestrzennego funkcjonują w praktyce. Metoda ta będzie miała szczególne znaczenie w tych częściach niniejszej pracy, które będą dotyczyły analizy zasad i wartości planowania przestrzennego, wykładni miejscowych planów, władztwa planistycznego i przypadków jego nadużycia, konfliktu interesu publicznego i prywatnego w planowaniu przestrzennym na poziomie gminy, procedury sporządzania i uchwalania miejscowych planów, analizy przypadków ingerencji planu miejscowego w prawo własności czy też problematyki tzw. mikroplanów zagospodarowania przestrzennego. W rozprawie zostanie zastosowana również w niezbędnym zakresie metoda historyczno-prawna, której zastosowanie ograniczy się jedynie do pierwszego rozdziału pracy, obejmującego analizę instytucji planowania przestrzennego w kontekście ich genezy, historycznych uwarunkowań oraz ewolucji. Zasadne będzie także użycie w ograniczonym zakresie metody porównawczej w ujęciu wewnątrzsystemowym. Zastosowanie tej metody badawczej będzie przydatne przy dokonaniu analizy relacji występujących między miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a planem ogólnym oraz różnic i podobieństw zachodzących między modelowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a zintegrowanym planem inwestycyjnym, miejscowym planem rewitalizacji, miejscowym planem

wprowadzanym zarządzeniem zastępczym wojewody, miejscowym planem sporządzanym przez wojewodę na wniosek Rady Ministrów czy decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zastosowanie wszystkich, przedstawionych powyżej metod badawczych pozwoli na osiągnięcie założonych celów rozprawy i ukaże kompleksowe ujęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego.

Przyjętym w rozprawie założeniom służy także konstrukcja pracy, składająca się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia.

Rozdział pierwszy stanowi wprowadzenie do merytorycznej analizy przedmiotu rozprawy związanego z oceną charakteru prawnego miejscowego planu. Została w nim przedstawiona geneza i ewolucja systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce, którego celem jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego. Z uwagi na to, że system ten jest realizowany nie tylko na szczeblu gminnym, ale również na szczeblu wojewódzkim i krajowym to omówione zostaną akty planowania przestrzennego przyjmowane na szczeblu ponadgminnym, a więc różnego rodzaju koncepcje, programy, strategie i plany. Pomimo tego, że wspomniane ponadgminne akty planowania nie są aktami normatywnymi powszechnie obowiązującymi, to stanowią istotny element kształtowania treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, który z kolei ogrywa bardzo ważną rolę w tym systemie jako akt prawa miejscowego.

W rozdziale drugim została poddana analizie istota i charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rozważania zawarte w tym rozdziale stanowią istotną część pracy z punktu widzenia przyjętej tematyki rozprawy i do nich także będą odnosiły się ustalenia przedstawiane w kolejnych częściach. Miejscowy plan jest nie tylko aktem prawa miejscowego, ale także kluczowym elementem ładu przestrzennego i systemowo ujmowanej zasady zrównoważonego rozwoju. Jednak zasadność istnienia miejscowych planów nie oznacza automatycznie tego, że ich konstrukcja prawna jest pozbawiona jakichkolwiek zastrzeżeń. Z uwagi na to, na początku zostały przedstawione te cechy miejscowego planu, które zadecydowały o uznaniu go przez ustawodawcę za źródło prawa powszechnie obowiązującego. Omówione zostały także konsekwencje prawne wynikające z usytuowania miejscowego planu w grupie aktów prawa miejscowego. W kontekście rozważań dotyczących miejscowego planu została dokonana także charakterystyka norm planowych zawartych w miejscowym planie. Specyfika miejscowych planów na tle pozostałych aktów prawa

powszechnie obowiązującego przejawia się między innymi w zawartych w nich normach planowych stanowiących szczególny rodzaj normy prawnej. Właściwe zrozumienie istoty norm planowych, charakterystycznych właśnie dla miejscowych planów jest ważne także ze względu na to, że miejscowe plany mogą bezpośrednio oddziaływać na sferę praw i obowiązków podmiotów spoza administracji, a możliwość ta będzie zależała także od cech norm prawnych zrekonstruowanych na podstawie przepisów zawartych w miejscowych planach. W tym rozdziale zostały omówione także najważniejsze zasady dotyczące planowania przestrzennego takie jak zasada subsydiarności, zasada zrównoważonego rozwoju, zasada godzenia interesu publicznego i prywatnego oraz zasada proporcjonalności, której zadaniem jest ochrona przed nadmierną ingerencją w sferę prawa własności. Przedstawiona została istota tych zasad i ich cechy także w kontekście ich charakteru prawnego. Przyjęcie założenia, że znaczna ich część stanowi pojęcia niedookreślone o charakterze klauzul generalnych, generuje po stronie organu administracji publicznej obowiązek dokonania ich prawidłowej wykładni.

W rozdziale drugim zostały także przedstawione cechy, jakie miejscowy plan posiada ze względu na swoją szczególną specyfikę, powodującą, że jest on zaliczany do aktów z pogranicza stanowienia i stosowania prawa. Pomimo tego, że nie jest typowym aktem normatywnym ze względu na zawarte w jego treści normy planowe, to został on uznany przez ustawodawcę za akt prawa miejscowego, będący zarazem źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Zatem postanowienia miejscowego planu będą stanowiły podstawę prawną do wydania decyzji administracyjnych dotyczących przestrzeni takich jak decyzja o pozwoleniu na budowę. Z tego względu kluczowe znaczenie ma właściwa interpretacja wszystkich przepisów zawartych w miejscowym planie. Niestety analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie obrazuje, że dokonanie prawidłowej wykładni postanowień niektórych miejscowych planów przez organy administracji publicznej nie jest łatwym zadaniem. Na taki stan rzeczy z pewnością wpływa skomplikowany charakter norm prawnych zawartych w miejscowych planach, fakt posiadania przez nie części tekstowej i graficznej, które łącznie powinny być uwzględnione w procesie jego wykładni oraz błędy w redagowaniu postanowień miejscowych planów, które także oddziałują na proces prawidłowego zrozumienia tekstu prawnego tych planów. Przyjęcie tezy o normatywności tekstu prawnego miejscowego planu implikuje konieczność stosowania do jego analizy metod właściwych dla wykładni pozostałych, typowych aktów normatywnych. Z tego względu w rozdziale drugim

została także omówiona wykładnia językowa, systemowa i funkcjonalna miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Rozdział trzeci dotyczy analizy cech jakie miejscowy plan posiada, będąc tzw. samorządowym aktem planowania. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest nie tylko aktem prawa powszechnie obowiązującego, ale również jest prawną formą działania organów gminy. Za pomocą miejscowych planów jest realizowana przysługująca gminom samodzielność planistyczna. Z tego względu w tym rozdziale omówiona została problematyka władztwa planistycznego gminy, jego granic i przypadków nadużycia. W dalszej części rozdziału została przedstawiona procedura planistyczna prowadząca do przyjęcia przez radę gminy miejscowego planu. Pomimo tego, że jest ona mocno sformalizowana i rozbudowana, to ustawodawca rygorystycznie potraktował obowiązek przestrzenia wszystkich jej etapów i składających się na nie czynności. Również samo uchwalenie miejscowego planu jest aktem złożonym proceduralnie, gdyż w jego toku rada gminy dokonuje czynności wymagających zachowania określonej kolejności i niosących za sobą doniosłe skutki prawne. Prawidłowość przebiegu procesu planistycznego jest bardzo ważna w kontekście mocy wiążącej przyjętego w jej efekcie miejscowego planu i jego powszechnego obowiązywania na danym terenie. Poruszona została także kwestia dotycząca zapewnienia udziału społeczeństwa w pracach nad tym gminnym aktem planistycznym. Ponadto w rozdziale trzecim zostały omówione zagadnienia związane z nadzorem i kontrolą planowania przestrzennego gminy w oparciu o przyjęte założenie, że samodzielności planistycznej gminy, której najważniejszym przejawem jest właśnie stanowienie miejscowych planów, nie należy utożsamiać z pełną i niczym nieograniczoną niezależnością z uwagi na to, że kompetencja do stanowienia tego aktu ma pochodny charakter i musi być realizowana przez organy gminy w granicach i na podstawie upoważnienia ustawowego. Na straży granic władztwa planistycznego realizowanego poprzez sporządzanie i uchwalanie miejscowych planów gminy stoi wojewoda jako organ nadzoru. Natomiast w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawanych w postępowaniu administracyjnym kontrolę sprawują właściwe samorządowe kolegia odwoławcze. Z kolei wszystkie akty stanowiące wyraz władztwa planistycznego gminy zostały poddane dodatkowo kontroli sądów administracyjnych pod względem ich legalności z obowiązującym porządkiem prawnym. Kolejną ważną kwestią przedstawioną w trzecim rozdziale jest konflikt interesu publicznego i indywidualnego w planowaniu przestrzennym na płaszczyźnie gminy. Omówiona została potrzeba ochrony interesu publicznego oraz wartości składających się na ten interes i interesu prywatnego także w

odniesieniu do konstytucyjnie chronionego prawa własności w kontekście zasady ważenia interesów i ograniczenia władztwa planistycznego gminy oraz jego nadużycia. Ponadto zostały omówione instrumenty prawne, z których jednostka może korzystać, aby chronić swoje prawa przed przypadkami ewentualnego nadużycia przez gminy władztwa planistycznego oraz została dokonana ich ocena pod kątem tego, czy mogą one stać się skuteczną przeciwwagą dla gminnego władztwa planistycznego.

W rozdziale czwartym przedstawiona została rola, znaczenie i funkcje miejscowego planu także w odniesieniu do pozostałych instrumentów wykorzystywanych przez organy gminy w procesie kształtowania przestrzeni, a więc planu ogólnego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Poddana ocenie została także analiza celowości przyjętej przez ustawodawcę zasady fakultatywności sporządzania przez gminy miejscowych planów. Dodatkowo w tym rozdziale został omówiony problem przyjmowania przez gminy tzw. mikroplanów, których postanowienia odnoszą się do zaledwie kilku działek, często należących do jednego właściciela, a niekiedy obejmują tylko pojedyncze nieruchomości. W tym kontekście mikroplany zostały porównane z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Analiza charakteru prawnego postanowień zawartych w miejscowych planach wymagała omówienia także zakresu ustaleń, które zgodnie z wolą ustawodawcy powinny zostać zawarte w treści miejscowego planu. Obligatoryjne elementy miejscowego planu zawarte w jego postanowieniach są wyrażane za pomocą norm o różnym charakterze. Z tego względu w tej części rozprawy zostało wskazane które z ustaleń miejscowego planu zawierają normy generalno-abstrakcyjne oraz normy generalno-konkretne. Analiza charakteru prawnego miejscowego planu została oparta na przyjętej w rozprawie tezie, zgodnie z którą miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, arbitralnie zaliczone przez ustawodawcę do aktów prawa miejscowego, nie są w sensie materialnym aktami stanowienia prawa, gdyż ze względu na charakter zawartych w nich norm, stanowią w głównej mierze generalne akty administracyjne, czyli akty stosowania prawa. W ostatniej części czwartego rozdziału zostały przedstawione skutki prawne wynikające z przyjęcia w danej gminie miejscowego planu.

Ostatni, piąty rozdział rozprawy obejmuje charakterystykę szczególnych form miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc zintegrowanego planu inwestycyjnego oraz miejscowego planu rewitalizacji. Ponadto przedstawiona została możliwość przyjęcia miejscowego planu dla inwestycji o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Państwa lub gospodarki narodowej w drodze zarządzenia

wydanego przez wojewodę na wniosek Rady Ministrów. W tym rozdziale przeanalizowana została także instytucja zarządzenia zastępczego wojewody w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zostały omówione przesłanki uzasadniające wydanie takiego aktu oraz jego dualistyczny charakter prawny, który wynika z tego, że z jednej strony wywołuje skutki typowe dla rozstrzygnięć organu nadzorczego względem gminy, a z drugiej strony dla aktu prawa miejscowego, czyli miejscowego planu przyjmowanego przez radę gminy w podstawowej, klasycznej procedurze planistycznej. Z tego względu zarządzenie zastępcze wojewody w sprawie miejscowego planu stanowi instrument mocno ingerujący w przyznaną gminie samodzielność planistyczną. Rozważania zamieszczone ostatnim rozdziale będą dotyczyły także problematyki wywłaszczenia w związku z ograniczeniami prawa własności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, która zostanie przedstawiona z perspektywy przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ze względu na to, że wywłaszczenie może nastąpić nie tylko z powodu miejscowego planu, ale także decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz coraz częściej na podstawie tzw. specustaw, w tym rozdziale została także przeprowadzona analiza porównawcza wspomnianych aktów w kontekście ochrony władztwa planistycznego gminy oraz interesu jednostki i ochrony przysługującego jej prawa własności.

Rozprawa została napisana zgodnie ze stanem prawnym na dzień 30 stycznia 2026 r. i uwzględnia wprowadzone do ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiany z 7 lipca 2023 r.

I. Kształtowanie się ładu przestrzennego w Polsce. Uwagi ogólne

1. Geneza i rozwój planowania przestrzennego w Polsce

Przestrzeń od najdawniejszych czasów była i w dalszym ciągu jest wykorzystywana przez ludzi dla realizacji ich potrzeb. Z biegiem lat zmianie ulegał jednak główny cel gospodarowania przestrzenią oraz powstawały różne skutki stosowania przez społeczeństwo danego modelu kształtowania przestrzeni. Prowadzenie przez człowieka początkowo pasterskiego oraz myśliwskiego, a więc koczowniczego trybu życia prowadziło do korzystania z przestrzeni w sposób żywiołowy i chaotyczny. Ludzie w poszukiwaniu za dobrami przyrody, z których korzystali, zatrzymywali się chwilowo tam, gdzie udało się im się je znaleźć. W średniowieczu ogromny wpływ na sposób wykorzystania przestrzeni miały przede wszystkim względy bezpieczeństwa. Świadczy o tym chociażby zabudowa grodu w Biskupinie, jak również rozmieszczenie zamków obronnych na szlaku orlich gniazd. Rozwijające się tym czasie osadnictwo stało się początkiem korzystania z przestrzeni w sposób w miarę uporządkowany i racjonalny. Zwarta zabudowa osady wokół placu tworzyła zamkniętą przestrzeń umożliwiającą skuteczną obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami. Rozwój rolnictwa, rozbudowa zabudowań gospodarskich, potrzeba przemieszczania się i związana z nią budowa sieci dróg wpłynęły na późniejszą zmianę kształtu sieci osadniczej i zapoczątkowały lokowanie budynków wzdłuż drogi. Oprócz wspomnianego aspektu obronnego znaczny wpływ w procesie kształtowania przestrzeni od dawna miały także takie czynniki jak klimat, położenie geograficzne, rozmieszczenie różnego rodzaju zasobów środowiska naturalnego na powierzchni ziemi, rozwój przemysłowy, wymogi sanitarne i estetyczne oraz występujące wzajemne relacje między jednostką a państwem, które z upływem lat i zmiany ustrojów ulegały licznym przeobrażeniom.

W okresie feudalizmu najważniejszą rolę w kształtowaniu sposobu zagospodarowania przestrzeni odgrywał władca. To właśnie jemu przysługiwało feudalne prawo własności ziemi i związane z nim jednostronne decydowanie o sposobie zabudowy jego gruntów. Pomimo tego, że kształtowanie zagospodarowania przestrzennego realizowane było w tamtych czasach przez władzę publiczną, to w żadnym stopniu nie odpowiadało ono współczesnemu rozumieniu prawa publicznego. Decyzje władcy co do sposobu zagospodarowania danej przestrzeni miały charakter jednostronnie wiążących zakazów i nakazów, które nie były niczym skrępowane, a wszelkie działania poddanych niezgodne z tymi poleceniami były

surowo karane. Dodatkowo w okresie feudalizmu występowały różne zasady zabudowy, wynikające z przynależności poszczególnych ziem do różnych podmiotów takich jak chociażby król, książęta czy też zgromadzenia zakonne[2].

Postępujący rozwój rzemiosła i handlu, rozrastająca się sieć dróg doprowadziły do powstawania miast. W Polsce średniowieczne miasta budowane były według określonych planów urbanistycznych, które różniły się w zależności od rodzaju prawa na jakim były lokowane. W przypadku miast lokowanych na prawie niemieckim centralne miejsce zajmował rynek z ratuszem. Powierzchnia miasta była dzielona na prostokątne działki budowlane przylegające krótszymi bokami do ulic, które prostopadle rozchodziły się od rynku. Większe miasta otaczane były rozległymi murami obronnymi połączonymi z basztami. Zabudowa takich miast była ciasna, a ulice wąskie. W otoczeniu rynku powstawały nowe, murowane, wielopiętrowe domy miejskie – kamienice, a na obszarach położonych dalej od rynku zabudowa była coraz rzadsza i składała się głównie z drewnianych domów. Z upływem czasu w różnych miejscach na ziemiach polskich zaczęły powstawać także lokalne odmiany prawa niemieckiego takie jak chociażby prawo poznańskie (stosowane w Wielkopolsce), prawo średzkie czy też prawo chełmińskie (używane na Pomorzu, Prusach, Warmii i Podlasiu). Z kolei cechą charakterystyczną miast lokowanych na prawie lubeckim był brak centralnego placu przeznaczonego na rynek, którego funkcję spełniała główna, szeroka ulica. Natomiast podstawę ustrojową dla tak tworzonych miast stanowił dokument lokacyjny zawierający przywileje zarówno dla zasadźcy jak i całego miasta oraz określający podział przydzielonych gruntów. Dodatkowo dokument ten nadawał prawa miastu, wyodrębniał lokowane miasto z reszty terytorium i wyłączał lokowaną w mieście ludność od pozostałej ludności kraju. Pojawianie się w sieci osadniczej miasta i zakładanie kolejnych przyczyniło się do tego, że sposób gospodarowania przestrzenią przestał być tylko i wyłącznie prywatną sprawą władcy, a planowanie przestrzenne stało się publicznoprawną potrzebą i niemalże koniecznością. To właśnie konieczność zapewnienia przez władcę przynajmniej minimalnych wymogów bezpieczeństwa dla mieszkańców miast doprowadziła do ewolucji nieograniczonej kompetencji władcy do jednostronnego kształtowania przez niego podległych mu terenów, w stronę publicznoprawnej powinności zapewnienia bezpiecznego zagospodarowania określonych obszarów. Lokowanie miast, które z czasem stały się przecież dobrem wspólnym ich mieszkańców, implikowało konieczność ograniczania praw jednostek

[2] D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 19.

kosztem ochrony praw wszystkich mieszkańców, co w konsekwencji prowadziło do ustanawiania takich nakazów i zakazów, które zapewniały bezpieczne i sprawne funkcjonowanie w przestrzeni całego organizmu miejskiego. Zatem konieczność usystematyzowania zabudowy miast oraz zadbania o przestrzeń, która z upływem lat zaczęła być pojmowana jako dobro, stała się jednym z najważniejszych zadań publicznych i zaczęła być ściśle powiązana z posiadaniem uprawnień do określania zasad zagospodarowania terenu oraz do nakładania tych zasad na konkretne podmioty, co w obecnych czasach określa się mianem samodzielności planistycznej oraz związanego z nią władztwa planistycznego. Na podstawie umowy zawartej z panem feudalnym (przywileju lokacyjnego) zasadźca wyznaczał plan takiego miasta i poszukiwał osadników[3].

Dopiero zmierzch epoki feudalizmu przyniósł zmianę układu społeczno-ekonomicznego w wyniku której nastąpił także rozwój planowania i zagospodarowania przestrzennego. Do najważniejszych przemian mających miejsce w tym czasie należy zaliczyć przede wszystkim postępujący proces upodmiotowienia społeczeństwa, w wyniku którego dotychczasowi poddani stali się obywatelami, którzy otrzymali prawa i obowiązki oraz byli już równorzędnymi podmiotami dla władcy i jego urzędników. Także dotychczas jednostronnie wiążące rozstrzygnięcia władzy nabrały charakteru dwustronnie wiążącego, a więc zarówno dla podejmującego daną decyzję, jak też dla jej adresata. Jednym z najważniejszych praw posiadanych przez obywateli stało się prawo własności, którego treść stała się jednakowa dla wszystkich którym to prawo przysługiwało. Uwłaszczenie chłopów dało im uprawnienie do rozporządzania swoimi nieruchomościami, a mieszczanie zyskali prawo do samodzielnego zarządzania sprawami miasta. Dodatkowo spośród kształtujących się w tym czasie publicznych praw podmiotowych największe znaczenie miała tzw. wolność budowlana polegająca na przysługującym właścicielowi nieruchomości prawie do zabudowy gruntu. Niestety początkowo niczym nieograniczona wolność budowlana szybko doprowadziła do występowania w przestrzeni wielu niekorzystnych zjawisk, takich jak chociażby zbyt intensywne, nieprzemyślane zabudowywanie gruntów bez uwzględniania konieczności tworzenia istotnej, ogólnodostępnej infrastruktury takiej jak place handlowe czy drogi. Zatem przyznanie właścicielom gruntów swobodnego, nieograniczonego prawa zabudowy zrodziło konieczność opracowania takich regulacji prawnych, które przynajmniej w pewnym stopniu uporządkowałyby postępujące chaotyczne zagospodarowywanie przestrzenne niektórych

[3] P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego w Polsce przed 2003 r. Przyczynek do wykładni historycznej,* [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, red. M. J. Nowak, Warszawa 2020, s. 65-68.

obszarów. Początkowo taką funkcję zaczęły spełniać pochodzące od władzy publicznej tzw. generalne klauzule policyjne, które zawierały upoważnienia dla organów administracji państwowej do ingerencji w strefę praw podmiotowych. Uzasadnieniem dla podejmowania przez władzę publiczną wspomnianych działań było zaistnienie ogólnie określonych prawem przesłanek, które dotyczyły spowodowania zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia lub porządku publicznego przez podmioty korzystające ze swoich praw, a więc także z wolności budowlanej[4].

Na tych ziemiach polskich, które we wspomnianym czasie były pod zaborem pruskim, zasada wolności budowlanej została określona już w 1794 r. w Landrechcie Pruskim, jako uprawnienie do zabudowy własnego gruntu lub do przebudowy wzniesionych już budynków, przysługujące każdemu właścicielowi. Wraz z uregulowaniem w Landrechcie wolności budowlanej wprowadzone zostały także jej ograniczenia takie jak chociażby obowiązek zawiadomienia o zamiarze zabudowy gruntu, czy też obowiązek wcześniejszego uzgodnienia projektu budowlanego. Dodatkowo Landrecht Pruski zawierał upoważnienie dla organów administracji publicznej do zakazania danej budowy z uwagi na jej ewentualną powszechną szkodliwość lub zagrożenie bezpieczeństwa publicznego. Takie upoważnienie było skonstruowane w formie wspomnianej już tzw. generalnej klauzuli policyjnej. Niestety stosowane wówczas ograniczenia wolności budowlanej okazały się niewystarczające przede wszystkim z uwagi na zbyt ogólne określenie przesłanek uprawniających organy administracji do ingerencji w przysługującą właścicielom gruntów wolność budowlaną, stosowanie przez sądy zawężającej interpretacji zakresu wspomnianych upoważnień, postępujący rozwój gospodarczy, który przyczynił się do poprawy poziomu życia i związany z nim gwałtowny przyrost ludności oraz migracje, jak również ze względu na zbyt intensywny sposób zabudowywania gruntów wynikający z zapotrzebowania na mieszkania i domy. Te wszystkie wymienione czynniki wpłynęły na konieczność dokonania zmian w obowiązującym prawie i skonstruowanie skuteczniejszych instrumentów zapobiegających powstającej chaotycznej zabudowie. Z całą pewnością takie instrumenty prawne zawierały obowiązujące od XIX w. na terenie Prus ustawy tworzące tzw. pruskie ustawodawstwo osiedleńcze, do których zalicza się przede wszystkim ustawę z 1824r. o podziale działek i zakładaniu nowych osiedli czy też ustawę z 1875r. o wyznaczaniu i dokonywaniu zmian ulic i placów w miastach i wsiach. Dodatkowo w 1874r. w drodze ustawy w Prusach uregulowana została instytucja wywłaszczenia nieruchomości. Z kolei cztery lata później taka regulacja prawna została

[4] *Ibidem*, s. 68-69.

wprowadzona także na terenie Austrii. Ze względu na to, że znaczna część ziem polskich w tamtym czasie pozostawała pod zaborem pruskim i austriackim, wspomniane ustawy obowiązywały także na tych terenach. Natomiast na obszarze Księstwa Warszawskiego i Wolnego Miasta Gdańska uregulowanie prawne wywłaszczenia nieruchomości nastąpiło w 1808 r. za sprawą obowiązującego tam Kodeksu Napoleona, który przewidywał możliwość pozbawienia prawa własności nieruchomości jedynie w przypadkach użytku publicznego i za sprawiedliwym wynagrodzeniem. Wspomniane elementy stworzonych w Prusach i Francji systemów planowania przestrzennego z silną pozycją organów władzy państwowej wyposażonych w instrumenty prawne, które umożliwiały skuteczne oddziaływanie na sposób zabudowy i zagospodarowania terenów stały się wzorem dla polskiego ustawodawcy przy konstrukcji aktów prawnych w dziedzinie planowania przestrzennego po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918r.[5]

Zakończenie pierwszej wojny światowej wiązało się z koniecznością stworzenia przez polskie władze jednolitej administracji państwowej oraz ustanowienia jednolitego prawa na terenie całego państwa. Konsekwencją okresu zaborów było obowiązywanie na poszczególnych częściach kraju regulacji prawnych Austrii, Rosji i Prus także z zakresu planowania przestrzennego. Taka sytuacja nie sprzyjała potrzebie szybkiego odbudowania i rozwoju kraju. Stąd też właśnie jednymi z pierwszych regulacji prawnych powstałych w niepodległym już państwie były te, które dotyczyły zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na szybki wzrost inwestycji dotyczących takich rozwiązań infrastrukturalnych jak chociażby budowa dróg, czy też linii kolejowych został wydany 07.02.1919 r. dekret Naczelnika Państwa w przedmiocie przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowym nieruchomości na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej. Wspomniany dekret nie był niestety wolny od wad. Obowiązywał jedynie części terytorium kraju i zawierał fragmentaryczną regulację dotyczącą zagospodarowania przestrzeni, której głównym celem było pozyskanie nieruchomości pod realizację konkretnych inwestycji wymienionych w dekrecie. Brakowało natomiast ustalenia jasnych, przejrzystych i racjonalnych zasad kształtowania tej przestrzeni. Z tego też względu największe znaczenie w tamtym okresie miało wydane 16.02.1928 r. rozporządzenie Prezydenta RP o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, które zawierało bardzo postępowe jak na tamte czasy rozwiązania

[5] M. Szewczyk, *Geneza planowania przestrzennego*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, Warszawa 2019, s. 41-44.

prawne i obejmowało zagadnienia zarówno z zakresu prawa budowlanego, jak i prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz te, odnoszące się do zasad kształtowania przestrzeni. Rozporządzenie było podzielone na dwie części, z czego pierwsza odnosiła się do wymogów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym obszarów, a część druga regulowała techniczne aspekty procesu budowlanego[6].

Pierwsza część zawierała regulacje dotyczące organów i procedury sporządzania tzw. planów zabudowania, zasad wznoszenia budynków w czasie sporządzania takich planów jak również skutków zatwierdzenia planów. Przyznano szerokie kompetencje dla organów samorządowych zarówno w odniesieniu do ustaleń merytorycznych planów zabudowania, jak też do procedury planistycznej. Organy samorządowe inicjowały proces sporządzania planów zabudowania gdy zachodziła taka potrzeba, czyli np. trzeba było zlokalizować konkretną inwestycję państwową lub nowe osiedle. Uprawnienie organów samorządowych w tym zakresie było jednak ograniczone w odniesieniu do zabudowania miast, miasteczek oraz uzdrowisk posiadających charakter użyteczności publicznej, które obligatoryjnie musiały posiadać swoje plany zabudowania. Zgodnie z postanowieniami omawianego rozporządzenia plany zabudowania mogły być sporządzane w postaci planów ogólnych i szczegółowych. W planie ogólnym organy samorządowe dokonywały przeznaczenia terenów na poszczególne cele, a więc np. pod zabudowę, drogi, parki, uprawę rolną oraz podziału danej miejscowości na obszary pod kątem budownictwa jedno- lub wielopiętrowego, zwartego lub bardziej rozproszonego[7]. Plany ogólne określały zatem podstawowe kierunki w jakich miał rozwijać się dany obszar i co ważne, stanowiły także podstawę dla sporządzania planów szczegółowych. Z kolei plany szczegółowe zawierały regulacje dotyczące sposobów zabudowy (musiały uwzględniać wymagania dotyczące wymiarów placów, szerokości dróg i ulic pod kątem przewidywanego natężenia ruchu, zachowania odpowiednich odległości pomiędzy liniami zabudowy), wymogów ochrony przeciwpożarowej i wymagań zdrowotnych oraz zapewnienia rozwoju komunikacji. W zależności od rodzaju zabudowy (mieszkaniowej lub przemysłowej) różnicowano także kwestie dotyczące gęstości zabudowy. Dodatkowo organy samorządu miały dbać o to, aby budynki mieszkalne miały zapewniony dostęp do promieni słonecznych, a więc odpowiedni wymiar i kształt. Ustawodawca przyznał także organom samorządowym możliwość wprowadzenia zakazów wznoszenia przy miejscach o znaczeniu historycznym bądź artystycznym budynków, które mogłyby naruszyć charakter

[6] D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 22.
[7] P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego w Polsce*….., s. 72-75.

takich terenów. Dodatkowo został nałożony także obowiązek zapewnienia ciągłości zabudowy charakterystycznej dla danego terenu. Umożliwiono także rozbiórkę zabudowy szpecącej[8].

Sporządzenie przez organ samorządowy planu zabudowania wiązało się z koniecznością wyłożenia jego projektu do wglądu. Przewidziano także możliwość składania do treści planu wniosków i zastrzeżeń przez zainteresowane podmioty, które organ miał obowiązek rozpatrzyć. Jednak tylko zastrzeżenia dotyczące obiektów o znaczeniu państwowym, złożone przez organy publiczne były wiążące dla organu sporządzającego plan zabudowy, który był zobowiązany zawsze uwzględnić je w treści planu. Natomiast już uchwalony plan był także ponownie przedstawiany do publicznego wglądu, co wiązało się z kolei z możliwością składania do niego zarzutów. Zarzuty nieuwzględnione przez organ uchwalający plan rozpatrywał właściwy organ nadzoru (wojewoda lub minister), który odpowiednio żądał wprowadzenia stosownych zmian do treści planu zabudowy lub dokonywał zatwierdzenia takiego planu. Tym samym dużą rolę w planowaniu przestrzennym odgrywały organy państwowe, które w znacznym stopniu ograniczały władztwo planistyczne organów samorządowych[9].

Z kolei część druga omawianego rozporządzenia regulowała kwestie związane z prawem budowlanym i zawierała m.in. takie przepisy, których celem było zapewnienie ochrony życia mieszkańców, ochrony przyrody i środowiska oraz ochrony zabytków. Przykładowo w gminach miejskich czy uzdrowiskach należało przestrzegać ustalonej minimalnej powierzchni niezabudowanej działki, wysokości budynków, ustalonego kąta nachylenia dachów czy też wysokości balkonu nad poziomem chodnika. Natomiast odstępstwo od przewidzianych rozporządzeniem wysokości było możliwe tylko w sytuacji, gdy budynek mógł się przyczynić do upiększenia danego miejsca. Zatem dużą wagę kładziono właśnie na zapewnienie ładu przestrzennego na danym obszarze. Nakazano także obsadzanie drzewami i krzewami ulic oraz placów publicznych oraz wykańczanie w sposób estetyczny tych części budynków i murów, które były widoczne z dróg publicznych. Co ciekawe zakazano także malowania budynków kolorami zbyt jaskrawymi lub rażącymi[10].

Przestrzeń chroniła także przyjęta w rozporządzeniu możliwość przekształcania działek wadliwie zabudowanych, która polegała na wyburzeniu budynków i urządzeń znajdujących

[8]D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 22-26.
[9] P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego w Polsce*….., s. 73-74.
[10] *Ibidem,* s. 74-75.

się na działce i podziale danej działki zgodnie z przepisami rozporządzenia oraz planów zabudowy. Mogło to mieć miejsce w sytuacji, w której na działce mieściła się zabudowa niezgodna z wymogami bezpieczeństwa, zdrowia publicznego, postanowieniami rozporządzenia lub planu zabudowy, a dodatkowo zarówno kształt jak i rozmiary działki stwarzały możliwość jej zabudowy zgodnie z przepisami wynikającymi ze wspomnianych aktów prawnych[11].

Z kolei podstawowym celem kolejnej ustawy z 14.07.1936 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli było rozszerzenie zakresu przedmiotowego planów zabudowania, w których należało uwzględniać także inwestycje o znaczeniu państwowym takie jak porty wodne czy lotniska. Wspomniana nowelizacja wprowadziła także regionalne plany zabudowania, które były obowiązkowo sporządzane dla województw wtedy, gdy wymagały tego występujące warunki społeczne lub gospodarcze[12].

Natomiast przepisy zawarte w wydanych w kolejnych latach rozporządzeniach, a więc rozporządzeniu Rady Ministrów z 29.04.1938 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony lotniczej i przeciwgazowej w dziedzinie budownictwa przemysłowego oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z 24.03.1939 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinie regulacji i zabudowy osiedli oraz budownictwa publicznego i prywatnego, regulowały nie tylko kwestie odnoszące się ściśle do szeroko rozumianej obronności, ale dotyczyły także w dużej mierze problematyki zagospodarowania przestrzennego. W sposób szczegółowy określały zasady zakładania nowych osiedli, wymiary gruntów, które mogły być przeznaczone pod zabudowę w takich osiedlach czy też wytyczne co do projektowania planowanej sieci dróg. Zgodnie z przepisami rozporządzeń do przykładowych regulacji odnoszących się do planowania i zagospodarowania przestrzennego można zaliczyć chociażby zakaz przeznaczania ponad 60% obszaru nowych osiedli wyłączenie na cele budowlane (pozostała, niezabudowana część terenu osiedla miała zawierać obszary pokryte roślinnością i urządzeniami służącymi użyteczności publicznej) czy też zakaz projektowania wielkich dzielnic przemysłowych[13]. Z tego też względu wspomniane akty prawne w znacznej mierze przyczyniły się do konkretyzacji przepisów omówionego już rozporządzenia Prezydenta z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym.

[11] *Ibidem*, s. 75.
[12] M. Szewczyk, Z. Leoński, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 26.
[13] P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego w Polsce*….., s. 77-79.

Przedstawione powyżej regulacje prawne obowiązujące w okresie dwudziestolecia międzywojennego wskazują na wiele nowatorskich rozwiązań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego jakie obowiązywały w tamtych czasach. Organy samorządowe zyskały ogromną możliwość wpływania na kształt przestrzeni poprzez określanie treści tzw. planów zabudowy. Dodatkowo wspomniane wyżej regulacje prawne przyznawały organom samorządowym liczne instrumenty pozwalające chronić przestrzeń również pod kątem zapewnienia estetyki i ochrony przyrody oraz krajobrazu, np. przez określanie szczegółowych parametrów zabudowy czy też obowiązujących zasad wznoszenia nowych budynków. Natomiast samo postępowanie planistyczne było jawne. Przewidziano nawet możliwość składania wniosków, zastrzeżeń i zarzutów odnoszących się do opracowywanych planów zabudowy. Uchwalony na podstawie omówionych wyżej aktów prawnych obowiązujących w czasie dwudziestolecia międzywojennego, plan zabudowy stanowił regulację obowiązującą nie tylko właścicieli czy użytkowników nieruchomości objętych jego postanowieniami, ale także organy władzy państwowej sprawujące nadzór budowlany. Tak więc plan zabudowy już w tamtych czasach w dużym stopniu chronił przestrzeń, wyznaczając granice prawne inwestycjom budowlanym oraz określając kierunki rozwoju danego obszaru. Niestety występujący później okres drugiej wojny światowej uniemożliwił wykorzystanie i dalszy rozwój przyjętych rozwiązań planistycznych[14].

Natomiast sytuacja powojenna, na którą składało się wiele czynników, takich jak przede wszystkim potężna, niespotykana dotąd skala zniszczeń wojennych, zmiana granic kraju oraz przemiana ustrojowa, wpłynęła na znaczące zmiany w kształtowaniu przestrzeni od 1945 do 1989r. Tym samym obowiązujące w okresie międzywojennym akty prawne regulujące planowanie przestrzenne w Polsce przestały być zgodne z zamierzeniami władzy ludowej. Jako pierwsze wydane zostały dwa dekrety z 26.10.1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny oraz o własności i użytkowaniu gruntów na terenie miasta stołecznego Warszawy. Za wydaniem ich przemawiała konieczność uporządkowania prawa własności nieruchomości położonych na obszarze stolicy oraz szybkiej odbudowy państwa poprzez możliwość ograniczenia uprawnień właścicieli dopuszczających się zwłoki w naprawie uszkodzonych budynków znajdujących się na ich nieruchomościach. Kolejny dekret z 8.03.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich także regulował kwestie własnościowe nieruchomości po drugiej wojnie światowej i odnosił się przede wszystkim do tych nieruchomości, które stały się własnością państwa na skutek nie

[14] D. Trzcińska, *op. cit*., s. 26.

objęcia ich w posiadanie przez dotychczasowych właścicieli w ciągu 10 lat od zakończenia wojny[15].

Jednak najważniejszą rolę w omawianym okresie odegrał dekret z 2.04.1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, który zapoczątkował, trwający do dzisiaj, rozdział prawa zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego. Pomimo tego, że wspomniany dekret miał mieć jedynie przejściowy charakter, to obowiązywał aż 15 lat. Już w pierwszym artykule dekretu wyrażona została zasada zabudowy planowej, zgodnie z którą zarówno działania podmiotów publicznych, jak i prywatnych w odniesieniu do sposobu użycia terenu powinny być zgodne z postanowieniami planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym akty planistyczne wyznaczały treść uprawnień właściciela wobec jego nieruchomości, który mógł działać tylko w takim zakresie, jaki został dopuszczony w przyjętych planach zagospodarowania. Natomiast za zmianę przeznaczenia terenu, niezgodną z założeniami takiego planu, groziła kara aresztu do jednego roku lub kara grzywny albo obie kary wymierzone łącznie. Dekret wprowadził trzystopniowy system planowania składający się z jednego planu krajowego oraz planów regionalnych i miejscowych opracowywanych w oparciu o zasadę hierarchiczności, zgodnie z którą postanowienia zawarte w planie niższego rzędu miały być zgodne z uregulowaniami planów wyższego rzędu. Tak więc podstawą do sporządzania planów miejscowych były plany regionalne, które z kolei opierały się na rozwiązaniach przyjętych w planie krajowym. Plan krajowy ustalał przeznaczenie poszczególnych terenów na potrzeby najważniejszych sektorów gospodarczych państwa, a więc np. górnictwa, rolnictwa i leśnictwa, gospodarki wodnej, oświaty i kultury, wypoczynku i ochrony przyrody czy też energetyki. Plan krajowy dzielił także obszar państwa na regiony, będące podstawą podziału administracyjnego państwa. Natomiast plany regionalne określały przeznaczenie terenów na osiedla, rezerwaty przyrody, obszary gospodarki rolnej, górniczej i przemysłowej, miejsca budowy urządzeń energetycznych czy też szlaków komunikacyjnych. Z kolei miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dotyczył obszarów całych osiedli (pojedynczych lub kilku łącznie) bądź jedynie ich części i ustalał ich przeznaczenie na tereny mieszkaniowe, użyteczności publicznej czy zakładów przemysłowych, place publiczne, obszary działalności przemysłowej i górniczej, przeznaczone na budowę dróg lądowych oraz sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. Oprócz tego określał także między innymi minimalną powierzchnię działek budowlanych i rolnych, dopuszczalną intensywność zabudowania, rodzaj zabudowy

[15] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 49.

przeznaczonej dla danego terenu oraz wymagania techniczne jakie powinny spełniać zakłady przemysłowe, aby w jak najmniejszym stopniu były uciążliwe dla otaczających je terenów[16].

Tym samym pomimo tego, że omawiany dekret nie przewidywał kierowania się zasadą ochrony ładu przestrzennego, to jednak z przedstawionych powyżej przykładowych rozwiązań w nim przyjętych wynika, że zapewniał w dużym stopniu ochronę przestrzeni i umożliwiał jej kształtowanie w harmonijny sposób. Niestety w tamtym czasie planowanie przestrzenne było głównie zadaniem organów administracji państwowej. Plany miejscowe były uchwalane przez rady narodowe właściwych szczebli, a ich opracowywanie należało do zadań miejscowych urzędów planowania przestrzennego. Wprowadzony został także obowiązek sporządzania aktów planistycznych na wszystkich szczeblach. Podstawowym zadaniem stawianym wtedy przed prawem planowania przestrzennego było zapewnienie zgodności między zamierzeniami inwestycyjnymi a postanowieniami planów zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo planowanie przestrzenne zostało powiązane z planowaniem gospodarczym. Zgodnie z art. 6 omawianego dekretu z 1964 r. plany zagospodarowania przestrzennego należało sporządzać w taki sposób, aby były dostosowane do założeń wieloletnich planów gospodarczych i inwestycyjnych. Tym samym przyjęte przez organy państwa cele gospodarczo-ekonomiczne stawały się celami publicznymi nawet jeżeli nie zostały wsparte regulacją rangi ustawowej. Nigdy wcześniej realizacja działań o charakterze *stricte* gospodarczym nie była rozumiana jako wypełnianie celów publicznych[17].

W 1961 r. dekret z 1946 r. został zastąpiony ustawą z 31 stycznia o planowaniu przestrzennym, której głównym celem zgodnie z art. 1, było zagwarantowanie prawidłowego rozwoju obszarów w państwie poprzez ustalenie ich przeznaczenia na konkretne cele z uwzględnieniem bieżących potrzeb ludności, rozwoju gospodarczego i produkcji oraz zapewnienia ochrony złóż naturalnych i walorów przyrodniczych. Planowanie przestrzenne w tym czasie zostało jeszcze ściślej powiązane z planowaniem gospodarczym. Zgodnie z ustawą z 1961 r. o planowaniu przestrzennym podstawą do opracowywania planów przestrzennych były wieloletnie narodowe plany gospodarcze oraz perspektywiczne plany rozwoju gospodarki narodowej, które wyznaczały główne kierunki i wskaźniki rozwoju gospodarki. Tym samym plany zagospodarowania przestrzennego odpowiadały ustaleniom przyjętym w narodowym planie gospodarczym i powiązanych z nim planach inwestycyjnych oraz stanowiły prawną podstawę do realizowania zamierzonych inwestycji. Dodatkowo, z uwagi

[16] D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 27-30.
[17] *Ibidem*, s. 31-32.

na to, że plany zagospodarowania były powiązane z planami gospodarczymi także pod kątem terminów, to posiadały różne długości okresów obowiązywania. Z uwagi na to kryterium wyróżniano plany kierunkowe (opracowywane na czas przekraczający okres rozwoju gospodarki przewidziany w narodowym planie rozwoju), plany perspektywiczne (przygotowywane na czas równoważny okresowi perspektywicznych planów rozwoju gospodarki) oraz plany etapowe (odpowiadały czasowi obowiązywania bieżącego i najbliższego wieloletniego narodowego planu gospodarczego). W dalszym ciągu utrzymany został trójszczeblowy system planowania przestrzennego oparty na hierarchicznej strukturze aktów planistycznych. Dla obszaru całego państwa sporządzany był perspektywiczny plan rozwoju gospodarki narodowej, który spełniał jednocześnie funkcję planu gospodarczego oraz planu zagospodarowania przestrzennego z uwagi na określenie w jego treści najważniejszych interesów państwowych i etapów rozwoju gospodarczego kraju, którym podporządkowane zostały postanowienia innych planów dotyczące przeznaczenia poszczególnych terenów na określone cele. Natomiast dla pozostałych obszarów kraju opracowywano plany regionalne i plany miejscowe, które w zależności od stopnia szczegółowości ustaleń w nich zawartych były planami ogólnymi lub szczegółowymi przy czym obowiązkowe było sporządzanie planów ogólnych[18].

Ogólne plany regionalne, zgodnie z ustawą o planowaniu przestrzennym z 1961 r., były sporządzane co do zasady dla obszarów odpowiadających granicom administracyjnym województw. Określały główne kierunki wszechstronnego rozwoju danego obszaru i zasady jego zagospodarowania oraz zawierały charakterystykę warunków społecznych, gospodarczych, kulturowych i środowiskowych danego terenu z uwzględnieniem regionalnych różnic. Z kolei szczegółowe plany regionalne dotyczyły obszarów będących jedynie częścią danego województwa lub województw przyległych, na których organy władzy państwowej zamierzały zrealizować kluczową inwestycję lub prowadzić taką działalność gospodarczą, która będzie w ogromny sposób wpływała na rozwój gospodarczy takiego obszaru. Plany regionalne były podstawą do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego[19].

Ogólne plany miejscowe określały główne kierunki i wyznaczały zasady zagospodarowania danej jednostki osadniczej lub zespołu takich jednostek. Zawierały także program zagospodarowania określonego terenu oraz podstawowe wytyczne pomocne w

[18] P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego w Polsce …..*, s. 83-85.
[19] P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 26-27.

opracowywaniu szczegółowych planów miejscowych danego obszaru. Natomiast szczegółowy plan miejscowy obejmował swym zakresem jedynie część obszaru określonej jednostki osadniczej, a więc miasta lub wsi, przewidzianych do zabudowy w ciągu aktualnego i najbliższego wieloletniego narodowego planu gospodarczego. Plany szczegółowe zawierały już postanowienia o charakterze *stricte* planistycznym, a więc określały sposób przeznaczenia wyznaczonych terenów na konkretne cele. Dodatkowo wyznaczały dopuszczalną wysokość wznoszonych budynków, linie rozgraniczające tereny oraz szereg innych wytycznych, które miały stwarzać gwarancję racjonalnego wykorzystania przestrzeni i jej ochrony[20].

W ramach planów regionalnych lub miejscowych wyróżniano wówczas także plany realizacyjne. Plany realizacyjne, zaliczane do planów miejscowych, były opracowywane dla konkretnych działek bądź terenów przeznaczonych pod zabudowę i stanowiły część projektu inwestycji budowlanej[21].

Na mocy ustawy z 1961 r. o planowaniu przestrzennym system aktów planowania przestrzennego został bardzo rozbudowany i nie tylko na poziomie poszczególnych szczebli podziału administracyjnego kraju, ale również w ramach planów obowiązujących na obszarze danej jednostki administracyjnej państwa, co znalazło swój wyraz w sporządzaniu planów ogólnych i szczegółowych. Natomiast w dalszym ciągu obowiązywała zasada hierarchiczności aktów planistycznych. Jednak pomimo tego, że planowanie przestrzenne było postrzegane przez organy państwowe przede wszystkim jako ważna część planowania gospodarczego, to sporządzane szczegółowe plany zagospodarowania na poziomie regionalnym i lokalnym miały także charakter normatywny. Ich postanowienia wyznaczały sposób i dopuszczalne granice zagospodarowania danej nieruchomości. Dodatkowo na podstawie planów regionalnych odpowiednie organy wydawały decyzje o lokalizacji ogólnej inwestycji budowlanej, które w przybliżony sposób wyznaczały miejsce realizacji danej inwestycji czy przebieg planowanej trasy[22]. Natomiast postanowienia planu miejscowego stanowiły podstawę do wydawania decyzji o lokalizacji szczegółowej inwestycji budowlanej oraz decyzji wyrażającej zgodę właściwych organów na zmianę sposobu zagospodarowania terenu bez zamiaru przeprowadzenia takiej inwestycji[23]. W odniesieniu do planów miejscowych, warto przybliżyć treść art. 24 ustawy z 1961 r. o planowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plany miejscowe stawały się aktem powszechnie obowiązującym z dniem

[20] P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego w Polsce* ….., s. 86.
[21] P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie*…….., s. 26-27.
[22] D. Trzcińska, *op. cit*., s. 40-41.
[23] P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie*…….. s. 29.

ogłoszenia aktu prawnego o zatwierdzeniu lub uchwaleniu danego planu miejscowego w dzienniku urzędowym wojewódzkiej rady narodowej. Tym samym przytoczony artykuł jednoznacznie wskazywał na powszechnie obowiązujący charakter planów miejscowych. Natomiast w dalszej części wspomnianego artykułu przewidziana została także możliwość wprowadzenia pewnych odstępstw od przyjętej już treści danego planu miejscowego. Przy czym wspomniane odstępstwa nie mogły dotyczyć podstawowych elementów planów i mogły być realizowane jedynie za uprzednią zgodą właściwego organu, który uchwalił bądź zatwierdził taki plan[24].

Na państwowy charakter planowania przestrzennego w omawianym okresie miał wpływ także sposób zorganizowania administracji państwowej w jednolitą całość. Terenowe organy administracji były podporządkowane organom centralnym, a zadania przez nie realizowane zawsze były zadaniami państwowymi i miały być zgodne z prowadzoną przez organy centralne polityką. Zatem władztwo planistyczne przysługiwało wyłącznie organom państwowym. Należy jednak przyznać, że pomimo słabych stron takiego rozwiązania, realizowanie zadań z zakresu planowania przestrzennego przez stanowiącą niepodzielną całość administrację państwową, w znacznym stopniu zapewniało ochronę terenów przed chaotycznym i nieprzemyślanym ich zagospodarowaniem[25].

Dodatkowo należy także wspomnieć, że w omawianym okresie ustawa z 1961 r. o planowaniu przestrzennym wraz z wcześniejszą ustawą z 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości oraz pozostałymi ustawami z 1961 r., czyli Prawem budowlanym, ustawą o terenach budowlanych na obszarach wsi i ustawą o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, stwarzały podstawy prawne do ogromnej ingerencji w prawo własności przez organy władzy państwowej. Postanowienia wspomnianych aktów normatywnych znacząco ograniczały realizowanie takich uprawnień właścicielskich jak chociażby prawo do posiadania nieruchomości, uprawnienie do decydowania o przeznaczaniu gruntów na zamierzone cele czy też prawo do rozporządzania posiadanymi gruntami. Organy władzy państwowej zostały upoważnione do ingerencji w treść tych przysługujących właścicielowi uprawnień poprzez: możliwość zastosowania sankcji cywilnoprawnych oraz karnych za przeznaczenie przez właściciela terenu na cele niezgodne z postanowieniami planów zagospodarowania przestrzennego; prawo do określania wysokości odszkodowania za grunty przejęte na własność państwa; możliwość zastosowania prawa pierwokupu w

[24] D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 41.
[25] Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 19-22.

odniesieniu do każdej nieruchomości położonej na terenie miasta; możliwość uznania za obszar urbanizacyjny takich terenów miast lub dzielnic, które zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego stanowiły obszar tzw. skoncentrowanej działalności inwestycyjnej (na terenie ustanowionego obszaru urbanizacyjnego grunty należące do osób fizycznych lub prawnych stawały się z mocy prawa własnością państwa i to bez obowiązku zapłaty odszkodowania); uprawnienie do dokonania wywłaszczenia nieruchomości niezbędnej dla realizacji celów użyteczności publicznej, realizacji zadań związanych z obronnością państwa lub wyznaczonych w planach gospodarczych. Ponadto organy władzy państwowej ograniczyły także osobom fizycznym wykonywanie inwestycji budowlanych jedynie do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych własnych lub najbliższej rodziny oraz własnych potrzeb gospodarczych niezbędnych dla wykonywania zawodu. Wprowadzony został także ustawowy zakaz rozpoczynania robót budowlanych, który mógł zostać indywidualnie uchylony przez organy władzy państwowej wydawanymi pozwoleniami na budowę[26].

Niestety przyjęte w ustawie o planowaniu przestrzennym z 1961 r. postanowienia dotyczące trybu sporządzania planów miejscowych oraz wydawaniu powiązanych z nimi decyzji o lokalizacji inwestycji nie przetrwały długo. Już w latach siedemdziesiątych sporą część przepisów dotyczących stosowania ustaleń planów zagospodarowania przeniesiono do Prawa budowlanego z 1974 r., a sam tryb opracowywania planów miejscowych został uregulowany uchwałą Rady Ministrów. Dodatkowo także uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji wydawane w późniejszych latach przez Radę Ministrów w znacznym stopniu przyczyniły się do dezintegracji obowiązującego dotychczas systemu planowania przestrzennego. Na wystąpienie takiego stanu rzeczy miały wpływ przede wszystkim uregulowanie warunków i trybu wydawania decyzji lokalizacyjnej poza ustawą o planowaniu przestrzennym oraz brak jasnego, konkretnego powiązania pomiędzy wspomnianą decyzją a planami miejscowymi, które stały się jedynie jedną z wielu podstaw do ustalenia lokalizacji planowanej inwestycji. Pomimo tego, że w tamtych czasach do lat 80. XX w. samoistne uchwały Rady Ministrów stanowiły powszechnie obowiązujące źródło prawa i miały realny wpływ na kształtowanie sytuacji prawnej obywateli, to trzeba przyznać, że przedstawione powyżej zmiany dla systemu planowania przestrzennego były wielce niekorzystne. Przede wszystkim doprowadziły do rozproszenia przepisów regulujących problematykę zagospodarowania terenów w wielu aktach prawnych, w tym także tych rangi podstawowej.

[26] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, s. 51-53.

Dodatkowo uchwały Rady Ministrów dotyczące wspomnianej materii jako akty prawne niższej rangi niż ustawa, były często zmieniane. Przyczyniło się to do osłabienia roli planów miejscowych oraz znaczenia ustawy z 1961 r. o planowaniu przestrzennym, która w konsekwencji stała się niespójnym aktem prawnym o charakterze fragmentarycznym, pozbawionym jasnych, przejrzystych uregulowań. Oczywistym stała się zatem konieczność opracowania za kilka lat nowej ustawy normującej problematykę planowania przestrzennego[27].

Wprowadzone w kolejnych latach reformy w organizacji administracji państwowej, dążenie do bardziej racjonalnego powiązania planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym kraju oraz wysuwane przez obywateli żądania zmierzające do wprowadzenia większego uspołecznienia procesu planowania przestrzennego, stały się podstawą do uchwalenia 12.07.1984 r. nowej ustawy o planowaniu przestrzennym. Już w art. 1 tej ustawy zawarty został główny cel planowania przestrzennego, który określono jako potrzeba kompleksowego kształtowania zagospodarowania przestrzennego zarówno całego kraju, jak i poszczególnych jego regionów, miast i wsi tak, aby zapewnić jak najlepsze warunki do poprawy jakości życia mieszkańców, zachowania równowagi w przyrodzie, zapewnienia ochrony dóbr kultury, zwiększenia efektywności planowanych procesów gospodarczych oraz wzmacniania potencjału obronnego państwa. Natomiast samo planowanie przestrzenne zostało zdefiniowane w art. 2 jako proces ciągły składający się z takich czynności jak dokonywanie ocen stanu zagospodarowania przestrzennego, przeprowadzanie badań i opracowywanie na ich podstawie stosownych prognoz, sporządzanie właściwych planów zagospodarowania przestrzennego, ustalanie lokalizacji zamierzonych inwestycji czy też dokonywanie kontroli realizacji już uchwalonych planów zagospodarowania. Dodatkowo planowanie przestrzenne zostało zintegrowane z planowaniem gospodarczym w oparciu o wprowadzenie wzajemnej zależności tych rodzajów planowania, która wyrażała się w tym, że w planach społeczno-gospodarczych należało uwzględniać zarówno szanse jak i ograniczenia rozwoju danego terenu przewidziane w planach zagospodarowania. Natomiast przy opracowywaniu planów zagospodarowania właściwe organy powinny brać pod uwagę ustalenia przewidziane w planach społeczno-gospodarczych w zakresie prognozowanego rozwoju kraju. Niestety nie udało się w pełni osiągnąć przyjętej przez ustawodawcę współzależności obydwu rodzajów planowania z uwagi na brak dostosowania zasięgu terytorialnego planów przestrzennych do planów społeczno-gospodarczych, co w

[27] D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 42.

konsekwencji jedynie podtrzymało dalszą przewagę planowania gospodarczego nad planowaniem przestrzennym[28].

Z kolei sam system planowania przestrzennego został oparty na aktach planistycznych sporządzanych dla całego państwa (krajowy plan zagospodarowania przestrzennego), dla poszczególnych regionów (regionalne plany zagospodarowania przestrzennego) oraz dla całych miast, gmin lub ich części czy tez zespołów (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego), przy czym utrzymany został obowiązek sporządzania planów na każdym stopniu podziału terytorialnego państwa. Dodatkowo przyjęto także, że pomiędzy tymi trzema rodzajami planów będzie obowiązywała hierarchiczna zależność treściowa. W planach niższego rzędu należało uwzględniać założenia przyjęte w planie wyższego rzędu, a plany niższego rzędu miały także zawierać wnioski przydatne do opracowania planów wyższego rzędu. Niestety z uwagi na brak zapewnienia mocy wiążącej tych wniosków, nie były one w praktyce skutecznie wykorzystywane i stały się jedynie propozycjami dla organów stanowiących plany wyższego stopnia[29].

Plan krajowy i plany regionalne służyły przedstawieniu przyrodniczych, społecznych, ekonomicznych i kulturowych warunków zagospodarowania przestrzennego kraju bądź regionu oraz określeniu obowiązującej polityki przestrzennej regionalnej lub krajowej, która także uwzględniała różnice występujące w poszczególnych regionach. W planach tych przede wszystkim zawierano ustalenia dotyczące rozwoju i struktury sieci osadniczej, rozwoju społeczno-gospodarczego, racjonalnego wykorzystywania zasobów surowców mineralnych, ochrony środowiska i dóbr kultury, rozmieszczenia infrastruktury technicznej i społecznej oraz zachowania wymagań obronnych kraju. Dodatkowo plany regionalne zawierały wnioski służące opracowaniu planu krajowego oraz uwzględniały w swojej treści założenia tego planu. Plany zagospodarowania przestrzennego były tzw. planami długookresowymi z zadaniami wyodrębnionymi na okres perspektywiczny lub jak w przypadku planów miejscowych także na okres najbliższego planu społeczno-gospodarczego. Zgodnie z art. 6 ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym każda działalność, która w jakimkolwiek stopniu wpływała na sposób zagospodarowania i wykorzystywania gruntów mogła być podjęta tylko wtedy, gdy była zgodna z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego[30].

[28] *Ibidem*, s. 42-43.
[29] *Ibidem*, s. 43.
[30] *Ibidem*, s. 43.

Rozwinięciem ogólnych ustaleń zawartych w planie krajowym i planach regionalnych były postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plany miejscowe uwzględniały założenia planu krajowego i planów regionalnych oraz były sporządzane jako plany ogólne i plany szczegółowe, przy czym obowiązkowo miały być tworzone jedynie plany ogólne. Ogólne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego określały warunki zagospodarowania gruntów miasta lub jego części w odniesieniu do aspektów przyrodniczych, społecznych, ekonomicznych i kulturowych. Natomiast miejscowe plany szczegółowe obowiązywały dla terenów określonych w planach ogólnych i mogły dotyczyć obszaru całego miasta lub jedynie jego części. To właśnie ustalenia planów szczegółowych określały przeznaczenie terenów na wyznaczone cele oraz wyznaczały zasady zagospodarowania poszczególnych gruntów, linie, wytyczne i dopuszczalną wysokość zabudowy. Dodatkowo z obowiązującego wówczas całego systemu aktów planistycznych, to jedynie plany miejscowe były aktami prawnymi o mocy wiążącej. Zgodnie z art. 32 ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym plan miejscowy stanowił podstawę gospodarki gruntami, wydawania decyzji odnośnie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne, wydawania decyzji o zmianie dotychczasowego sposobu wykorzystania gruntów oraz decyzji o zmianie przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych[31].

W ramach planów regionalnych lub miejscowych wyróżniano wówczas także plany obszarów funkcjonalnych, które mogły być planami regionalnymi lub miejscowymi, tyle że dotyczyły obszarów znacznie większych niż te, które mieściły się w granicach wyznaczonego podziału terytorialnego. Dodatkowo, jeżeli plany te obejmowały swoim zasięgiem obszary całej gminy lub regionu, to zastępowały normalne plany regionalne lub miejscowe. Plany obszarów funkcjonalnych były sporządzane dla obszarów o szczególnym znaczeniu z uwagi na realizowane przez nie istotne dla państwa funkcje gospodarcze, kulturalne, społeczne lub przyrodnicze[32].

Pomimo tego, że ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym wprowadziła kilka istotnych zmian dla systemu aktów planistycznych, to jednak wiele z tych wprowadzonych nie miało realnego zastosowania w panującej wówczas społeczno-politycznej rzeczywistości. Chociażby bardzo ważne uspołecznienie procedury planistycznej wprowadzone właśnie tą ustawą w praktyce pozbawione było znaczenia, z uwagi na obowiązek uwzględniania w tym procesie jedynie wytycznych płynących od centralnej władzy państwowej. Natomiast sam

[31] P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego w Polsce……*, s. 89-90.
[32] P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie……,* s. 37.

proces planowania przestrzennego dostosowany został do potrzeb planowania gospodarczego i scentralizowanego państwa. Dodatkowo brak organów samorządu terytorialnego skutkował uchwalaniem planów zagospodarowania przez władze państwowe. Z tego też względu zapoczątkowane na przełomie lat. 80. i 90. XX w. przemiany społeczno-gospodarcze wraz z transformacją ustrojową doprowadziły do konieczności uchwalenia nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym[33].

Przywrócona od 1989 r. demokracja parlamentarna i gospodarka rynkowa przyczyniły się do konieczności rozdzielenia planowania przestrzennego od planowania gospodarczego. Natomiast ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym zapoczątkowała podział dotychczas jednolitej administracji publicznej na administrację państwową i samorząd terytorialny wyposażony we własną osobowość prawną, majątek i zadania. W art. 7 wspomnianej ustawy do zadań własnych gminy wprost zaliczono także te, które dotyczą ładu przestrzennego i gospodarki terenami. Zanim jednak uchwalono nową ustawę dotyczącą zagospodarowania przestrzennego pierwszą, która miała wpływ na planowanie przestrzenne po transformacji ustrojowej była ustawa z 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw. Wprowadziła uproszczone plany zagospodarowania z łatwiejszą procedurą ich sporządzania i uchwalania po to, aby przyczyniły się do szybszego rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Plany te mogły być uchwalane przez gminę dla terenów, dla których nie obowiązywał plan miejscowy albo w obowiązującym planie nie było gruntów przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego[34].

Dużym przełomem dla dotychczasowego systemu planowania przestrzennego było uchwalenie 7 lipca 1994 r. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 1 regulowała ona zakres, sposoby i zasady postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele. Z kolei wśród wartości, które należało uwzględniać w procesie planistycznym wymienione zostały między innymi wymagania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, walory krajobrazowe i architektoniczne, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa oraz konieczność ochrony prawa własności. Na mocy art. 3 każdemu przyznane zostało prawo do zagospodarowania terenu, do którego przysługiwał mu tytuł prawny. Dodatkowo każdy miał też możliwość ochrony własnego interesu prawnego podczas zagospodarowania terenów należących do innych podmiotów. Oczywiście to

[33] Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys……,* s. 24-26.
[34] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego*……., s. 32-33.

wszystko było możliwe w granicach wyznaczonych przez przepisy ustawy i zasady współżycia społecznego. Kolejnym przepisem świadczącym o tym, że bardzo ważna w procesie planistycznym była wówczas ochrona prawa własności był art. 36, zgodnie z którym właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości miał możliwość wystąpienia do gminy z konkretnymi roszczeniami (odszkodowaniem, żądaniem wykupienia nieruchomości lub jej zamiany) za spowodowaną uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą niemożnością lub ograniczeniem dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości[35].

Na gruncie nowej ustawy zmianie uległ także system aktów planistycznych, w skład którego weszły: koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plany zagospodarowania przestrzennego województw, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz gminne studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W związku z pojawieniem się samorządu i podziałem terytorialnym kraju od 1998 r. na gminy, powiaty i województwa, zmienił się również podział zadań w sferze planowania przestrzennego w oparciu o decentralizację i komunalizację. W przypadku województwa, sejmik uzyskał przede wszystkim kompetencję do uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a wojewoda przygotowywał analizy, studia i programy określające uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego obszaru województwa, które służyły realizowaniu ponadlokalnych celów publicznych. Z kolei w odniesieniu do powiatu zadania z zakresu planowania przestrzennego były znacznie ograniczone i dotyczyły jedynie między innymi możliwości powołania powiatowej komisji urbanistycznej, uzyskania kopii planu miejscowego, opiniowania projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa czy też prowadzenia samodzielnych analiz w obszarze zagospodarowania przestrzennego[36].

Natomiast jeśli chodzi o gminę, to w związku z zaliczeniem do zadań własnych gminy spraw z zakresu ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, na mocy art. 4 ustawy z 1994 r. wykształciła się zasada władztwa planistycznego gminy. Zatem gmina od tego czasu zaczęła odgrywać kluczową i zarazem podstawową rolę w systemie planowania przestrzennego. To właśnie uchwalane przez gminę miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stały się najważniejszymi aktami planistycznymi w całym systemie. Świadczy o tym chociażby zawarta w art. 2 ustawy generalna zasada zgodnie z którą ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu odbywa się poprzez sporządzanie i

[35] D. Trzcińska, *op. cit*., s. 44.
[36] P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie……*., s. 43-44.

uchwalanie planów miejscowych przy zachowaniu wymogów określonych w ustawach. Dodatkowo w związku z zerwaniem przez ustawodawcę z obowiązującą dotychczas zasadą obligatoryjnego sporządzania planów miejscowych, gmina uzyskała sporą swobodę w decydowaniu odnośnie sporządzenia takiego planu dla jej całego terytorium lub części. Oczywiście zgodnie z art. 13 wyróżnionych zostało kilka obszarów, dla których gmina obowiązkowo musiała uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale były przypadki nieliczne, dotyczące przede wszystkim realizacji celów publicznych, wyraźnie przewidziane w ustawie. Niezbędnym warunkiem realizacji takich inwestycji była konieczność ich wcześniejszego uwzględnienia w miejscowym planie. Tym samym obowiązująca dotychczas zasada zabudowy planowej została utrzymana w stosunku do urzeczywistniania zamierzeń czy programów dotyczących inwestycji publicznych. Natomiast dla realizacji pozostałych inwestycji, przede wszystkim prywatnych, nie było już konieczne istnienie planu miejscowego. Zgodnie z art. 2 ust. 2 w sytuacji braku planu miejscowego określenie przeznaczenia i ustalenie warunków zagospodarowania terenu, które nie dotyczyło realizacji celów publicznych, miało miejsce w drodze wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. O wyjątkowym miejscu w systemie aktów planistycznych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego świadczyło także zaliczenie ich mocą ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym do źródeł prawa powszechnie obowiązującego[37]. Dodatkowo także zgodnie z art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia miejscowego planu wraz z innymi przepisami kształtowały i wpływały na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Z kolei każda decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu będąca w sprzeczności z postanowieniami planu miejscowego była nieważna. Zgodnie z przepisami ustawy z 1994 r. zmiana sposobu zagospodarowania terenu, a przede wszystkim jego zabudowa, wiązała się z koniecznością wydania decyzji administracyjnej ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Takie decyzje wydawano nawet wtedy, gdy był uchwalony plan miejscowy, który był prawną podstawą decyzji. Świadczy o tym art. 40, zgodnie z którym to właśnie w drodze decyzji na podstawie postanowień planu miejscowego, dokonywano ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Z kolei w sytuacji braku planu podstawą do wydania takiej decyzji przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta były przepisy szczególne[38].

[37] Na mocy art. 7 ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym miejscowy plan zagospodarowania był przepisem gminnym, a więc takim który zawiera normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym.
[38] P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego w Polsce……,* s. 94-99.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego mocą ustawy z 1994 r. otrzymał szczególne miejsce w systemie aktów planistycznych. Dowodem tego było nie tylko zrezygnowanie przez ustawodawcę z hierarchicznej budowy tego systemu, ale także uznanie miejscowych planów za źródło prawa powszechnie obowiązującego oraz dostosowanie przepisów prawnych regulujących treść i procedurę uchwalania miejscowych planów do standardów obowiązujących w państwie prawa. Po raz pierwszy w historii planowania przestrzennego zostały wyznaczone przez przepisy ustawy nieprzekraczalne ramy spraw, które mogły zostać uregulowane postanowieniami miejscowych planów. Zgodnie z art. 10 ust. 1 organy gminy w miejscowych planach mogły ustalać w zależności od potrzeb, przeznaczenie terenów i linie rozgraniczające obszary o różnych funkcjach, tereny przeznaczone na realizowanie celów publicznych, zasady zagospodarowania terenów podlegających ochronie, linie rozgraniczające tereny infrastruktury technicznej, zasady podziału terenu na działki służące celom budowlanym, szczególne warunki zagospodarowanie niektórych terenów także wprowadzające zakaz zabudowy z uwagi na potrzeby ochrony przyrody i zasobów kultury, tereny przeznaczone pod stosowanie systemów oczyszczania ścieków, tymczasowe sposoby użytkowania danego terenu oraz granice obszarów działalności inwestycyjnej, obszarów objętych rewitalizacją istniejącej na nich zabudowy i obszarów objętych przekształceniami z uwagi na ich zdegradowanie. Do miejscowego planu należało także dołączać prognozę skutków wpływu postanowień planu na środowisko przyrodnicze. Od 1994 r. system aktów planistycznych został wzbogacony także o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które było sporządzane przez zarząd gminy, a następnie uchwalane przez radę gminy. Jednak w przeciwieństwie do miejscowego planu, studium nie było przepisem gminnym i nie stanowiło także podstawy do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o czym ustawodawca jednoznacznie przesądził w art. 6 ust. 7. Studium miało jedynie określać politykę przestrzenną gminy przy uwzględnieniu kierunków polityki przestrzennej całego województwa. Natomiast w odniesieniu do samej procedury uchwalania miejscowych planów należy przyznać, że obywatele zyskali ogromną możliwość aktywnego włączenia się w tworzenie ustaleń tych aktów prawa miejscowego. Jednymi z form uczestnictwa w procedurze planistycznej były składane wnioski, protesty oraz zarzuty, które musiały zostać rozpatrzone przez władze gminy. Dodatkowo w przypadku wydania przez radę gminy uchwały o odrzuceniu zarzutu ustawodawca przewidział możliwość zaskarżenia takiej uchwały do sądu administracyjnego. Chociaż z jednej strony zmiany te z całą pewnością przyczyniły się do wzrostu świadomości obywateli, ich zaangażowania w procedurę planistyczną oraz do

większej możliwości ochrony praw im przysługujących, to z drugiej strony wydłużały procedurę planistyczną zniechęcając tym samym gminy do sporządzania planów miejscowych, które nie były przecież obligatoryjne[39].

Oprócz ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. w tamtym czasie wpływ na kształtowanie przestrzeni miały także inne ustawy spośród których wiele obowiązuje również obecnie, jednak co prawda w znowelizowanej wersji. Jedną z takich ustaw było obowiązujące do dzisiaj Prawo budowlane z 1994 r., które już od tamtego okresu uzależniało od zgodności z obowiązującym planem miejscowym wydanie przez organy takich decyzji czy postanowień jak np. pozwolenie na budowę czy też zezwolenie na użytkowanie obiektu. Natomiast w art. 3 tej ustawy podkreślone zostało, że każdy obiekt budowlany może zostać wzniesiony jedynie na terenie wyznaczonym na ten cel zgodnie z przepisami planowania przestrzennego. Kolejną ustawą także odnoszącą się w swojej treści do planów miejscowych i obowiązującą obecnie jest ustawa z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która dopuszcza możliwość gospodarowania gruntami jedynie w oparciu o ustalenia planów miejscowych. Dla ochrony ładu przestrzennego istotna jest również obowiązująca aktualnie ustawa z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która stwarza możliwość zmiany przeznaczenia takich gruntów na inne cele jedynie poprzez plan miejscowy. Dodatkowo w kontekście omawianych zagadnień należy wspomnieć jeszcze o obowiązującej w tamtym okresie ustawie z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, która wiązała z wprowadzeniem przewidzianych w niej form ochrony przyrody konieczność uwzględniania różnego rodzaju zakazów i ograniczeń w miejscowym planie w odniesieniu do terenów objętych ochroną. Podobną rolę odegrała także ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska wprowadzająca między innymi obowiązek ochrony walorów krajobrazowych, lasów i środowiska przed rozmaitymi zanieczyszczeniami i uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju w postanowieniach wszystkich aktów planistycznych, w tym także miejscowych planów[40].

Jednak zarówno ani w ustawie z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, ani w żadnej z wymienionych powyżej ustaw nie zdecydowano się zamieścić definicji legalnej ładu przestrzennego, co nie oznaczało, że nie było wystarczających narzędzi służących jego ochronie. Przykładowo już samo wyznaczenie katalogu spraw podlegających uregulowaniu w miejscowych planach stwarzało organom gminy możliwość aktywnego włączenia się w racjonalne kształtowanie lokalnej przestrzeni. Natomiast samo pojęcie ładu przestrzennego

[39] M. Kruś, M. Szewczyk, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, s. 54-59.
[40] P. Kwaśniak*, Plan miejscowy w systemie…..,* s. 47-49.

pojawiło się w polskim systemie aktów prawnych dopiero w 1990 r. w ustawie o samorządzie terytorialnym, która wprost zaliczyła sprawy z zakresu kształtowania ładu przestrzennego do zadań własnych gminy. Problemem było jednak to, że gminy w niewystarczającym stopniu wykorzystywały przyznane im uprawnienia[41].

Niestety pomimo przedstawionych powyżej zmian wprowadzonych od 1994 r. w systemie planowania przestrzennego ustawodawcy nie udało się doprowadzić do wystarczającej ochrony ładu przestrzennego i zapanowania nad narastającym chaosem przestrzennym. Wpływ na to z pewnością miało zwiększenie ochrony własności nieruchomości i przywrócenie swobody w rozporządzaniu posiadanymi nieruchomościami, które zaczynały nabierać ogromnej wartości materialnej, rozproszenie przepisów odnoszących się do problematyki planowania przestrzennego, brak precyzyjnego określenia zasad i wartości w planowaniu przestrzennym przy priorytetowym uwzględnianiu zasady ochrony własności prywatnej, zerwanie z zasadą obligatoryjnego sporządzania planów miejscowych czy też brak prawnych gwarancji zapewniających spójność aktów planistycznych i ustalających ich wzajemne oddziaływanie. Tym samym organy administracji samorządowej w niewystarczającym stopniu przystępowały do uchwalania miejscowych planów, zbyt często zastępując je decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z kolei uchwalane plany miejscowe nierzadko traktowano jako instrument prawny podporządkowany w całości konkretnym inwestycjom, doprowadzając tym samym do zbytniego rozdrobnienia tak ważnych aktów planistycznych. Te wszystkie czynniki niosły za sobą niekorzystny wpływ na stan ładu przestrzennego w kraju wyrażający się przede wszystkim zbyt intensywnym zagospodarowaniem niektórych terenów i nadmiernym zagęszczeniem nowej zabudowy, która bardzo często zaczęła zbytnio wyróżniać się spośród pozostałej zabudowy pod kątem kształtu obiektu, jego dachu czy też kolorystyki[42].

Kolejna ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niestety nie wprowadziła wielu nowych, przełomowych rozwiązań w systemie planowania przestrzennego, a jedynie zmodyfikowała dotychczasowe ustalenia przyjęte poprzednią ustawą z 1994 r. dostosowując je do zmienionych warunków społeczno-gospodarczych. Dodatkowo ustawodawca po raz pierwszy w historii zawarł w niej definicję ładu przestrzennego, który został określony jako takie ukształtowanie przestrzeni, które nie tylko tworzy harmonijną całość, ale również uwzględnia wszelkie uwarunkowania i wymogi

[41] P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego w Polsce……,* s. 95-98.
[42] *Ibidem,* s. 98-99.

funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. W kontekście planów miejscowych, będących przedmiotem analizy niniejszej rozprawy, problematyka właściwej interpretacji ładu przestrzennego jest szczególnie istotna, gdyż zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązkowo należy w nich określać zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Jednak z uwagi na to, że ustawa ta w dalszym ciągu obowiązuje w systemie aktów prawnych, to szczegółowe rozwiązania w niej zawarte omówione zostaną w kolejnych częściach niniejszej rozprawy. Nadmienić należy jednak, że ustawodawca dostrzega potrzebę wprowadzenia zmian w systemie aktów prawnych dotyczących planowania przestrzennego. Od 2013 r. z różnym skutkiem trwały prace legislacyjne nad modyfikacją dotychczasowych rozwiązań planistycznych, zapewnieniem ich spójności kompleksowości i jednolitej interpretacji[43].

Efektem tych prac stała się ustawa z 7 lipca 2023 r.[44] zmieniająca ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Jak wynika z uzasadnienia do ustawy zmieniającej wprowadzona nowelizacja ma przyczynić się do uproszczenia, ujednolicenia oraz przyspieszenia procedur planistycznych. Do najważniejszych zmian należy wprowadzenie planu ogólnego gminy, aktu normatywnego o randze prawa miejscowego, którego zasięg obowiązywania będzie dotyczył całego terytorium gminy. Zgodnie z przyjętymi założeniami od 1 lipca 2026 r. każda gmina obligatoryjnie będzie musiała posiadać uchwalony plan ogólny, który od tego czasu zastąpi dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Plan ogólny będzie stanowił akt, z którego treścią ma być zgodny nie tylko plan miejscowy, ale również wydawane decyzje o warunkach zabudowy, które z kolei będą mogły dotyczyć tylko obszarów wskazanych w planie ogólnym. Ponadto wspomniana nowelizacja rozszerzyła uprawnienia dotyczące partycypacji społecznej w procesie sporządzania aktów planistycznych oraz wprowadziła nowy instrument planistyczny w postaci zintegrowanego planu inwestycyjnego, który ma stanowić szczególną formę planu miejscowego.

[43] D. Trzcińska, *op. cit..,* s. 55.
[44] Dz.U. z 2023 r. poz. 1688.

2. Współczesny system planowania w ujęciu krajowym. Zagadnienia podstawowe

System planowania przestrzennego najczęściej jest określany jako uporządkowany oraz zhierarchizowany zbiór norm prawnych, które dotyczą problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego. System ten oparty jest na administracyjnej, cywilistycznej i karnej metodzie regulacji, co pozwala na przyjęcie założenia, że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne stanowi kompleksową dziedzinę prawa, a przestrzeń jest kształtowana także poza zakresem działań ogólnie rozumianej administracji. System planowania i zagospodarowania przestrzennego powinien być uporządkowany i spójny, dlatego też nie może składać się ze wszystkich norm prawnych w jakikolwiek sposób odnoszących się do problematyki gospodarowania przestrzenią. Z punktu widzenia tego systemu kluczowe znaczenie mają takie rozwiązania prawne, które stwarzają możliwość zrealizowania w określonej przestrzeni konkretnego zamierzenia inwestycyjnego[45]. Zatem przedmiotem norm prawnych składających się na ten system jest przestrzeń, a ich celem jest wyznaczenie zasad i sposobów jej zagospodarowania.

Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowi odrębny dział prawa administracyjnego z uwagi na charakterystyczny przedmiot i cel regulacji oraz zawarte w nim specyficzne instrumenty prawne (w tym przede wszystkim będący przedmiotem niniejszej rozprawy miejscowy plan zagospodarowania miejscowego). Nie ulega wątpliwości, że to właśnie przestrzeń jest przedmiotem prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, zaś jego celem jest wyznaczenie wartości, reguł i zasad służących planowaniu i kształtowaniu przestrzeni w racjonalny sposób przede wszystkim w interesie publicznym. Natomiast na wspomniane wyodrębnienie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz traktowanie zawartego w nim zbioru norm jako podsystemu prawa administracyjnego zwracali uwagę do dawna znani przedstawiciele doktryny prawniczej, jak np. M. Kulesza, który posługiwał się pojęciem systemu zarządzania przestrzenią oraz Z. Niewiadomski czy też P. Kwaśniak, którzy operowali pojęciem systemu planowania przestrzennego[46]. Jednak pomimo tego, że prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowi samodzielny podsystem prawa administracyjnego, to wspomnieć należy także o pozostałych podsystemach prawa administracyjnego, z którymi prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego pozostaje w ścisłych związkach z uwagi na powiązania treściowe, aksjologiczne czy

[45] P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie ……..,* s. 54-55.
[46] D. Trzcińska, *op. cit.,* s. 120-121.

proceduralne. Niewątpliwie do takich działów należy przede wszystkim prawo budowlane, prawo wodne, prawo ochrony środowiska, prawo ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego, prawo rolne, prawo energetyczne czy też prawo geologiczne i górnicze. Dodatkowo prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego jest powiązane z innymi gałęziami prawa np. z prawem cywilnym, a szczególnie z jego ważnym działem jakim jest prawo rzeczowe w zakresie dotyczącym publicznoprawnej ingerencji w prawo własności[47].

Szczególne znaczenie dla systemu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego ma ustawa z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[48]. Stanowi ona podstawowe źródło prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego i spełnia funkcję tzw. ustawy ramowej o dość ogólnym charakterze zwierającej przede wszystkim normy regulujące zasady i wartości uwzględniane w planowaniu przestrzennym, instytucje planistyczne, kluczowe definicje legalne, normy wyznaczające właściwym organom kompetencje w zakresie planowania przestrzennego oraz normy proceduralne dotyczące sporządzania i uchwalania aktów planistycznych. Zgodnie z art. 1 określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach związanych z ustaleniem przeznaczania poszczególnych terenów na wyznaczone cele oraz zasad uwzględnianych przy ich zagospodarowaniu i zabudowie. Za podstawę tych działań ustawa przyjmuje przede wszystkim takie wartości jak ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Dodatkowo w jej rozdziale pierwszym zawarte zostały ogólne przepisy, a wiele spośród nich zostało uszczegółowionych w kolejnych rozdziałach. Spora część tych przepisów zawiera normy, którym można przypisać charakter zasad nie tylko samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale również całego systemu prawa zagospodarowania przestrzennego. Do zasad tych należy przede wszystkim zasada uwzględniania w planowaniu przestrzennym wartości wysoko cenionych określonych ustawowo, zasada utrzymania trójszczeblowego i spójnego wewnętrznie systemu aktów planistycznych, zasada posiadania przez gminę władztwa planistycznego, zasada posiadania odpowiednich kwalifikacji przez osoby opracowujące projekty aktów planistycznych, zasada ograniczonego prawa zagospodarowania terenu, do którego przysługuje tytuł prawny oraz zasada ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów. Ponadto omawiana ustawa tworzy system aktów planistycznych poprzez określenie ich charakteru prawnego,

[47] *Ibidem*, s. 130.
[48] t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130, zwana dalej jako u.p.z.p.

zakresu regulacji, organów upoważnionych do ich opracowywania i uchwalania oraz określenie zależności i powiązań między aktami tworzącymi ten system. Natomiast obok przepisów ściśle dotyczących planowania przestrzennego w omawianej ustawie znajdują się również przepisy związane z problematyką zagospodarowania przestrzennego, wśród których szczególne znaczenie mają te, które dotyczą przeprowadzenia procesów inwestycyjno-budowlanych w przypadku braku obowiązywania na danym obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Właśnie z uwagi na zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne z punktu widzenia całego systemu planowania przestrzennego podstawowe zasady, wartości, instrumenty i rozwiązania prawne to, z całą pewnością można uznać że stanowi ona najważniejsze źródło prawa planowania przestrzennego[49].

Chociaż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odgrywa kluczową rolę w systemie planowania przestrzennego, to nie jest jednak wyłącznym aktem ustawowym z dziedziny planowania i zagospodarowania przestrzennego. Obecnie wspomnianą problematykę reguluje ponad 40 ustaw nie wspominając jeszcze o istniejących do nich rozporządzeniach wykonawczych, których jest znacznie więcej. Zatem cechą szczególną systemu źródeł prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jest rozproszenie przez ustawodawcę materii tworzącej ten system w szeregu odrębnych aktów normatywnych, które często ustanawiają dodatkowo własne zasady zagospodarowania przestrzennego. Taki stan rzeczy z całą pewnością negatywnie wpływa na zachowanie spójności tego systemu i zagwarantowanie prawidłowości stosowania należących do niego norm prawnych. Do źródeł prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego należą również takie ustawy, które zawierają specjalne zasady gospodarowania przestrzenią w przypadku planowania pewnych inwestycji celu publicznego o ważnym znaczeniu strategicznym dla gospodarki państwa. Są to tzw. specustawy obejmujące sporą grupę aktów prawnych uchwalanych od 2003 r., które zawierają przepisy odnoszące się do realizacji kluczowych inwestycji celu publicznego już od etapu ich rozmieszczenia w przestrzeni i wprowadzające pewne odstępstwa od ogólnych reguł zagospodarowania określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zadaniem uchwalanych specustaw jest uproszczenie i przyspieszenie obowiązujących procedur w realizacji przedsięwzięć dotyczących m.in. budowy dróg czy linii kolejowych oraz służących zaplanowanych realizacji inwestycji mieszkaniowych. Takimi ustawami są np.

[49] D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 293-295.

ustawa z 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych[50], ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym[51], ustawa z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych[52], ustawa z 22.02.2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym[53] czy też ustawa z 10.04.2023 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[54]. W wyniku przyjęcia specustawy inwestycyjnej podstawą lokalizacji inwestycji staje się decyzja administracyjna, wobec której ustawodawca nie przewidział obowiązku zachowania zgodności chociażby z planem zagospodarowania przestrzennego województwa czy też gminnymi aktami planowania przestrzennego. Powiększanie ich katalogu stanowi niekorzystne zjawisko dla całego systemu planowania. Zawarte w takich ustawach zróżnicowane procedury planistyczne faworyzujące inwestycje celu publicznego prowadzą do braku spójności i pewności prawa w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Specustawy nie wprowadzają też żadnych rozwiązań służących implementowaniu ustaleń decyzji lokalizacyjnych do gminnych aktów planistycznych, co byłoby jednak wskazane szczególnie w kontekście dostosowania do nich miejscowych planów, które stanowią akty prawa powszechnie obowiązujące. Z tego też względu coraz częściej podnoszone są postulaty zastąpienia obowiązujących specustaw jednolitą drogą przygotowania i realizacji inwestycji celu publicznego[55].

Warto w tym miejscu zwrócić także uwagę na związki ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z innymi aktami normatywnymi, które zakresem swojej regulacji obejmują poszczególne elementy przestrzeni takie jak chociażby lasy, wody, grunty rolne i leśne, przyrodę, krajobraz, drogi, obszary górnicze, obiekty infrastruktury przesyłowej czy zabytki. Zatem poza ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym system źródeł prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzą także przede wszystkim ustawa z 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska[56], ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[57], ustawa z 28 września 1991 r. o lasach[58], ustawa z 20

[50] t.j. Dz.U. 2024 r. poz. 317.
[51] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1234.
[52] t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 104.
[53] t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1839.
[54] t.j. Dz.U. z 2024 poz. 311.
[55] H. Izdebski, komentarz do art. 1 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 44-45 oraz D. Trzcińska, *op. cit*., s. 301.
[56] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647.
[57] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 82.
[58] t.j. Dz.U. 2025 poz. 567.

lipca 2017 r. Prawo wodne[59], ustawa z 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[60], ustawa z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych[61], ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[62], ustawa z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze[63], ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne[64], ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[65], ustawa z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze[66] oraz ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[67]. To właśnie ostatnia z wymienionych ustaw w największym stopniu jest związana z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Prawo budowlane reguluje proces inwestycyjno-budowlany, a ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady i wymagania stawiane podejmowanym inwestycjom w zakresie przestrzegania określonego porządku zabudowy, w tym także w kwestii wyłączenia niektórych obszarów z możliwości realizowania inwestycji czy też dokonania zmiany sposobu użytkowania już istniejących obiektów budowlanych. Dodatkowo Prawo budowlane zawiera szereg norm prawnych warunkujących legalność realizacji inwestycji budowlanej ze zgodnością z przepisami planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie z wymienionych powyżej ustaw pomimo tego, że nie regulują bezpośrednio procesu wydawania aktów planistycznych, to w sposób pośredni oddziaływają na ich ostateczne postanowienia[68].

Istotną wadą wspomnianych powyżej regulacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego jest ogromna przewaga znajdujących się w nich przepisów proceduralnych w przeciwieństwie do przepisów materialnych. Taki stan rzeczy powoduje zbyt duże rozbudowanie procedur, dodatkowo znajdujących się często w rozmaitych aktach prawnych poza ustawami podstawowymi w dziedzinie planowania przestrzennego. W konsekwencji organy powołane do sporządzania i uchwalania aktów planistycznych w większym stopniu muszą skupiać się na dopełnieniu szczegółowych, sformalizowanych procedur niż na prawidłowym ustaleniu treści opracowywanych planów, a nierzadko też zupełnie rezygnują z

[59] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 960.
[60] t.j. Dz.U. 2024 r. poz. 1292.
[61] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1135.
[62] t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145.
[63] t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 69.
[64] t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1151.
[65] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 889.
[66] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1431.
[67] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 418.
[68] D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 301.

ich uchwalania, zwłaszcza w sytuacji planów miejscowych, których posiadanie przez gminy nie jest obligatoryjne[69].

W systemie źródeł prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego dużą rolę odgrywają także akty wykonawcze do przedstawionych powyżej ustaw, które również tworzą obszerny katalog obejmujący kilkadziesiąt rozporządzeń odnoszących się do omawianej tematyki. Do najważniejszych należy jednak zaliczyć rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 1 lipca 2016 r. w sprawie projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji[70], rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 15 lipca 2024 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[71], rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy[72], rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów[73] oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[74]. Wymienione rozporządzenia co prawda nie regulują podstawowych, najważniejszych zagadnień prawnych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, ale doprecyzowują treść kluczowych aktów planistycznych oraz uporządkowują czynności podejmowane w ramach procedury sporządzania tych aktów. Ich zadaniem jest zatem uzupełnienie procedury planistycznej zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz uczynienie jej bardziej uporządkowaną i przejrzystą z uwagi na zamieszczenie przepisów dotyczących poszczególnych aktów planistycznych w oddzielnych, pojedynczych rozporządzeniach. Ważnym celem wspomnianych aktów wykonawczych jest także ujednolicenie treści poszczególnych dokumentów planistycznych w całym kraju przez określenie ogólnego nazewnictwa, oznaczeń i sposobu dokumentowania podejmowanych czynności w procesie ich opracowywania. Szczególne znaczenie w tym aspekcie odgrywa wspomniane powyzej

[69] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 84-85.
[70] Dz.U. z 2016 r. poz. 1032.
[71] Dz.U. z 2024 r. poz. 1116.
[72] Dz.U. z 2003 r. nr 164 poz. 1589.
[73] Dz.U. z 2023 r. poz. 2758.
[74] Dz.U. z 2021 r. poz. 2404.

rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które odnosi się zarówno do części tekstowej jak i graficznej planu miejscowego i zawiera wymogi odnoszące się do materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń i nazewnictwa oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Ponadto określa także elementy treści części tekstowej projektu planu miejscowego, przedstawia wymogi dotyczące sposobów formułowania ustaleń części tekstowej, wskazuje na zawartość części graficznej projektu planu miejscowego i reguluje sposób sporządzanie tej części planu, ujednolica standardy stosowanych symboli, nazw i oznaczeń graficznych oraz porządkuje dokumentację przeprowadzonych prac planistycznych[75].

Istotnym elementem systemu źródeł prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego są również akty prawa miejscowego, będące źródłami prawa powszechnie obowiązującymi na danym obszarze. W systemie planowania przestrzennego dotychczas jedynym aktem normatywnym o takim charakterze był miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ale na mocy nowelizacji u.p.z.p. z 7 lipca 2023 r. aktem prawa miejscowego we wszystkich gminach obligatoryjnie najpóźniej od 1 lipca 2026 r. ma zostać także plan ogólny. Natomiast miejscowy plan w dalszym ciągu nie utraci swojego normatywnego charakteru. Jest on sporządzany i uchwalany przede wszystkim na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, chociaż jego źródłem mogą być także inne ustawy zawierające przepisy szczególne, będące podstawą prawną jego opracowania i ustanawiające obowiązek jego uchwalenia w pewnych sytuacjach. Jednak pomimo tego, że plan miejscowy stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego, a jego uchwalanie jest głównym przejawem władztwa planistycznego gminy, to poza nielicznymi przypadkami, nie jest on obligatoryjnym aktem planistycznym w polskim systemie planowania przestrzennego w przeciwieństwie do nowego instrumentu planistycznego – planu ogólnego.

Ponadto cechą charakterystyczną systemu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jest występowanie w nim aktów planowania zaliczanych z uwagi na ich dużą różnorodność do tzw. swoistych źródeł prawa administracyjnego. Chociaż wspomniane akty nie zostały zaliczone przez ustawodawcę do konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, to zakres ich obowiązywania wykracza poza system prawa wewnętrznego z uwagi na ich pośrednie oddziaływanie na prawa i obowiązki jednostki. Co

[75] D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 318-320.

więcej niektóre z tych aktów mogą zawierać również normy o charakterze powszechnie obowiązującym. Jednak nadanie takich cech danemu aktowi planowania wydanemu przez organ centralnej lub terenowej administracji jest możliwe tylko wtedy, gdy przepis konkretnej ustawy administracyjnego prawa materialnego przewidujący wydanie takiego aktu tak stanowi. Najczęściej następuje to przez wskazanie w treści danego przepisu formy prawnej przewidzianej dla określonego aktu planowania, czyli głównie formy rozporządzenia ministra lub uchwały wydanej przez radę gminy, która wówczas będzie aktem prawa miejscowego[76]. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który obok nowego planu ogólnego gminy został zaliczony przez ustawodawcę do kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast pozostałe akty planowania w tym systemie zawierają normy skierowane do organów wykonawczych administracji państwowej lub samorządowej. Bardzo często jednak w przypadku aktów planowania, organy administracji nie są jedynymi adresatami norm planowych z uwagi na to, że normy zawarte w takich aktach mają pośredni wpływ na sytuację prawną podmiotu znajdującego się poza administracją.

Najważniejsze akty planistyczne omawianego systemu zostały unormowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, której przepisy określają ich przedmiot, treść, charakter prawny, wskazują na organy odpowiedzialne za ich opracowanie i ustanowienie, szczegółowo przedstawiają następujące po sobie czynności składające się na tryb ich przyjmowania oraz pozwalają na ustalenie zależności jakie zachodzą pomiędzy tymi aktami. System aktów planistycznych jest złożony z aktów planowania ogólnego, które w kompleksowy sposób regulują zagospodarowanie przestrzeni na terenach nimi objętych oraz z aktów planowania specjalistycznego, które mogą być wydawane na podstawie ustaw. Te ostatnie dotyczą z kolei określonych elementów zagospodarowania przestrzeni, a więc np. ochrony krajobrazu w przypadku sporządzanego audytu krajobrazowego. Akty planowania specjalistycznego muszą być jednak podporządkowane aktom planowania ogólnego. Wśród tych aktów najważniejsze znaczenie mają studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które najpóźniej od 1 lipca 2026 r. ostatecznie zostanie zastąpione planem ogólnym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (na poziomie gminy), plan zagospodarowania przestrzennego województwa, strategia rozwoju

[76] M. Górski, *Strategie, plany i programy*, rozdział III, par. 14, pkt. II, teza 15, [w:] *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego*, tom 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.

województwa, audyt krajobrazowy (na poziomie województwa) oraz koncepcja rozwoju kraju i średniookresowa strategia rozwoju kraju (na poziomie centralnym). Wszystkie z nich, z wyjątkiem planu miejscowego i planu ogólnego, nie są aktami prawa powszechnie obowiązującego, muszą obligatoryjnie być sporządzane przez właściwe organy oraz obejmują swoim zakresem cały obszar danej jednostki podziału terytorialnego kraju[77]. Ustawodawca wprowadził decentralizację zadań w obszarze planowania przestrzennego. Zgodnie z art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym realizacja zadań z tego zakresu została podzielona pomiędzy samorząd gminny, samorząd województwa oraz Radę Ministrów, które opracowują i uchwalają wymienione powyżej akty planistyczne. Natomiast rola samorządu powiatu w kształtowaniu polityki przestrzennej została przez ustawodawcę ograniczona jedynie do prowadzenia analiz i studiów w granicach jego właściwości rzeczowej. W systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego brakuje jednak konkretnych przepisów, które umożliwiałyby organom powiatu podjęcie uchwał w zakresie wspomnianych studiów i analiz. Nie został określony także przedmiot tych opracowań ani ich skutki prawne. W związku z tym obecnie samorząd powiatu w zakresie kształtowania polityki przestrzennej miał możliwość jedynie zaopiniowania projektu studium uwarunkowań, które nie będzie już uchwalane[78] i projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa[79] oraz uzgodnienia projektu planu miejscowego[80].

Od czasów wydania w 1946 r. dekretu o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju system aktów planowania jest zbudowany na zasadzie trójszczeblowości. Akty planowania tworzone są na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Ustawodawca mocno zróżnicował jednak obowiązki z tego zakresu przewidziane dla poszczególnych organów podziału terytorialnego kraju, w największym stopniu obciążając samorząd gminny. To właśnie organom gminy przyznane zostało władztwo planistyczne i uprawnienie do uchwalania nie tylko aktów planistycznych wewnętrznie obowiązujących, ale również aktu o mocy powszechnie obowiązującej w postaci planu miejscowego. Dodatkowo kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej przez organy gminy odbywa się także poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku planu miejscowego dla danego obszaru. Samodzielność planistyczna gminy nie jest jednak nieograniczona m.in. z uwagi na konieczność uwzględniania ustaleń zawartych w pozostałych aktach planistycznych

[77] D. Trzcińska, *op. cit*, s. 283.
[78] Art. 11 pkt 5 lit. a u.p.z.p.
[79] Art. 41 ust. 1 pkt. 6 u.p.z.p.
[80] Art. 17 pkt. 6 lit. b u.p.z.p.

opracowywanych na szczeblu krajowym i wojewódzkim. Zatem z uwagi na to, że poszczególne jednostki podziału terytorialnego odgrywają różną rolę w dziedzinie planowania przestrzennego, to akty planistyczne przez nie wydawane także różnią się między sobą. Różnice te będą dotyczyły usytuowania w hierarchii organów administracji publicznej organu wydającego dany akt planowania, stopnia ogólności norm planistycznych zawartych w tych aktach oraz mocy obowiązującej wspomnianych norm, przy czym nawet akty planistyczne pochodzące od tego samego organu mogą posiadać inną moc prawną jak np. w sytuacji planu miejscowego oraz studium uwarunkowań[81], które będą jeszcze obowiązywały w wielu gminach do czasu przyjęcia planu ogólnego, co powinno nastąpić maksymalnie do 30 czerwca 2026 r.. Jednak pomimo wskazanych różnic, założeniem ustawodawcy było stworzenie harmonijnego i wewnętrznie spójnego systemu aktów planowania przestrzennego, o czym świadczy wiele przepisów zawartych głównie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulujących sposób kształtowania treści tych aktów oraz procedurę ich przyjmowania. Jednym z ważniejszych regulacji w tym zakresie jest zawarte w art. 20 u.p.z.p. zastrzeżenie, że rada gminy może uchwalić plan miejscowy dopiero po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego. Wspomniany przepis wskazuje na konieczność zachowania przez organy samorządu gminy więzi treściowej planu miejscowego z planem ogólnym. Jednak, aby było to możliwe, plan ogólny powinien zawierać wszelkie dane niezbędne do opracowania projektu planu miejscowego. Z kolei plan miejscowy nie może zawierać wszystkich treści uregulowanych w planie ogólnym, ale tylko te, które zostały określone przez ustawodawcę.

Plan ogólny i miejscowy plan są aktami prawa o tej samej hierarchii. Oba akty zostały wolą ustawodawcy zaliczone do źródeł prawa miejscowego, a więc aktów powszechnie obowiązujących na danym obszarze. Są one także podobne pod względem charakteru norm prawnych w nich zawartych. Oba plany nie zawierają wyłącznie treści o charakterze generalno-abstrakcyjnym, ale zostały także ukształtowane ze pomocą norm generalno-konkretnych. Plan miejscowy powinien być zgodny z treścią planu ogólnego w zakresie przeznaczenia terenu, które musi być zgodne z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej wyznaczonym w planie ogólnym, a sposób zagospodarowania i zabudowy terenów uregulowany w planie miejscowym musi uwzględniać minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określony w planie ogólnym dla danej strefy planistycznej oraz maksymalną wartość nadziemnej intensywności zabudowy danego terenu. Ponadto jeżeli w

[81]D. Trzcińska, *op. cit.,* , s. 270.

planie ogólnym zostały wprowadzone gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej w postaci zapewnienia dostępu w wyznaczonej odległości do szkoły podstawowej i obszarów zieleni publicznej, to w planie miejscowym można wyznaczyć teren na realizacje funkcji mieszkaniowej tylko wtedy, gdy każda działka na tym terenie będzie mieściła się we wspomnianych standardach. W ten sposób zostało wzmocnione władztwo planistyczne gminy, która przyjmując plan ogólny jest jednocześnie mocno związana jego ustaleniami w przypadku rozpoczęcia prac nad planem miejscowym[82].

Dodatkowo oprócz zależności treściowej pomiędzy planem miejscowym a planem ogólnym zachodzi także zależność czasowa i przestrzenna[83]. Obowiązek zachowania spójności treściowej między planem miejscowym a studium pociąga za sobą również występującą między tymi aktami zależność czasową. Zgodnie z art. 34 u.p.z.p. wejście w życie planu ogólnego nie powoduje utraty mocy obowiązującej już funkcjonujących planów miejscowych. W związku z tym organy gminy z chwilą przyjęcia miejscowego planu nie mają obowiązku automatycznego lub równoległego rozpoczęcia prac nad nowym planem miejscowym. Jednak istnieje obowiązek organu wykonawczego gminy do przeprowadzania oceny aktualności zarówno planu ogólnego jak i planu miejscowego. Z uwagi na to, że ustalenia przyjęte w planie miejscowym stanowią konsekwencję rozwiązań zawartych w planie ogólnym, to uchwalenie nowego planu miejscowego lub jego nowelizacja będzie już wiązała się z koniecznością zapewnienia spójności treściowej między tymi aktami w przedstawionym powyżej zakresie.

Ostatni rodzaj powiązań występujących między planem miejscowym a planem ogólnym dotyczy zależności przestrzennej. Obowiązkiem każdej gminy jest sporządzenie planu ogólnego dla całego jej obszaru. Natomiast plan miejscowy nie musi obejmować terenu całej gminy i może tym samym dotyczyć jedynie jej fragmentu, który z kolei ma być położony na tym obszarze. Ponadto sporządzenie miejscowego planu co do zasady nie jest obligatoryjne w przeciwieństwie do planu ogólnego. Z tego względu w przypadku braku obowiązywania na terenie danej gminy miejscowego planu decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego będą mogły być wydawane jedynie przy zachowaniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego.

[82] M. Szewczyk, *Granice ustawowego upoważnienia do stanowienia planów miejscowych i planów ogólnych*, [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 30, 34-35.
[83] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 285-287.

Ponadto organy gminy podczas sporządzania planu ogólnego i planu miejscowego mają obowiązek zachowania spójności treściowej z planem zagospodarowania przestrzennego województwa także uwzględniając politykę przestrzenną określoną w strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju ponadlokalnego. Postanowienia planu ogólnego mają umożliwiać realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które są ujęte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. W przeciwnym razie wojewoda wzywa radę gminy do zmiany planu ogólnego, a po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu sam wydaje zarządzenie zastępcze w sprawie miejscowego planu[84]. Dodatkowo od wprowadzenia w 2015 r. do systemu aktów planowania przestrzennego instytucji audytu krajobrazowego organy gminy mają obowiązek uwzględniania w procesie sporządzania planu ogólnego i planu miejscowego rekomendacji i wniosków zawartych w audycie oraz określonych przez niego granic krajobrazów priorytetowych[85]. Następnie granice i sposoby zagospodarowania krajobrazów priorytetowych obowiązkowo podlegają określeniu w planach miejscowych[86]. Dla ustaleń planu miejscowego w pewnym zakresie wiążące będą również zapisy planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W szczególności te, które dotyczą granic terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym umieszczonych w planie województwa[87]. Ustalenia w zakresie wspomnianych inwestycji mogą być jednak wprowadzone do planu miejscowego dopiero po wcześniejszym uzgodnieniu terminu i warunków ich realizacji[88]. Ustawodawca w celu zapewnienia wewnętrznej spójności systemu aktów planowania przestrzennego wymaga również od organów województwa uwzględniania w planie zagospodarowania przestrzennego województwa założeń zawartych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, która obecnie pełni funkcję koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Ponadto przepisy wymagają zachowania zgodności treściowej pomiędzy aktami planistycznymi wydawanymi na poziomie województwa, czyli planem zagospodarowania przestrzennego województwa a strategią rozwoju województwa w zakresie w jakim ustalenia strategii dotyczą sytuacji przestrzennej województwa. W tym celu organy województwa po każdej aktualizacji ustaleń strategii rozwoju województwa dotyczących kształtowania przestrzeni, mają obowiązek dostosowania do niej postanowień planu województwa[89].

[84] Art. 13k u.p.z.p.
[85] Art. 13b pkt 5 oraz art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.
[86] Art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.
[87] Art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p.
[88] Art. 44 u.p.z.p.
[89] Art. 39 ust. 4 oraz art. 39a u.p.z.p.

Na zachowanie spójności w ramach prowadzonej polityki przestrzennej wskazują także przepisy dotyczące procedury sporządzania i uchwalania gminnych aktów planistycznych, które umożliwiają organom gmin sąsiadujących wpływanie na treść wspomnianych aktów poprzez wydanie opinii dotyczącej rozwiązań przyjętych w projekcie planu ogólnego[90] oraz opinii w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym w planie miejscowym[91]. Oprócz wspomnianej spójności i harmonizacji aktów planowania na uwagę zasługuje również obowiązująca w planowaniu przestrzennym zasada hierarchii, zgodnie z którą proces planowania przestrzennego stanowi wielopłaszczyznowe zadanie realizowane na różnych szczeblach administracji publicznej wymagające wspólnej koordynacji[92].

Zatem sporządzanie aktów na szczeblu gminnym zawsze powinno być poprzedzone dokładną analizą celów i kierunków planowania przestrzennego określonych na szczeblu wojewódzkim i krajowym. Zasada ta wynika z hierarchicznej budowy systemu norm prawnych prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, która związana jest z miejscem organu wydającego dany akt planistyczny w strukturze organów administracji oraz ze stopniem ogólność norm zawartych w takim akcie, przy czym wyżej w hierarchii usytuowane są normy bardziej ogólnie regulujące daną materię. Rozróżnienie to jest szczególnie istotne w przypadku, w którym dany organ wydaje w określonej dziedzinie kilka aktów o różnym stopniu szczegółowości, jak np. rada gminy uchwalająca w zakresie kształtowania polityki przestrzennej zarówno powszechnie obowiązujący plan ogólny jak i obowiązujący powszechnie plan miejscowy[93]. Ustalenia zawarte w planie miejscowym stanowią konsekwencję zapisów zawartych w planie ogólnym. W tym zakresie rolą planu miejscowego jest sprecyzowanie ogólnych zasad zagospodarowania terenu określonych w planie ogólnym[94]. Przedstawiona powyżej zasada trójszczeblowego, harmonijnego i wewnętrznie spójnego systemu aktów planowania przestrzennego doznaje jednak ograniczeń z uwagi na obecność w tym systemie wspomnianych już tzw. specustaw, które w większości przypadków wyłączają stosowanie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do materii w nich uregulowanej[95].

[90] Art. 13i ust. 3 pkt 5 u.p.z.p.
[91] Art. 17 pkt 6 lit. a
[92] D. Trzcińska, op. cit., str. 278.
[93] D. Trzcińska, op. cit., str. 279.
[94] Wyrok NSA z 5.07.2017 r., II OSK 1251/17, LEX nr 2345607
[95]M. Kruś, M. Szewczyk, Z. Leoński , *Prawo zagospodarowania…..*, s. 203-209 oraz D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 128-129.

Z uwagi na wspomnianą już fakultatywność w zakresie sporządzania i uchwalania planów miejscowych, gminny system aktów planowania charakteryzuje występowanie obok aktów normatywnych także aktów stosowania prawa w postaci decyzji administracyjnych. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (tzw. decyzja lokalizacyjna) jest wydawana w sytuacji braku planu miejscowego. Wspomniana decyzja stanowi wtedy podstawowy instrument zagospodarowania przestrzennego, za pomocą którego następuje określenie sposobów i warunków zabudowy danego terenu[96]. Lokalizacja inwestycji celu publicznego następuje w drodze wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w rozdziale piątym szczegółowo określa organy właściwe do wydania omawianych decyzji, wymagania formalne wniosków o ich wydanie, przesłanki i postępowanie w sprawie wydania decyzji oraz elementy składowe decyzji. Wspomniane decyzje są dość problematycznym aktem administracyjnym zarówno pod względem ich charakteru prawnego (tego czy rzeczywiście powinny być zaliczane do decyzji administracyjnych), skutków jakie wywołują (czyli tego czy są aktami o charakterze deklaratoryjnym czy konstytutywnym) oraz pełniących przez nie funkcji w zakresie kształtowania przestrzeni (czy mogą spełniać rolę planów miejscowych i stanowić ich substytut). Problematyka ta zostanie jeszcze poruszona w dalszych rozdziałach niniejszej rozprawy.

Zgodnie z tym, co zostało powyżej przedstawione, system prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jest zbiorem norm prawnych o różnej mocy wiążącej, zawierającym nie tylko normy wynikające z ustaw czy rozporządzeń o charakterze powszechnie obowiązującym, ale również takie, które zostały zamieszczone w aktach prawa wewnętrznego i mają moc wiążącą jedynie wewnątrz administracji publicznej. Zadaniem norm systemu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jest wyznaczenie wartości, zasad oraz sposobów zagospodarowania przestrzeni, która z kolei stanowi przedmiot tych wszystkich norm. Dodatkowo z racji tego, że prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego jest podsystemem prawa administracyjnego, to także system źródeł tego prawa posiada pewne szczególne cechy odróżniające go od systemów źródeł pozostałych gałęzi prawa. Charakterystyczną cechą systemu źródeł prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jest występowanie sporej liczby aktów normatywnych,

[96] Art. 4 ust. 2 u.p.z.p.

które pomimo tego, że należą do źródeł prawa wewnętrznego, to często posiadają także niektóre cechy charakterystyczne dla źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W pewnych przypadkach mogą bowiem w sposób pośredni wpływać na sytuację prawną jednostki znajdującej się na zewnątrz administracji[97].

3. Planowanie na szczeblu krajowym

Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym uległo zmianie 13 listopada 2020 r., kiedy weszła w życie planowana reforma systemu zarządzania rozwojem państwa, której skutkiem w zakresie planowania przestrzennego było usunięcie z rozdziału czwartego ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisów regulujących planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym i unormowanie tej materii w całości w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[98]. Uzasadnieniem przeprowadzonej reformy była chęć zintegrowania systemu zarządzania rozwojem państwa w aspekcie gospodarczym, społecznym i przestrzennym oraz stopniowe wprowadzanie skonsolidowanych strategii rozwoju dla poszczególnych poziomów terytorialnych kraju, przy czym pierwszy etap reformy dotyczył wyłącznie dokumentów planistycznych opracowywanych na poziomie centralnym. Natomiast kolejne etapy zapoczątkowanej reformy zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy mają doprowadzić do usunięcia z systemu planowania planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy[99].

Do czasu wejścia w życie wspomnianej powyżej reformy systemu zarządzania rozwojem państwa podstawą kształtowania przez organy władzy centralnej polityki przestrzennej na poziomie całego państwa była koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Stanowiła akt planowania ogólnego o zróżnicowanym charakterze prawnym. W przeważającej części była aktem planistycznym o cechach prognozy i w tym zakresie nie zawierała norm prawnych zarówno powszechnie jak i wewnętrznie obowiązujących. Jednak na mocy obowiązujących wówczas w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisów obowiązkiem Rady Ministrów poza przyjęciem omawianej koncepcji w drodze uchwały było również ustalenie zakresu w jakim koncepcja będzie podstawą do sporządzania dalszych

[97] D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 130.
[98] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 198.
[99] M. Leszczyński, komentarz do art. 46a u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 478.

aktów planowania specjalistycznego, czyli programów zawierających zadania rządowe, które służyły realizacji krajowych inwestycji celu publicznego. Zatem w zakresie wspomnianych ustaleń koncepcja posiadała normy prawne o charakterze wewnętrznie obowiązującym, które były wiążące dla organów administracji publicznej i wpływały na kierunki planowania specjalistycznego w ramach sporządzanych programów rządowych. Dodatkowo istniał także obowiązek stosowania się do ustaleń zawartych w koncepcji przy opracowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego województw. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym koncepcja uwzględniała cele i kierunki określone w długookresowej strategii rozwoju kraju i powinna też dotyczyć okresu zgodnego z okresem obowiązywania wspomnianej strategii. Ponadto mogła być aktualizowana w każdym czasie, jeżeli tylko wymagała tego aktualna sytuacja społeczno-gospodarcza lub przestrzenna kraju. Koncepcja określała przede wszystkim uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz przedstawiała działania niezbędne do ich osiągnięcia. W szczególności odnosiła się do takich zagadnień jak podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, rozmieszczenie obiektów infrastruktury społecznej, technicznej i transportowej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym, rozmieszczenie strategicznych obiektów gospodarki wodnej, wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków oraz obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym[100].

Na podstawie przedstawionych powyżej uregulowań ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym została przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 239[101] w dniu 13 grudnia 2011 r. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, która obowiązywała do 13 listopada 2020 r. Swoim zakresem znacznie wykraczała poza zwykły akt planistyczny. Zawierała wizję zagospodarowania przestrzennego kraju w ciągu najbliższych lat, wyznaczała cele i kierunki działań strategicznych z punktu widzenia systemu prawa planowania przestrzennego oraz przedstawiała mechanizmy integrowania i realizowania polityk społeczno-gospodarczych mających znaczny wpływ na rozwój terytorialny. Koncepcja posiadała zatem bardzo dużo cech strategii ogólnorozwojowej z uwagi na połączenie planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym. Przestrzeń została w niej ujęta jako obszar wzajemnego oddziaływania czynników i procesów natury gospodarczej, środowiskowej i kulturowej. Z tego też względu omawiana koncepcja przyczyniła się do dynamicznego ujęcia sposobu zagospodarowania poszczególnych terenów

[100] Z. Niewiadomski, komentarz do art. 47 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 456 -460.
[101] M.P. z 2012 r. poz. 252

z uwagi na posiadanie przez nie różnych cech gospodarczych, społecznych i przestrzennych. Przykładowo koncepcja wyróżniała podział na obszary funkcjonalne, obszary wiejskie, obszary miejskie jak również obszary o koncentracji problemów społeczno-gospodarczych. Koncepcja zwierała także szereg proponowanych zmian, które powinny być wdrożone w całym systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego w celu przywrócenia zaburzonego ładu przestrzennego. Ponadto wśród celów prowadzonej w kraju polityki przestrzennej wskazano głównie na poprawę systemu osadniczego pod kątem spójności, tworzenie warunków zapewniających zrównoważony rozwój całego kraju i jak najlepsze wykorzystanie wewnętrznych możliwości wszystkich terenów w tym zapewnienie wieloaspektowego rozwoju terenów wiejskich, udoskonalanie dostępności poszczególnych obszarów dzięki rozwijaniu infrastruktury komunikacyjnej oraz poprawę jakości środowiska przyrodniczego. Chociaż okres obowiązywania omawianej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju z pewnością przyczynił się do poprawy infrastruktury transportowej, w tym przede wszystkim do rozwoju sieci drogowej, to jednak na dalszym planie znalazła się realizacja postulatów odnoszących się do celów dotyczących konieczności wprowadzenia gruntownych zmian legislacyjnych w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego[102].

W związku z przeprowadzoną reformą systemu zarządzania rozwojem państwa zostały usunięte z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisy stanowiące podstawę prawną dla sporządzania koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Od tego czasu dokumentem pełniącym rolę koncepcji stała się średniookresowa strategia rozwoju kraju, która określa główne uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju państwa w aspekcie społecznym, gospodarczym i przestrzennym na min. 10 lat (maksymalnie do 15 lat) oraz wskazuje na bardziej szczegółowe działania w perspektywie 4 lat. Dokument ten jest realizowany przez strategie rozwoju województwa oraz inne strategie rozwoju jak np. krajową strategię rozwoju czy też strategie ponadregionalne, które określają problemy rozwoju, wyzwania i cele z uwzględnieniem zróżnicowań przestrzennych[103]. Zatem w tym aspekcie podobnie jak to miało miejsce w przypadku koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju, strategia także jest w pewnym stopniu aktem planowania o charakterze wewnętrznie obowiązującym. Zawiera normy wiążące przede wszystkim ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w zakresie sporządzanej przez niego krajowej strategii rozwoju

[102]M. Leszczyński, komentarz do art. 46a u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 480.
[103] Art. 9 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 198.

regionalnego oraz poszczególnych ministrów także opracowujących inne strategie jak również dla organów samorządu województwa przygotowujących strategie ponadregionalne. Dla wszystkich tych organów podstawą do sporządzenia wymienionych powyżej aktów planowania są ustalenia przyjęte w średniookresowej strategii rozwoju kraju. Dodatkowo ustawodawca wskazał na konieczność zachowania spójności wspomnianych aktów ze średniookresową strategią rozwoju kraju i z związany z tym także obowiązek dokonywania ich bieżącej aktualizacji przez właściwe organów administracji publicznej.

Zgodnie z art. 12a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, średniookresowa strategia rozwoju kraju zawiera przede wszystkim określenie wniosków z przygotowanej wcześniej diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, potencjału i problemów rozwoju pod kątem zróżnicowań przestrzennych, strategicznych wyzwań i celów rozwojowych w obszarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym oraz określenie obszarów strategicznej interwencji i ich rezultatów. Dodatkowo omawiana strategia przedstawia system jej realizacji wraz z założeniami ram finansowych i potencjalnych źródeł finansowania. Projekt średniookresowej strategii rozwoju kraju jest opracowywany we współpracy ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego z pozostałymi członkami Rady Ministrów. Następnie dokument ten jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Z kolei w razie zmiany sytuacji społecznej lub gospodarczej kraju została przewidziana możliwość jego aktualizacji. Na mocy przepisów przejściowych średniookresową strategią rozwoju kraju stała się Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku z perspektywą do 2030 r. przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą z 14 lutego 2017 r. Zgodnie z jej założeniami do celów strategicznych w dziedzinie planowania przestrzennego należy zaliczyć w szczególności zapobieganie negatywnym zjawiskom suburbanizacji, rewitalizację obszarów zdegradowanych (szczególnie tych z przemysłem węglowym, hutniczym czy chemicznym), wdrożenie mechanizmów planistycznych porządkujących nowe inwestycje oraz konieczność wprowadzenia zmian w obecnym stanie prawnym regulującym procesy budowlane głównie w zakresie zwiększenia roli miejscowych planów i ograniczenia ilości decyzji o warunkach zabudowy. Wprowadzone działania powinny doprowadzić do przywrócenia i utrzymania ładu przestrzennego, ułatwienia realizacji procesów inwestycyjnych, powstrzymania chaotycznej suburbanizacji oraz wdrożenia racjonalnych procesów gospodarowania przestrzenią a w konsekwencji także

do optymalizacji wydatków publicznych przeznaczonych na rozwój, eksploatację i dalszą modernizację infrastruktury społecznej i technicznej[104].

Uchwałą Rady Ministrów nr 93 z 25 lipca 2025 r. została przyjęta Koncepcja Rozwoju Kraju 2050. Projekt koncepcji rozwoju kraju zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[105] podlega konsultacjom, które są prowadzone w szczególności z udziałem jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz z partnerami społecznymi i gospodarczymi. Koncepcja rozwoju kraju jest dokumentem strategicznym określającym wyzwania rozwojowe w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym na okres do 30 lat. Ponadto omawiana koncepcja przedstawia wnioski z trendów rozwojowych zachodzących w kraju i na świecie. Przygotowanie i uzgadnianie projektu koncepcji rozwoju kraju koordynuje Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister wyznaczony przez Premiera. Organem odpowiedzialnym za jej przyjęcie jest Rada Ministrów, która o podjęciu stosowej uchwały informuje Sejm i Senat. Taka koncepcja powinna być aktualizowana zawsze, gdy zmieniają się trendy rozwojowe zachodzące w kraju lub na świecie, ale przynajmniej raz w całym okresie jej obowiązywania.

4. Planowanie na szczeblu wojewódzkim

Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do zadań własnych samorządu województwa należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie. Planowanie przestrzenne w województwie jest dokonywane na podstawie sporządzanych przez organy samorządu województwa rozmaitych aktów planowania takich jak analizy, studia, koncepcje, plany, audyty i programy, które dotyczą obszarów oraz występujących na nich problemów zagospodarowania przestrzennego i bardzo często są opracowywane również na potrzeby tworzenia innych aktów planowania. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do najważniejszych aktów planowania w województwie należy zaliczyć plan zagospodarowania przestrzennego województwa oraz audyt krajobrazowy. Podstawowym aktem planistycznym na szczeblu wojewódzkim jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa, chociaż w związku z zapoczątkowaną w 2020 r. reformą systemu zarządzania rozwojem państwa jego rola uległa znacznemu osłabieniu, a docelowo planowane jest całkowite usunięcie tego instrumentu prawnego.

[104]M. Leszczyński, komentarz do art. 46a u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 484-488.
[105] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz.198.

Jednak przyznać należy także, że na zmniejszenie znaczenia planów zagospodarowania przestrzennego województwa mają wpływ nie tylko przestawione powyżej, częściowo zrealizowane zamierzenia ustawodawcy w zakresie zastąpienia tych planów instytucją strategii rozwoju województwa, ale także funkcjonowanie tzw. specustaw inwestycyjnych, które nie zawierają obowiązku dotrzymania zgodności planowanych inwestycji celu publicznego z postanowieniami wspomnianych planów[106].

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest częścią systemu tzw. ogólnych aktów planowania i jest sporządzany dla obszaru mieszczącego się w granicach administracyjnych województwa. W planie tym określa się przede wszystkim podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązania komunikacyjne oraz infrastrukturalne, system obszarów chronionych, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary występowania złóż kopalin[107]. Prace nad sporządzeniem omawianego planu rozpoczynają się na podstawie stosownej uchwały podjętej przez sejmik województwa, którą następnie marszałek województwa ogłasza w prasie, przez obwieszczenie oraz poprzez udostępnienie na stronie internetowej wraz z podaniem formy, miejsca i terminu składania wniosków dotyczących planu. Równolegle ma także obowiązek zawiadomić na piśmie o podjęciu wspomnianej uchwały organy odpowiedzialne za uzgodnienie i zaopiniowanie planu. W dalszej kolejności marszałek województwa rozpatruje złożone wnioski dotyczące planu i sporządza jego projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Następnie zwraca się do określonych ustawowo organów (m.in. do wojewody, zarządów powiatów, wójtów burmistrzów i prezydentów miast na terenie województwa) o wydanie stosownych opinii o projekcie planu i dokonanie wymaganych uzgodnień. Dodatkowo marszałek województwa ma także obowiązek przedstawienia projektu planu ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego, który sprawdza czy jest on zgodny ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Po spełnieniu wymienionych wymagań marszałek przedstawia projekt planu sejmikowi województwa w celu jego uchwalenia. Na końcu procedury planistycznej wojewoda dokonuje oceny zgodności podjętej uchwały i przedstawionej dokumentacji planistycznej z przepisami prawnymi oraz ogłasza uchwałę w wojewódzkim dzienniku urzędowym[108].

[106] M. Leszczyński, komentarz do art. 38 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 439-440.
[107] Art. 39 u.p.z.p.
[108] Art. 39, 41 i 42 u.p.z.p.

Zgodnie z tym, co zostało przedstawione na wstępnie niniejszego podrozdziału plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest integralnie powiązany ze strategią rozwoju województwa. Z kolei strategia jest podstawą polityki rozwoju prowadzonej przez samorząd województwa, która obejmuje swoim zakresem m.in. racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Sejmik województwa określa zasady, tryb i harmonogram prac dotyczących opracowania strategii rozwoju województwa oraz zadania organów samorządu województwa związane z kształtowaniem treści tej strategii w szczególności w ramach współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz administracją rządową. Następnie projekt strategii rozwoju województwa podlega zaopiniowaniu przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego w kwestii spójności tego dokumentu ze średniookresową strategią rozwoju kraju i krajową strategią rozwoju regionalnego. Kolejnym krokiem jest natomiast przyjęcie projektu strategii przez sejmik województwa w drodze uchwały.

W strategii rozwoju województwa powinny zostać określone cele strategiczne w aspekcie społecznym, gospodarczym i przestrzennym, kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia tych celów, oczekiwane rezultaty planowanych działań, rekomendacje dla prowadzonej polityki przestrzennej w województwie, obszary strategicznej interwencji, ramy finansowe oraz wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych w stosunku do niej. Ponadto do celów, które powinny być uwzględnione przy sporządzaniu omawianej strategii ustawodawca zaliczył także kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Strategia rozwoju województwa jest sporządzana w formie tekstowej i graficznej. Zgodnie z nowym modelem zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem państwa strategia rozwoju województwa powinna być spójna ze średniookresową strategią rozwoju kraju i krajową strategią rozwoju regionalnego. Dodatkowo w celu zachowania wspomnianej spójności ustawodawca nakazuje wydzielenie w strategii takiego okresu, który nie będzie przekraczał okresu objętego aktualnie obowiązującą średniookresową strategią rozwoju kraju. Przewidziany został także obowiązek dokonywania aktualizacji strategii rozwoju województwa zawsze wtedy, kiedy będzie to konieczne dla zachowania jej spójności ze średniookresową strategią rozwoju kraju lub krajową strategią rozwoju regionalnego oraz także wtedy, gdy będzie tego wymagała sytuacja społeczna, gospodarcza lub przestrzenna województwa[109]. Zatem wzmocnienie przestrzennego aspektu strategii rozwoju województwa przyczyniło się do zmniejszenia roli planu zagospodarowania przestrzennego województwa,

[109] Rozdział 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2025 poz. 581.

który z uwagi na doprecyzowanie założeń strategii, stał się w większym stopniu aktem wykonawczym do strategii. W celu zapewnienia spójności planu zagospodarowania przestrzennego województwa z założeniami zaktualizowanej strategii jego rozwoju, należy dostosować plan do strategii w takim zakresie, w jakim zmieniła się sytuacja przestrzenna województwa określona w strategii. Planowana docelowa likwidacja planów zagospodarowania przestrzennego województwa jest przez ustawodawcę uzasadniana koniecznością ściślejszego powiązania polityki rozwoju z polityką przestrzenną. Coraz częściej podnoszony jest argument, że obecnie plany zagospodarowania przestrzennego województw nie stanowią wystarczającego instrumentu integrowania procesów rozwoju przestrzennego na terenie województwa[110].

Przedstawione powyżej akty ogólnego planowania przestrzennego nie mają mocy powszechnie obowiązującej. W różnym stopniu mogą jednak mogą jednak wpływać nie tylko na obowiązki organów samorządu województwa, ale także na obowiązki organów gminy w zakresie uwzględniania ustaleń w nich zawartych w lokalnych aktach planistycznych, a więc w planie ogólnym oraz w planie miejscowym. Przede wszystkim plan zagospodarowania przestrzennego województwa stanowi dokument, którego ustalenia są wytycznymi dla podmiotów planowania przestrzennego na poziomie gminy pomimo tego, że nie zawiera szczegółowych ustaleń wiążących organy gminy np. w zakresie lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym czy określających konkretne wymogi, wskaźniki bądź parametry w zakresie zabudowy terenu.

Samorząd województwa realizując zadania z zakresu planowania przestrzennego nie może ograniczyć się jedynie do sporządzenia i uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa czy też strategii rozwoju. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje organy samorządu województwa do ciągłej obserwacji zachodzących na obszarze województwa zmian przestrzennych w celu dostosowania planu do bieżących potrzeb. Dodatkowo, poza aktami planowania ogólnego, organy samorządu województwa mogą również opracowywać odpowiednio do celów i potrzeb akty planowania specjalistycznego, które obejmują rozmaite analizy, studia, koncepcje czy też programy odnoszące się do problematyki zagospodarowania przestrzennego[111], które również stanowią istotny element polityki przestrzennej. Spośród

[110]M. Leszczyński, komentarz do art. 38 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 439-440.
[111] Art. 38 u.p.z.p.

aktów planowania specjalistycznego na największą uwagę zasługuje audyt krajobrazowy, sporządzany nie rzadziej niż raz na 20 lat, którego zadaniem jest dokonanie identyfikacji krajobrazów występujących w całym województwie poprzez określenie ich cech charakterystycznych i oceny ich wartości. Dokument ten ponadto stanowi rejestr krajobrazów priorytetowych, a więc takich które są ważne dla mieszkańców danego województwa z uwagi na ich szczególne wartości kulturowe, przyrodnicze czy historyczne i które z tego właśnie względu powinny zostać zachowane w jak najlepszym stanie poprzez wyznaczenie zasad i warunków ich kształtowania. Audyt wskazuje także położenie i granice parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu. Dodatkowo w audycie powinny być wskazane czynniki zagrażające zachowaniu wartości wspomnianych krajobrazów oraz rekomendacje i wnioski dla podejmowanych działań służących ich ochronie w szczególności dotyczące także obszarów, które powinny zostać objęte ochroną poprzez utworzenie parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego[112]. Przedstawiony powyżej treściowy zakres audytu wskazuje na jego zróżnicowany charakter. Jego pierwsza część posiada typowo opisowy i analityczny charakter rejestru i zawiera identyfikację krajobrazów, wskazanie krajobrazów priorytetowych, określenie granic czterech podstawowych form ochrony przyrody. Taka charakterystyka ma służyć dokonaniu właściwej oceny krajobrazów z punktu widzenia ich walorów przyrodniczych i kulturowych, aby zapewnić im jak najlepszy sposób ochrony . Kolejna część audytu jest również częścią opisową i dokonuje charakterystyki zagrożeń na występowanie których mogą być narażone scharakteryzowane w poprzedniej części krajobrazy. Jednak z punktu widzenia skutków prawnych najbardziej istotna jest ostatnia część audytu zawierająca rekomendacje i wnioski. W tym kontekście przykładowo warto przytoczyć kilka przepisów prawnych, które wskazują na oddziaływanie ustaleń zawartych w audycie na inne akty planistyczne oraz na działania podejmowane przez organy samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, projekt uchwały podjętej przez sejmik województwa w sprawie utworzenia parku krajobrazowego wymaga obowiązkowego uzgodnienia m.in. z właściwą radą gminy. Natomiast zgodnie z ust. 4c tego artykułu rada gminy nie ma możliwości odmówienia uzgodnienia projektu takiej uchwały, gdy stanowi ona konsekwencję rekomendacji dotyczącej utworzenia parku zawartej w audycie krajobrazowym. Także w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawarte zostały przepisy zobowiązujące organy odpowiedzialne za

[112] Art. 38a ust. 3 u.p.z.p.

przygotowanie planu ogólnego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa do uwzględnienia w treści tych aktów planistycznych granic krajobrazów priorytetowych określonych w audycie oraz rekomendacji i wniosków w nim zawartych[113]. Dodatkowo w planie miejscowym obowiązkowo należy określić granice i sposoby zagospodarowania terenów zakwalifikowanych jako krajobrazy priorytetowe w audycie i planie zagospodarowania przestrzennego województwa[114]. Zgodnie z tym co zostało powyżej przedstawione, pomimo tego, że audyt krajobrazowy stanowi akt planowania specjalistycznego, to częściowo wpływa na treść zarówno gminnych aktów prawa miejscowego, a więc uchwały krajobrazowej oraz planu ogólnego i planu miejscowego, jak też wpływał na kształt gminnych aktów prawa wewnętrznego, czyli studium uwarunkowań. W dalszej kolejności wspomniane akty planistyczne dokonują konkretyzacji ustaleń zawartych w audycie krajobrazowym[115].

5. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako forma planowania przestrzennego na poziomie gminy i miasta na prawach powiatu

Proces planowania od dawna był obecny w polskim systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Po raz pierwszy planowanie zostało wprowadzone rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zagospodarowaniu przestrzennym kraju. Natomiast w okresie PRL-u planowanie w procesie zagospodarowania przestrzeni nabrało innego wymiaru i znacznie różniło się od obecnego spojrzenia na ten proces. We wspomnianym okresie miała miejsce ścisła współzależność planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym przy występującej znacznej przewadze planowania gospodarczego nad planowaniem przestrzennym. Planowanie przestrzenne było wtedy pewnym rodzajem planowania gospodarczego. Dopiero po zmianie ustroju państwowego i zerwaniu z gospodarką centralnie planowaną powrócono do innego ujęcia procesu planowania w zarządzaniu przestrzenią. Rozwój samorządu terytorialnego i włączenie aktywnego uczestnictwa społeczeństwa w procedurę planistyczną przyczyniły się do nadania procesowi planowania zupełnie innej roli. Wzrosła zatem funkcja planowania w działaniach podejmowanych przez organy administracji, które zaczęły sporządzać liczne i

[113] Art. 13b pkt 5 u.p.z.p. oraz art. 39 ust. 3 u.p.z.p.
[114] Art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.
[115] A. Fogel, komentarz do art. 38a u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 452.

zróżnicowane akty planowania jak np. strategie, koncepcje, programy, studia, czy analizy. Planowanie obecnie rozumie się jako strategiczne zarządzanie wyznaczoną dziedziną administracji, oparte na aktywnym udziale różnych podmiotów[116].

Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego wielokrotnie podkreślają, że współcześnie planowanie stanowi bardzo ważną funkcję administracji publicznej z uwagi na to, że prowadzi do świadomego, przeanalizowanego modelowania stosunków społecznych i zmian w otaczającej rzeczywistości w zamierzonym z góry celu. Co więcej zdaniem J. Zimmermanna obecnie plan stanowi taką instytucję prawną, która jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania współczesnego państwa oraz jest instrumentem pozwalającym na określenie działań podejmowanych przez państwo jako przewidywalnych i obliczalnych. Proces planowania jest zespołem działań podejmowanych w celu uporządkowania w przemyślany sposób określonego wycinka działalności ludzkiej, jest kluczowym elementem prowadzonej przez państwo polityki w procesie zarządzania dobrami publicznymi, w tym również przestrzenią. Obecnie planowanie służy przewidywaniu przez organy administracji własnych działań w przyszłości i umożliwia ich racjonalne realizowanie poprzez ustalanie celów, kierunków działania oraz środków potrzebnych do ich realizacji[117].

Rezultatem procesu planowania jest natomiast dokument, zwany często planem, który stanowi wizję osiągnięcia w zamierzonym czasie założonych celów i zrealizowania przyjętych środków w dziedzinie, dla której został sporządzony[118]. Akty planowania tworzą bardzo różnorodną kategorię prawną i z tego też względu zalicza się je do tzw. swoistych źródeł prawa administracyjnego. W przeważającej większości akty planowania stanowią tzw. akty polityki administracyjnej, która dotyczy ustalania celów i kluczowych kierunków działania, wyboru odpowiednich środków i sposobów realizowania w poszczególnych dziedzinach wyznaczonych zadań publicznych przez organy administracji oraz przewidywania efektów tych działań. Dodatkowo to właśnie przepisy prawa materialnego nakładają na organy administracji publicznej obowiązek realizowania takiej polityki wykonawczej i opracowywania aktów planowania[119]. Samo planowanie nie tworzy jeszcze prawa, ale dana norma prawna często wiąże pewne proceduralne lub materialne konsekwencje prawne z danymi aktami planowania lub ich postanowieniami. Normy planowe

[116] K. Wlaźlak, *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego", 2009 r., nr 6.
[117] Wlaźlak K., *op. cit.*, pkt 1.
[118] D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 123.
[119] M. Górski, *Strategie, plany……,* par. 14, pkt. II, teza 16.

zawarte w takich aktach także mogą stanowić podstawę do podejmowania dalszych działań zarówno materialnoprawnych jak i proceduralnych. Forma aktów planowania także jest złożona z uwagi na zawarte w nich treści opisowe, prognostyczne, analityczne i graficzne[120].

W ramach aktów planowania szczególne znaczenie z uwagi na tematykę niniejszego opracowania mają te, które odnoszą się do realizowania określonych zadań w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. W przeciwieństwie do większości innych aktów planowania takich jak rozmaite programy, strategie, założenia, studia, analizy czy raporty, plany zagospodarowania przestrzennego nie ulegają dezaktualizacji w miarę ich wykonywania[121]. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym planowanie zostało oparte na pewnych zasadach ogólnych, które powinny stanowić podstawę wszelkich działań planistycznych podejmowanych przez właściwe organy administracji publicznej. Do zasad tych ustawodawca zaliczył zrównoważony rozwój, ład przestrzenny, władztwo planistyczne gminy, potrzebę ochrony wartości cennych ustawowo oraz interesu prawnego właścicieli nieruchomości i osób trzecich. Natomiast szczególnym instrumentem kształtowania przestrzeni jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który został przez ustawodawcę zaliczony do źródeł prawa powszechnie obowiązującego obok planu ogólnego gminy. Z uwagi na to, że dalsze części niniejszej pracy w całości są poświęcone analizie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to w tym podrozdziale będzie miało miejsce jedynie zwięzłe przedstawienie roli planu miejscowego w systemie gminnych aktów planowania.

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to właśnie w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenów, określenie ich sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego[122]. Plan miejscowy stanowi również źródło prawa powszechnie obowiązującego jako akt prawa miejscowego, o czym ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął w art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednak wobec braku obowiązku sporządzania i uchwalania planów miejscowych, określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy dla planowanych inwestycji często odbywa się na podstawie wydawanych przez organy gminy decyzji lokalizacyjnych. Tym samym ustawodawca dokonał rozdzielenia zastosowania instytucji planu miejscowego oraz decyzji o warunkach

[120] *Ibidem*, par. 14, pkt. III, teza 16 i 17.
[121] Wlaźlak K., *op. cit.*, pkt. 2.
[122] Art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

zabudowy i zagospodarowania terenu, nadając jednak podstawowe znaczenie jedynie miejscowym planom zagospodarowania przestrzennego. Zatem plan miejscowy spełnia podstawową rolę w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Został uznany przez ustawodawcę wprost za źródło prawa powszechnie obowiązującego, chociaż jego sporządzenie poza nielicznymi wyjątkami nie jest obowiązkowe. Stanowi także przejaw przysługującego gminie władztwa planistycznego. Zgodnie z art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jego ustalenia wraz z innymi przepisami kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zdaniem M. Zdyba plany miejscowe są kluczowym i ogromnie istotnym elementem zarówno ładu przestrzennego jak i zasady zrównoważonego rozwoju w ujęciu systemowym[123]. Z tego też względu regułą powinno być ustalanie przeznaczenia, sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego właśnie za pomocą planu miejscowego.

Zgodnie z przyjętą przez ustawodawcę w art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definicją legalną przez pojęcie ładu przestrzennego należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne tworząc przy tym pewną harmonijną całość. Biorąc pod uwagę takie właśnie rozumienie ładu przestrzennego z całą pewnością można stwierdzić, że każdy aspekt owego ładu oddziałuje na jakość życia ludzi. Prawidłowe rozmieszczenie budynków w przestrzeni zapewni odpowiedni dostęp światła do domów, optymalnie zaprojektowane otoczenie sąsiadujących ze sobą obiektów przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa i lepszego samopoczucia, a dobrze zadbane walory środowiska naturalnego mają pozytywny wpływ na zdrowie ludzi. Zatem ład przestrzenny będący nadrzędnym celem planowania przestrzennego, powinien być w sposób celowy i świadomy kształtowany w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego na podstawie opracowanych i uchwalonych dokumentów planistycznych[124]. Aktualnie najważniejszymi instrumentami kształtowania polityki przestrzennej na poziomie gminy jest plan ogólny, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz na terenach pozbawionych planów miejscowych decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego terenu, a obowiązujące jeszcze w wielu gminach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

[123] M. Zdyb, *Planowanie przestrzenne jako instrument oddziaływania na ochronę zasobów naturalnych i gospodarkę nieruchomościami*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, vol. 29, nr 1, s. 2.
[124] A. Majorek, *Wpływ ładu przestrzennego na jakość życia mieszkańców na przykładzie Józefosławia w gminie Piaseczno*., „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum" 16(3) 2017, s. 205.

przestrzennego stopniowo będzie traciło na znaczeniu ze względu na rozpoczęte przez organy gminy prace nad przyjęciem planu ogólnego, który będą musiał zostać uchwalony najpóźniej 30 czerwca 2026 r.

Jednym z gminnych aktów planistycznych jest jeszcze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które jednak zostanie zastąpione najpóźniej 30 czerwca 2026 r. planem ogólnym gminy, chociaż w wielu gminach nastąpi to wcześniej. Jednak ze względu na to, że formalnie w bardzo wielu gminach studia jeszcze obowiązują z uwagi na brak przyjęcia planu ogólnego, którego sporządzenie nie jest dla gminy prostym zadaniem, to warto wspomnieć w tym miejscu o charakterze studium i jego cechach, które nie sprawdziły się w praktyce, nie gwarantując tym samym wystarczającej ochrony dla gminnego ładu przestrzennego. Studium było sporządzane się w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Chociaż studium nie jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie z uchylonym, już art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium uwzględniało się uwarunkowania wynikające między innymi z dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu, stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony, stanu środowiska i wymogów jego ochrony, warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia, potrzeb i możliwości rozwoju gminy czy też stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Dodatkowo studium określa w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy, obszary ochrony środowiska, tereny, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan czy też obszary szczególnego zagrożenia powodzią.

Niestety studium bardzo często nie spełnia swojej roli z uwagi na to, że organy gminy nierzadko sprowadzały je do mniej lub bardziej szczegółowego opisu stanu istniejącego, a ponadto opartego na nie zawsze aktualnych danych. Dodatkowym mankamentem jeszcze obowiązujących regulacji jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu bez zgodności z postanowieniami studium z uwagi na brak przepisu prawnego jednoznacznie wskazującego na obowiązek zachowania wymogu zgodności w tym zakresie. Trzeba zatem przyznać, że obecnie rola studium w procesie kształtowania polityki przestrzennej nie jest znaczna. Chociaż studium stanowiło podstawę do opracowywania

miejscowych planów, to nie należy zapominać także o tym, że w sytuacji gdy ustalenia studium były zbyt ogólnikowe, to nie miały one miały faktycznej możliwości wpływu na postanowienia miejscowego planu, a dodatkowo samo pojęcie zapewnienia zgodności postanowień planu miejscowego z ustaleniami studium jest pojęciem ocennym i oznaczać może jedynie zachowanie niesprzeczności z ustaleniami studium albo aż obowiązek konkretnego ich uszczegóławiania[125]. Z tego też względu na mocy ostatniej nowelizacji u.p.z.p. z lipca 2023 r. studium zostało zastąpione planem ogólnym, który będzie aktem prawa miejscowego i przyczyni się do zwiększenia władztwa planistycznego gminy. Ma stać się dokumentem sporządzanym obowiązkowo dla całego obszaru gminy. Jego normatywna część będzie dotyczyła najważniejszych ustaleń w zakresie podziału obszaru gminy na strefy i ustalania nieprzekraczalnych warunków realizacji inwestycji w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych określonych w gminnych standardach urbanistycznych. W planie ogólnym będą wyznaczane granice obszarów uzupełnienia zabudowy, dla których dopuszczalne będzie wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Dzięki wprowadzonym zmianom organy gminy będą posiadały większy wpływ na rozwijającą się w sposób niekontrolowany zabudowę. Natomiast w hierarchii źródeł prawa plan ogólny i plan miejscowy będą aktami tego samego rzędu. Stosunek tych aktów względem siebie regulują przepisy u.p.z.p. Uchwalany plan miejscowy musi być zgodny z planem ogólnym, ale uchwalenie planu ogólnego nie spowoduje utraty mocy przez obowiązujące plany miejscowe. Nie ma też wprowadzonego obowiązku dostosowywania już uchwalonych planów miejscowych do planu ogólnego, jednak gdy plan miejscowy będzie nowelizowany, to wtedy należy zapewnić jego zgodność z planem ogólnym.

Natomiast zgodnie z tym, co zostało już wspomniane, podstawowym instrumentem prawnym kształtującym gospodarkę przestrzenną na terenie gminy i wpływającym bezpośrednio na sytuację prawną jednostki oraz na sposób wykonywania przez nią prawa własności jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uznany przez ustawodawcę za źródło prawa powszechnie obowiązującego. Plan miejscowy sporządza się w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Chociaż istnieją pewne przepisy nakładające na organy gminy obowiązek sporządzania w niektórych, ściśle określonych sytuacjach miejscowych planów, to jednak zasadą jest przyznanie gminom przez ustawodawcę fakultatywności w tym zakresie.

[125] M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2015 r., z. 18, s. 175.

Zgodnie z art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo między innymi przeznaczenie terenów, zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie, granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów czy też szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Z kolei z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego powinny określać cechy elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, ukształtowania lub rewaloryzacji oraz nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów[126].

To właśnie przez plany miejscowe organy gminy mają możliwość dokładnego wpływania na kształt ładu przestrzennego w skali lokalnej, gdyż inne instrumenty polityki przestrzennej nie dają władzom gminy aż takich możliwości. Dodatkowo istnieje silna współzależność między ładem przestrzennym a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Z jednej strony zasada ochrony ładu przestrzennego stanowi bardzo ważną dyrektywę interpretacyjną dla planów miejscowych, a z drugiej strony to właśnie przez plany miejscowe ład przestrzenny może być kształtowany i chroniony. Miejscowe plany są najważniejszym instrumentem kształtowania polityki przestrzennej na poziomie gminy. Z uwagi na to, że postanowienia miejscowych planów są powszechnie obowiązujące, to wiążąco kształtują przeznaczenie i sposoby zagospodarowania terenów. Niestety samo sporządzanie i uchwalanie przez organy gminy miejscowych planów nie oznacza jeszcze, że w każdym przypadku ład przestrzenny objętych planami obszarów będzie w dostateczny sposób chroniony i będzie miał pozytywny wpływ na jakość życia mieszkańców. Szczególnym

[126] Zob. § 4 pkt. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U.2021.2404.

problemem w tym zakresie jest brak przepisów regulujących minimalny obszar dla którego plan powinien być uchwalany. Dlatego też bardzo ważne jest prowadzenie przez władze gminy racjonalnej i świadomej polityki planistycznej opartej przede wszystkim na prawidłowo opracowanych, uwzględniających zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego (w tym przede wszystkim zasadę ochrony ładu przestrzennego) miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego[127].

6. Charakter norm planistycznych w wymiarze ponadgminnym (miast na prawach powiatu)

W systemie aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego najważniejsze znaczenie mają te, które są wydawane na poziomie gminy, a więc plan ogólny i miejscowy plan. Obowiązujące jeszcze w wielu gminach studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego traci już na znaczeniu i jest stopniowo zastępowane planem ogólnym, przy czym jak to zostało już wspominane plan ten obok planu miejscowego stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego, chociaż z uwagi na charakter norm prawnych które zawiera, automatyczne zakwalifikowanie go przez ustawodawcę jako akt prawa miejscowego, nie wydaje się być takie oczywiste. Pomimo tego, że podstawą systemu planowania przestrzennego są gminne akty planowania wydawane na gruncie przyznanego gminie władztwa planistycznego, to częścią tego systemu są także akty planowania krajowego i regionalnego, których normy planowe będą przedmiotem analizy w niniejszym podrozdziale.

Akty planowania wydawane na poziomie krajowym i regionalnym nie zawierają norm adresowanych bezpośrednio do podmiotów usytuowanych poza organami administracji publicznej, co nie znaczy jednak, że pośrednio nie mogą oddziaływać na prawa i obowiązki jednostki znajdującej się poza administracją. Aktualnie do najważniejszych ponadgminnych aktów planistycznych zalicza się średniookresową strategię rozwoju kraju, która od 2020 r. pełni funkcję krajowego aktu planistycznego, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, strategię rozwoju województwa – jako akty planowania ogólnego oraz audyt krajobrazowy będący z kolei aktem planowania specjalistycznego. Żaden z wymienionych

[127] P. Lorens, M. J. Nowak, *Ochrona ładu i kształtowanie ładu przestrzennego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Propozycje kierunku wykładni,* [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, red. M. J. Nowak , Warszawa 2020, s. 104, 111-112.

aktów planistycznych nie posiada jednak norm o charakterze powszechnie obowiązującym, a co za tym idzie ich ustalenia nie mogą stanowić podstawy decyzji podejmowanych wobec podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji oraz nie mogą bezpośrednio wpływać na sytuację prawną jednostki. Nie można jednak wykluczyć ich pośredniego wpływu na prawa i obowiązki obywateli. Nie stanowią jednak także typowych aktów kierownictwa wewnętrznego z uwagi na ich różny stopień mocy wiążącej w stosunkach wewnętrznych administracji publicznej. Postanowienia niektórych z tych ponadgminnych aktów planistycznych wiążą nie tylko organy bezpośrednio podległe organowi uchwalającemu dany akt, ale również inne organy niebędące w takiej zależności. Z tego też względu poniżej przedstawiony zostanie charakter prawny norm zawartych w dwóch najważniejszych aktach planistycznych sporządzanych na poziomie województwa. Ustawodawca nie powierzył bowiem organom powiatów zadań z zakresu prowadzenia i kształtowania polityki przestrzennej. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do zadań samorządu powiatu w omawianej dziedzinie należy jedynie prowadzenie analiz, studiów i zagadnień jego rozwoju odnoszących się do obszaru powiatu. Zatem przewidziane dla organów powiatu zadania z zakresu zagospodarowania przestrzennego nie dotyczą tworzenia aktów planowania przestrzennego[128].

Pomimo tego, że ustawodawca nie określił wprost charakteru prawnego planu zagospodarowania przestrzennego województwa, to nie ma wątpliwości, że nie jest on aktem prawa miejscowego i nie zawiera norm prawnych, które stanowiłyby podstawę do wydawania aktów stosowania prawa. Nie jest on jednak także klasycznym aktem kierownictwa wewnętrznego z uwagi na to, że pewne jego postanowienia są wiążące nie tylko w stosunku do organów, które podlegają sejmikowi województwa uchwalającemu plan, ale również w stosunku do innych organów, które nie są od niego zależne, a więc przede wszystkim organów gminy. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa składa się z części tekstowej oraz graficznej i jako załącznik do uchwały sejmiku województwa w sprawie przyjęcia planu podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 39 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie tym, biorąc pod uwagę ustalenia średniookresowej strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju województwa oraz wnioski i rekomendacje zawarte w audycie krajobrazowym, określa się w szczególności m.in. podstawowe elementy sieci osadniczej wraz z ich powiązaniami komunikacyjnymi i infrastrukturalnymi, formy ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, rozmieszczenie

[128] M. Kruś, Z. Leoński., M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni……..*, s. 203.

inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, obszary szczególnego zagrożenia powodzią, granice terenów zamkniętych czy też obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin. Przedstawione powyżej ustalenia będące przedmiotem omawianego planu nie tworzą jednak katalogu zamkniętego. Dodatkowo analiza sposobu sformułowania przez ustawodawcę możliwych elementów jego treści, pozwala na przyjęcie założenia, że plan ten nie powinien posiadać norm zawierających szczegółowe ustalenia. Przykładowo, określone przez samorząd w planie województwa rozmieszczenie inwestycji liniowej celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, powinno wskazywać organom gminy jedynie ich ogólny przebieg w zakresie przedstawienia lokalizacji punktów, które dana inwestycja ma połączyć w taki sposób, aby nie ingerować w przysługujące gminie władztwo planistyczne. Zatem planowanie na poziomie wojewódzkim określa tylko wstępne i orientacyjne założenia kształtowania porządku przestrzennego województwa. Natomiast do zadań samorządu gminnego będzie należało dokonanie szczegółowej lokalizacji wspomnianych inwestycji[129].

Zatem biorąc pod uwagę elementy treści planu zagospodarowania przestrzennego województwa można wyróżnić trzy rodzaje ustaleń, które powinny zostać w nim zawarte. Po pierwsze będą to ustalenia odnośnie przestrzennych i prawnych uwarunkowań zagospodarowania województwa. W planie muszą zostać uwzględnione ustalenia aktów planowania specjalistycznego (np. audytu krajobrazowego), które dotyczą zagospodarowania przestrzennego obszarów danego województwa. Ustalenia tego typu mają moc wiążącą, która wynika z aktów je ustanawiających. Kolejne ustalenia zawarte w treści planu zagospodarowania przestrzennego województwa to ustalenia kreacyjne, które przedstawiają wstępne założenia porządku przestrzennego całego województwa. Normy zawarte w tych ustaleniach wiążą wewnętrznie organy samorządu województwa oraz organy uzgadniające i opiniujące plan w zakresie podjętych ustaleń. Natomiast z punktu widzenia skutków prawnych istotna jest ta część planu zagospodarowania przestrzennego województwa, która zawiera normy wiążące organy gminy przy sporządzaniu lokalnych dokumentów planistycznych, czyli planu ogólnego i planu miejscowego. Normy te będą dotyczyły przede wszystkim rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, terenów zamkniętych wraz z ich strefami ochronnymi, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, wprowadzenia form ochrony przyrody, środowiska i krajobrazu zgodnie z obowiązującymi ustawami. Plan musi być przecież zgodny z szeregiem aktów zawierających przepisy

[129] K. Buliński, komentarz do art. 39 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. IV, Warszawa 2024, LEX.

powszechnie obowiązujące w zakresie zagospodarowania przestrzennego, szczególnie z tymi które dotyczą problematyki dróg publicznych czy ochrony środowiska i zabytków[130].

Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa pełniące rolę wytycznych dla organów opracowujących akty planistyczne na niższym szczeblu wpływają na treść planu ogólnego, a w konsekwencji również na treść planu miejscowego. Zgodnie z art. 13b pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie sporządzania planu ogólnego wiążące dla organu wykonawczego gminy są ustalenia zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma również obowiązek uzgodnić projekt planu ogólnego z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym. Wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu ogólnego są te normy planu zagospodarowania przestrzennego województwa, które dotyczą rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym ustalonych w dokumentach przyjętych zgodnie z właściwością przez Sejm RP, Radę Ministrów, odpowiedniego ministra lub sejmik województwa[131]. Wynika z tego, że w planie ogólnym określa się m.in. obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Nie można zatem zakładać, że postanowienia planu ogólnego mają być zgodne z całokształtem ustaleń przyjętych w planie województwa. Zgodność ta będzie dotyczyła przede wszystkim kwestii związanych z inwestycjami celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym zawartych w planie województwa. Z kolei w planie województwa umieszcza się takie inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały uprzednio ustalone w stosownych dokumentach przyjętych przez Sejm, Radę Ministrów, pełnomocnika rządu, właściwego ministra lub sejmik województwa. Przedstawione powyżej przepisy nie stoją jednak na przeszkodzie możliwości ustalenia w planie województwa także innych inwestycji. Jednak pozostałe inwestycje celu publicznego pozbawione takiej podstawy, powinny zostać określone w części koncepcyjnej planu zagospodarowania przestrzennego województwa, która zawiera ustalenia kreacyjne w formie postulatów lub rekomendacji[132]. Przyjęcie właśnie takiej interpretacji wynika z konieczności dokonania wykładni

[130] Z. Niewiadomski, komentarz do art. 39 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018 r., s. 415-416.
[131] Art. 39 ust. 5 u.p.z.p.
[132] Z. Niewiadomski, komentarz do art. 44 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie……,* s. 441.

funkcjonalnej i systemowej przepisów zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnoszących się do obowiązku uwzględnienia ustaleń planu województwa w planie ogólnym. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma art. 13k ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakładający na wojewodę obowiązek sporządzenia planu miejscowego w postaci wydania zarządzenia zastępczego w zakresie koniecznym dla realizacji inwestycji celu publicznego aktualizujący się w sytuacji, w której gmina nie uwzględniła w planie ogólnym rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym zawartych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa[133].

Z kolei plan miejscowy określa granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które umieszczone zostały w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Jednak przeniesienie do treści planu miejscowego ustaleń planu wojewódzkiego w zakresie takich inwestycji nie następuje jedynie na podstawie uchwalenia ich w planie wojewódzkim. Zamieszczenie takich inwestycji w planie ogólnym także nie jest wystarczającym warunkiem umożliwiającym ich określenie w planie miejscowym. Dokonanie tego jest możliwe jedynie po spełnieniu przesłanek zawartych w ustawie. Tryb służący wprowadzeniu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym do planu miejscowego został zawarty w art. 44 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie ze wspomnianym artykułem ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa w sprawie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym mogą zostać przeniesione do planu miejscowego tylko wtedy, gdy nastąpi wcześniejsze uzgodnienie w sprawie terminu i warunków realizacji takiej inwestycji podpisane przez marszałka województwa i właściwy organ wykonawczy gminy. Przepis ten stanowi wyraz zasady hierarchiczności planowania przestrzennego, zgodnie z którą na wyższych poziomach tworzenia polityki przestrzennej podejmowane są ustalenia podlegające wprowadzeniu do treści aktów planistycznych opracowywanych na niższym poziomie, na którym powinno nastąpić ich wdrożenie do lokalnego porządku prawnego poprzez treść planu ogólnego i planu miejscowego[134]. Jednym ze skutków prawnych umieszczenia w planie województwa wspomnianych inwestycji jest powstanie obowiązku po stronie organów gminy do wprowadzenia ich najpierw do treści

[133] I. Zachariasz, komentarz do art. 11 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red., H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 220.
[134] M. Leszczyński, komentarz do art. 44 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red., H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 474-475.

planu ogólnego, a potem do planu miejscowego. Związane jest to z koniecznością dokonania na poziomie lokalnym rezerwy terenowej dla przeprowadzenia planowanej inwestycji lub ustanowienia sporych ograniczeń w sposobie zagospodarowania danego obszaru, które często skutkują obciążeniem gminy obowiązkiem odszkodowawczym[135].

Audyt krajobrazowy jako specjalistyczny akt planowania przestrzennego jest podstawowym dokumentem dla dokonania późniejszych ustaleń właściwych organów odnośnie realizowanej przez nie polityki administracyjnej w zakresie ochrony krajobrazu i wprowadzanych w związku z tą ochroną ograniczeń w sposobie zagospodarowania terenu. Jego przyjęcie następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która po dokonaniu przez wojewodę oceny zgodności z przepisami prawa podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Audyt krajobrazowy w przeważającej mierze stanowi dokument o charakterze analityczno-ocennym, co czyni go podobnym do opracowania ekofizjograficznego. Nie oznacza to jednak, że pozbawiony jest elementów normatywnych. W tym kontekście wywołuje bowiem skutki prawne co do zakresu ustaleń innych aktów planistycznych, w tym także częściowo oddziałuje na gminny akt prawa miejscowego, a więc miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz plan ogólny. Ponadto niektóre z postanowień audytu o charakterze normatywnym wywołują skutki prawne co do zakresu współdziałania organów administracji publicznej w szczególności w zakresie tworzenia form ochrony krajobrazu i wprowadzania do treści aktów planistycznych zasad służących jego ochronie[136].

Zatem audyt krajobrazowy jest aktem planowania specjalistycznego o zróżnicowanym charakterze. Jest sporządzany dla obszaru województwa nie rzadziej niż raz na 20 lat. Jego głównym zadaniem jest identyfikacja krajobrazów występujących w województwie poprzez wskazanie ich cech charakterystycznych oraz dokonanie oceny ich wartości i określenie lokalizacji krajobrazów priorytetowych, parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych czy też obszarów chronionego krajobrazu. Ponadto audyt krajobrazowy wskazuje na zagrożenia dla zachowania wartości krajobrazów oraz przedstawia wnioski i rekomendacje dotyczące dalszej ochrony krajobrazów także poprzez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody. W przeważającej większości zawiera elementy opisowe, nieposiadające charakteru

[135] Z. Niewiadomski, komentarz do art. 44 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie……,* s. 440.
[136] A. Fogel, komentarz do art. 38a u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red., H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 443-452.

normatywnego, które służą charakterystyce i wskazaniu cech krajobrazów położonych na obszarze województwa i zidentyfikowaniu tych szczególnie cennych z punktu widzenia przyrody, kultury czy architektury oraz służące przedstawieniu czynników im zagrażającym. Natomiast z punktu widzenia skutków prawnych najważniejsze są te postanowienia audytu krajobrazowego, które zawierają rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów znajdujących się w obrębie parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu oraz dotyczące tych terenów, które powinny zostać objęte takimi formami ochrony przyrody jak park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu czy zespół przyrodniczo-krajobrazowy[137]. Na mocy ustawy o ochronie przyrody w związku z zamieszczoną w audycie rekomendacją dotyczącą utworzenia parku krajobrazowego, rada gminy nie może odmówić uzgodnienia projektu uchwały sejmiku województwa w sprawie utworzenia takiego parku. Z kolei zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym normy audytu zawierające rekomendacje i wnioski oraz określające granice krajobrazów priorytetowych są brane pod uwagę przy ustaleniach zamieszczonych w planie ogólnym oraz w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Także organ sporządzający plan miejscowy ma obowiązek zawarcia w jego treści granic i sposobów zagospodarowania krajobrazów priorytetowych określonych w audycie, a sporządzony projekt miejscowego planu podlega uzgodnieniom z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków.

Przedstawione powyżej rozważania dotyczące norm prawnych zawartych w ponadgminnych aktach planistycznych wskazują na ich zróżnicowany charakter. Wśród tych norm znajdują się te, które wiążą wewnętrznie jedynie organy samorządu terytorialnego sporządzające i uchwalające dany akt planistyczny oraz organy uzgadniające i opiniujące, które są związane w tym zakresie uzgodnieniami w takim akcie zawartymi. Oprócz wspomnianych norm w omawianych aktach planistycznych znajdują się również takie normy, które wiążą organy niższego szczebla, niebędące hierarchicznie podporządkowane organom wyższego szczebla wydającym dany akt planistyczny. Takie normy planistyczne będą jednak musiały być uwzględnione przede wszystkim przy pracach nad lokalnymi aktami planistycznymi, a więc planem ogólnym i planami miejscowymi. Normy te będą dotyczyły w głównej mierze rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Regulują one istotny z punku widzenia zachowania spójności i komplementarności systemu

[137] *Ibidem*.

aktów planistycznych mechanizm uwzględniania ustaleń aktów wewnętrznych sporządzanych na wyższych poziomach administracji publicznej w aktach planistycznych znajdujących się niżej w hierarchii[138]. W związku z tym warto, aby ustawodawca jednoznacznie przesądził o zakresie związania organów gminy sporządzających plan ogólny wszystkimi ustaleniami dotyczącymi zagospodarowania przestrzeni, określonymi przez samorząd województwa w uchwalanym przez niego planie wojewódzkim.

[138] I. Zachariasz, komentarz do art. 11 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red., H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 221.

II. Istota i charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego

W art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca jasno i wyraźnie określił, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Takie stwierdzenie nie rozstrzyga jednak w definitywny sposób charakteru prawnego tego aktu planistycznego. Wskazany przepis dotyczy bowiem jedynie tzw. normatywności formalnej związanej z tym, że dany akt stanowi źródło prawa z woli samego ustawodawcy. Natomiast obok tego rodzaju normatywności w doktrynie wyróżnia się jeszcze tzw. normatywność materialną, z której wynika, że dany akt stanowi źródło prawa ze względu na cechy jakie posiada, a więc przede wszystkim z uwagi na zawarte w nim normy generalno-abstrakcyjne. W związku z tym, w odniesieniu do planu miejscowego jednoznacznie można stwierdzić, że jego normatywność formalna nie budzi żadnych wątpliwości. Nie zmienia to jednak faktu, że kwestia jego normatywności materialnej jest przesądzona[139]. Jednak problematyka dotycząca tego aspektu normatywności planu miejscowego zostanie poruszona w dalszej części niniejszej rozprawy. Zatem na początku tego rozdziału zostanie poddana analizie jedynie kwestia prawomocności formalnej omawianego aktu.

Uznanie przez ustawodawcę planu miejscowego za akt prawa powszechnie obowiązujący z całą pewnością jest związane z rolą jaką plan ten pełni w systemie aktów planowania przestrzennego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. to właśnie w miejscowym planie następuje ustalenie przeznaczenia poszczególnych terenów oraz określenie sposobów ich zagospodarowania i zabudowy oraz dokonuje się rozmieszczenia inwestycji celu publicznego. Ponadto zgodnie z art. 6 u.p.z.p. ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami wpływają na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Na podstawie art. 15 u.p.z.p. obligatoryjnie w treści planu miejscowego należy określić między innymi przeznaczenie poszczególnych terenów, zasady kształtowania zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy, szczegółowe zasady podziału

[139] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 115.

nieruchomości, sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania niektórych terenów czy też szczególne warunki zagospodarowania terenów, ograniczenia w ich użytkowaniu a nawet zakaz ich zabudowy. Tym samym postanowienia miejscowego planu powodują rozmaite ograniczenia prawa własności nieruchomości położonych na obszarach objętych planem, które mogą nawet wprowadzić zakaz zabudowy w stosunku do konkretnej nieruchomości. Także w przypadku wyznaczenia w planie miejscowym inwestycji celu publicznego można doprowadzić do całkowitego pozbawienia prawa własności w odniesieniu do danej nieruchomości. Zatem z uwagi na ingerencję postanowień planu miejscowego w podlegające konstytucyjnej ochronie prawo własności oraz ze względu na doniosłość materii regulowanej normami planów miejscowych celem ustawodawcy było nadanie planom miejscowych rangi źródła prawa powszechnie obowiązującego i tym samym zagwarantowanie podmiotom prawa własności odpowiedniej ochrony prawnej[140].

Zaliczenie przez ustawodawcę planu miejscowego do aktów prawa miejscowego w znaczeniu formalnym pociąga za sobą kilka ważnych konsekwencji prawnych, do których należy przede wszystkim konieczność przestrzegania wytycznych dotyczących jego treści, sposobu redagowania, ogłaszania, wejścia w życie, mocy obowiązującej, sposobu interpretacji, trwałości obowiązywania czy też możliwości ewentualnego wzruszenia jego obowiązywania[141].

Zgodnie z Konstytucją RP akty prawa miejscowego mogą być ustanawiane jedynie przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie[142]. Akty prawa miejscowego należą do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą wobec wszystkich podmiotów znajdujących się na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Niestety zawarta w Konstytucji definicja aktów prawa miejscowego jest dość ogólna czego konsekwencją jest konieczność dokładnego ustalenia cech materialnych i formalnych danego aktu prawnego oraz uzupełnienie konstytucyjnej definicji w oparciu o odpowiednie ustawy ustrojowe i przepisy prawa materialnego zawierające delegacje ustawowe do wydania konkretnych aktów[143].

[140] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki…* , s. 113-114.
[141] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania……,* s. 233.
[142] Art. 94 Konstytucji RP, Dz.U. z 1994, nr 483 poz. 78.
[143] D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Kraków 2003, s. 32-34.

Zgodnie z powyższym akt prawa miejscowego może być ustanowiony jedynie na podstawie odpowiedniego ustawowego upoważnienia do jego wydania. Ogólną regulację konstytucyjną w odniesieniu do gminy doprecyzowują przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[144]. W art. 40 ust. 1 tej ustawy zostało przyznane gminie prawo stanowienia na podstawie upoważnień ustawowych aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze. Przepis zawierający wspomniane upoważnienie powinien z jednej strony określać jaki organ jest właściwy do wydania aktu prawa miejscowego oraz z drugiej strony powinien wskazywać granice przewidziane dla zawartości treściowej takiego aktu. Z uwagi na szczegółowość ustaleń zawartych w omawianych upoważnieniach można wyróżnić dwa ich rodzaje – ogólne (generalne) i szczegółowe (konkretne). Przeważają jednak upoważnienia konkretne, które wskazują na właściwy do wydania aktu prawa miejscowego organ, określają materię regulacji danego aktu poprzez wyliczenie zakresu i treści, która może być w nich zawarta oraz regulują procedurę ich wydawania[145]. W przypadku planu miejscowego takie upoważnienie konkretne znajduje się w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na podstawie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. organem posiadającym kompetencję do uchwalenia planu miejscowego jest rada gminy. Z kolei zakres treściowy przewidziany dla ustaleń planu miejscowego został zawarty w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Zatem oba wspomniane przepisy stanowią konstrukcję upoważnienia do wydania planu miejscowego.

Akty prawa miejscowego mogą być wydawane zarówno przez organy samorządu terytorialnego jak i terenowe organy administracji rządowej. W przypadku planu miejscowego organem odpowiedzialnym za jego uchwalenie jest rada gminy. Do zadań rady gminy należy także zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego. Natomiast sporządzenie projektu planu miejscowego należy do zadań wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Powszechnie przyjmuje się, że istnieją trzy podstawowe rodzaje aktów prawa miejscowego. Pierwszą kategorię będą stanowiły akty o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, w których mieszczą się statuty jednostek samorządu terytorialnego. Do drugiej kategorii należy zaliczyć akty zawierające przepisy porządkowe, które mogą być wydawane na podstawie dość szerokiego upoważnienia zawartego w samorządowych ustawach ustrojowych, a więc w ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie

[144] t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153.
[145] Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys*….., s. 111.

powiatowym oraz ustawie o administracji rządowej w województwie. Upoważnienia do wydania przepisów porządkowych zawarte w tych ustawach mają charakter ogólny i można nawet stwierdzić, że przybierają postać tzw. upoważnień blankietowych. Ustanawiają tym samym jedynie granice formalne i sytuacyjne dla swobody regulacyjnej właściwych organów administracji. Granice formalne będą dotyczyły tego, że przepisy porządkowe mogą być wydawane jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Natomiast granice sytuacyjne związane są z tym, że przepisy te powinny być wydawane tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Z kolei do trzeciej kategorii aktów prawa miejscowego należy zaliczyć akty wykonawcze, które są wydawane na podstawie upoważnień konkretnych zawartych w ustawach szczególnych. Takie akty prawa miejscowego mają wykonywać ustawę, a więc powinny dotyczyć takiej samej materii jak ta, która została uregulowana w ustawie zawierającej upoważnienie do wydania danego aktu. Do tej kategorii aktów należą właśnie plany miejscowe, które ustalają przeznaczenie terenów oraz określają sposoby ich zagospodarowania zgodnie z przewidzianym dla nich zakresem wyznaczonym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy uwzględnieniu takich wartości jak przede wszystkim ład przestrzenny i zrównoważony rozwój[146].

Wszystkie akty prawa miejscowego mają moc powszechnie obowiązującą jedynie na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W przypadku planu miejscowego będzie to obszar danej gminy. Nie ma jednak żadnego przepisu nakazującego organom gminy sporządzanie planu dla całego terytorium gminy. W związku z tym plan miejscowy może obejmować zakresem swoich ustaleń jedynie określoną część terenu gminy, a ponadto każda gmina może uchwalić więcej niż jeden plan miejscowy dla kilku różnych, wydzielonych obszarów. Dodatkowo wspomnieć należy także, że brak określenia przez ustawodawcę minimalnej powierzchni gminy, która mogłaby zostać objęta ustaleniami planu miejscowego, doprowadził do niekorzystnych zjawisk w postaci sporządzanych coraz częściej tzw. miroplanów, które zdecydowanie nie gwarantują ochrony ładu przestrzennego na obszarze gminy.

Ponadto z zaliczeniem planu miejscowego do aktów prawa miejscowego wiąże się konieczność redagowania go zgodnie z wymogami przewidzianymi dla wszystkich aktów

[146] P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie….,* s. 160-161.

normatywnych zawartymi w „Zasadach techniki prawodawczej”[147]. W tym kontekście kwestią problematyczną staje się jednak możliwość stwierdzenia nieważności uchwalonych planów miejscowych ze względu na naruszenie zasad techniki prawodawczej w procesie ich redagowania. Pojawiające się w tym zakresie wątpliwości mają związek z zamieszczeniem wspomnianych wytycznych w załączniku do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, które zostało wydane na podstawie upoważnienia znajdującego się w ustawie o Radzie Ministrów[148]. Wielokrotnie podkreśla się bowiem, że przepisy aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy o Radzie Ministrów mogą być adresowane jedynie do organów administracji rządowej, a nie do organów samorządu terytorialnego. W związku z tym ustanowienie dla tych organów obowiązku stosowania się do zasad techniki prawodawczej aktem wykonawczym do ustawy o Radzie Ministrów, która jako organ nie została wyposażona w kompetencje merytoryczne odnoszące się do działalności prawotwórczej organów samorządu terytorialnego, było przedmiotem licznych wyroków zarówno wojewódzkich sądów administracyjnych jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W jednym z takich wyroków NSA stwierdził, że omawiane zasady techniki prawodawczej mają jedynie charakter wskazówek i zaleceń w związku z czym nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w przypadku niezastosowania się do nich[149]. Z kolei w innym wyroku wydanym również przez NSA wprost zostało stwierdzone, że plan miejscowy jest szczególnym aktem normatywnym, złożonym z części graficznej i tekstowej, o którego treści i formie decydują w przeważającej mierze przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem zwłaszcza ze względu na charakterystyczną konstrukcję planów miejscowych, przepisy zawierające zasady techniki prawodawczej nie mogą być podstawą do stwierdzenia ich legalności[150]. Jednak niewątpliwie stosowanie się przez organ sporządzający projekt planu miejscowego do ściśle wyznaczonych zasad i wytycznych redagowania aktów normatywnych umożliwia późniejsze poprawne dokonanie jego wykładni przede wszystkim w odniesieniu do jej językowych aspektów. Zatem miejscowy plan powinien być redagowany zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami redagowania aktów normatywnych, a więc zarówno w zakresie semantyki wewnętrznej, dotyczącej podziału postanowień planu na rozdziały, paragrafy, ustępy i punkty oraz w zakresie wymogów dotyczących języka, za pomocą którego tworzona jest treść miejscowego

[147] Rozporządzenie Prezesa RM z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283.
[148] Art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów z 8.08.1996 r., t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1188.
[149] Wyrok NSA z 20.06.2007 r., syg. II OSK 346/07, LEX nr 341369.
[150] Wyrok NSA z 22.03.2012 r., syg. II OSK 22/12, LEX nr 1145573.

planu. Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej miejscowy plan jako akt prawa miejscowego powinien być redagowany w sposób zwięzły bez zbytecznych powtórzeń i nadmiernej szczegółowości. Dodatkowo powinien spełniać wymóg określoności prawa, a więc jego treść powinna w sposób dokładny i zrozumiały dla odbiorcy przedstawiać intencje organu, który go opracował i uchwalił. Ponadto zgodnie z Konstytucją RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 29 u.p.z.p. uchwała rady gminy w sprawie przyjęcia miejscowego planu obowiązuje od dnia wejścia w życie, który nie może jednak nastąpić wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Zaliczenie miejscowego planu do aktów prawa miejscowego skutkuje także tym, że nie obowiązuje w stosunku do niego zasada domniemania trwałości dotycząca aktów stosowania prawa z art. 16 § 1 k.p.a. Jednak trwałość miejscowego planu została znacznie wzmocniona w porównaniu do innych aktów normatywnych, kazuistyczną procedurą jego uchwalenia i nowelizacji uregulowaną w u.p.z.p. Ponadto miejscowy plan jako akt prawa miejscowego podlega takim samym zasadom wykładni jak wszystkie inne akty normatywne, będąc bowiem aktem stanowiącym przejaw przysługującego gminie władztwa planistycznego, należy jego treść interpretować zgodnie z wolą gminy, a nie w zgodzie z intencją autora projektu planu[151]. Wspomniane powyżej elementy związane z zaliczeniem miejscowych planów do źródeł prawa powszechnie obowiązującego będą szczegółowiej rozwijane w kolejnych częściach niniejszej rozprawy.

2. Dylematy związane ze specyfiką i normatywnością miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego od dawna stanowi źródło wielu sporów wśród czołowych przedstawicieli doktryny prawniczej. Punktem wyjścia dla wypracowanych w tym zakresie stanowisk jest przyjęcie założenia, że nie każde zaliczenie przez ustawodawcę danego aktu do źródeł prawa miejscowego, a więc do źródeł prawa powszechnie obowiązującego oznacza, że taki akt rzeczywiście zawiera treści normatywne. W związku z tym bardzo często wyróżnia się tzw. normatywność formalną i materialną. Normatywność formalna związana jest z uznaniem przez ustawodawcę danego

[151] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania…,* s. 232.

aktu za źródło prawa powszechnie obowiązującego[152]. Taka sytuacja ma właśnie miejsce w odniesieniu do miejscowego planu. W przywoływanym już wielokrotnie w niniejszej rozprawie przepisie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. ustawodawca wprost rozstrzygnął o charakterze prawnym miejscowego planu poprzez uznanie go za źródło prawa miejscowego. Celem ustawodawcy było rozwianie wszelkich wątpliwości co do skutków prawnych miejscowego planu, mogących pojawić się w kontaktach między jednostką a organami administracji oraz potrzeba zapewnienia każdemu odpowiedniej ochrony prawnej z uwagi na oddziaływanie miejscowych planów na prawo własności nieruchomości położonych na obszarach objętych planem[153]. Aspekt prawomocności formalnej został już przedstawiony na początku niniejszego rozdziału. Natomiast prawomocność materialna wynika z treści danego aktu, która powinna mieć normatywny charakter. Zatem samo określenie przez ustawodawcę danego aktu za źródło prawa powszechnie obowiązujące nie zawsze będzie skutkowało tym, że taki akt w całości jest wypełniony treścią normatywną.

Akt normatywny jest złożony z norm prawnych wskazujących adresatom właściwe reguły zachowania. Mogą one występować w postaci określonych nakazów bądź zakazów i przyznawać ich adresatom pewne uprawnienia, nakładać na nich konkretne obowiązki lub dokonywać stosownych ograniczeń przysługujących im uprawnień. Ważne jest, aby treść tych aktów nie była wyrażona w formie opisowej, ocennej czy jedynie postulatywnej. Z norm zawartych w danym akcie powinny wynikać konkretne reguły prawne odnoszące się do zachowania adresata danej normy połączonego z twórcą takiego aktu swoistą więzią prawną. Normy zawarte w aktach prawa miejscowego nie mogą jednak być dowolne. Akty prawa powszechnie obowiązującego powinny zawierać normy generalno-abstrakcyjne. Generalny charakter norm prawnych oznacza, że mogą odnosić się do możliwie największej liczby potencjalnych adresatów, a więc wszystkich lub jedynie niektórych, ale określonych w generalny sposób. Natomiast zaprzeczeniem generalności jest skierowanie takiej normy do konkretnego, indywidualnego adresata wyróżnionego np. z nazwy, imienia i nazwiska czy siedziby. Z kolei abstrakcyjność normy prawnej związana jest z możliwością jej zastosowania w odniesieniu do nieokreślonej liczby sytuacji wielokrotnie powtarzających się. Prawo miejscowe nie jest tworzone w celu jednorazowego zastosowania. Charakter prawny norm zawartych w miejscowych planach nie jest jednak jednolity. Miejscowe plany są specyficznym źródłem prawa miejscowego złożonym z różnych norm prawnych. W

[152] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki…*, s. 115.
[153] *Ibidem*, s. 113.

zależności od rodzaju treści określonych w u.p.z.p., których zamieszczenie w postanowieniach miejscowego planu jest co do zasady obligatoryjne, miejscowe plany zawierają zarówno normy generalno-abstrakcyjne jak i normy generalno – konkretne. W sposób szczegółowy wspomniane normy i ustalenia miejscowego planu wyrażane za ich pomocą zostaną omówione w kolejnym podrozdziale. W tym miejscu jednak warto wspomnieć o tym, że miejscowe plany w przeważającej większości zawierają normy generalno-konkretne i to właśnie za pomocą tych norm określane są najważniejsze postanowienia planu, a więc przeznaczenie i szczególne warunki zagospodarowania terenów. Normy te w zakresie, w którym odnoszą się do określonego miejsca czy też określonego rodzaju dopuszczalnej inwestycji np. wprowadzając na jego obszarze zakaz zabudowy, wyznaczając linie i granice terenów o różnym przeznaczeniu czy też decydując o rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego, posiadają cechę konkretności. Z drugiej jednak strony normy te posiadają cechę generalności, gdyż nie są skierowane do indywidualnie oznaczonego adresata z tego względu, że nie wiadomo dla jakiego konkretnie podmiotu dany plan jest uchwalany. Jak łatwo zauważyć określenie w miejscowym planie wspomnianych przykładowo treści za pomocą norm konkretnych nie jest możliwe bez uwzględnienia praw i wartości, które powinny być chronione postanowieniami planu. Z tego też względu przykładowo podjęcie decyzji o konkretnej lokalizacji danej inwestycji czy też o konkretnej nieruchomości objętej zakazem zabudowy jest możliwe jedynie po wcześniejszym dokładnym przeanalizowaniu stanu faktycznego i prawnego. Przeprowadzenie takiego postępowania poprzedzającego sformułowanie norm generalno-konkretnych przybliża w większym stopniu miejscowy plan do aktów stosowania prawa[154].

Wspomniane cechy miejscowego planu przyczyniły się do tego, że problem charakteru prawnego tego aktu od dawna stanowi przedmiot sporu wśród czołowych przedstawicieli doktryny prawniczej. Nie ulega wątpliwości, że miejscowy plan z uwagi na zawarte w nim normy stanowi akt prawny o szczególnym charakterze, a arbitralne zaliczenie go przez ustawodawcę do aktów prawa miejscowego i tak nie rozwiązuje wielu problemów związanych z jego charakterem prawnym i rolą jaką pełni w całym systemie aktów kształtujących ład przestrzenny. Nie ulega jednak wątpliwości, że miejscowe plany stanowią niezmiernie ważny element ładu przestrzennego oraz szeroko ujmowanej zasady zrównoważonego rozwoju. Zatem pomimo tego, że obecnie nikt nie podważa potrzeby

[154] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny,* Warszawa 2014, s. 95-107.

istnienia miejscowych planów w systemie lokalnych aktów planistycznych, nie oznacza to, że ich konstrukcja prawna nie budzi zastrzeżeń[155].

W przypadku miejscowego planu problemem nie jest jednak jego normatywność formalna lecz normatywność materialna. Miejscowy plan jest aktem należącym do grupy tzw. samorządowych aktów planowania wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Akty planowania, zaliczane przez E. Ochendowskiego do prawnych form działania administracji, są zbiorem różnorodnych planów, programów czy strategii, zawierających w swojej treści normy o niejednolitym charakterze. Z tego też względu znajdują się wśród nich w przeważającej mierze akty informacyjne (zawierające dane i prognozy) oraz akty indywidualne, jak również występujące mniej licznie akty normatywne[156]. Do grupy tych ostatnich należy zaliczyć przede wszystkim miejscowe plany, programy tworzone w celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi[157] oraz plany ogólne, które zgodnie z ostatnią nowelizacją u.p.z.p. z 7 lipca 2023 r. powinny zostać uchwalone w każdej gminie najpóźniej do 30 czerwca 2026 r. W przypadku tych aktów planowania ustawodawca jednoznacznie przesądził o ich powszechnym obowiązywaniu zaliczając je wprost do źródeł prawa miejscowego, pomimo zawartych w nich norm planowych.

Normy planowe to normy szczególnego rodzaju, których cechą charakterystyczną jest połączenie ogólności z konkretnością. Jednym z pierwszych autorów badającym problematykę planów zagospodarowania przestrzennego w kontekście zawartych w nich norm prawnych był Wacław Brzeziński. W jednej ze swoich prac stwierdził, że nie istnieją jedynie normy generalno-abstrakcyjne i indywidualno-konkretne, czego dowodem są właśnie normy planowe. Normy te wyznaczają konkretne zadania, które powinny zostać osiągnięte w określonym czasie lub określają sposób zagospodarowania i przeznaczenie konkretnego obszaru. Natomiast stopień konkretności treści takiej normy zależy najczęściej od miejsca w systemie aktów danego planu. Ponadto zdaniem W. Brzezińskiego norma planowa jest normą minimum, określającą kierunek działania. Jej cechą jest także dyrektywność polegająca na tym, że treścią normy planowej może być wyłącznie wyznaczenie zadań planowych, a nie określenie sposobów postępowania czy warunków wydania decyzji administracyjnej.

[155] M. Zdyb, *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne*, Lublin 2019, s. 178.
[156] Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany, strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005, s. 141-143.
[157] Art. 84 ustawy Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647.

Dodatkowo, aby norma planowa mogła znaleźć zastosowanie do konkretnego przypadku musi nastąpić jej uszczegółowienie w innych normach. Zatem według W. Brzezińskiego cechy norm planowych przesądzają o charakterze aktu planowania, który te normy zawiera, a więc także planu zagospodarowania przestrzennego. Z tego też względu jeżeli normy planowe są normami prawnymi, to plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem normatywnym, tyle że aktem szczególnego rodzaju, ustalającym przeznaczenie terenów, który musi stanowić prawną podstawę działania organów państwa obok innych aktów normatywnych[158].

Jednak z biegiem czasu wśród przedstawicieli doktryny prawniczej coraz częściej zaczęły pojawiać się tezy odmawiające przyznania planom zagospodarowania przestrzennego wszystkich cech typowych dla aktów normatywnych. Przedstawiane były nawet podglądy negujące w zupełności normatywny charakter planu przestrzennego. Twierdzili tak m.in. F. Longchamps oraz M. Kulesza. Pierwszy z nich wyraził, że plan zagospodarowania przestrzennego ma jedynie pozornie generalny charakter ze względu na zawarte w nim normy planowe, które określają niepowtarzalne działania i obowiązują jedynie przez określony czas. Ponadto normy te wyznaczają kierunki działań dla właściwych organów, które i tak są zobowiązane do ich podjęcia na podstawie odpowiednich przepisów o charakterze indywidualnym. Z kolei M. Kulesza twierdził, że plan zagospodarowania przestrzennego nie tylko nie jest aktem normatywnym, ale także nie może być uznany za akt stosowania prawa. Nie może także stanowić wyłącznej podstawy prawnej podejmowanych przez organy administracji działań władczych. Z tego też względu ustalenia zawarte w treści planu należy traktować jako wtórne wobec regulacji prawa materialnego dotyczących zagadnień objętych postanowieniami planu. Przyjęcie takiego założenia, zdaniem M. Kuleszy nie podważa miejsca i rangi planu w systemie prawnym, gdyż posiada on moc obowiązującą z uwagi na jego opracowanie i uchwalenie w procedurze przewidzianej przepisami prawa, które dodatkowo wiążą z uchwaleniem planu określone konsekwencje prawne[159].

Wyłącznie normatywny charakter miejscowego planu jest także negowany przez Z. Niewiadomskiego, który umiejscawia go między typowym aktem normatywnym a decyzją administracyjną, przy czym uważa on, że miejscowy plan posiada więcej cech zbliżających go jednak do aktu stosowania prawa. Natomiast najistotniejsze kwestie regulowane miejscowym planem, wyrażane są za pomocą norm prawnych posiadających cechę konkretności, np. wyznaczając bezpośrednio w terenie granice obszarów o różnym

[158] Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys……*, s. 101-104.
[159] P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie……,* s. 113-115.

przeznaczeniu. Z tego też względu, z uwagi na charakter zawartych norm prawnych, miejscowy plan powinien być bardziej postrzegany w kategoriach aktu stosowania prawa. Co więcej, według Z. Niewiadomskiego, miejscowy plan można porównać do zbioru wielu indywidualnych regulacji, które określają przeznaczenie konkretnych nieruchomości, o czym świadczy również to, że w przypadku braku planu jego funkcje realizują odpowiednie decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Mając na uwadze powyższe Z. Niewiadomski od dłuższego czasu wskazywał na konieczność zmiany poglądu na temat charakteru prawnego miejscowego planu i tym samym zmiany przepisów zaliczających plan do źródeł prawa. Jego zdaniem miejscowy plan powinien być zaliczany do szczególnej kategorii aktów stosowania prawa jako tzw. akt indywidualny wielokrotnego stosowania[160].

W podobny sposób do charakteru prawnego miejscowego planu odnosi się M. Zdyb, który w swoich opracowaniach przedstawia miejscowy plan jako specyficzny akt normatywny posiadający swoiste cechy odróżniające go od pozostałych typowych źródeł prawa. Do tych cech należy w szczególności zaliczyć różny charakter norm prawnych za pomocą których zostały wyrażone treści regulowane w miejscowym planie, część opisową i graficzną stanowiące integralną całość oraz oddziaływanie wraz z innymi przepisami na sposób wykonywania prawa własności. Wspomniane cechy co prawda mogą przyczyniać się do powstania wielu wątpliwości co do normatywności miejscowego planu lecz z drugiej strony nie powinny także wpłynąć na automatyczne wykluczenie miejscowego planu z systemu źródeł prawa miejscowego[161]. Zgodnie z osadzoną w doktrynie prawniczej regułą o zaliczeniu jakiegoś aktu do źródeł prawa nie rozstrzyga odpowiedni przepis ustawy, ale normatywny charakter danego aktu, przy czym przyjmuje się, że wystarczy, aby jedynie niewielka część takiego aktu posiadała cechy normatywności[162]. W przypadku miejscowego planu, zdaniem M. Zdyba należy przyjąć, że jest on niewątpliwie aktem normatywnym w odniesieniu do części tekstowej. Natomiast część graficzna przyczynia się już do indywidualizacji postanowień zawartych w części tekstowej w odniesieniu do konkretnych nieruchomości, a nawet w odniesieniu do konkretnych podmiotów, ponieważ na jej podstawie praktycznie zawsze będzie można ustalić jaki podmiot posiada prawa do danej nieruchomości lub jest jej

[160] Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys…..,* s. 109-110.
[161] M. Zdyb, *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach……*, s. 178.
[162] H. Izdebski, *Szczególny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018, s. 87 oraz A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki……*, s. 114.

właścicielem[163]. Wspomniana indywidualizacja przedmiotowa i podmiotowa związana z niektórymi fragmentami miejscowego planu prowadzi do powstania podwójnej konkretyzacji charakterystycznej dla aktów stosowania prawa. Z tego też względu, według M. Zdyba zasadne jest przyjęcie tezy, że we wspomnianych przypadkach miejscowy plan jest aktem złożonym z wielu decyzji administracyjnych[164].

Podobnego zdania jest również P. Kwaśniak, który stwierdza, że miejscowy plan posiada zarówno cechy typowego aktu normatywnego jak i aktu stosowania prawa – decyzji administracyjnej. Zatem miejscowy plan należy zakwalifikować jako akt prawny wielokrotnego zastosowania, co czym świadczy przede wszystkim to, że reguluje on status konkretnych nieruchomości i bezpośrednio na jego podstawie bez konieczności wydania właściwych decyzji lokalizacyjnych na obszarze objętym planem mogą rozpocząć się procesy inwestycyjne w przypadku zastosowania przez organ administracji właściwej prawnej formy działania rozstrzygającej w danej sprawie[165]. Miejscowe odgrywają szczególną rolę w systemie aktów planowania przestrzennego nie tylko ze względu na funkcje i realizowane przez nie zadania, ale także z uwagi na charakter prawny norm za pomocą których regulowane jest przeznaczenie i sposób zagospodarowania danego terenu. Są to normy planowe, które w odniesieniu do adresata posiadają generalny charakter, czego konsekwencją jest to, że wyłącznie na podstawie takich norm nie jest możliwe ani nabycie ani utrata danego uprawnienia. W tym celu konieczne jest wydanie aktu indywidualnego – decyzji administracyjnej, a więc np. pozwolenia na budowę, która dokona konkretyzacji generalnej normy planowej. Zatem miejscowy plan stanowi materialnoprawną podstawę do wydania innego aktu, który z kolei realizuje jego ustalenia i umożliwia ich wykonanie. Z tego względu należy przyjąć, że miejscowy plan w ramach szerokiej koncepcji prawa ma normatywny charakter.

Z kolei H. Izdebski oraz I. Zachariasz kwestionują postrzeganie miejscowego planu w kategorii zbioru aktów indywidualnych[166]. Ich zdaniem zawsze wtedy, gdy adresatem norm zawartych w planie będzie podmiot niepodporządkowany organom administracji, to będzie on

[163] M. Zdyb, *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach…….,* s. 182.
[164] M. Zdyb, *Planowanie przestrzenne jako instrument oddziaływania na ochronę……,* s. 7-8.
[165] P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie……,* s. 116-119.
[166] Także Trybunał Konstytucyjny określił, że miejscowy plan jest podobny do zbioru aktów indywidualnych, które ustalają warunki zabudowy konkretnych nieruchomości – postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004/9, poz. 97.

oznaczony w sposób generalny, czyli inaczej niż w przypadku aktu stosowania prawa[167]. Przedstawiony pogląd wyraża również M. Szewczyk, który jest przeciwny uznaniu miejscowego planu za akt indywidualny wielokrotnego stosowania. Obecnie nie występuje żaden miejscowy plan, w którego treści znalazłby się podmiot określony w taki sposób, aby można było dokonać jego indywidualizacji jak w przypadku decyzji administracyjnej. Ze względu na to, że miejscowy plan jest aktem prawa miejscowego to nie może on definitywnie określać jakie konkretnie podmioty mogą korzystać z danego terenu oraz nie może jednoznacznie wskazywać na takie osoby[168]. Normy zawarte w miejscowym planie, w zależności od treści jaką określają, dzielą się na generalno-abstrakcyjne i generalno-konkretne, przy czym zdecydowana ich większość to normy planowe, które posiadają cechę konkretności, odnosząc się do ściśle określonych nieruchomości. Z uwagi na powyższe M. Szewczyk proponuje zaliczyć miejscowy plan w sensie materialnym do tzw. kategorii generalnych aktów stosowania prawa. Skutkiem uchwalenia miejscowego planu jest między innymi nadanie konkretnym nieruchomościom szczególnego statusu publicznoprawnego. Z tego też względu, zdaniem M. Szewczyka, miejscowe plany stanowią ponadto szczególną kategorię aktów stosowania prawa będąc jednocześnie tzw. rzeczowymi aktami administracyjnymi. W ich przypadku bowiem ważniejszy od adresata jest przedmiot regulacji, a więc dany obszar. Natomiast wszelkie zmiany podmiotowe powstałe np. w wyniku przeniesienia prawa własności nieruchomości stanowią dla regulacji planu kwestię drugorzędną, ponieważ jego postanowienia w dalszym ciągu będą miały wpływ na sytuację prawną każdego właściciela. Również zmiana granic właściwości miejscowej organu, który uchwalił miejscowy plan nie ma wpływu na moc obowiązującą już uchwalonego planu[169].

Mając na uwadze przedstawione powyżej poglądy odnośnie omawianej w niniejszej rozprawie materii, wyrażane przez czołowych przedstawicieli doktryny prawniczej, należy zauważyć że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów trudno byłoby obronić tezę o wyłącznie normatywnym charakterze miejscowego planu. Ze względu na rodzaj norm w nim zawartych, obligatoryjny zakres treściowy, jego specyficzną budowę, konieczność ustalenia stanu faktycznego i dokonania procesu subsumcji jeszcze przed jego ustanowieniem i uchwaleniem oraz wymóg dokładnego uzasadnienia przez organy administracji jego projektu, należy stwierdzić, że miejscowy plan w zakresie, w którym zawiera normy generalno-

[167] I. Zachariasz, komentarz do art. 14 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 250.
[168] Podobnie w wyroku WSA we Wrocławiu z 14 maja 2009 r., II SA/Wr 668/08, LEX 569902.
[169] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny…..,* s. 91-107.

abstrakcyjne jest w sensie materialnym aktem stanowienia prawa, a w pozostałej części, złożonej z norm generalno-konkretnych stanowi generalny akt stosowania prawa.

Ze względu na specyficzne cechy miejscowego planu w tym jego zakres treściowy oraz charakterystyczny rodzaj norm planowych, które są jednocześnie normami kształtującymi ład przestrzenny, zarówno w literaturze przedmiotu jak i w orzecznictwie pojawia się wiele kwestii spornych, które dotyczą przede wszystkim tego czy można jednoznacznie uznać miejscowy plan za akt normatywny, czy dopuszczenie wprowadzenia ograniczeń sposobu wykonywania prawa własności na podstawie jego postanowień nie jest sprzeczne z ustawą zasadniczą oraz w konsekwencji czy jest dopuszczalne wniesienie na niego skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 6 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. W związku z tym każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego posiada tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i w granicach określonych ustawą. Zatem prawo do zagospodarowania terenu (w tym prawo do zabudowy nieruchomości), którego źródłem jest prawo własności, podlega różnym ograniczeniom. Z przedstawionego przepisu wynika, że każdy podmiot, który posiada tytuł prawny do danego terenu, chociaż z mocy prawa przysługuje mu również prawo do zabudowy, to bez wydania właściwego aktu przez organ wyposażony we władztwo planistyczne nie może on z tego prawa korzystać. Wydanie takiego aktu skutkuje aktualizacją prawa do zabudowy, które dodatkowo może być wykonywane jedynie zgodnie z warunkami w nim ustalonymi. Ponadto ustalenia miejscowego planu nie tylko wpływają na sposób wykonywania prawa własności, ale mogą również znacznie ograniczać możliwości zagospodarowania danego terenu wprowadzając np. zakaz zabudowy, a nawet mogą prowadzić do wywłaszczenia prawa własności. Tak duża ingerencja postanowień zawartych w miejscowym planie w konstytucyjnie chronione prawo własności z pewnością była jedną z ważniejszych przyczyn, dla których ustawodawca postanowił zaliczyć miejscowy plan do kategorii aktów powszechnie obowiązujących[170]. Na tym tle jednak powstaje problem dotyczący dopuszczalności wprowadzania ograniczeń wykonywania prawa własności w drodze miejscowego planu, będącego aktem prawa miejscowego, a więc aktem podustawowym. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji jedną z przesłanek umożliwiających

[170] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki…..,* s. 113-115.

wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, a więc również z prawa własności, jest zamieszczenie ich tylko i wyłącznie w ustawie. Dodatkowo własność jest chroniona w art. 64 Konstytucji, który dopuszcza możliwość jej ograniczenia w drodze ustawy i tylko w zakresie nienaruszającym jej istoty. Zatem prawa własności zgodnie z ustawą zasadniczą nie można ograniczać w drodze planu miejscowego. Jednak ustawodawca określając w art. 15 u.p.z.p. zakres treściowy miejscowego planu stworzył dla organów gminy upoważnienie do wprowadzenia wspomnianych ograniczeń w drodze tego aktu. W celu uniknięcia zarzutów o niekonstytucyjność takiego uregulowania w doktrynie prawniczej został wypracowany pogląd stanowiący o tym, że podstawą dla wprowadzanych miejscowym planem ograniczeń prawa własności są przepisy u.p.z.p., które określają dopuszczalny zakres ingerencji w prawo własności właśnie za pośrednictwem tego aktu planistycznego. Natomiast miejscowy plan jest aktem wykonawczym, który realizuje przepisy ustawowe[171]. Jednak nie wszyscy przedstawiciele doktryny prawniczej są zgodni w zakresie przyjęcia takiej interpretacji przepisów, która przyznaje organom gminy możliwość wprowadzania tak daleko idących ograniczeń prawa własności w akcie podustawowym. Zdaniem części z nich to właśnie w ustawie powinny być precyzyjnie uregulowane nie tylko takie kwestie jak forma, tryb czy kryteria ingerencji w prawo własności, ale także treść takiej ingerencji. Ponadto zgodnie z art. 64 Konstytucji własność podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej. Wspomniana regulacja powinna stać się impulsem do stworzenia przepisów w akcie rangi ustawowej, które dokładnie wyznaczałyby zakres i granice ograniczeń prawa własności możliwych do wprowadzenia w miejscowym planie, zawężając tym samym szeroki zakres władztwa planistycznego organów gminy i gwarantując jednostkom większą ochronę jednego z podstawowych praw jakim jest właśnie prawo własności. Ze względu na to, że miejscowy plan jako akt prawa miejscowego posiada moc obowiązującą jedynie w odniesieniu do podmiotów znajdujących się na obszarze działania organów, które go uchwaliły, to treść prawa własności jest często kształtowana odmiennie w zależności od danego terytorium, co prowadzi do zaprzeczenia konstytucyjnego przepisu gwarantującego każdemu równą ochronę prawa własności[172]. Ponadto w kontekście ustanawianych w miejscowym planie ograniczeń prawa własności uwidacznia się problem dotyczący jego charakteru prawnego. Związane jest to z tym, że miejscowy plan w części złożonej z norm wprowadzających rozmaite ograniczenia prawa własności nieruchomości

[171] Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys…..,* s. 109-111.
[172] Z. Czarnik, *Prawo własności nieruchomości a granice prawotwórczej samodzielności gminy,* „Casus" 1999, nr 11, s. 16-19.

położonych na obszarze jego obowiązywania jest aktem stosowania prawa, który tworzy szereg indywidualnych rozstrzygnięć na skutek połączenia norm zawartych w części tekstowej z ustaleniami zawartymi w części graficznej, w której został wskazany podmiot i przedmiot tych rozstrzygnięć, a więc nastąpiła ich indywidualizacja. Normy te posiadają jednak cechę potencjalności, gdyż podlegają stosowaniu dopiero wtedy, gdy dany właściciel zechce skorzystać z przysługującego mu prawa, które podlega ograniczeniom ze względu na treść planu[173].

Ze szczególnym charakterem miejscowego planu związana jest także kwestia dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej na ten akt. Obecnie przyjmuje się, że miejscowe plany jako akty prawa miejscowego nie podlegają tzw. kontroli abstrakcyjnej Trybunału Konstytucyjnego. Wynika to z tego, że do kontroli konstytucyjności prawa został powołany nie tylko Trybunał Konstytucyjny ale także sądy administracyjne, które posiadają odrębne kompetencje w tym zakresie. Na mocy art. 188 ustawy zasadniczej Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz w sprawach dotyczących skargi konstytucyjnej. Zatem wśród przedstawionego katalogu nie znajdują się akty prawa miejscowego, ale Trybunał Konstytucyjny jest właściwy także w sprawach skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 79 Konstytucji każdy, którego konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. W związku z użytym w tym przepisie zwrotem „akt normatywny" pojawiła się w doktrynie rozbieżność co do możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej na akty prawa miejscowego.

Według pierwszego z zajmowanych stanowisk Trybunał Konstytucyjny nie posiada uprawnienia do orzekania o konstytucyjności aktów prawa miejscowego w trybie skargi konstytucyjnej. W zawartym w art. 79 Konstytucji terminie „akt normatywny" mieszczą się

[173] M. Zdyb, *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 585.

te wszystkie akty, które zostały wymienione w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, zwierającym przepis o charakterze kompetencyjnym. Ze względu na to, że celem postępowania przed Trybunałem zarówno w ramach kontroli abstrakcyjnej jak i konkretnej jest kontrola zgodności z Konstytucją określonych przepisów znajdujących w wymienionych w art. 188 aktach normatywnych, akty prawa miejscowego zostały wyłączone spod kontroli w ramach skargi konstytucyjnej. Przyjęcie takiego poglądu jest też zgodne z dokonanym przez ustawodawcę rozdziałem kompetencji między Trybunał Konstytucyjny a sądy administracyjne, które orzekają w sprawie skarg na akty prawa miejscowego. Zatem jednostki, których interes prawny został naruszony normą zawartą w akcie prawa miejscowego mają możliwość wniesienia skargi na taki akt do sądu administracyjnego i nie zostały tym samym pozbawione ochrony sądowej. Z kolei sąd administracyjny może stwierdzić nieważność części lub całego aktu. Taki wyrok jest skuteczny *erga omnes* z mocą wsteczną od daty podjęcia danego aktu prawa miejscowego[174].

Natomiast podstawą dla drugiego stanowiska jest przyjęcie założenia, że zawarty w art. 79 Konstytucji termin „akt normatywny" posiada własne znaczenie, które nie obejmuje jedynie aktów wymienionych w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Uzasadnieniem wspomnianej tezy jest to, że w art. 79 ustawodawca wspomina o „innych aktach normatywnych", co skłania do przyjęcia szerszej wykładni obejmującej nie tylko akty z art. 188 pkt 1-3, ale również inne akty normatywne w znaczeniu materialnym będące częścią systemu prawnego, jeżeli oczywiście były one podstawą do wydania aktu indywidualnego naruszającego prawa i wolności określone w Konstytucji. Ponadto objęcie zakresem treściowym art. 79 Konstytucji możliwie jak największej grupy aktów normatywnych, a więc także aktów prawa miejscowego ma zapewnić pełną realizację zasady nadrzędności Konstytucji dla całego systemu prawa, wewnętrzną spójność tego systemu oraz możliwie najszerszą ochronę praw jednostki. Nie ulega wątpliwości, że najważniejszym zadaniem skargi konstytucyjnej jest ochrona ukształtowanych przepisami Konstytucji praw i wolności jednostki, a przecież wartości te mogą być także naruszane przez akty prawa miejscowego, które często składają się na podstawę normatywną wydawanych aktów indywidualnych[175].

Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się jednoznacznie w kwestii dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego. W postanowieniu z 6 lutego 2001 r. Trybunał stwierdził, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie akty

[174] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia …….,* s. 127-128.
[175] *Ibidem*, s. 124-126.

prawa miejscowego, które posiadają normatywny charakter i mogą być zaliczone do aktów normatywnych w rozumieniu konstytucyjnym, czyli mają charakter powszechnie obowiązujący i są złożone z norm generalno-abstrakcyjnych. Pozbawienie możliwości złożenia skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego jest zdaniem Trybunału sprzeczne z art. 188 pkt 5 Konstytucji, który wiąże zakres kognicji Trybunału z art. 79 ust. 1, a więc także ze wspomnianymi w tym przepisie „innymi aktami normatywnymi”[176]. Natomiast w wyroku z 23 kwietnia 2008 r. Trybunał jednoznacznie uznał, że skarga konstytucyjna dotyczy jedynie aktów wymienionych w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Z kolei w wyroku z 16 listopada 2011 r.[177] Trybunał w pełnym składzie przyjął, że zakres aktów normatywnych z art. 79 ust. 1 Konstytucji jest niezależny od tych wymienionych w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, o czym świadczy nie tylko sama systematyka Konstytucji, ale również oddzielenie kompetencji Trybunału dotyczących orzekania w kwestii hierarchicznej zgodności aktów normatywnych od tych, które są związane z rozpatrywaniem skargi konstytucyjnej. Jednak z punktu widzenia tematyki niniejszej rozprawy istotne będzie także postanowienie Trybunału z 6 października 2004 r.[178], w którym zostało umorzone postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej na miejscowy plan uchwalony w pewnej gminie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. We wspomnianym postanowieniu Trybunał co prawda nie wykluczył możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego, ale tylko na taki, który posiada cechy aktu normatywnego w sensie materialnym, a więc ma charakter generalno-abstrakcyjny (nie jest skierowany do indywidualnego adresata i nie reguluje konkretnych sytuacji) oraz może być wielokrotnie stosowany (dotyczy powtarzalnych zachowań). Zdaniem Trybunału miejscowy plan pomimo zaliczenia przez ustawodawcę do źródeł prawa miejscowego nie jest aktem normatywnym z znaczeniu materialnym ze względu na zawarte w nim normy generalno-konkretne. Miejscowy plan, zdaniem Trybunału jest aktem ściśle osadzonym w konkretnych realiach przestrzennych, dotyczy konkretnych stanów faktycznych ustalając przeznaczenie oznaczonych nieruchomości zgodnie z lokalnymi potrzebami.

W tym miejscu warto jeszcze wspomnieć, że dotychczas nie doszło do merytorycznego rozpoznania ani jednej skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego ze względu na odmowę wszczęcia takiego postępowania lub jego umorzenie. Na taki stan rzeczy z pewnością miała wpływ nie tylko sama konstrukcja skargi konstytucyjnej, ale także specyficzne cechy aktów prawa miejscowego. Skarga konstytucyjna może być wniesiona

[176] Postanowienie TK z 6 lutego 2001 r., Ts 139/00, OTK 2001, nr 2, poz. 40, LEX nr 46380.
[177] Wyrok TK z 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, nr 9, poz. 97, LEX nr 1027531.
[178] Postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97, LEX nr 127326.

jedynie z powodu naruszenia praw lub wolności określonych w Konstytucji. Natomiast w skargach konstytucyjnych na akt prawa miejscowego często podmiot skarżący podnosi zarzut naruszenia przez akt prawa miejscowego przepisów ustawy lub rozporządzenia, a Trybunał w takich sprawach uprawniony jest jedynie do oceny aktu ze wzorcem konstytucyjnym. Dodatkowo akty prawa miejscowego stanowią dość zróżnicowaną grupę aktów prawnych i w większości nie posiadają wszystkich cech aktów normatywnych w znaczeniu materialnym, co powoduje że zdecydowanie bliżej im do aktów stosowania prawa. Tak właśnie jest w przypadku miejscowych planów, które w zdecydowanej większości składają się z norm generalno-konkretnych i zaliczane są do tzw. generalnych aktów stosowania prawa[179]. Z tego tez względu należy podzielić stanowisko zajęte przez Trybunał Konstytucyjny w przestawionym powyżej postanowieniu z 6 października 2004 r. o niedopuszczalności skargi konstytucyjnej na miejscowy plan[180]. Akt ten jest bowiem bardzo specyficznym źródłem prawa posiadającym cechy generalnego aktu stosowania prawa. Ustanowienie jego norm generalno-konkretnych wymaga wcześniejszego ustalenia stanu faktycznego poszczególnych terenów oraz dokonania procesu subsumcji. Bez tego nie jest bowiem możliwe określenie w miejscowym planie wymaganego w art. 15 u.p.z.p. zakresu treściowego, a więc np. wprowadzenie zakazu zabudowy, który wiąże się z koniecznością wcześniejszego ustalenia granic terenu z takim zakazem i właścicieli, których ten zakaz będzie obowiązywał oraz w konsekwencji zdecydowania czy taki zakaz w konkretnym stanie faktycznym będzie zgodny z zasadami zawartymi w u.p.z.p. oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Z uwagi na fakt, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o hierarchicznej zgodności norm zawartych w danym akcie z Konstytucją, to nie będzie miał kompetencji do ustalenia poprawności określenia stanu faktycznego, na podstawie którego organ gminy ustanowił miejscowy plan oraz nie będzie miał możliwości oceny prawidłowości przeprowadzonego procesu subsumcji bez którego organ gminy nie mógłby ustanowić normy planowej, a więc normy generalno-konkretnej[181]. Jednak miejscowy plan jest złożony nie tylko ze wspomnianych norm planowych, ale także jego częścią składową są normy generalno-abstrakcyjne. Z kolei za pomocą tych norm w miejscowym planie są określane zasady wymienione w u.p.z.p. jak np. zasada ochrony środowiska, zasada kształtowania zabudowy, zasada ochrony ładu

[179] M. Bogusz, *Niedopuszczalność skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego o charakterze generalno-konkretnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2020 nr 1, s. 148-150.
[180] Tak też A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze….*, s. 130 oraz H. Izdebski, *Szczególny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P. B. Zientarski, Warszawa 2018, s. 91.
[181] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny…..,* s. 95-96.

przestrzennego, które obowiązują na całym obszarze objętym danym planem. Wspomniane normy generalno-abstrakcyjne także mogą naruszać wolności i prawa obywatelskie i w tym zakresie należałoby rozważyć możliwość badania miejscowych planów przez Trybunał. Jednak w dalszym ciągu problemem pozostaje fakt, że uwzględnienie przez Trybunał skargi konstytucyjnej wymaga wykazania, że dane prawo zostało bezpośrednio naruszone przez postanowienia miejscowego planu. Natomiast zgodnie z przyjętymi powyżej rozważaniami, ze względu na konstytucyjny przepis nakazujący wprowadzenie ograniczeń podstawowych praw i wolności jedynie poprzez regulację ustawową, należy przyjąć że ustalenia miejscowego planu w zakresie ograniczającym prawo własności nie mają charakteru samoistnego lecz stanowią jedynie wykonanie nadrzędnych regulacji ustawowych. Z kolei jednostka ma już możliwość złożenia skargi konstytucyjnej na ustawy, które miejscowy plan „wykonuje" w odniesieniu do danego obszaru. Ponadto jednostka może również wnieść skargę na miejscowy plan do sądu administracyjnego, który kontrolując akt indywidualny może przeprowadzić tzw. pośrednią kontrolę miejscowego planu, której skutkiem będzie odmowa zastosowania w konkretnej sprawie[182].

3. Normy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Problem relacji części opisowej i części graficznej

Zgodnie z tym, co zostało przedstawione w poprzednim podrozdziale, miejscowy plan jest szczególnym rodzajem aktów planowania. Mocą decyzji ustawodawcy został zaliczony do źródeł prawa miejscowego. Chociaż jest częścią tzw. aktów planowania, to znacznie wyróżnia się z tej grupy z uwagi na specyfikę norm w nim zawartych. W przeważającej mierze akty planowania nie są bowiem aktami normatywnymi. Z ich treści wynikają określone zadania do zrealizowania oraz ogólny cel wyznaczony dla wykonawcy takiego aktu, który zresztą posiada duży stopień swobody w wyborze metod służących osiągnięciu zamierzeń twórcy danego planu. Tym samym normy zawarte w aktach planowania nie wskazują nakazów czy zakazów określonego zachowania. Dodatkowo z uwagi na określony z góry okres obowiązywania danego aktu planowania, który często jest ściśle związany z

[182] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze.…*, s. 130.

osiągnięciem zamierzonego celu, normy planowe ulegają zrealizowaniu w związku z wykonaniem takiego planu i tym samym tracą moc. Normy planowe nie posiadają także cechy powszechności, a więc ich adresatami nie są podmioty znajdujące się poza strukturą organów administracji publicznej. Treść tych norm co do zasady jest skierowana do podmiotów odpowiedzialnych za realizację planu, a więc najczęściej do organów samorządu terytorialnego. Tym samym normy te pozbawione są cechy powszechności z uwagi na brak skierowania ich treści do podmiotów znajdujących się „na zewnątrz" działania organów administracji, niepołączonych żadną więzią prawną z organem stanowiącym akt prawa miejscowego. Z tego też względu przyjmuje się, że normy planowe posiadają przede wszystkim charakter wewnętrzny i konkretny, a niekiedy nawet indywidualno-konkretny[183]. Tym samym charakter norm planowych przesądza o charakterze prawnym zawierającego je aktu planowania. Takiego aktu nie można zaliczyć do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wyjątek od tej zasady wśród aktów planowania przestrzennego będą stanowiły jednak miejscowe plany i plany ogólne.

Miejscowy plan jest jednak szczególnym rodzajem aktów planowania. Pomimo tego, że w swojej treści zawiera normy planowe, to decyzją ustawodawcy został uznany za źródło prawa powszechnie obowiązującego. Zawarte w nim normy także posiadają swoiste cechy, które odróżniają je od klasycznych, przedstawionych powyżej norm planowych. Przede wszystkim należy wskazać na ich regulacyjny charakter. Tym samym określają one w większym stopniu tryb postępowania, a nie jedynie wynik planowania, jak zdecydowana większość norm planowych. Z ich treści wynikają zatem nie tyle nałożone na adresatów tych norm zadania, które powinny zostać zrealizowane, ile przede wszystkim warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby dane działanie było wykonane zgodnie z przyznanymi kompetencjami. W związku z powyższym, z całą pewnością należy podzielić przyjęte w doktrynie stwierdzenie, że normy miejscowego planu, będącego aktem planowania przestrzennego, wiążą ze względu na ustalaną przez nie procedurę przyszłego działania[184]. Dodatkowo moc wiążąca norm miejscowego planu nie kończy się z upływem ustalonego z góry okresu jego obowiązywania ani z momentem zrealizowania wyznaczonego w nim zadania czy osiągnięcia celu w jakim został utworzony. Normy miejscowego planu w przeciwieństwie do pozostałych norm planowych obowiązują bezterminowo, co nie wyklucza jednak możliwości ich zmiany lub

[183] D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego,* Kraków 2003, s. 195.
[184] *Ibidem*, s. 197-198 oraz J. Zimmermann, *Z problematyki planowania przestrzennego*, „Casus" 1998, nr 8, s.7-9.

aktualizacji[185]. Co więcej u.p.z.p. nakłada na organ wykonawczy gminy obowiązek przeprowadzania analiz zmian zachodzących w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, dokonania oceny postępów w pracach nad sporządzaniem miejscowych planów z uwzględnieniem wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany obowiązującego planu[186].

Miejscowy plan służy przede wszystkim ustaleniu przeznaczenia terenów oraz określeniu sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Zatem to właśnie dzięki niemu organy gminy mogą kształtować ład przestrzenny na podległym im obszarze. Z tego też względu miejscowy plan został zaliczony przez ustawodawcę do kategorii aktów planowania przestrzennego[187]. Są to akty, które zajmują szczególne miejsce wśród ogólnej kategorii różnorodnych aktów planowania, przede wszystkim z uwagi na zawarte w nich normy kształtujące ład przestrzenny. Normy te należą do norm prawa administracyjnego, które z kolei biorąc pod uwagę stopień ogólności, można podzielić na normy ustrojowe, proceduralne, prawa materialnego, kompetencyjne (ogólne i szczegółowe) oraz na normy szczególne. Do grupy tych ostatnich należy zaliczyć istotne z punktu widzenia niniejszej rozprawy normy planowe, których częścią są właśnie normy kształtujące ład przestrzenny[188]. Są to normy, które rozstrzygają zarówno o przeznaczeniu jak i sposobie zagospodarowania danego terenu. Innymi słowy takie normy wskazują przeznaczenie konkretnie oznaczonego terenu poprzez określenie dopuszczalnego sposobu zagospodarowania, nie rozstrzygając jednak o konkretnym jego przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania, który jest ustalany dopiero w drodze aktu indywidualnego, czyli pozwolenia na budowę. Zatem takiego charakteru nie będzie posiadała każda norma dotycząca problematyki kształtowania ładu przestrzennego, jak np. normy wyznaczające procedurę postępowania, której celem jest wydanie danego aktu planowania przestrzennego czy też normy zadaniowe, które wyznaczają organom samorządu terytorialnego zadania związane z kształtowaniem ładu przestrzennego[189].

Normy kształtujące ład przestrzenny mogą znajdować się zarówno w tych aktach planowania przestrzennego, które zostały zaliczone do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, jak plan ogólny czy miejscowy plan, jak i w aktach planistycznych wewnętrznie obowiązujących. Normy kształtujące ład przestrzenny zawarte w miejscowych

[185] Z. Duniewska, M. Górski, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Plany strategie, programy……,* s. 148.
[186] Art. 32 u.p.z.p.
[187] Art. 2 pkt 22 u.p.z.p.
[188] Z. Duniewska, *Prawo administracyjne materialne, proceduralne, ustrojowe*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego.* Tom 1, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, s. 148.
[189] K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny,* Warszawa 2008, s. 61-62, 290.

planach mają charakter powszechnie obowiązujący i są wiążące dla organów administracji publicznej przy wydawaniu indywidualnych aktów administracyjnych. Cechą szczególną tych norm jest połączenie ogólności z konkretnością. Oznacza to, że normy kształtujące ład przestrzenny wyróżniają się dużym zakresem konkretności (określoności) w stosunku do regulowanej sytuacji przy jednoczesnym utrzymaniu dużego stopnia abstrakcyjności (ogólności) w ustalaniu pozostałych ich elementów[190]. O konkretności tych norm świadczy regulowanie przeznaczenia indywidualnie określonego (konkretnego) terenu, przy czym normy te nie rozstrzygają jednak o konkretnym przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania terenów, do których się odnoszą. Zatem ogólność (abstrakcyjność) tych norm jest związana z koniecznością wydania przez organ administracji publicznej decyzji administracyjnej w celu ustalenia tego, jakie będzie jednoznaczne przeznaczenie i konkretny sposób zagospodarowania obszaru określonego w danej normie kształtującej ład przestrzenny. Tym samym ogólność tej normy polega na tym, że do jej realizacji (aby mogła znaleźć zastosowanie do konkretnego przypadku) konieczne jest rozwinięcie jej (uszczegółowienie) w decyzji administracyjnej. Z tego też względu, aby nastąpiła realizacja tej normy niezbędne jest wydanie indywidualnego aktu administracyjnego, konkretyzującego normę kształtującą ład przestrzenny, którym w przypadku miejscowego planu jest przede wszystkim pozwolenie na budowę. Z kolei podstawą dla tego rodzaju decyzji administracyjnej będą właśnie jedynie normy kształtujące ład przestrzenny zawarte w miejscowym planie[191].

Zatem w związku z przedstawionymi powyżej cechami tych norm, zasadne jest przyjęcie założenia przedstawionego przez M. Zdyba, że normy miejscowego planu indywidualizując przedmiot, którego dotyczą mają w sobie element potencjalności. Pozostają bowiem w stanie zawieszenia do momentu, w którym podmiot dysponujący prawem własności w stosunku do konkretnej nieruchomości określonej w miejscowym planie, zechce skorzystać z przysługujących mu uprawnień, podlegających ograniczeniom ze względu na treść miejscowego planu. W takiej sytuacji, w konkretnym stanie faktycznym przez wydanie właściwej decyzji administracyjnej nastąpi identyfikacja podmiotu i przedmiotu, która umożliwi konsumpcję rozstrzygnięć (indywidualizujących) zawartych w postanowieniach miejscowego planu[192]. Natomiast zdaniem Z. Niewiadomskiego postanowienia miejscowego

[190] *Ibidem*, s. 148.
[191] K. Małysa-Sulińska, Charakter normatywny aktów kształtujących ład przestrzenny, „Przegląd Prawa Publicznego" 2015 nr 9, s. 59.
[192] M. Zdyb, *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*. Tom 7, red. R Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012,

planu nie wymagają konkretyzacji. Miejscowy plan zawiera bowiem tak szczegółowe ustalenia, które powodują, że na obszarach objętych planem, na podstawie samych jego postanowień rozpoczynają się rozmaite procesy inwestycyjne bez potrzeby wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Obowiązkiem inwestora jest uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, którą wydaje właściwy organ po sprawdzeniu zgodności złożonych projektów przede wszystkim z ustaleniami miejscowego planu, jeżeli został uchwalony dla danego obszaru. Natomiast jeżeli dla danego terenu nie został sporządzony miejscowy plan, to w takiej sytuacji niezbędne będzie uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która ma charakter promesy. Jej ustalenia są wiążące dla organu wydającego pozwolenie na budowę. Tym samym ustalone w niej warunki zabudowy mają wpływ na treść kolejnej decyzji jaką jest pozwolenie na budowę[193].

Normy te posiadają także generalny charakter wynikający ze skierowania ich do bliżej nieokreślonej grupy adresatów, którzy nie są indywidualnie oznaczeni. Tymi adresatami będą zarówno organy administracji publicznej umocowane przede wszystkim do wydawania decyzji administracyjnych jednoznacznie rozstrzygających o sposobie zagospodarowania konkretnego terenu, jak i podmioty znajdujące się „na zewnątrz" administracji publicznej, w tym szczególnie właściciele nieruchomości, których dotyczą bezpośrednio ustalenia zawarte w miejscowym planie. Natomiast skierowanie norm kształtujących ład przestrzenny do ostatniej grupy podmiotów świadczy dodatkowo o ich powszechnym charakterze. Tym samym miejscowy plan jako akt zawierający normy kształtujące ład przestrzenny posiada cechę generalności, charakterystyczną dla aktów normatywnych. Dodatkowo o abstrakcyjnym charakterze norm kształtujących ład przestrzenny zawartych w miejscowym planie świadczy możliwość ich wielokrotnego stosowania, co także stanowi podstawową cechę aktów normatywnych. Postanowienia zawarte w miejscowym planie mogą być podstawą rozstrzygnięć zawartych w wielu indywidualnych aktach administracyjnych takich jak pozwolenie na budowę czy decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości[194].

Zgodnie z tym, co zostało przedstawione powyżej, można stwierdzić, że miejscowy plan nie jest aktem jednoznacznym pod względem prawym, przede wszystkim z uwagi na zróżnicowany charakter norm, które zawiera. W znacznej mierze nie będą to bowiem normy

---

rozdział X, 2017, par. 52 pkt. III, tezy 112-114. Podobnie również K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny……*, s. 65, 78, 290.

[193] Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys……,* s. 109, 126-128.

[194] K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny……*, s. 288-291.

powszechnie obowiązujące w klasycznej postaci, a więc normy jednoznacznie generalne i abstrakcyjne lecz normy kształtujące ład przestrzenny o generalno-konkretnym charakterze. Jednak w celu określenia tego, jaki jest charakter norm wyrażających poszczególne ustalenia miejscowych planów, należy bliżej przyjrzeć się przede wszystkim obowiązkowemu zakresowi treści tych aktów planistycznych. W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zostały zawarte elementy, które co do zasady obligatoryjnie powinny znaleźć się w treści miejscowego planu.

Pierwsza grupa ustaleń zawartych w miejscowym planie dotyczy konieczności określenia przez organy gminy rozmaitych zasad takich jak: zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zasady kształtowania krajobrazu, zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej czy też zasady kształtowania zabudowy. Wspomniane zasady zostają wyrażone w miejscowych planach w postaci norm generalno-abstrakcyjnych. Z uwagi na to, że miejscowy plan może zostać uchwalony nawet dla obszaru całej gminy, to zasady te będą mogły obowiązywać w odniesieniu do wszystkich nieruchomości znajdujących się w danych granicach administracyjnych na terenie działania organów, które ten plan ustanowiły[195].

Powyższych uwag nie można jednak odnieść do pozostałych ustaleń miejscowych planów, szczególnie tych z art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 9 u.p.z.p. Zawarte we wspomnianych przepisach elementy treści miejscowego planu związane są z koniecznością określenia przez organy gminy przeznaczenia poszczególnych terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania jak również ustalenia szczególnych warunków zagospodarowania i zabudowy terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, a nawet wprowadzenia zakazu zabudowy. Wymienione ustalenia wyrażane są za pomocą norm generalno-konkretnych, które odnoszą się do ściśle określonej nieruchomości i ustalają w terenie granice poszczególnych obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, ale równocześnie skierowane są do bliżej nieokreślonego kręgu adresatów, niedających się określić indywidualnie[196]. Tego typu normy występują w tzw. generalnych aktach administracyjnych, które są aktami stosowania, a nie stanowienia prawa. Przed ustanowieniem takich norm, a więc w konsekwencji np. przed wprowadzeniem przez organy gminy ograniczeń w użytkowaniu danego terenu czy też zakazu zabudowy danej

[195] M. Szewczyk, *Granice ustawowego upoważnienia do stanowienia planów miejscowych i planów ogólnych*, [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.
[196] Ł. Złakowski, komentarz do art. 15 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, s. 181-182.

nieruchomości, niezbędne jest dokładne określenie stanu faktycznego oraz dokonanie czynności subsumcji. Zatem tylko wcześniejszy wybór konkretnego obszaru i zdecydowanie o jego przeznaczeniu oraz zastosowanie generalno-abstrakcyjnej normy prawnej w indywidualnym stanie faktycznym prowadzi do powstania wspomnianej normy generalno-konkretnej. Tak samo będzie w sytuacji, w której zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w miejscowym planie zostanie dokonane ustalenie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego. W tym przypadku również w treści miejscowego planu będą występowały normy generalno-konkretne. Określenie miejsca i rodzaju inwestycji odbywa się za pomocą norm konkretnych, a w odniesieniu do adresatów za pomocą norm generalnych, ponieważ postanowienia miejscowego planu nie powinny rozstrzygać o tym, jakie konkretnie podmioty będą mogły korzystać z danego terenu w przewidziany sposób. Z tego też względu wspomniane postanowienia miejscowych planów wyrażane są w postaci norm generalno-konkretnych, a nie norm indywidualno-konkretnych czy też generalno-abstrakcyjnych. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 9 u.p.z.p. w treści miejscowego planu zawsze należy ustalić przeznaczenie poszczególnych terenów, warunki ich zagospodarowania oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania. Zatem nie ma możliwości, aby dla całego obszaru objętego danym miejscowym planem dokonać takiego samego przeznaczenia poszczególnych terenów[197].

O specyfice miejscowego planu świadczy także jego konstrukcja. Zgodnie z u.p.z.p. jest on aktem prawnym składającym się z dwóch części: tekstowej i graficznej. Część tekstowa miejscowego planu jest treścią uchwały podjętej przez radę gminy, a część graficzna wraz z innymi wymaganymi przez u.p.z.p. rozstrzygnięciami stanowi nie tylko załącznik do tej uchwały, ale jest również jej integralną częścią. Załącznik graficzny przedstawia granice obszaru objętego miejscowym planem. Wyznaczenie takich granic na odpowiedniej mapie musi być wykonane na tyle dokładnie, żeby nie powstały wątpliwości co do tego, która nieruchomość została objęta ustaleniami miejscowego planu[198]. Natomiast w części tekstowej powinny zostać zawarte ustalenia określone w art. 15 u.p.z.p., przy czym zostały one podzielone na takie, które obowiązkowo muszą zostać uwzględnione wtedy, gdy wskazują na to warunki faktyczne, wynikające z planowanego sposobu zagospodarowania obszaru objętego planem oraz na takie, których zamieszczenie w miejscowym planie jest fakultatywne. Jednak zakres treściowy miejscowego planu musi ściśle mieścić się w

[197] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 95-96, 160.
[198] Wyrok NSA z 21 lipca 2010 r., II OSK 964/10, LEX nr 694436.

granicach wyznaczonych nie tylko przez przepisy u.p.z.p., ale także przez przepisy innych ustaw, jak np., Prawa ochrony środowiska czy Prawa geologicznego i górniczego. Przepisy części tekstowej miejscowego planu powinny posiadać formę nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu danego terenu. Część graficzna z kolei, będąca załącznikiem do uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu, stanowi jej integralną część i przedstawia przede wszystkim granice obszaru objętego planem[199]. Powinna zostać sporządzona na urzędowej kopii mapy zasadniczej lub w przypadku jej braku na mapie katastralnej zgromadzonej w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, co do zasady w skali 1:1000 lub 1:5000 jeżeli plan jest uchwalany jedynie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach może być także w skali 1:500 lub 1:2000[200]. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 17 grudnia 2021 r., określa w § 7 elementy składowe części graficznej. Zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem część graficzna powinna być sporządzona z wykorzystaniem odpowiedniej techniki w sposób zapewniający czytelność ustaleń zawartych zarówno w planie jak i w samej mapie, która została użyta do jej sporządzenia. Dodatkowo zawsze powinna być jednoznacznie powiązana z częścią tekstową miejscowego planu.

Warto także wspomnieć, że forma miejscowego planu na przestrzeni czasu podlegała zmianom. Przed wejściem w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. miejscowe plany były złożone z trzech części, z których najważniejsza była właśnie część graficzna, a jej uzupełnieniem była część opisowa. Natomiast trzecia część będąca uchwałą właściwej rady gminy, zatwierdzała dwie pozostałe części. Tylko ta uchwała podlegała publikacji w odpowiednim dzienniku urzędowym, pomimo tego że nie posiadała merytorycznych treści o przeznaczeniu poszczególnych terenów, zasadach ich zagospodarowania czy warunkach zabudowy. Natomiast w praktyce na gruncie obowiązywania ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r. za najważniejszą uważano część graficzną, dla której część tekstowa miejscowego planu była jedynie zbiorem objaśnień, a więc pełniła rolę tzw. legendy. Zmianę w tym zakresie wprowadziła dopiero ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1995 r. Od tego czasu zostały publikowane nie tylko

[199] Art. 14 ust. 2 u.p.z.p.

[200] Art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz paraf. 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 17 grudnia 2021 r., Dz. U. z 2021 r. poz. 2404 dopuszczający dodatkowo stosowanie map w skali 1:2000 w przypadku sporządzania części graficznej dla inwestycji liniowych oraz dla obszarów o znacznej powierzchni lub w przypadku obszaru intensywnej zabudowy czy obszarów przestrzeni publicznej skali 1:500

same uchwały w przedmiocie miejscowych planów, ale również ich załączniki w formie graficznej. Wtedy też za ważniejszą część miejscowego planu zaczęto uważać część tekstową zawartą w treści uchwały. Część graficzna obowiązywała jedynie w zakresie wyznaczonym przez uchwałę, która zawierała odwołanie do rysunku przede wszystkim wtedy, gdy niektóre ustalenia miejscowego planu łatwiej można było zobrazować graficznie niż wyrazić w formie tekstowej[201].

Z kolei obecnie obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera już przepisu, który jak w przypadku jej poprzedniczki wyraźnie określa relacje jakie zachodzą między dwoma częściami miejscowego planu. Z tego też względu często w doktrynie jak i w praktyce zostaje wyrażany pogląd o konieczności równorzędnego traktowania części tekstowej i części graficznej szczególnie przy dokonywaniu wykładni postanowień miejscowego planu. Zgodnie z tezą zawartą w wielu wyrokach sądów administracyjnych wydanych w przedmiotowym zakresie, plan miejscowy upoważnia jedynie do podjęcia takiego rozstrzygnięcia, które w wyraźny sposób wynika zarówno z jego części tekstowej jak i graficznej[202]. Nie jest zatem możliwe powołanie się jedynie na rysunek planu i przyjęcie go za wyłączną podstawę decyzji administracyjnej. Część graficzna nie może wiązać bezpośrednio, gdyż nie zawiera klasycznych norm prawnych zbudowanych z hipotezy, dyspozycji i sankcji. Z tego też względu rysunek planu jest wiążący w takim zakresie, w jakim został przedstawiony w formie słownej w części tekstowej[203]. W ocenie sądów przyczyną nieważności miejscowego planu jest przykładowo brak możliwości weryfikacji przepisów części tekstowej z częścią graficzną[204], ewidentna sprzeczność zachodząca między treścią uchwały a załączonym do niej rysunkiem[205] czy też sporządzenie części graficznej miejscowego planu w niewłaściwej skali[206]. Natomiast zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych niedokładne ustalenie granic obszaru objętego miejscowym planem w części tekstowej, a precyzyjne przedstawienie tego obszaru w części graficznej nie jest istotnym naruszeniem prawa skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały[207]. Obie części miejscowego planu muszą zostać poddane publikacji we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym, aby plan miejscowy nabrał mocy obowiązującej.

[201] P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie …….*, s. 218-222.
[202] Np. wyrok WSA w Poznaniu z 8 października 2017 r., II SA/Po 635/17, LEX nr 2393995
[203] Ł. Złakowski, komentarz do art. 15 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, s. 181.
[204] Wyrok WSA w Gliwicach z 19 października 2009 r., II SA/Gl 601/09, LEX nr 579721
[205] Wyrok WSA w Poznaniu z 5 listopada 2010 r., II SA/Po 486/10, LEX nr 754440
[206] Wyrok NSA z 6 lipca 2010 r., II OSK 871/10
[207] Wyrok WSA w Białymstoku z 25 września 2008 r., II SA/Bk 442/08, LEX nr 475209

Ponadto zgodnie ze stanowiskiem NSA zawartym w wyroku z 20 grudnia 2022 r., część graficzna miejscowego planu jest formalnie i materialnie zintegrowana z częścią tekstową, a do jej zadań należy uzupełnienie, wyjaśnienie i zilustrowanie ustaleń zawartych w treści uchwały. Wprawdzie nie może stanowić wyłącznej podstawy do odtworzenia norm prawnych w zakresie przeznaczenia terenów i określania ich warunków zabudowy, ale nie jest to wystarczającym uzasadnieniem do podważania jej normatywnego charakteru. Należy mieć na uwadze to, że ustawodawca zaliczając miejscowy plan do kategorii aktów prawa miejscowego, nie wyłączył w tym zakresie części graficznej. Z tego też względu część graficzna planu powinna podlegać przy uwzględnieniu jej specyficznych cech tym samym wymogom legislacyjnym co część tekstowa[208].

4. Podstawowe zasady w prawie zagospodarowania przestrzennego

a) Zasada subsydiarności

Zasada subsydiarności, często określana także jako zasada pomocniczości jest kluczową zasadą ustrojową w głównej mierze właściwą dla funkcjonowania samorządu terytorialnego i realizacji ładu publicznego w Polsce, ale równie często odnosi się ją także do funkcjonowania Unii Europejskiej. Chociaż początki formułowania treści zasady subsydiarności sięgają czasów Arystotelesa oraz św. Tomasza z Akwinu, to jednak współczesne rozumienie tej zasady zostało wypracowane przez społeczną naukę Kościoła katolickiego. Szczególne znaczenie w tym zakresie należy przypisać papieżowi Leonowi XIII i jego encyklice *Rerum novarum*, w której podkreślił, że wszystko to, co może być wykonane przez jednostkę samodzielnie i z własnej inicjatywy nie powinno być jej odbierane przez podmioty sprawujące władze, a co więcej takie działanie społeczne powinno być wspierane, gdyż zapewni władzy większy autorytet wśród jednostek. Poglądy Leona XIII zostały później rozwinięte w encyklice *Quadragesimo anno* napisanej przez papieża Piusa XI. W swojej pracy wielokrotnie podkreślał, że sprawy mniejszej wagi powinny zostać powierzone przez władze państwowe niższym zespołom, gdyż państwo nie powinno przejmować na siebie wszystkich zadań ze względu na możliwość niedostatecznego się z nich wywiązania z uwagi

[208] Wyrok NSA z 20 grudnia 2022 r., II OSK 2227/21, LEX nr 3515604.

na ciężar nieskończonych zobowiązań. Z tego względu nie należy zatem osłabiać społeczności lokalnej, ale wręcz przeciwnie należy jej umożliwić podejmowanie wszelkich aktywności lokalnych i przyczynić się do budowy jej autorytetu. Również Jan Paweł II odwoływał się do zasady pomocniczości składającej się na fundament ładu publicznego obok takich wartości jak solidarność, godność człowieka i dobro wspólne. Z tego względu ważnym elementem w rozumieniu zasady pomocniczości stały się godność człowieka i dobro wspólne, które również tworzą podstawy ładu publicznego. W encyklice *Centesimus annus* Jan Paweł II podkreślił, że zgodnie z zasadą pomocniczości władza wyższego rzędu nie powinna zbytnio ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, tym samym pozbawiając ją potrzebnych kompetencji, lecz powinna zapewnić jej właściwe wsparcie w razie konieczności i pomóc jej zintegrować działania z działaniami podejmowanymi przez inne grupy społeczne dla lepszej realizacji dobra wspólnego[209].

W polskim prawie zasada subsydiarności została umiejscowiona w preambule Konstytucji RP, w której stwierdza się, że przepisy ustawy zasadniczej stanowią podstawowe prawo dla całego państwa i są oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Ponadto omawianą zasadę można także pośrednio wyprowadzić z innych przepisów Konstytucji np. z art. 15 i 16. Dodatkowo w kontekście realizowania zasady subsydiarności w relacjach między państwem a samorządem terytorialnym istotne znaczenie ma także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo w związku z tematyką niniejszej rozprawy szczególne znaczenie na wyrok z 12 marca 2007 r.[210], w którym Trybunał zdefiniował zasadę pomocniczości jako powinność państwa odnosząca się do tego, aby nie wykonywało ono zadań, które mogą być efektywniej realizowane przez wspólnoty obywateli. Ponadto Trybunał w swoim wyroku powołał się na art. 166 Konstytucji, z którego wynika, że Zadania publiczne mające, na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej, są wykonywane przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne. Mając to na uwadze, nie ulega wątpliwości, że organy gminy powinny posiadać rozległe kompetencje w dziedzinie zapewniania ładu przestrzennego na swoim terytorium. Jednak utrzymanie ładu przestrzennego powinno mieć również wymiar ogólnokrajowy i także należeć do kompetencji centralnych organów państwa. Szczególnie polityka przestrzenna powinna być prowadzona wielopoziomowo i to nie tylko na szczeblu centralnym, ale także na

[209] M. Zdyb, *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne*, Lublin 2019, s. 50-72.
[210] Wyrok TK z 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25, LEX nr 257765.

poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Z tego względu zadaniem ustawodawcy jest stworzenie takich regulacji prawnych, które zarówno zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w obszarze planowania przestrzennego, przyczynią się do skutecznego zaspokajania potrzeb mieszkańców tych jednostek, jak też umożliwią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych i ochronę interesów całego narodu[211]. Zatem na gruncie planowania przestrzennego, ze względu na to, że potrzeby lokalnej społeczności mogą różnić się od potrzeb całego społeczeństwa, przyjmuje się, że organy gminy powinny przede wszystkim zadbać o należytą ochronę interesu lokalnego w odniesieniu do realizowanych zadań własnych, a takim zadaniem jest przecież uchwalanie miejscowych planów, przy założeniu że interes lokalny nie będzie naruszał obowiązującego porządku prawnego[212].

b) Zasada zrównoważonego rozwoju

Termin „zrównoważony rozwój" po raz pierwszy został użyty na Konferencji ONZ „Człowiek i Środowisko" w 1972 r., która odbyła się w Sztokholmie. Od początku znaczenie tego terminu skupiało się na analizie jego związków ze środowiskiem oraz płaszczyznami rozwoju gospodarczego, społecznego, kulturowego i cywilizacyjnego. O doniosłości tej zasady na gruncie prawa międzynarodowego świadczy także zorganizowanie kolejnej Konferencji ONZ „Środowisko i rozwój" w 1992 r. w Rio de Janeiro już w całości przeznaczonej na omówienie koncepcji zrównoważonego rozwoju. Rezultatem wspomnianej konferencji jest Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, która pomimo braku prawnie wiążącego charakteru, stanowi zbiór zasad dotyczących przyszłego rozwoju i wyznacza kierunki oraz sposoby umożliwiające lepsze zrozumienie tego czym powinien być zrównoważony rozwój[213].

W Konstytucji RP zasada zrównoważonego rozwoju została umiejscowiona w art. 5, który zawiera najważniejsze cele (funkcje) państwa i kierunki jego działania. Zgodnie z tym przepisem Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli,

[211] *Ibidem*.
[212] J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994 r., s. 177.
[213] D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 172.

strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zatem z całą pewnością omawiana zasada odnosi się do ochrony środowiska, która we wspomnianym przepisie została wymieniona jako wartość poprzedzająca bezpośrednio tę zasadę. Jednak ze względu na umiejscowiony w art. 5 przecinek postawiony przez ustawodawcę między ochroną środowiska a zasadą zrównoważonego rozwoju, należy przyjąć że zasada zrównoważonego rozwoju powinna mieć zastosowanie do wszystkich zadań wymienionych w tym przepisie. Zgodnie z przeważającym poglądem doktryny, z uwagi na taką konstrukcję art. 5 Konstytucji, trzeba przyjąć że zasada zrównoważonego rozwoju stanowi samodzielną zasadę ustrojową co nadaje jej interdyscyplinarny charakter i w konsekwencji nie pozwala na ograniczenie jej jedynie do ochrony środowiska[214]. Zatem zasada zrównoważonego rozwoju odgrywa szczególną rolę nie tylko na gruncie prawa międzynarodowego, ale także w polskim systemie prawa. Również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 czerwca 2006 r.[215] stwierdził, że „w ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia". Potwierdzeniem tego, że zasada zrównoważonego rozwoju nie odnosi się jedynie do prawa ochrony środowiska, jest treść art. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy powinny opierać się na zasadzie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Na gruncie u.p.z.p. zrównoważony rozwój powinien być definiowany zgodnie z regulacją zawartą w art. 3 pkt 50 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Zatem jest to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

[214] M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 5, *Konstytucja RP*. Tom I., Warszawa 2016, Legalis.
[215] Wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006 nr 6 poz. 62, LEX nr 197885.

Zgodnie z powyższym zasada zrównoważonego rozwoju stała się podstawową regułą w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym należy zadbać o ochronę środowiska, ale w sposób poprawiający także rozwój społeczno-ekonomiczny, a w konsekwencji jakość życia. Ponadto z uznaniem zasady zrównoważonego rozwoju za konstytucyjną zasadę ustrojową związany jest obowiązek kierowania się nią przez wszystkie organy państwa podczas wykonywania podstawowych funkcji, a więc także podczas stanowienia prawa i jego stosowania. Takie rozumienie omawianej zasady stwarza możliwość zaskarżania do Trybunału Konstytucyjnego aktów prawnych niezgodnie z nią ustanowionych. Dodatkowo ogólny i niedookreślony charakter zasady zrównoważonego rozwoju umożliwia stosowanie jej jako dyrektywę wykładni, której zastosowanie będzie szczególnie potrzebne, gdy powstanie potrzeba rozwiązania konfliktu między konkurującymi ze sobą wartościami, wystąpieniem sprzecznych interesów, takich jak interes publiczny oraz interes prywatny czy też pojawią się wątpliwości odnośnie zakresu i rodzaju obowiązków lub sposobu ich realizacji. Zatem pierwszym organem obowiązanym do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju jest organ stanowiący prawo, a w dalszej kolejności organ stosujący prawo, który powinien dokonywać wykładni uchwalonych przepisów zgodnie z dyrektywą zrównoważonego rozwoju[216], co niestety stanowi rzadkość patrząc na uzasadnienia wydawanych decyzji, w których bardzo często brakuje powołania się na omawianą zasadę. Nie ulega wątpliwości, że zasada zrównoważonego rozwoju powinna być uwzględniana w uzasadnieniu podejmowanych rozstrzygnięć w zakresie ustalenia przeznaczenia danych terenów. Zasada zrównoważonego rozwoju powinna stanowić wsparcie w procesie podejmowania decyzji dotyczących kształtowania przestrzeni, umożliwiając całościowe spojrzenie na planowane rozstrzygnięcie z punktu widzenia środowiska, społeczeństwa i gospodarki jako nośnik wartości o istotnym znaczeniu. Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi ważny instrument planowania przestrzennego także ze względu na to, że przestrzeń jako dobro publiczne nie jest nieograniczona, a w procesie decydowania o kształcie tej przestrzeni i sposobach jej wykorzystania istotny jest jej sprawiedliwy podział, który powinien odbywać się nie tylko zgodnie z ochroną prawa własności, ale również przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju[217].

[216] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 marca 2009 r., II SA/GO 825/08, LEX nr 526352.
[217] D. Trzcińska, *op. cit.,* , s. 172-184.

c) Zasada godzenia interesu publicznego i interesu indywidualnego

Jedną z podstawowych i charakterystycznych cech organów administracji jest działanie dla dobra wspólnego, a więc w interesie publicznym. Takie działanie nie powinno jednak wykluczać uwzględniania również interesu jednostki. Administracja publiczna powinna być przyjazna obywatelowi i dbać także o należytą realizację jego interesów. Balansowanie między tymi interesami nie zawsze jest dla organów administracji proste, tym bardziej, że często zachodzi kolizja między interesem publicznym a interesem indywidualnym. Wynika to także z samej istoty prawa administracyjnego, które będąc prawem publicznym jest złożone z norm bezwzględnie obowiązujących. Organy administracji wykonując te normy siłą rzeczy są zobowiązane przede wszystkim do realizacji interesu publicznego, co nie oznacza jednak, aby ten interes zawsze miał pierwszeństwo wobec interesu indywidualnego[218]. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 18.11.1993 r. w państwie prawa nie można z góry przyjąć zasady nadrzędności interesu publicznego nad interesem indywidualnym. Z tego względu organ administracji w każdym konkretnym przypadku ma obowiązek nie tylko wskazać o jaki interes publiczny chodzi, ale także ma obowiązek należycie udowodnić, że ten interes jest wystarczająco ważny, aby można było wprowadzić ograniczenia dla indywidualnych uprawnień przysługujących obywatelom. Z tego też względu wszystkie przesłanki składające się na konieczność przyznania w konkretnym przypadku nadrzędności interesowi publicznemu powinny zawsze podlegać dokładnej kontroli instancyjnej i sądowej, a szczególnie wtedy gdy to w publicznym interesie jest ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa własności[219]. Nie jest łatwo także zdefiniować to, czym jest interes publiczny i co się na niego składa. Stanowi on bowiem klauzulę generalną, która z założenia ma charakter nieostry. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich wyroków w 1999 r. stwierdził, że interes publiczny nie jest pojęciem, które może być przez ustawodawcę traktowane dowolnie, gdyż to właśnie na nim ciąży obowiązek identyfikacji tego pojęcia z uwzględnieniem wartości konstytucyjnie chronionych[220]. Oczywiście jest to bardzo trudne, ponieważ pojęcie interesu publicznego zawsze zależy od przyjętego systemu aksjologicznego, który jest ugruntowany w świadomości jednostek i który z upływem czasu podlega zmianom w zależności od zmieniających się też potrzeb, co wyklucza możliwość stworzenia

[218] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 34-35.
[219] Wyrok SN z 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994, nr 9, poz. 181, LEX nr 9595.
[220] Wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999 nr 2, poz. 25, LEX nr 36178.

obiektywnej definicji tego interesu. Dodatkowo nie jest możliwe utworzenie wyczerpującego katalogu wartości, które składają się na dobro publiczne i służą interesowi ogółu[221]. Znaczenie pojęcia interesu publicznego wymaga nieustannej aktualizacji i odnoszenia go do konkretnych sytuacji faktycznych i prawnych w określonym miejscu, czasie i obowiązującym systemie wartości[222].

W u.p.z.p. podjęto próbę zdefiniowania interesu publicznego jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym[223]. Przedstawiony sposób rozumienia interesu publicznego posiada moc wiążącą jedynie w związku ze stosowaniem ustawy w której został zawarty. Niestety tak sformułowana definicja interesu publicznego nie jest szczególnie przydatna, a nawet można powiedzieć że implikuje dodatkowe trudności interpretacyjne w związku z użyciem w niej nieostrych znaczeniowo zwrotów, a to nie jest przecież celem tworzenia definicji legalnych[224]. Zatem wprowadzenie wspomnianej definicji do u.p.z.p. należy ocenić jako zbyteczne także ze względu na zawężenie znaczenia podstawowej wartości w prawie administracyjnym jaką niewątpliwie jest interes publiczny do jednej z dziedzin tego prawa – prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. W doktrynie prawniczej oraz w orzecznictwie interes publiczny jest rozumiany znacznie szerzej niż wynika to z definicji zamieszczonej w u.p.z.p. Przykładowo jedna z definicji doktrynalnych ujmuje interes publiczny jako „optymalną odpowiedź na określone sytuacje faktyczne w warunkach powstania wszystkich interesów oraz w sposób uwzględniający wartości akceptowane w społeczeństwie”[225].

Ponadto interes publiczny jest klauzulą generalną, której istota sprowadza się do tego, że nadawanie jej treści następuje zawsze w odniesieniu do konkretnej sytuacji[226]. Natomiast istotną częścią omawianej definicji jest zwrócenie uwagi na to, że interes nie dzieli się jedynie na publiczny i indywidualny, ale można wyróżnić także interes ogólnopaństwowy oraz interes

[221] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne…..*, s. 35.
[222] M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 80.
[223] Art. 2 pkt 4 u.p.z.p.
[224] Ł. Złakowski, komentarz do art. 2 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 26.
[225] J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 174.
[226] H. Izdebski, komentarz do art. 1 u.p.z.p., [w:] *Planowanie przestrzenne. Komentarz*., red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 58.

lokalny[227]. Zatem na gruncie przedstawionej definicji celem ustawodawcy było to, aby organy gminy w planowaniu przestrzennym uwzględniały nie tylko interes lokalny, ale również interes ogólnopaństwowy, chociaż często te interesy są ze sobą zbieżne. Dodatkowo w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca wymienił potrzeby interesu publicznego wśród wartości, które obowiązkowo powinny być uwzględniane w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego i do których należy także między innymi środowisko, krajobraz, bezpieczeństwo państwa oraz dziedzictwo kulturowe. Taka konstrukcja wspomnianej jednostki redakcyjnej u.p.z.p. świadczy o tym, że z niewiadomych przyczyn ustawodawca oddzielił kategorię interesu publicznego od wymienionych wyżej pozostałych wartości, chociaż niewątpliwie są to pojęcia, które uzupełniają określenie interesu publicznego. Przez każdą z wartości wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., oczywiście poza prawem własności, które związane jest z interesem indywidualnym, przenika znaczenie interesu publicznego[228]. Zarówno sama przestrzeń, jak i poszczególne jej elementy, do których należy zaliczyć przykładowo grunty, krajobraz, wody czy zabytki są dobrem wspólnym i jako takie dobro stanowią kryterium pozwalające zakwalifikować dany interes jako interes publiczny. Świadczyć może o tym także inna definicja interesu publicznego wypracowana na gruncie doktryny prawniczej, zgodnie z którą „interes publiczny jest relacją jaka zachodzi między określonym stanem rzeczy a oceną tego stanu właśnie z punktu widzenia dobra wspólnego, którego kształt i treść wynika z norm prawnych”[229].

Pojęcie interesu publicznego pojawia się jeszcze w art. 6 u.p.z.p. zgodnie z którym, każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Wspomniany przepis w dalszej części zawiera odwołanie także do pojęcia interesu prywatnego, bowiem każdy ma także prawo, w granicach określonych ustawą, do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Prawo własności nie jest prawem nieograniczonym, a na jego treść oprócz przysługujących właścicielowi rozmaitych uprawnień, składają się także obowiązki, które z kolei wynikają z nakazów ochrony interesu

[227] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne…*, s. 39-40.
[228] H. Izdebski, komentarz do art. 1 u.p.z.p., [w:] *Planowanie przestrzenne. Komentarz*., red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 59.
[229] M. Kamiński, *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnego)*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 39.

publicznego[230]. Dodatkowo chroniony prawem interes osób trzecich wymieniony w art. 6 u.p.z.p. jest związany z posiadanym przez te osoby prawem własności, co w konsekwencji prowadzi także do powstania konfliktu między dwoma interesami prywatnymi[231].

Zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem o równości interesu publicznego z interesem jednostkowym, wynikającym z szerszej zasady równości wobec prawa, związany jest obowiązek ważenia obu tych interesów. Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.p.z.p. organ administracji publicznej podczas ustalania przeznaczenia terenu lub określania sposobu jego zagospodarowania, waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym te, które są zgłaszane za pomocą wniosków i uwag i zmierzają do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak również zmian w zakresie zagospodarowania. Wspomniany obowiązek, chociaż został zamieszczony w u.p.z.p., wynika jednak z istoty demokratycznego państwa prawnego i określany jest jako zasada ważenia interesów prywatnych i interesu publicznego. Zatem wszystkie regulacje zawarte w u.p.z.p. powinny być interpretowane zgodnie z tą zasadą i to nawet takie, których literalne brzmienie może sugerować przyznanie prymatu jednemu z tych interesów[232]. Zgodnie z orzecznictwem NSA to na organie planistycznym ciąży obowiązek wyważenia interesu publicznego oraz interesów prywatnych w taki sposób, aby możliwie przy jak najmniejszym stopniu naruszenia prawa właścicieli nieruchomości położonych na obszarze obowiązywania planu, udało się jak najpełniej zabezpieczyć i ochronić potrzeby całej wspólnoty[233]. Dodatkowo każda ingerencja organów gminy w prawo własności nieruchomości dokonana za pośrednictwem postanowień miejscowego planu wymaga skrupulatnego i wszechstronnego rozważenia interesu publicznego oraz jednostkowego oraz wyczerpującego i przekonującego uzasadnienia wybranych rozwiązań. Brak przeprowadzenia przez organ planistyczny wspomnianych czynności, skutkujący niezastosowaniem zasady proporcjonalności i równości przy wprowadzanych ograniczeniach prawa własności, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu[234].

[230] Wyrok TK z 30 stycznia 2001r., K 17/00, OTK 2001/1, poz. 4, LEX nr 46003.
[231] H. Izdebski, komentarz do art. 6 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 145.
[232] Ł. Złakowski, komentarz do art. 1 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red..Z. Niewiadomski, s. 8.
[233] Wyrok NSA z 15 czerwca 2021 r., II OSK 2811/20, LEX nr 3243504.
[234] Wyrok NSA z 23 czerwca 2021 r., II OSK 2763/18, LEX nr 3248812 oraz wyrok NSA z 23 września 2021 r., II OSK 1399/21, LEX nr 3248531.

d) Zasada proporcjonalności jako instrument ochrony przed nadmierną ingerencją w sferę prawa własności

Nie ulega wątpliwości, że postanowienia miejscowego planu znacznie ograniczają prawo własności jednostki. Natomiast zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji własność może być ograniczana jedynie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Wspomniany przepis wskazuje na warunek formalny możliwości ograniczenia prawa własności – tylko w drodze ustawy oraz określa maksymalną granicę ingerencji – zachowanie istoty tego prawa. Ponadto przepis ten nie wyklucza możliwości zastosowania do ochrony prawa własności generalnej zasady z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Wspomniane ograniczenia nie mogą także naruszać istoty tych wolności i praw. Przedstawiony przepis odgrywa ważną rolę dla ochrony prawa własności ze względu na wyrażoną w jego treści zasadę proporcjonalności[235].

Zasada proporcjonalności (zakazująca nadmiernej ingerencji) jest ogólną zasadą prawa UE, zakotwiczoną w jej prawie pierwotnym, która odnosi się zarówno do tworzenia, jak i stosowania prawa. Na zasadę proporcjonalności powołuje się także często Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w jednym ze swoich wyroków stwierdził, że każda ingerencja w prawo własności musi być oparta na sprawiedliwej równowadze między interesem publicznym a interesem jednostki. Jest to możliwe przede wszystkim dzięki zachowaniu proporcjonalności między stosowanymi środkami a planowanym celem, który ma zostać osiągnięty za pomocą wybranego środka skutkującego ograniczeniem korzystania z prawa własności przysługującego jednostce lub pozbawiającego ją tego prawa[236]. Z kolei w polskim porządku prawnym zasada proporcjonalności była wielokrotnie przywoływana przez Trybunał Konstytucyjny i to nawet jeszcze na gruncie poprzednio obowiązującej Konstytucji. Natomiast obecnie w odniesieniu do art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej Trybunał Konstytucyjny zasadę proporcjonalności odnosi przede wszystkim do stanowienia prawa, a więc zasada ta

[235] Ł. Złakowski, komentarz do art. 6 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 65.
[236] Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 20 lipca 2004 r., 37598/97, LEX nr 139381.

znajduje także zastosowanie do tworzenia miejscowych planów. Ponadto zgodnie z orzecznictwem NSA organy gminy podczas opracowywania miejscowego planu mają obowiązek nie tylko uwzględniać przepisy ustawowe, ale również normy konstytucyjne, a więc w szczególności art. 31 ust. 3 ze względu na zawartą w nim zasadę proporcjonalności oraz art. 64 ust. 3 zakazujący nadmiernej ingerencji w prawo własności[237].

Pierwszym orzeczeniem w którym Trybunał Konstytucyjny odwołał się do zasady proporcjonalności był wyrok z 24 kwietnia 1995 r.[238] Został w nim przedstawiony tzw. test proporcjonalności, na który składają się trzy warunki, które powinny zostać spełnione przez ustawę wprowadzającą ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. Do wspomnianych warunków należy zaliczyć przydatność, konieczność (niezbędność) i proporcjonalność *sensu stricto*. Pierwszy z wymienionych warunków nakazuje rozważyć czy wprowadzana regulacja jest potrzebna do tego, aby osiągnąć zamierzony cel. Cel regulacji powinien zostać ustalony na podstawie treści samego aktu oraz załączonego do niego uzasadnienia. Projekt miejscowego planu zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. powinien posiadać takie uzasadnienie, które dodatkowo będzie uwzględniało założenia polityki przestrzennej gminy zawarte w strategii rozwoju gminy. Kryterium przydatności nie odgrywa jednak znaczącej roli w praktyce sądów administracyjnych w sprawach skarg na miejscowe plany głównie ze względu na obawę sądów przed możliwością nieuprawnionego dokonywania oceny celowości przyjętych przez organy gminy rozwiązań, które wykraczałyby poza kryterium prawne, nadmiernie ingerując w przyznaną organom samorządu autonomię[239]. Drugim warunkiem składającym się na test proporcjonalności jest kryterium konieczności, czyli warunek niezbędności ingerencji, dotyczy tego czy wprowadzana regulacja nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia założonego celu. Zastosowane w danej sytuacji środki mają być najmniej dotkliwe dla jednostki, jeżeli oczywiście są równie skuteczne co środki bardziej uciążliwe. Wspomniany warunek jest rozpatrywany w czterech aspektach podmiotowym, przedmiotowym, przestrzennym i czasowym. Podmiotowy aspekt kryterium konieczności, inaczej nakaz indywidualizowania ingerencji jest związany z zakazem wprowadzania ograniczeń danego prawa w stosunku do wszystkich podmiotów, jeżeli dla osiągnięcia założonego celu wystarczy wprowadzenie takiego ograniczenia w odniesieniu do węższej grupy podmiotów. Natomiast zgodnie z aspektem przedmiotowym ze wszystkich możliwych

[237] Wyrok NSA z 23 września 2021 r., II OSK 1399/21, LEX nr 3248531.
[238] Także wyrok TK z 22 września 2005 r., Kp 1/05, OTK-A 2005/8, poz. 93, LEX nr 165334 oraz wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., K 32/04, OTK-A 2005/11, poz. 132, LEX nr 181611.
[239] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze…..,* s. 239-241.

środków prawnych niosących ten sam skutek należy wybrać ten, który prowadzi do naruszenia praw i wolności jednostki w jak najmniejszym zakresie. Z kolei aspekt przestrzenny, który w głównej mierze jest istotny z punktu widzenia wprowadzanych ograniczeń prawa własności nieruchomości, nakazuje aby dana regulacja obowiązywała tylko na tym obszarze, na którym występuje zagrożenie wartości składających się na ochronę interesu publicznego. Z aspektem czasowym związany jest zakaz wprowadzania ograniczeń praw przysługujących jednostce na stałe, jeżeli oczywiście nie jest to konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu[240]. Natomiast trzeci już warunek zasady proporcjonalności to kryterium proporcjonalności *sensu stricto*, zgodnie z którym musi zostać zachowana właściwa (odpowiednia i racjonalna) proporcja między ograniczeniem jakiegoś prawa lub wolności jednostki a urzeczywistnieniem innej cennej wartości, a więc spodziewaną korzyścią publiczną dla której ustanawia się dane ograniczenie. Zatem trzeci warunek zasady proporcjonalności stanowi wyrażoną w art. 1 ust. 3 u.p.z.p. zasadę ważenia interesu publicznego i interesów prywatnych[241].

e) Zasada uwzględniania i przestrzegania różnego rodzaju aktów normatywnych w zakresie między innymi ochrony przyrody, ochrony środowiska, ochrony krajobrazu i rewitalizacji, planowania przestrzennego, prawa budowlanego

Przyjęcie normatywnego charakteru miejscowego planu nie oznacza jednak, że akt ten jest w stanie samodzielnie zapewnić taką organizację przestrzeni, w której będą uwzględniane wszystkie wymagania i wartości określone w u.p.z.p., do których należą między innymi ochrona środowiska, walory architektoniczne i krajobrazowe, ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój. Wartości te mogą być skutecznie chronione jedynie w całym systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego, do którego należą przepisy zawarte także w całym szeregu ustaw szczególnych, takich jak ustawa o ochronie przyrody, Prawo ochrony środowiska, Prawo budowlane, ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami czy ustawa o uzdrowiskach[242]. Przepisy wspomnianych ustaw wpływają na treść aktów

[240] L. Kamiński, *Administracyjne ograniczenia prawa własności nieruchomości*, Łódź 2018, s. 80-81.
[241] H. Izdebski, komentarz do art. 1 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 76.
[242] P. Kwaśniak, *Charakterystyka norm prawnych zawartych w aktach planistycznych na przykładzie planów miejscowych*, „Zeszyty Naukowe WSEI", seria Administracja, 3 (1/2013) s. 18.

planistycznych wydawanych na podstawie u.p.z.p., określają warunki, zasady i normy techniczne, które muszą być uwzględniane przy ich sporządzaniu.

Wszystkie wartości, które powinny być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i zostały wymienione w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. podlegają także ochronie w poszczególnych ustawach prawa materialnego. Z tego względu, aby zapewnić właściwe odkodowanie norm chroniących te wartości konieczne jest także dokonanie wykładni właściwych przepisów wspomnianych ustaw. Zatem przykładowo, aby uwzględnić w procesie planowania wymagania urbanistyki i architektury organy gminy muszą przestrzegać przede wszystkim przepisów zawartych w ustawie z 7.07.1994 r. Prawo budowlane i wydanych na jej podstawie rozporządzeniach jak np. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W tym kontekście istotne jest także stosowanie się do zawartych w przepisie art. 5 Prawa budowlanego norm techniczno-budowlanych dotyczących obiektów budowlanych oraz do powiązanego z tym przepisem art. 6 określającego wymagania prawidłowego zagospodarowania działek budowlanych. Wspomniane przepisy mają także przyczyniać się do ochrony ładu przestrzennego. Dodatkowo Prawo budowlane jest ustawą, która w szczególny sposób jest powiązana z przepisami u.p.z.p. Oba te akty tworzą pewną funkcjonalną całość i razem kształtują zespół działań składających się na proces inwestycyjny[243].

Z kolei ochrona walorów architektonicznych i krajobrazowych w planowaniu przestrzennym jest możliwa głównie na podstawie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[244]. Chociaż w u.p.z.p. jest zawarta definicja legalna krajobrazu oraz krajobrazu priorytetowego to jednak są to definicje na tyle szerokie i ogólnikowe, że nie mogą w wystarczającym stopniu być przydatne dla właściwej identyfikacji walorów krajobrazowych. Wynika to z tego, że krajobraz jako przedmiot ochrony stanowi nie tylko element przestrzeni, ale także środowiska i właśnie dlatego jest chroniony nie tylko przepisami u.p.z.p., ale również ustawy o ochronie przyrody i jeżeli posiada jeszcze walory historyczne to podlega ochronie na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Najważniejsza rola w zakresie ochrony walorów krajobrazowych została jednak przewidziana dla ustawy o ochronie przyrody, która określa cele, zasady i formy ochrony przyrody i krajobrazu. Natomiast ochrona przyrody w rozumieniu tej ustawy obejmuje zachowanie, zrównoważone

[243] D. Trzcińska, *op. cit.,* s. 130-131.
[244] t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 13.

użytkowanie oraz odnawianie między innymi właśnie krajobrazu, który jest elementem składowym przyrody. Z kolei jednym z celów ochrony przyrody jest ochrona walorów krajobrazowych. Ustawa o ochronie przyrody w art. 4 nakłada również obowiązek na wszystkie podmioty dochowania dbałości o przyrodę, która jest zaliczana do dziedzictwa narodowego. Natomiast dodatkowy obowiązek przewidziany już jedynie dla organów administracji publicznej dotyczy zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych, które umożliwią właściwy poziom ochrony przyrody. Zgodnie z definicjami legalnymi zawartymi w ustawie o ochronie przyrody, ochrona krajobrazowa polega na zachowaniu cech charakterystycznych danego krajobrazu, a walory krajobrazowe to wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe danego obszaru oraz związana z nimi rzeźba terenu, składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka. To do obowiązków organów gminy należy zidentyfikowanie wartości składających się na walory krajobrazowe i dokonanie wyboru, które z nich są powinny być chronione za pomocą aktów planistycznych określonych w u.p.z.p.[245] Dodatkowo pomimo tego, że w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego organy gminy mają obowiązek chronić walory architektoniczne i krajobrazowe, to ustawa o ochronie przyrody wprowadza także formy prawne służące ochronie krajobrazu jak np. rezerwat przyrody, obszar chronionego krajobrazu, park krajobrazowy czy park narodowy. Organy gminy muszą również uzgadniać z dyrektorem parku narodowego lub regionalnym dyrektorem ochrony środowiska treść projektu planu ogólnego oraz miejscowego planu w części dotyczącej obszaru obejmującego dany rodzaj prawnej formy ochrony przyrody i jego otulinę w zakresie tych ustaleń, które mogą mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody na wspomnianym obszarze[246]. Obowiązkiem organów gminy jest także uwzględnianie w treści opracowywanych aktów planistycznych wymagań ochrony przyrody dotyczących eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych zawartych w planach ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego[247].

Określone w sposób ogólny w u.p.z.p., a konieczne do uwzględnienia w procesie planistycznym wymagania ochrony środowiska znajdują rozwinięcie w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[248]. Zgodnie z art. 71 ust. 2 tej ustawy w planie ogólnym i

[245]D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 130-139.
[246] Art. 10 ust. 6, art. 13 ust. 3a, art. 16 ust. 7 i art. 23 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody.
[247] Art. 20 ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody
[248] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647.

miejscowym planie należy określić rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami, przywracania środowiska do właściwego stanu oraz zachowania dostępności do złóż kopalin. Ponadto zgodnie ze wspomnianym przepisem organy gminy w aktach planistycznych ustalają takie warunki realizowanych przedsięwzięć, które umożliwią uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska, a sposób zagospodarowania terenu powinien w jak największym stopniu zapewnić zachowanie jego walorów krajobrazowych. Utrzymanie równowagi przyrodniczej i zapewnienie racjonalnej gospodarki zasobami środowiska poprzez ustalenia miejscowych planów jest możliwe, zgodnie z omawianą ustawą, na podstawie opracowań ekofizjograficznych. Na podstawie art. 72 ustalenia miejscowego planu między innymi powinny uwzględniać konieczność ochrony wód i gleby przed zanieczyszczeniem oraz zapewniać kompleksowe rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi szczególnie w zakresie gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, odprowadzania ścieków, systemów transportowych oraz kształtowania terenów zieleni. Z kolei zgodnie z art. 73 linie komunikacyjne, linie kablowe, rurociągi oraz inne obiekty liniowe przeprowadza się w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko oraz zapewniający ochronę walorów krajobrazowych i możliwość przemieszczania się dziko żyjących zwierząt. Natomiast wielorodzinne budynki mieszkalne, obiekty użyteczności publicznej i drogi krajowe należy lokalizować w bezpiecznej odległości od zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Zatem mając na uwadze powyższe, jedynie przykładowe wymogi w zakresie tworzenia miejscowych planów zawarte w Prawie ochrony środowiska należy stwierdzić, że miejscowy plan jest skutecznym instrumentem prawnym zapewniającym ochronę wszystkich elementów środowiska.

5. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt stanowienia prawa i akt stosowania prawa

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego miejscowe plany są aktami znacząco wyróżniającymi się na tle innych aktów prawnych i z tego względu powinny zostać umiejscowione pośrodku klasycznych aktów normatywnych oraz aktów indywidualnych (aktów stosowania prawa). Ze względu na brak posiadania przez miejscowe plany wszystkich cech właściwych aktom normatywnym określonych w art. 188 ustawy zasadniczej Trybunał nie ma możliwości orzekania w sprawie ich konstytucyjności. Miejscowych planów nie można również zaliczyć w ocenie Trybunału do aktów stosowania prawa. Normy

miejscowego planu nie rozstrzygają bowiem jedynie o przeznaczeniu konkretnych, już istniejących działek, ale także decydują o możliwości zagospodarowania działek, które mogą powstać w przyszłości na skutek dokonanych przekształceń. Dodatkowo adresatami postanowień miejscowych planów są zarówno podmioty posiadające prawo do dysponowania daną nieruchomością jak i te, które będą takie prawo w przyszłości posiadać. Zatem zdaniem Trybunału, o szczególnym charakterze miejscowych planów świadczy wiążąca się z nimi charakterystyczna „wielokrotność" stosowania, która jest podstawową cechą aktów normatywnych i która tym samym nie pozwala na zaliczenie ich do klasycznych aktów stosowania prawa[249].

Z przytoczonym powyżej stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego z 2004 r. częściowo należy się zgodzić, szczególnie ze stwierdzeniem dotyczącym tego, że miejscowych planów nie można zaliczyć ani do klasycznych aktów normatywnych ani do klasycznych aktów stosowania prawa. Z tego też względu bardzo często miejscowe plany sytuowane są pomiędzy aktami stosowania prawa a aktami stanowienia prawa. Jednak od czasu wydania wspomnianego postanowienia przez Trybunał Konstytucyjny, nauka prawa administracyjnego uległa znacznemu rozwojowi, przede wszystkim w kontekście instytucji generalnych aktów administracyjnych. Pomimo tego, że analiza generalnych aktów administracyjnych nie stanowi przedmiotu licznych rozważań przedstawicieli doktryny prawniczej czy judykatury, to konstrukcja tych aktów może być przydatna przy właściwym zrozumieniu szczególnych cech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Problematyka charakteru prawnego miejscowych planów była i w dalszym ciągu jest poruszana przez M. Szewczyka właśnie na kanwie generalnych aktów administracyjnych. Monografia wydana przez tego autora we współpracy z E. Szewczyk pt. *Generalny akt administracyjny* stanowi niewątpliwie najważniejszą pozycję dotyczącą tematyki tej szczególnej formy działania administracji publicznej. Z tego też względu na początku rozważania zawarte w niniejszym podrozdziale będą związane z omówieniem charakteru prawnego generalnych aktów administracyjnych. Natomiast w dalszej kolejności poczynione ustalenia będą stanowiły próbę odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, w jakim stopniu cechy generalnego aktu administracyjnego będą przydatne przy właściwym zrozumieniu istoty miejscowych planów, stanowiących przecież akty o dość skomplikowanym charakterze.

[249] Postanowienie TK z 06.10.2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97, LEX nr 127326., A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze…..,* s. 116.

Generalne akty administracyjne zaliczane są do szczególnych form prawnych działania administracji publicznej. Instytucja ta jest znana prawu administracyjnemu od już od 1956 r., kiedy został wydany podręcznik M. Zimmermanna zatytułowany *Polskie prawo administracyjne*. We wspomnianym opracowaniu, do którego w kolejnych latach w swoich dziełach odnosił się także J. Zimmermann, akty te były określone mianem tzw. działań bezpośrednio zobowiązujących lub zamiennie działań tworzących konkretne sytuacje dla obywateli. Do przykładów takich działań obaj autorzy zaliczali między innymi wprowadzane na podstawie wielu aktów materialnego prawa administracyjnego zakazy takie jak ustanawiany w danym miejscu zakaz kąpieli czy zakaz łowienia ryb. Natomiast samo pojęcie generalnego aktu administracyjnego zostało wprowadzone do nauki prawa polskiego przez W. Dawidowicza, który w tomie pierwszym *Nauki prawa administracyjnego* w 1965 r. dokonał podziału prawnych form działania administracji skierowanych na bezpośrednie wywołanie skutków prawnych. Wśród nich wyróżnił akty normatywne, akty indywidualne stosowania prawa i klasyczne akty stosowania prawa oraz akty generalne stosowania prawa. Do wspomnianego podziału w późniejszych latach nawiązywali także M. Kulesza, W. Chróścielewski, E. Ochendowski, M. Jaśkowska, M. Smaga oraz M. Szewczyk. Wszyscy ci przedstawiciele doktryny prawniczej w swoich dziełach wielokrotnie zwracali uwagę na potrzebę odróżnienia generalnych aktów administracyjnych od aktów indywidualnych oraz aktów normatywnych. Cechą charakterystyczną generalnych aktów administracyjnych jest skierowanie ich do nieoznaczonego kręgu adresatów przy dokładnym określeniu miejsca, w którym wynikające z nich nakazy czy zakazy będą miały zastosowanie, a więc konkretnej sytuacji. Ponadto zdaniem wspomnianych teoretyków prawa, problematyka generalnych aktów administracyjnych nie dotyczy jedynie wewnętrznej sfery działania administracji, jak uważa np. B. Jaworska-Dębska, ale akty te mogą być również wydawane wobec podmiotów nienależących do administracji publicznej, a więc np. wszystkich obywateli[250].

Natomiast w judykaturze jako pierwszy do instytucji generalnych aktów administracyjnych odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r.[251] zaliczając je do form działania administracji publicznej, o których zdaniem Trybunału, nie dało się w tym czasie zbyt wiele powiedzieć ze względu zbyt mały dorobek występujących wówczas opracowań naukowych w tym przedmiocie. Z tego też względu przez wiele lat generalne akty administracyjne umiejscawiane były pośrodku aktów stosowania prawa i

[250] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 27-31.
[251] K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141, LEX nr 41212.

aktów stanowienia prawa. Z kolei w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie generalnego aktu stosowania prawa zaczęło występować dopiero od 2005r., przy czym początkowo nie udało się judykaturze wypracować jednolitego stanowiska jeśli chodzi o sam zakres znaczeniowy takich aktów. Z tego też względu nierzadko wojewódzkie sądy administracyjne mianem generalnego aktu administracyjnego określały klasyczne akty normatywne, a więc zawierające normy generalno-abstrakcyjne, tyle że pochodzące jedynie od administracji publicznej[252]. Takie stanowisko wynikało z przyjęcia przez orzecznictwo sądowoadministracyjne założenia o podziale czynności administracyjnoprawnych wyłącznie na akty normatywne i akty administracyjne, których cechą charakterystyczną jest podwójna konkretność – zarówno co do sytuacji jak i adresata. W związku z tym zasadne dla sądów było uznanie, że akty jednostronne wydawane przez organy administracji publicznej na podstawie norm prawa administracyjnego, skierowane do nieoznaczonych adresatów, są aktami normatywnymi[253].

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny na przestrzeni 2005 i 2006 r. orzekając w sprawach dotyczących zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego stwierdził, że na gruncie poddawanego analizie stanu prawnego nie było podstawy prawnej do wydania generalnego aktu administracyjnego rozumianego jako taki, który jest aktem ogólnym ze względu na krąg adresatów i aktem konkretnym z uwagi na swoją treść. Ponadto zdaniem NSA, wyrażonym w kilku wyrokach we wspomnianym czasie, możliwość wydawania generalnych aktów administracyjnych na tamtą chwilę stanowiła jedynie postulat *de lege ferenda*[254]. Z kolei przełomowymi dla problematyki rozumienia generalnych aktów administracyjnych przez sądy okazały się dwa wyroki WSA w Poznaniu z 2011 r.[255] W obu wspomnianych wyrokach WSA zaliczył uchwały rad gmin w sprawie wykazu kąpielisk do generalnych aktów administracyjnych. Zdaniem sądu za przyjęciem takiego stanowiska przemawiało między innymi to, że podjęcie takich uchwał wymagało szczegółowego ustalenia elementów stanu faktycznego w postaci np. określenia stanu czystości wody, dna kąpieliska czy warunków sanitarnych obowiązujących na jego terenie. Dopiero przeprowadzenie dokładnej analizy stanu faktycznego umożliwiło dokonanie subsumcji, a następnie określenie konsekwencji obowiązywania normy prawnej. W kolejnych latach do

[252] tak np. w wyroku WSA w Warszawie z 12 sierpnia 2005 r., IV SA/Wa 262/05, LEX nr 886340.
[253] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 30-32.
[254] Np. wyrok NSA z 14 września 2006r., syg. II OSK 464/06, LEX nr 321189 czy też wyrok NSA z 12 stycznia 2006 r., II OSK 1217/05, LEX nr 210081.
[255] Wyrok WSA w Poznaniu z 24 sierpnia 2011r., IV SA/Po 575/11, LEX nr 950573 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 28 września 2011r., IV SA/Po 739/11, LEX nr 1132944.

pojęcia generalnych aktów administracyjnych odnosiła się także spora grupa orzeczeń sądów administracyjnych wydawanych najczęściej w sprawach dotyczących tzw. dopalaczy. W tych orzeczeniach sąd dokonał rozważań co do charakteru prawnego decyzji Głównego Inspektora Sanitarnego podjętą w przedmiocie wycofania produktu z obrotu[256]. W ocenie sądu taka decyzja zawiera cechy aktu o charakterze generalnym ze względu na to, iż odnosi się do grupy produktów wytwarzanych i rozpowszechnianych na obszarze całego kraju i chociaż skierowana jest do indywidualnie oznaczonego adresata, to w dużo większym stopniu ma charakter rzeczowy – kluczowy bowiem jest jej przedmiot rozstrzygnięcia. Natomiast indywidualizacja strony dokonuje się dopiero po doręczeniu decyzji podmiotom zobowiązanym do jej realizacji, a więc prowadzącym działalność gospodarczą polegającą na obrocie danym produktem[257].

Zatem mając na uwadze zarówno dotychczasowe jak i aktualne poglądy doktryny, orzecznictwo sądowoadministracyjne oraz praktykę stosowania prawa przez organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym, należy przyjąć, że generalny akt administracyjny jest częścią prawnych form działania administracji i ze względu na generalno – konkretny charakter norm w nim zawartych jest aktem znajdującym się pomiędzy aktem normatywnym (aktem stanowienia prawa) a indywidualnym aktem administracyjnym (klasycznym aktem stosowania prawa). Akty normatywne to akty stanowienia prawa, które zawierają normy generalno-abstrakcyjne, a więc określają adresatów w sposób uniemożliwiający ich zupełne zidentyfikowanie oraz określają zachowanie w sposób abstrakcyjny, oderwany od konkretnego stanu faktycznego. Z kolei akty indywidualne to akty stosowania prawa zawierające indywidualno-konkretne normy postępowania, które kształtują sytuację prawną indywidualnie określonego adresata w konkretnej sprawie. Natomiast generalny akt administracyjny, od wielu lat określany jako prawa forma działania administracji znajdująca się pomiędzy tymi dwoma podstawowymi aktami, obecnie definiowany jest jako akt stosowania prawa należący do kategorii aktów administracyjnych, jest aktem zawierającym normy generalno-konkretne. Wydanie przez organ administracji tego aktu wymaga dokładnego przeanalizowania stanu faktycznego danej sprawy i w dalszej kolejności dokonania procesu subsumcji, a więc zastosowania normy generalno-abstrakcyjnej prawa administracyjnego w odniesieniu do ustalonej wcześniej konkretnej sytuacji. Zatem taki akt stanowi przejaw władczego i jednostronnego oświadczenia woli organu administracji,

[256] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 32-33.
[257] Wyrok WSA w Warszawie z 13 listopada 2012 r., VII SA/Wa 1387/12, LEX nr 1250076.

którego skutkiem jest określenie sytuacji prawnej przedstawionego w sposób ogólny adresata znajdującego się w konkretnej sytuacji[258].

Przedstawiona powyżej instytucja generalnych aktów administracyjnych z powodzeniem może zostać wykorzystana podczas analizy charakteru prawnego miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są uznane przez ustawodawcę od 1994 r. za akty prawa miejscowego, pomimo podnoszonych przez doktrynę licznych wątpliwości co do rodzaju norm w nich zawartych.

Biorąc pod uwagę poczynione w punkcie trzecim niniejszego rozdziału ustalenia odnośnie charakteru norm prawnych zawartych w miejscowych planach, należy w pełni zgodzić się z przyjętą w swojej monografii przez M. Szewczyka tezą, według której miejscowe plany są aktami prawa miejscowego jedynie w sensie formalnym z woli ustawodawcy, gdyż ze względu na zakres obligatoryjnych ustaleń w nich zawartych są głównie generalnymi aktami administracyjnymi[259]. Zatem z jednej strony ustawodawca zaliczył miejscowe plany do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, czego konsekwencją jest konieczność przestrzegania ściśle określonych wymogów odnośnie ich treści, sposobu redagowania, ogłaszania i wejścia w życie, trwałości obowiązywania oraz warunków ich wzruszania, a z drugiej strony ustawodawca w u.p.z.p. postanowił, że miejscowy plan ustala przede wszystkim przeznaczenie terenu, określa sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy, dokonuje rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, wprowadza zakaz zabudowy na określonych terenach czy też określa linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Z tego właśnie względu wspomniane obligatoryjne elementy treści miejscowych planów są wyrażane za pomocą norm generalno-konkretnych. Miejscowe plany muszą bowiem odnosić się do konkretnych nieruchomości, gdyż ich podstawowym zadaniem jest określanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania określonych terenów oraz przeznaczenie niektórych obszarów pod konkretne inwestycje celu publicznego. Zatem nie jest możliwe sporządzenie miejscowego planu decydującego o tym, jakie konkretnie obszary mają zostać objęte wspomnianymi ograniczeniami bez wcześniejszego ustalenia stanu faktycznego poszczególnych terenów oraz bez dokonania procesu subsumcji, polegającego na odniesieniu zrekonstruowanego stanu prawnego do stanu faktycznego[260]. Zgodnie z wyrokiem NSA z 18 kwietnia 2018 r. w każdym przypadku sporządzania miejscowego planu obowiązkiem organów gminy jest

[258] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny……*, s. 157-160.
[259] *Ibidem*, s. 95.
[260] *Ibidem*.

dokładne ustalenie stanu faktycznego zagospodarowania obszarów objętych procedurą planistyczną. Zdaniem Sądu dotyczy to także ustalenia stanu już istniejącej legalnej zabudowy oraz stanu ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o pozwoleniu na budowę na terenie objętym przyszłym miejscowym planem[261].

Natomiast proces stanowienia prawa, a więc także stanowienia aktów prawa miejscowego, ale tylko tych w znaczeniu materialnym, nigdy nie będzie obejmował etapu ustalenia stanu faktycznego konkretnej sytuacji ani dokonania procesu subsumcji. Powstanie generalno-konkretnych norm miejscowych planów następuje poprzez zastosowanie norm generalno-abstrakcyjnych w konkretnym stanie fatycznym. Zatem miejscowy plan jest wydawany na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które są odpowiednio interpretowane i poddawane subsumcji, a więc są stosowane każdorazowo w ścisłym związku z określoną sytuacją faktyczną. Tym samym miejscowy plan tworząc normy generalno-konkretne stanowi dalszy etap konkretyzacji normy generalno-abstrakcyjnej i ustala w wiążący sposób konsekwencje prawne dla grupy podmiotów w ustalonym stanie prawnym i stanie faktycznym[262].

Mając na uwadze powyższe ustalenia należy stwierdzić, że podnoszona od dawna w doktrynie (w nauce prawa polskiego jak i niemieckiego) wątpliwość co do charakteru prawnego miejscowych planów jest jak najbardziej uzasadniona. Bowiem podobna sytuacja ma miejsce na gruncie prawa niemieckiego, w którym ustawodawca zdecydował wprost o zaliczeniu miejscowych planów do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, pomimo powszechnie panującego w doktrynie poglądu co do traktowania miejscowych planów jako generalnych aktów administracyjnych. Tym samym według doktryny niemieckiej, miejscowe plany w sensie formalnym stanowią akty normatywne, akty prawa miejscowego o mocy powszechnie obowiązującej. Natomiast w sensie materialnym powinny zostać zaliczone do generalnych aktów stosowania prawa zgodnie z panującym w nauce prawa niemieckiego poglądem dotyczącym tego, że arbitralne zadecydowanie przez ustawodawcę o normatywnym i powszechnie obowiązującym charakterze danego aktu nie oznacza, że taki akt posiada wspomniany charakter także w sensie materialnym. Tak właśnie jest w przypadku miejscowych planów, które zasadniczo są generalnymi aktami administracyjnymi, które ustawodawca traktuje jako akty prawa miejscowego. Oczywiście przyjęcie takiego

[261] Wyrok NSA z 18.04.2018 r., II OSK 2110/17, LEX nr 2494135.
[262] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny……,* s. 100-104.

rozwiązania ma przede wszystkim znaczenie praktyczne, wiążące się z uniemożliwieniem wzruszania miejscowych planów na zasadach takich, jak w przypadku pozostałych aktów administracyjnych, lecz dopuszczeniem tylko tych obowiązujących przy aktach normatywnych, które są zdecydowanie mniej korzystne dla podmiotów skarżących[263].

Instytucja generalnych aktów administracyjnych stanowi bowiem przedmiot licznych rozważań nie tylko w doktrynie prawa niemieckiego, ale również w nauce wielu państw Europy Zachodniej takich jak Austria, Szwajcaria, Francja, Hiszpania, Portugalia czy Norwegia. W ustawodawstwie niemieckim, a konkretnie w ustawie o postępowaniu administracyjnym z 25 maja 1975 r., została nawet zawarta - obok definicji aktu administracyjnego - definicja legalna generalnego aktu administracyjnego. Akt ten określany jest jako szczególny rodzaj aktu administracyjnego, który wyróżnia się tym, że jego adresatem jest pewna grupa określonych lub dających się określić na podstawie ogólnych cech osób albo dotyczy on publicznoprawnej właściwości danej rzeczy bądź wyznacza zasady korzystania z rzeczy publicznych przez ogół. Zatem mając na uwadze powyższą definicję doktryna niemiecka wyróżnia trzy rodzaje generalnych aktów administracyjnych, które są tworzone przez akty skierowane do pewnego kręgu adresatów, akty odnoszące się do rzeczy oraz akty określające zasady korzystania publicznych powszechnego użytku. Na podstawie takiej klasyfikacji miejscowe plany zostały zaliczone przez przedstawicieli niemieckiej nauki prawniczej do rzeczowych aktów administracyjnych ze względu na ich bezpośrednie odniesienie się do konkretnych nieruchomości, a nie do określonych podmiotów[264]. Ustalenia niemieckiej doktryny prawniczej z powodzeniem zostały przeniesione na grunt nauki polskiej przez E. Ochendowskiego, który w swoich podręcznikach wielokrotnie wypowiadał się w kwestii generalnych aktów administracyjnych także w odniesieniu do problematyki charakteru prawnego planów miejscowych. Jako znawca prawa administracyjnego i to nie tylko polskiego, ale także niemieckiego, zwracał uwagę na to, że w treści miejscowych planów znajdują się normy posiadające cechę generalności jeśli chodzi o określenie ich adresata oraz jednocześnie cechę konkretności z uwagi na kształtowanie statusu prawnego konkretnych nieruchomości[265].

Cechą szczególną miejscowych planów jako rzeczowych generalnych aktów administracyjnych jest to, że przede wszystkim określają one stan prawny danej rzeczy

[263] *Ibidem*, s. 40-57.
[264] *Ibidem*, s. 48-50.
[265] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 127.

(nieruchomości) nadając jej pewien szczególny publicznoprawny status. Oczywiście miejscowe plany pośrednio wywierają także skutki prawne o charakterze osobistym przy określaniu praw i obowiązków osób w odniesieniu do danej rzeczy. Jednak w przypadku miejscowych planów największą rolę odgrywa sam przedmiot regulacji, czyli dany obszar niż adresat. Z tego też względu wszelkie zmiany podmiotowe mają dla miejscowych planów znaczenie drugorzędne. Miejscowe plany jako rzeczowe generalne akty administracyjne nadają zatem określony status konkretnym nieruchomościom, jednak z refleksem na status prawny wszystkich podmiotów będących ich właścicielami. Podmioty te będące jednocześnie adresatami praw i obowiązków wynikających z norm zawartych w miejscowych planach mogą jednak ulegać zmianie. Istotne jednak jest to, że wszelkie zmiany właścicieli danej nieruchomości, objętej postanowieniami miejscowego planu, nie wiążą się z koniecznością dokonywania zmian w treści miejscowych planów. Z tego też względu można mówić o generalności przy określaniu w tych aktach planistycznych adresata. Z rzeczowymi aktami administracyjnymi w sposób szczególny wiąże się także kolejna cecha miejscowych planów określana często mianem tzw. wielokrotności stosowania w odniesieniu do nieokreślonego bliżej katalogu podmiotów. Wskazane w miejscowym planie przeznaczenie danej nieruchomości będzie następnie stanowić wzór zachowania nie tylko wobec organów administracyjnych upoważnionych do wydawania decyzji indywidualnych, ale także wobec wszystkich kolejnych podmiotów wykonujących swoje uprawnienia właścicielskie względem takiej nieruchomości. Zatem miejscowy plan dotyczy sprawy odnoszącej się potencjalnie do każdego, kto już znalazł się lub mógł znaleźć się w sytuacji w nim określonej. Taka cecha miejscowych planów świadczy o ich jednoczesnej generalności i konkretności. Na podstawie postanowień miejscowego planu, określających przeznaczenie, zasady zagospodarowania i warunki zabudowy danej nieruchomości, zostaje jej nadany konkretny status prawny. Także zmiana granic administracyjnych gminy nie ma wpływu na obowiązywanie uchwalonego wcześniej planu miejscowego[266].

Miejscowe plany można dodatkowo zaliczyć, biorąc pod uwagę dotychczasowy dorobek nauki prawa administracyjnego, do kategorii generalnych aktów administracyjnych, które mają tzw. charakter policyjny. Akty o takim charakterze są wydawane przede wszystkim w celu zapewnienia ochrony różnym dobrom (wartościom) wysoko cenionym takim jak np. życie, zdrowie czy środowisko. W przypadku miejscowych planów ustawodawca przewidział

[266] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Akty prawa miejscowego a generalne akty administracyjne*, s. 32-36, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P.B. Zientarski, Warszawa 2018.

konieczność uwzględnienia w procesie ich sporządzania w szczególności wymagań zapewnienia ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, ochrony dziedzictwa kulturowego oraz prawa własności[267]. Także w treści miejscowych planów powinny zostać obowiązkowo określone zasady ochrony ładu przestrzennego, środowiska, przyrody i krajobrazu oraz zasady ochrony dziedzictwa kulturowego[268]. Wspomniane zasady są wyrażane w treści miejscowych planów za pomocą norm generalno-abstrakcyjnych.

Zakładając, że miejscowe plany w sensie materialnym w przeważającej części są generalnymi aktami administracyjnymi, należy także wspomnieć o nałożonym przez ustawodawcę obowiązku ich należytego uzasadnienia. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. już na etapie sporządzania projektu planu miejscowego organ wykonawczy gminy przygotowuje jego szczegółowe uzasadnienie. Wspomniany przepis wskazuje na elementy, które powinny przede wszystkim zostać zawarte w treści takiego uzasadnienia. Organ wykonawczy gminy powinien przedstawić w jaki sposób za pomocą danego projektu planu miejscowego będzie możliwe zrealizowanie wymogów zawartych w art. 1 ust. 2-4 u.p.z.p. (między innymi będą to wymagania zapewnienia ochrony środowiska, ładu przestrzennego, prawa własności czy też odpowiedniego wyważenia interesu publicznego i prywatnego, a w przypadku lokalizowania nowej zabudowy np. zapewnienie efektywnego gospodarowania przestrzenią) czy też zapewnienie zgodności z przeprowadzoną wcześniej analizą zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy. Ustawodawca pozostawił jednak otwarty katalog części składowych takiego uzasadnienia, wskazując jedynie na te najistotniejsze z punktu widzenia zapewnienia ochrony ładu przestrzennego na obszarze objętym planem. W uzasadnieniu ważna będzie jednak także pozostała jego treść, która powinna obejmować wszystkie ustalenia dokonane przez organ na etapie przygotowania projektu planu przydatne z punktu widzenia późniejszej ewentualnej oceny legalności nie tylko procedury planistycznej, ale również zawartych w miejscowym planie zapisów[269]. Ponadto zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem sądowym uzasadnienie powinno być sformułowane w sposób jasny i wyczerpujący oraz powinno informować o branych pod uwagę przez organy gminy alternatywnych rozwiązaniach na obszarach objętych planem. Jest to szczególnie ważne ze względu na możliwość wprowadzenia miejscowym planem określonych ograniczeń w korzystaniu z chronionego

[267] Art. 1 ust. 2 u.p.z.p.
[268] Art. 15 ust. 2 u.p.z.p.
[269] R. Suwaj, komentarz do art. 15 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 256-257.

ustawą zasadniczą prawa własności. Z tego też względu uzasadnienie powinno wskazywać na brak arbitralności w korzystaniu przez organy gminy z przysługującego im władztwa planistycznego i właściwe wyważenie interesu publicznego oraz interesów poszczególnych właścicieli nieruchomości objętych planem[270].

Zatem uzasadnienie odgrywa ogromną rolę w przypadku oceny legalności zapisów planu miejscowego. W tej kwestii wypowiedział się także NSA, który w wyroku z 28 kwietnia 2010 r. rozpatrując skargę kasacyjną wniesioną przez właścicielkę nieruchomości objętej postanowieniami miejscowego planu, które znacząco ograniczyły jej korzystanie z działki z uwagi na występujące na tej działce zdaniem organów gminy walory krajobrazowe. Zgodnie z uzasadnieniem do wydanego wyroku, w którym NSA uwzględnił skargę kasacyjną, zdaniem Sądu pomimo tego, że prawo własności nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom, wprowadzanym chociażby przepisami miejscowego planu, który kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, to wprowadzenie takich ograniczeń przez organy gminy wymaga szczególnej rozwagi i uzasadnienia. Z tego też względu przeprowadzona przez właściwy sąd kontrola uchwały w sprawie miejscowego planu musi opierać się na dokładnym przeanalizowaniu dokumentacji planistycznej, która powinna jednoznacznie wskazywać na argumenty przemawiające za wprowadzeniem stosowych ograniczeń w sposobie wykonywania prawa własności. Z akt sprawy wynikało, że sąd pierwszej instancji nie dysponował materiałem wystarczającym do rozstrzygnięcia sprawy. Zdaniem NSA sam tekst zaskarżonej uchwały rady miasta w przedmiocie miejscowego planu nie może stanowić jedynej podstawy do oceny tego, czy w przypadku danej nieruchomości zasadnym było wprowadzenie aż tak znacznych ograniczeń w sposobie wykonywania prawa własności. W szczególności sąd nie otrzymał we wspomnianej sprawie od rady miasta właśnie stosownego uzasadnienia miejscowego planu, z którego wynikałoby dlaczego wprowadzone zostały określone ograniczenia w sposobie wykonywania prawa własności konkretnej działki[271].

Przedstawiona powyżej argumentacja sądów administracyjnych z całą pewnością może stanowić dowód na poparcie zamieszczonej w niniejszej rozprawie tezy o zaliczeniu miejscowych planów do generalnych aktów administracyjnych, które są aktami normatywnymi jedynie w sensie formalnym z woli ustawodawcy. W przypadku aktów

[270] Wyrok WSA w Warszawie z 17.02.2022 r., VII SA/Wa 2011/21, LEX nr 3354806 oraz wyrok NSA z 18.09.2019 r., II OSK 2118/17, LEX nr 2743017.
[271] Wyrok NSA z 28 kwietnia 2010 r., II OSK 305/10, LEX nr 597533.

normatywnych w znaczeniu materialnym żaden organ władzy publicznej, a w szczególności sąd czy trybunał, dokonując kontroli aktu normatywnego nie powinien zarzucać organowi administracji publicznej, który ustanowił taki akt, że nie dołączył do niego uzasadnienia. Także żaden z przepisów nie przewiduje, aby w przypadku klasycznego aktu normatywnego, a więc aktu w znaczeniu materialnym, sporządzone do niego uzasadnienie stanowiło integralną część samego aktu[272]. Natomiast w przypadku aktów normatywnych jedynie w sensie formalnym, a więc generalnych aktów administracyjnych, do których należy miejscowy plan, uzasadnienie odgrywa dużo większą rolę. Zgodnie z u.p.z.p. uzasadnienie jest nierozerwalnie związane z miejscowym planem już od momentu sporządzenia przez organ wykonawczy gminy projektu tego planu. Uzasadnienie powinno przedstawiać zarówno prawne, merytoryczne jak i faktyczne przesłanki przyjęcia w treści miejscowego planu konkretnych rozwiązań planistycznych[273] oraz powinno umożliwić każdemu podmiotowi zapoznanie się z motywami, jakimi kierował się organ sporządzający dany plan miejscowy. Chociaż w ocenie sądów administracyjnych brak uzasadnienia planu miejscowego nie stanowi wystarczającej podstawy do stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., a w konsekwencji nie może spowodować nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu[274], to jednak przykładowo brak nie tylko samego uzasadnienia, ale nawet mało szczegółowe uzasadnienie przyjętych rozwiązań planistycznych w treści miejscowego planu względem działki danego podmiotu polegających na zmianie jej przeznaczenia i wprowadzających tym samym ograniczenia w sposobie korzystania z prawa własności tej nieruchomości, stanowi istotne naruszenie władztwa planistycznego, które z kolei jest już istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego[275]. Tym samym wprowadzenie przez ustawodawcę od 2015 r. wymogu, aby uchwała w przedmiocie miejscowego planu posiadała szczegółowe uzasadnienie (podobnie do decyzji administracyjnej, co także stanowi argument przemawiający za tym, że miejscowym planom bliżej jest do aktów stosowania niż stanowienia prawa) ma ogromne znaczenie, szczególnie pod względem możliwości zbadania legalności rozstrzygnięć podjętych na podstawie miejscowych planów, które dotyczą praw i obowiązków indywidualnych podmiotów[276].

[272] E. Szewczyk M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny……,* s. 94.
[273] Ł. Złakowski, komentarz do art. 15 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 176.
[274] Np. wyrok NSA z 10.08.2011 r., II OSK 1131/11, LEX nr 1068957.
[275] Wyrok WSA w Gdańsku z 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 344/17, LEX nr 2343230.
[276] E. Szewczyk M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny……,* s. 96.

Podsumowując rozważania zawarte w niniejszym podrozdziale należy przyjąć, że charakter prawny miejscowego planu nie jest oczywisty, pomimo jednoznacznego przesądzenia przez ustawodawcę o jego powszechnie obowiązującym charakterze. Taka decyzja wpłynęła na konieczność zakwalifikowania miejscowych planów do aktów normatywnych w sensie formalnym, a więc aktów normatywnych z woli samego ustawodawcy. Natomiast normatywność materialna miejscowego planu nie jest już tak oczywista ze względu na charakter norm w nim zawartych. Z uwagi na to, że w przeważającej mierze są to normy o charakterze generalno-konkretnym, nie jest możliwe przyjęcie założenia, że miejscowe plany są w całości aktami stanowienia prawa w sensie materialnym. Charakter generalno-abstrakcyjny mają bowiem jedynie nieliczne postanowienia miejscowych planów, a w szczególności te, które służą określaniu obowiązkowo w miejscowych planach różnych zasad, jak np. ochrony ładu przestrzennego czy też ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Wspomniane zasady mogą obowiązywać nawet na całym obszarze objętym danym planem miejscowym. Natomiast pozostałe postanowienia miejscowych planów zostały zawarte w postaci norm generalno-konkretnych. Miejscowy plan jest bowiem takim aktem, który zawsze obligatoryjnie określa przeznaczenie poszczególnych terenów czy też dokonuje rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, a więc tym samym nadaje konkretnemu obszarowi jakiś publicznoprawny status. Zatem w takim zakresie miejscowy plan jest generalnym aktem administracyjnym o charakterze rzeczowym, a więc w przeważającej części jest aktem stosowania prawa, na podstawie którego zostaje nadany konkretny status prawny ściśle określonej nieruchomości w postaci prawnie wiążącego ustalenia nie tylko jej przeznaczenia, ale także zasad zagospodarowania i warunków zabudowy. Tym samym plan miejscowy należy do tej grupy generalnych aktów administracyjnych, które pomimo braku charakteru prawnego aktów stanowienia prawa, zostały przez ustawodawcę zaliczone do aktów prawa miejscowego. Konsekwencją takiej decyzji jest konieczność traktowania przez organy stosujące prawo tych aktów jak pozostałych aktów normatywnych, czego skutkiem jest również wyłączenie stosowania wobec planów miejscowych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Przyjęcie takiego rozwiązania ma przede wszystkim ogromne znaczenie dla ochrony prawnej podmiotów, których taki plan dotyczy i wiąże się z uniemożliwieniem wzruszania miejscowych planów na zasadach takich, jak w przypadku pozostałych aktów administracyjnych. Zasady te są korzystniejsze dla podmiotów skarżących w porównaniu z tymi, które obowiązują przy aktach normatywnych. Warunkiem niezbędnym do zaskarżenia uchwały w sprawie planu miejscowego jest wykazanie interesu prawnego lub uprawnienia,

które zostało naruszone postanowieniami takiego aktu[277], a w przypadku decyzji administracyjnej niezbędne do jej zwalczania jest jedynie wykazanie, że dotyczy ona czyjegoś interesu prawnego lub obowiązku[278].

Tym samym w pełni zasadny jest coraz częściej przedstawiany w doktrynie prawniczej pogląd o potrzebie dokonania zmian w obowiązujących przepisach, które przyznają miejscowym planom status aktów prawa miejscowego, a więc źródeł prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Miejscowe plany z uwagi na charakter norm w nich zawartych powinny być traktowane jako akty stosowania prawa, a w szczególności jako tzw. rzeczowe generalne akty administracyjne. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania wyjaśniłoby szereg wątpliwości i problemów związanych z normatywną konstrukcją miejscowych planów, które nie utraciłyby przecież swojej mocy wiążącej, a wręcz przeciwnie jeszcze lepiej wpisałyby się w cały system planowania przestrzennego[279]. Ponadto uznanie tzw. normatywnej niesamodzielności postanowień zawartych w miejscowych planach nie przyczyniłoby się do zmniejszenia praktycznego znaczenia i roli tego aktu planistycznego w zakresie kształtowania ładu przestrzennego na terenie gminy[280]. Kwestią niesporną jest bowiem to, że akty planowania wiążą adresatów z uwagi na uchwalenie planu na podstawie i w trybie przewidzianym przez ustawodawcę i to niezależnie od tego, czy zawierają normy prawne generalno-abstrakcyjne. Jednak wspomniane związanie adresatów aktu planowania jest możliwe poprzez zastosowanie różnych form prawnych, więc nie musi to nastąpić jedynie poprzez uchwalenie aktu powszechnie obowiązującego[281]. Ustawodawca jednak dokonując ostatniej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obrał zupełnie inny kierunek wprowadzanych zmian. Nie tylko utrzymany został dotychczasowy status miejscowych planów jako aktów prawa miejscowego, ale także taki charakter został nadany zupełnie nowej instytucji planów ogólnych, które mają zupełnie zastąpić dotychczasowe gminne studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Tym samym na szczeblu gminy w systemie aktów planistycznych będą występowały dwa akty o tej samej mocy obowiązującej, przy czym uchwalenie planów miejscowych będzie w dalszym ciągu co do zasady nieobowiązkowe.

[277] Art. 101 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej jako u.s.g.
[278] Art. 28 k.p.a.
[279] M. Zdyb, *Administracyjnoprawne ograniczenia……,* rozdz. X, poz. 106 i 117, Legalis.
[280] W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne,* Katowice 1978, s. 74 oraz A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze…..,* s. 123.
[281] Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys…..,* s. 106.

6. Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Biorąc pod uwagę ustalenia zawarte dotychczas w niniejszym rozdziale, należy stwierdzić, że miejscowy plan stanowi akt o szczególnym charakterze, który z woli ustawodawcy został zaliczony do aktów prawa miejscowego. Uznanie miejscowego planu za źródło prawa powszechnie obowiązującego nie jest jednak kwestią oczywistą ze względu na charakter zawartych w nim norm prawnych. W przeważającej mierze nie są to bowiem klasyczne normy generalno-abstrakcyjne, tylko tzw. normy planowe o bardziej złożonym charakterze. Cechą szczególną tych norm jest generalność połączona z konkretnością. Obowiązują na określonym z góry obszarze w ściśle wyznaczonych granicach. Ich adresatem jest bliżej nieokreślony krąg podmiotów, dzięki czemu mogą odnosić się do wszelkich osób (do każdego właściciela) podejmujących działalność objętą treścią planu. Normy miejscowego planu nadają publicznoprawny status konkretnie oznaczonym nieruchomościom znajdującym się na obszarze działania planu. Określają przeznaczenie poszczególnych terenów i rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, ustalają w jaki sposób będą przebiegały linie rozgraniczające obszary o różnym przeznaczeniu, wyznaczają zasady, warunki, wymagania i sposoby dotyczące zagospodarowania tych terenów. Właśnie te cechy powodują, że miejscowy plan w dużo większym stopniu stanowi generalny akt administracyjny, a więc taki akt stosowania prawa, którego postanowienia odnoszą się do nieruchomości. Jednak z woli ustawodawcy miejscowy plan, przynajmniej w sensie formalnym, stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego i powinien być traktowany jak każdy akt prawa miejscowego. Należy przyjąć, że jego ustalenia mają postać przepisów powszechnie obowiązujących, które mają moc wiążącą wobec osób fizycznych, osób prawnych oraz organów administracji zawsze wtedy, gdy podmioty te zamierzają podjąć działania uregulowane treścią miejscowego planu wobec nieruchomości objętych jego zasięgiem.

Z uwagi na to, że charakter źródła rekonstrukcji normatywnej w znaczący sposób wpływa na wykładnię ukierunkowaną na odkodowanie zawartych w nim norm, to warto w niniejszym podrozdziale zwrócić również uwagę na pewne specyficzne cechy miejscowych planów. Biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia, należy stwierdzić, że miejscowy plan stanowi akt o szczególnym charakterze, który z woli ustawodawcy został zaliczony do aktów prawa miejscowego. Uznanie miejscowego planu za źródło prawa powszechnie obowiązującego nie

jest jednak kwestią oczywistą ze względu na charakter zawartych w nim norm prawnych. Analiza ustawowych elementów treści miejscowego planu prowadzi do wniosku, że akt ten składa się z norm o zróżnicowanym charakterze. Niektóre z nich bez wątpienia mają cechy normatywne, a więc są generalno-abstrakcyjne. Za pomocą tych norm w miejscowych planach określane są wszystkie zasady i warunki wymienione w art. 15 u.p.z.p., czyli np. zasady ochrony ładu przestrzennego, środowiska, przyrody, krajobrazu, zasady kształtowania zabudowy, zasady i warunki podziału nieruchomości czy też minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych. Wspomniane zasady są tworzone w abstrakcyjny sposób, w oderwaniu od konkretnych stanów faktycznych, mają zastosowanie do wszystkich nieruchomości położonych na terenie objętym planem miejscowym i są wyrażone w postaci klasycznych norm generalno-abstrakcyjnych. Norm o takim charakterze nie jest jednak w treści miejscowego planu wiele. W przeważającej mierze znajdują się w nim tzw. normy planowe o bardziej złożonym charakterze. Cechą szczególną tych norm jest generalność połączona z konkretnością. Ich adresatem, w przypadku podmiotów niepodporządkowanych organom administracji, tak jak w przypadku klasycznych norm generalno-abstrakcyjnych, jest bliżej nieokreślony krąg podmiotów, dzięki czemu mogą odnosić się do wszelkich osób (do każdego właściciela) podejmujących działalność objętą treścią planu. Natomiast ich cechą szczególną jest konkretność. Obowiązują na określonym z góry obszarze w ściśle wyznaczonych granicach, a więc w konkretnie określonym miejscu. Za pomocą tych norm wyrażane są w treści miejscowych planów wszystkie postanowienia dotyczące przebiegu różnych linii lub granic, wyznaczające tereny objęte wywłaszczeniem planistycznym, a także przede wszystkim tereny objęte zakazem zabudowy oraz tereny przeznaczone na cele publiczne. Zamieszczenie tych treści w miejscowym planie wymaga wcześniejszego dokładnego ustalenia stanu faktycznego oraz przeprowadzenia procesu subsumcji[282]. Z tego też względu tego rodzaju postanowienia zawarte w miejscowym planie nie mają charakteru normatywnego. Zatem we wspomnianym zakresie miejscowy plan jest aktem prawa miejscowego jedynie w znaczeniu formalnym, gdyż w znaczeniu materialnym w przeważającej mierze jest generalnym aktem administracyjnym, będącym aktem stosowania prawa.

Ponadto o specyfice miejscowego planu jako źródła prawa świadczą składające się na niego dwie części tekstowa i graficzna. Zgodnie z u.p.z.p. część tekstowa, zredagowana w

[282] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Akty prawa miejscowego a generalne akty administracyjne*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. H. Izdebski, E. Mreńca, P. B. Zientarski, Warszawa 2018, s. 35.

postaci przepisów prawnych, stanowi treść uchwały rady gminy podjętej w sprawie planu miejscowego, a część graficzna stanowi załącznik do tej uchwały, przy czym obie części stanowią tzw. integralną całość i obie części aby mogły obowiązywać, muszą zostać poddane promulgacji, czyli ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa. Poprzednio obowiązująca ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym zawierała przepis stanowiący wprost, że rysunek miejscowego planu obowiązuje w zakresie określonym uchwałą. Zatem w tamtym czasie wolą ustawodawcy było nadanie większego znaczenia części tekstowej miejscowego planu, która miała zawierać odwołania do części graficznej przede wszystkim wtedy, gdy niektóre ustalenia miejscowego planu łatwiej i precyzyjniej dało się przedstawić w formie graficznej niż słownej. Natomiast w obecnie obowiązującej u.p.z.p. nie ma już analogicznego przepisu, a więc tym samym można przyjąć założenie konieczności traktowania w sposób równorzędny obu części miejscowego planu, także przy dokonywaniu jego wykładni[283]. W tym kierunku zmierza także orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym podstawą do odkodowania norm prawnych zawartych w miejscowym planie powinna być zarówno część tekstowa jak i część graficzna[284]. Natomiast w innym wyroku WSA w Poznaniu stwierdził, że bezpośrednie niewskazanie w części tekstowej miejscowego planu oznaczenia danej działki w postaci konkretnego symbolu nie oznacza, że nie wynika ono zupełnie z zapisów planu, jeżeli w załączniku graficznym działka została oznaczona w wymagany sposób. Zatem z uwagi na to, że część graficzna stanowi obligatoryjny element miejscowego planu, to znajdujące się w nim normy prawne powinny wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i będącego jej załącznikiem rysunku. Obie części miejscowego planu wzajemnie się uzupełniają i powinny podlegać wykładni, co jest szczególnie ważne w przypadku części graficznej, gdyż sam rysunek, będąc znakiem graficznym, nie ma bezpośredniej mocy wiążącej ze względu na to, że nie spełnia wymagań klasycznej normy prawnej złożonej z hipotezy, dyspozycji i sankcji[285]. Dodatkowo część graficzna musi zostać sporządzona w taki sposób, aby możliwe było jednoznaczne powiązanie jej z częścią tekstową miejscowego planu[286]. Z kolei sama część tekstowa miejscowego planu bez dołączonej do niej mapy z całą pewnością byłaby mało przejrzysta i trudna do zrozumienia[287]. Zatem niezbędnym warunkiem do przeprowadzenia prawidłowej wykładni miejscowego planu jest zgodność jego obu części, a ewidentna sprzeczność

[283] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 283-284.
[284] Wyrok WSA w Krakowie z 30 listopada 2010 r., II SA/Kr 714/10, LEX nr 753601
[285] Wyrok WSA w Poznaniu z 18 października 2017 r. II SA/Po 635/17, LEX nr 2393995.
[286] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. z 2021 r. poz. 2404.
[287] Wyrok WSA w Białymstoku z 25 września 2008 r., II SA/Bk 442/08, LEX nr 475209.

występująca między tymi częściami stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu, którego skutkiem będzie całościowa lub częściowa nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie tego aktu planistycznego[288]. W tym zakresie zgodzić należy się z NSA, który w jednym ze swoich wyroków stwierdził, że część graficzna miejscowego planu jest jego integralnym elementem, co wiąże się z koniecznością rozpatrywania postanowień zawartych w części graficznej w ścisłym związku z ustaleniami zawartymi w części tekstowej. Z tego też względu sam rysunek miejscowego planu nie jest jedynie „lustrzanym" odbiciem części tekstowej, lecz stanowi jej dopełnienie i zilustrowanie treści w niej zawartych[289].

Przyjęcie założenia, że miejscowy plan jest aktem prawa miejscowego przynajmniej w znaczeniu formalnym, wiąże się między innymi z koniecznością stosowania w procesie jego wykładni wszystkich metod przewidzianych dla wykładni każdych aktów normatywnych, a więc wykładni językowej, systemowej i celowościowej. Podmiotami uprawnionymi do dokonywania jego wykładni są organy administracji publicznej i sądy administracyjne[290]. Punktem wyjścia dla rozpoczęcia procesu wykładni miejscowego planu powinna być teza o normatywności tekstu prawnego tego aktu oraz o racjonalności przyjętych przez prawodawcę rozwiązań. Zatem całokształt postanowień zawartych w warstwie tekstowej miejscowego planu należy traktować jako materiał służący odtworzeniu norm prawnych. Przepisy miejscowego planu określają sposoby zagospodarowania poszczególnych terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu w postaci nakazów, zakazów (w tym zakazu zabudowy), dopuszczeń i ograniczeń[291]. Zatem w jego treści nie powinny znajdować się wypowiedzi mające postać informacji, zaleceń, apeli czy sugestii, które nie są wiążące dla jego adresatów[292]. W treści ustaleń miejscowych planów powinny być przede wszystkim zawarte nakazy, zakazy i dopuszczenia, które należy formułować głównie przy użyciu czasowników „nakazuje się", „zakazuje się" czy też „dopuszcza się". Natomiast zaleca się, aby przepisy o charakterze obligatoryjnym nie były tworzone za pomocą czasownika modalnego „powinien", „powinno się" ze względu na jego wieloznaczność. W mowie potocznej czasownik ten oznacza często pewną możliwość wykonania czegoś, co nie jest bezwzględnie wymagane. Z kolei zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej, orzecznictwem i poglądami doktryny

[288] Wyrok WSA w Poznaniu z 5 listopada 2010 r., II SA/Po 486/10, LEX nr 754440, wyrok WSA w Szczecinie z 28 maja 2013 r., II SA/Sz 153/13, LEX nr 1575964.
[289] Wyrok NSA z 25 września 2019 r., II OSK 2323/18, LEX nr 2865689.
[290] Wyrok NSA z 22 maja 2014 r., II OSK 320/12, LEX nr 1579474.
[291] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. z 2021 r. poz. 2404
[292] S. Zwolak, *Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 2020 nr 5, s. 46-47.

wspomniany czasownik w języku prawnym wyraża obowiązek i jest równoznaczny z czasownikiem „musi”[293].

Zgodnie z tym co zostało przedstawione powyżej, kluczowe znaczenie dla konkretyzacji uprawnień wynikających z prawa własności nieruchomości, a w szczególności prawa zabudowy ma przeprowadzenie prawidłowej wykładni przepisów zawartych w miejscowym planie. Z kolei dla samego procesu wykładni istotne znaczenie mają zasady tworzenia (formułowania) treści miejscowego planu. Miejscowe plany stanowią specyficzne źródło prawa miejscowego także ze względu na wyrażanie ich treści za pomocą specjalistycznej terminologii z dziedziny urbanistyki. Z jednej strony postanowienia tych aktów muszą być wyrażone w sposób dokładny i precyzyjny, co wiąże się także z ustawowym obowiązkiem sporządzania projektów tych aktów przez profesjonalistów posiadających wiedzę z zakresu architektury, budownictwa czy urbanistyki[294], a dodatkowo w praktyce akty te bardzo często tworzą interdyscyplinarne zespoły projektowe pracujące pod przewodnictwem tych osób złożone także ze specjalistów z zakresu ochrony środowiska, ekonomii czy komunikacji[295]. Z drugiej jednak strony ze względu na to, że adresatem miejscowych planów są nie tylko organy administracji czy też podmioty posiadające wiedzę z danej dziedziny, ale także zwykli obywatele, to postanowienia tych aktów powinny być zredagowane w najbardziej możliwie zrozumiały sposób dla ich typowego, przeciętnego odbiorcy. Konieczność sprostania tym wymaganiom nie jest prostym zadaniem dla gminnego prawodawcy, jednak ścisłe przestrzeganie określonych wytycznych w procesie tworzenia treści miejscowego planu przyczynia się do minimalizacji problemów związanych z prawidłowym odczytaniem jego postanowień na etapie wykładni dokonywanej przez organy administracyjne, a także na etapie kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Jest to szczególnie ważne także dla właścicieli, którzy zamierzają korzystać w określony w miejscowym planie sposób ze swoich nieruchomości. Podmioty te nie powinny mieć dużych trudności z dokonaniem prawidłowej interpretacji postanowień miejscowego planu, gdyż w przeciwnym razie będzie to przyczyniało się do powstania niepewności przy wykonywaniu przysługujących im uprawnień wynikających z prawa własności[296]. Powstaniu takiej sytuacji z całą pewnością mają zapobiegać dyrektywy zawarte w „Zasadach techniki prawodawczej”, które służą

[293] W. Paluch, *Formułowanie przepisów o charakterze obligatoryjnym w zakresie czasownika „powinien”* [w:] *Dobre praktyki legislacyjne*, s. 93-94, www.rcl.gov.pl
[294] Art. 5 u.p.z.p.
[295] M. Leszczyński, komentarz do art. 5 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 125.
[296] S. Zwolak, *Wykładnia miejscowego planu……,* s. 46-47.

prawidłowemu redagowaniu tekstów prawnych. Niestety stosowanie zasad zawartych w tym rozporządzeniu w odniesieniu do sporządzania miejscowych planów nie jest kwestią oczywistą. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie podnoszone są liczne wątpliwości co do mocy ich obowiązywania w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. Pierwszy problem dotyczy zamieszczenia wspomnianych dyrektyw w załączniku do rozporządzenia wydanego na podstawie upoważnienia znajdującego się w ustawie z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. W tym kontekście przyjmuje się, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" jako akt wykonawczy do wyżej wymienionej ustawy jest skierowane wyłącznie do organów administracji rządowej i nie może być podstawą do oceny legalności aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy samorządu terytorialnego. Związanie organów samorządu terytorialnego tym aktem prawnym jest sprzeczne z zawartą w Konstytucji zasadą decentralizacji władzy publicznej oraz przepisem z art. 94 zgodnie z którym, zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa[297].

Z kolei drugi problem związany z możliwością stosowania Zasad techniki prawodawczej w odniesieniu do miejscowych planów dotyczy przedstawianych w niniejszej rozprawie specyficznych cech miejscowego planu. W wiodących w tym zakresie wyrokach NSA zwraca uwagę na szczególny charakter prawny miejscowego planu, jego złożoną budowę oraz zakres treściowy, który jest wyznaczony przepisami u.p.z.p. Wspomniane cechy zdaniem NSA wykluczają możliwość podważania legalności uchwalonych miejscowych planów z powodu niezastosowania przez organy gminy dyrektyw prawidłowego redagowania tekstów normatywnych określonych w Zasadach techniki prawodawczej[298]. Stanowisko przyjęte przez NSA jest jednak dość krytycznie oceniane w doktrynie prawniczej. Wskazuje się bowiem, że odmienne od klasycznych aktów normatywnych cechy miejscowego planu nie są wystarczającym uzasadnieniem odmowy stosowania zasad techniki prawodawczej przy jego opracowywaniu. Z kolei zawarte w u.p.z.p. przepisy regulują jedynie zakres ustaleń, które powinny być zawarte w treści planu i nie odnoszą się do zasad poprawnej legislacji. Dodatkowo wspomniane zasady techniki prawodawczej są zamieszczone w rozporządzeniu, które jest aktem powszechnie obowiązującym, a więc wiąże także organy gminy

[297] E. Mreńca, P. B. Zientarski, *Czynniki wpływające na jakość aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego,* [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego,* red. H. Izdebski, E. Mreńca, P. B. Zientarski, Warszawa 2018, s. 79.
[298] Wyrok NSA z 20 czerwca 2007 r., II OSK 346/07, LEX nr 341369, wyrok NSA z 27 czerwca 2012 r., II OSK 933/12, LEX nr 1217452, wyrok NSA z 22 marca 2012 r., II OSK 22/12, LEX nr 1145573.

sporządzające projekty źródeł prawa miejscowego, do których należy przecież miejscowy plan[299].

Warto jednak podkreślić, że dotychczas w żadnym z wyroków nie nastąpiło podważenie użyteczności zawartych w rozporządzeniu zasad techniki prawodawczej przy tworzeniu miejscowych planów. Nie ma zatem przeszkód, aby organy gminy stosowały takie zasady w szczególności jako wskazówki i zalecenia, które znajdują odpowiednie zastosowanie także przy redagowaniu przepisów gminnych. Oczywiście przy takim stosowaniu zawsze należy brać pod uwagę szczególny charakter prawny miejscowych planów, który powoduje, że nie wszystkie dyrektywy zawarte w rozporządzeniu znajdą do nich nawet pośrednie zastosowanie. Jednak biorąc pod uwagę kwestie związane z językową stroną miejscowych planów, to nawet ich specyficzne cechy nie uzasadniają wyłączenia stosowania podstawowych zasad prawidłowego tworzenia tekstów prawnych w procesie ich redagowania[300]. W dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych często wskazuje się, że nie każde naruszenie Zasad techniki prawodawczej podczas tworzenia prawa miejscowego może skutkować późniejszym stwierdzeniem nieważności danego aktu w całości lub w części, gdyż organy gminy sporządzające akty normatywne podlegają przede wszystkim przepisom ustaw. Jedynie istotne naruszenie tych zasad, a więc takie, które jest związane z jednoczesnym naruszeniem zasad konstytucyjnych i wpływa na kształt i treść przyjętego aktu, może prowadzić do powstania takich konsekwencji[301]. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stwierdza się, że pewne standardy poprawnej legislacji aktów normatywnych mają swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i powinny być przestrzegane w każdym procesie stanowienia prawa niezależnie od tego czy zostały zawarte w jakimkolwiek akcie normatywnym. Wspomniane standardy zapewniają racjonalność tworzenia prawa, wpływają na jego jakość i przejrzystość, a tym samym przyczyniają się do lepszego zrozumienia tekstu prawnego zarówno przez zwykłego adresata, jak i organy administracji publicznej dokonujące wykładni w procesie stosowania prawa, dając obywatelom poczucie bezpieczeństwa prawnego i zaufania do

[299] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz 2023*, s. 333 oraz A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, s. 138-139.

[300] J. Kaczor, *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 2014 nr 10, s. 22-23.

[301] Wyrok WSA w Białymstoku z 27 września 2018 r., II SA/Bk 415/18, LEX nr 2562238, wyrok NSA z 18 maja 2018 r., I GSK 900/18, LEX nr 2557464.

organów władzy publicznej[302]. Przyjęcie takiego założenia stwarza realną możliwość związania najważniejszymi standardami prawidłowej legislacji wszystkich organów tworzących prawo oraz nałożenia sankcji za ich nieprzestrzeganie. Do tej kategorii powszechnie przyjętych zasad prawidłowego redagowania tekstów normatywnych zarówno Trybunał Konstytucyjny jak i sądy administracyjne w szczególności zaliczają zasadę ekonomizacji tekstu prawnego, zasadę precyzyjności normatywnej czy też zasadę określoności przepisów. Naruszenie wspomnianych zasad w bardzo wielu przypadkach zostaje zaliczone do istotnego naruszenia prawa i skutkuje tym samym stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub w części[303].

Zgodnie z zasadą ekonomizacji tekstu prawnego w akcie normatywnym nie powinno się powtarzać przepisów znajdujących się już w innych aktach normatywnych[304]. Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że zamieszczenie w akcie prawa miejscowego unormowań zawartych w aktach wyższego rzędu jest uznawane za istotne naruszenie prawa, które stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia nieważności danego aktu w całości lub w części. Bardzo wiele miejscowych planów zawiera w swojej treści fragmenty ustawy bądź kilku ustaw. W ocenie sądów administracyjnych szczególnie niebezpieczne jest modyfikowanie materii ustawowej, powodujące powstanie sprzeczności między normą miejscowego planu a normą ustawową. Powtarzanie lub modyfikacja w treści miejscowego planu regulacji ustawowych powoduje szereg problemów związanych między innymi z dokonywaniem wykładni przepisów ustawy w kontekście miejscowego planu, skutkującym wypaczeniem intencji ustawodawcy lub nawet z trudnością w ustaleniu stanu prawnego w przypadku uchylenia przepisu ustawy powielonego w treści miejscowego planu[305]. Należy jednak przyznać, że nie każde powtórzenie fragmentu ustawy w części tekstowej miejscowego planu będzie stanowiło istotne naruszenie prawa. Z pewnością w ten sposób należy zakwalifikować wspomniane już dokonanie modyfikacji przepisu ustawy w treści miejscowego planu. Natomiast pozostałe powtórzenia norm ustawowych często przyczyniają się do uporządkowania i tak zbytnio rozproszonych przepisów regulujących materię planistyczną, znajdujących się w różnych aktach normatywnych. Z tego też względu,

[302] Postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520, wyrok TK z 17 maja 2006r., K 33/05, OTK-A 2006/5/57, LEX nr 189635, wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009/11/170, LEX nr 562826.
[303] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……..,* s. 138-140.
[304] § 137 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa RM z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.
[305] Wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, LEX nr 597127, wyrok WSA we Wrocławiu z 21 września 2011 r., II SA/Wr 479/11, LEX nr 1103874.

jeżeli taka konstrukcja przepisów miejscowego planu nie stanowi istotnego naruszenia prawa, to w pewnym stopniu może ułatwić dokonanie wykładni wszystkich przepisów składających się na podstawę prawną wydawanej decyzji administracyjnej. Zatem nie bez powodu w doktrynie podnosi się, że sądy administracyjne nie powinny automatycznie dokonywać stwierdzenia nieważności tej części miejscowego planu, która zawiera powtórzenie obowiązującego przepisu ustawy. W takiej sytuacji zawsze powinien być brany pod uwagę cel zamieszczenia takiego powtórzenia w treści miejscowego planu[306].

Kolejną podstawową zasadą techniki prawodawczej, zaliczaną do tzw. dyrektyw ogólnosystemowych, jest zasada określoności przepisów, zgodnie z którą tekst aktu normatywnego powinien być na tyle precyzyjny i jasny, aby zawarte w nim intencje prawodawcy zostały właściwie zrozumiane przez przeciętnego adresata[307]. Stosowanie się przez legislatora do tej zasady powinno wiązać się przede wszystkim z redagowaniem projektu aktu prawa miejscowego zgodnie z ogólnymi wymogami poprawności językowej, do których należy zaliczyć tworzenie zdań zgodnie z powszechnie obowiązującymi regułami gramatycznymi i stylistycznymi, unikanie zdań wielokrotnie złożonych, wystrzeganie się używania pojęć niejasnych, wieloznacznych, o skomplikowanym znaczeniu technicznym czy architektonicznym oraz używanie w możliwie jak najmniejszej liczbie pojęć niedookreślonych i klauzul generalnych. Zgodnie z jednym z wyroków NSA przyznanie gminie uprawnienia do kształtowania polityki przestrzennej nie stanowi usprawiedliwienia do tworzenia skomplikowanych, nieprecyzyjnych i trudnych do interpretacji dla odbiorców regulacji zawartych w miejscowych planach[308]. W przypadku miejscowego planu, który jest szczególnym rodzajem aktów prawa miejscowego, przestrzeganie wspomnianych wyżej wymogów jest utrudnione, głównie z uwagi na obowiązkowy zakres treściowy planów, który powinien być wyrażony szczegółowo i precyzyjnie, co nie byłoby możliwe bez zastosowania specjalistycznych pojęć z dziedziny urbanistyki czy architektury. Narzędziem służącym zapewnieniu prawidłowego rozumienia zarówno tzw. profesjonalizmów jak i zwrotów wieloznacznych czy nieostrych jest ich definiowanie w miejscowym planie. Z tego też względu ważne jest aby definicje zawarte w miejscowych planach były dopracowane, precyzyjne, niepowielające ani niemodyfikujące definicji już zamieszczonych w innych aktach prawnych takich jak np. Prawo budowlane czy ustawa o gospodarce nieruchomościami. W odniesieniu do wykładni terminów specjalistycznych obowiązuje tzw.

[306] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 142-143.
[307] Wyrok WSA w Warszawie z 25.06.2021 r., VII SA/Wa 329/21, LEX nr 3248847.
[308] Wyrok NSA z 13.03.2013 r., II OSK 2570/12, LEX nr 1340244.

dyrektywa domniemania języka profesjonalnego, zgodnie z którą wspomniane terminy zawarte w treści danego aktu prawnego powinny posiadać takie samo znaczenie jakie mają na gruncie określonej nauki lub praktyki. Warto jednak, aby w treści miejscowych planów, które mają charakter powszechnie obowiązujący i są adresowane do szerokiego kręgu odbiorców, były zawarte definicje co najmniej kilku kluczowych terminów, szczególnie przydatnych do dokonania prawidłowej interpretacji postanowień planistycznych[309]. W jednym z wyroków NSA zwrócił uwagę na brak zdefiniowania użytego w treści miejscowego planu wyrażenia „kolor naturalny". Zdaniem Sądu ze względu na trudność w precyzyjnym ustaleniu zakresu znaczeniowego tego pojęcia nie jest możliwe dostosowanie się adresatów postanowień tego planu do zapisanego w nim obowiązku pokrycia dachów dachówką w takim kolorze[310]. W innym wyroku, rozpatrując zasadność skargi kasacyjnej, NSA stwierdził, że użycie w projekcie miejscowego planu wyrazów: „działka", „teren" i „nieruchomość" prowadzić może do odmiennej wykładni ustaleń takiego planu. Co prawda, o ile pojęcia „nieruchomość" oraz „działka" powinny na gruncie postanowień miejscowego planu posiadać znaczenie nadane im w ustawie z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, to już w przypadku ustalenia znaczenia słowa „teren" nie ma możliwości odwołania się do żadnej definicji ustawowej. Termin ten występuje w u.p.z.p. jedynie w znaczeniu potocznym, a wprowadzenie go do treści miejscowego planu, zdaniem Sądu, powoduje powstanie chaosu pojęciowego i wprowadza szereg wątpliwości interpretacyjnych[311]. Niestety podobnych przykładów zamieszczania w miejscowych planach nieprecyzyjnych wyrażeń i niedopracowanych definicji jest dużo więcej. Wśród nich można znaleźć takie określenia jak między innymi: „nawiązanie do istniejącej zabudowy o charakterystycznych cechach regionalnych", „jednorodna architektonicznie całość", „nawiązujący do lokalnej tradycji", „dach typu sąsiedzkiego"[312], „usługi specjalne"[313], „obowiązek utrzymania wysokich standardów środowiska przyrodniczego" [314] czy też ustalanie maksymalnej wysokości budynków poprzez wskazanie liczby kondygnacji budynku, a nie za pomocą jednostki miary[315].

Zatem, zgodnie z powyższym, skoro ustawodawca postanowił o zaliczeniu, przynajmniej w sensie formalnym, miejscowych planów do kategorii źródeł prawa miejscowego, to wszystkie

[309] J. Kaczor, *Językowy aspekt redagowania i interpretacji……*, s. 25-27.
[310] Wyrok NSA z 13.03.2013 r., II OSK 2570/12, LEX nr 1340244.
[311] Wyrok NSA z 30.10.2007 r., II OSK 1954/06, LEX nr 380887.
[312] Wyrok WSA we Wrocławiu z 24 maja 2013 r., II SA/Wr 260/13, LEX nr 1658650.
[313] Wyrok WSA w Krakowie z 29 maja 2015 r., II SA/Kr 323/15, LEX nr 1755348.
[314] J. Kaczor, *Stosowanie „Zasad techniki prawodawczej" do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 7-8/2019, s. 21
[315] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 156.

elementy ich treści powinny zostać sformułowane w taki sposób, aby umożliwić przeprowadzenie wykładni zawartych w nich postanowień za pomocą takich samych zasad jak w przypadku innych aktów normatywnych[316]. Dla dokonania prawidłowej wykładni miejscowych planów ważne jest także ustalenie mocy obowiązującej norm miejscowego planu oraz ich charakteru prawnego. Miejscowe plany są jednak aktami złożonymi z różnych norm prawnych, wśród których większość należy do kategorii norm planowych. Normy planowe to normy generalno-konkretne, które dotyczą wszystkich podmiotów w zakresie ich działalności podejmowanej na obszarze obowiązywania planu oraz określają sposób zagospodarowania konkretnych nieruchomości. Ze względu na wspomniany generalny charakter norm planowych szczególne znaczenie dla wykładni miejscowych planów ma postępowanie administracyjne prowadzące do wydania odpowiedniej decyzji, a więc przede wszystkim etap procesu budowlanego. W momencie jego rozpoczęcia następuje indywidualizacja podmiotu, który chce skorzystać z przysługujących mu uprawnień, wynikających z posiadanego prawa własności, które podlega ograniczeniom ze względu na normy miejscowego planu. Natomiast identyfikacja podmiotu dokonuje się w wydanej na podstawie miejscowego planu decyzji administracyjnej[317].

Przyjęcie normatywnego charakteru miejscowego planu nie może jednak wiązać się z uznaniem jego pełnej samowystarczalności w procedurze wydawania decyzji administracyjnej. Zapewnienie ochrony ładu przestrzennego oraz innych wartości wymienionych w u.p.z.p. jest możliwe tylko przy całościowym spojrzeniu na system planowania przestrzennego, składający się z wielu ustaw szczególnych takich jak np. Prawo budowlane, Prawo ochrony środowiska, ustawa o ochronie przyrody, ustawa o gospodarce nieruchomościami i wydanych do nich rozporządzeń. Ze względu na charakter norm planowych zawartych w miejscowym planie jego ustalenia mogą być realizowane przede wszystkim przez wydawanie odpowiednich decyzji administracyjnych, które mają swoją podstawę prawną w normach zawartych w szeregu ustaw z zakresu prawa materialnego. Normy planowe nie określają bezpośrednio nakazanego lub zakazanego sposobu zachowania, lecz wyznaczają wiążące prawnie cele i rezultaty, które powinny być osiągnięte w ramach zagospodarowania przestrzennego danego terenu. Sposób zachowania adresata normy planowej wynika jedynie pośrednio z zawartego w normie planowej zobowiązania do osiągnięcia wyznaczonego w niej celu. Z kolei osiągnięcie danego rezultatu zawartego w

[316] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania……..,* s. 280-281.
[317] K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny,* Warszawa 2008, s. 64.

normie planowej wiąże się z koniecznością zastosowania odpowiednich prawnych form działania wyznaczonych przepisami prawa materialnego, a więc np. wydania konkretnej decyzji administracyjnej[318].

Zatem ustalenia zawarte w miejscowym planie mają charakter imperatywny i stanowią jeden z kilku elementów składających się na podstawę normatywną wydawanej decyzji administracyjnej w zakresie zagospodarowania przestrzennego danego terenu. Z tego względu w procesie konkretyzacji postanowień miejscowego planu niezbędne będzie także odwołanie się do odpowiednich przepisów prawa materialnego rangi ustawowej oraz przepisów wykonawczych. Ponadto w toku prowadzonego postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji może okazać się, że powstała sprzeczność między ustaleniami wynikającymi z norm planowych z normami materialnego prawa administracyjnego. W takiej sytuacji właściwa część normatywna miejscowego planu powinna zostać odpowiednio dostosowana w toku dokonywanej wykładni z normami zawartymi w przepisach prawa materialnego. Dopiero jeżeli nie będzie to możliwe, to w przypadku takiej kolizji norm zastosowanie powinna mieć właściwa norma prawa materialnego. Normy planowe zawierają wypowiedzi o charakterze dyrektywnym ze względu na to, że określają jedynie zakres sytuacji, w której dany podmiot będzie do czegoś uprawniony lub zobowiązany. W części normatywnej miejscowego planu najczęściej znajdują się hipotezy norm prawnych, z którymi powiązane są dyspozycje znajdujące się odpowiednich ustawach szczególnych zakresu prawa materialnego takich jak np. u.p.z.p., ustawa o gospodarce nieruchomościami, Prawo budowlane czy ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Stanowi to przykład tzw. rozczłonkowania syntaktycznego, które polega właśnie na zawarciu w przepisie „zrębowym" jedynie dyspozycji określonego zachowania oraz zamieszczeniu pozostałych fragmentów normy, np. hipotezy w przepisach innego aktu prawnego[319]. Z uwagi na to, często stosowanie norm zawartych w miejscowym planie jest możliwe w zestawieniu z właściwym przepisem ustawy i dopiero wtedy taka norma będzie mogła być podstawą do wydania odpowiednich aktów stosowania prawa. Ponadto treść normy planowej może wyznaczać jedynie zadania planowe, co wyklucza możliwość

[318] J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994 r., s. 45-66.
[319] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania……,* s. 97-99 oraz M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni…..,* s. 282.

wyrażania za ich pomocą nakazów dotyczących np. likwidacji istniejących już obiektów budowlanych[320].

Ponadto, skoro podstawą działań organów gminy przy opracowywaniu miejscowych planów są zasady ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju to należy je traktować jako dyrektywy wykładni miejscowego planu, które będą miały szczególne znaczenie w przypadku powstania ewentualnych wątpliwości, głównie przy ustalaniu zakresu ograniczeń praw i wolności wynikających z postanowień planu. Dodatkowo, zgodnie z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności oraz przepisami u.p.z.p. również nakazującymi ochronę tego prawa, postanowienia miejscowego planu wprowadzające ograniczenia prawa własności nieruchomości nie mogą być interpretowane z zastosowaniem wykładni rozszerzającej. Zatem należy je interpretować w taki sposób, aby z jednej strony nie prowadziły do nadmiernych ograniczeń prawa własności, a drugiej strony, aby zbytnio nie rozszerzały istniejących ograniczeń prawa własności oraz w konsekwencji aby nie naruszały istoty prawa własności – oczywiście poza dopuszczalnym naruszeniem istoty tego prawa jakim jest wywłaszczenie na cele publiczne z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP[321].

[320] Wyrok NSA z 29 października 2008r., II OSK 786/08, LEX nr 511479.
[321] Wyrok WSA w Poznaniu z 29 kwietnia 2021 r., IV SA/Po 1646/20, LEX nr 3174577.

III. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako tzw. samorządowy akt planowania

1. Władztwo planistyczne gminy – jego granice i nadużycie

Pojecie władztwa planistycznego nie jest kategorią normatywną. Pojęcie to od dawna używane w niemieckiej doktrynie prawniczej zostało wprowadzone do polskiej doktryny prawniczej z doktryny niemieckiej przez Z. Niewiadomskiego w związku z uchwaleniem ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym[322]. Podstawą do sformułowania pierwszej, podstawowej definicji doktrynalnej władztwa planistycznego gminy był art. 4 ust. 1 tej ustawy. Pojęcie władztwa planistycznego było rozumiane jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Tak definiowane władztwo planistyczne stało się także pojęciem chętnie używanym przez sądy administracyjne począwszy od wyroku NSA z 9 czerwca 1995 r., w którym to zostało stwierdzone, że gmina posiadając wyłączną kompetencję do planowania miejscowego może, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa, samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu[323]. Obecnie władztwo planistyczne gminy jest najczęściej definiowane jako ustawowe upoważnienie organów gminy do określania w sposób jednostronny i władczy przeznaczenia i sposobów zagospodarowania gruntów znajdujących się na obszarze ich działania, niezależenie od tego, czyją stanowią własność i niezależnie od woli tych podmiotów[324]. Władztwo planistyczne gminy jest rodzajem władztwa administracyjnego, ograniczonym przedmiotowo do planowania przestrzennego. Przekazanie gminom władztwa planistycznego znajduje uzasadnienie w ustrojowych zasadach decentralizacji władzy publicznej i pomocniczości. Jest ono określone przez normy ustawowe, wyznaczające organom gminy kompetencje realizowane wobec podmiotów zewnętrznych oraz przez normy określające zadania organów gminy w zakresie planowania przestrzennego. Wspomniane normy wyznaczają organom gminy zakres ich samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych w obszarze planowania przestrzennego. Norma kompetencyjna i norma zadaniowa składają się na pojęcie kompetencji administracyjnej, rozumianej jako określona możność działania realizowana przez organ administracji publicznej. Istnienie kompetencji

[322] Z. Niewiadomski, D. Strembicka, *Zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa-Zielona Góra 1994 r., s. 11.
[323] Wyrok NSA z 9 czerwca 1995 r., IV SA 346/93, ONSA 1996/3/125, LEX nr 25015.
[324] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania…….,* s. 20.

administracyjnej, odkodowanej z przepisów rangi ustawowej, stanowi podstawę do ustalenia istnienia i wyznaczenia granic władztwa planistycznego gminy[325]. Umocowanie władztwa planistycznego gminy, wykonywanego w granicach przysługującej jej samodzielności w normach zadaniowych, zawartych w obowiązujących przepisach, wpływa z kolei na jego obiektywny charakter, umożliwiając tym samym dokonanie przez sąd administracyjny kontroli sposobu korzystania przez gminy z tego władztwa[326].

Punktem wyjścia dla ustalenia znaczenia władztwa planistycznego gminy są już przepisy zawarte w Konstytucji RP, które tworzą ramy systemowe dla dalszej analizy przysługujących gminie uprawnień realizowanych w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego[327]. Z art. 163 Konstytucji wynika domniemanie właściwości samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych, czyli zadań służących zaspokajaniu potrzeb lokalnej społeczności, realizowanych dla dobra wspólnego. Natomiast na podstawie art. 164 ust. 3 Konstytucji zostało sformułowane domniemanie właściwości gminy w wykonywaniu wszystkich zadań publicznych przypisanych dla samorządu terytorialnego, niezastrzeżonych dla powiatu czy województwa. Z kolei zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji zadanie publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. W odniesieniu do gminy najważniejsze z tych zadań zostały wymienione w katalogu z art. 7 ust. 1 u.s.g., z którego wynika, że należą do nich sprawy z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Wspomniane zadania publiczne zgodnie z art. 2 ust. 1 u.s.g. gmina wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Przepis ten stanowi wyraz przysługującej gminie tzw. samodzielności, która jest zagwarantowana również w art. 165 ust. 2 Konstytucji stanowiącym, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Wynika ona z tego, że gmina jest oddzielnym od państwa podmiotem zdecentralizowanej administracji publicznej, który posiada swoje zadania, kompetencje oraz prawa, w tym prawo własności i inne prawa majątkowe, służące realizacji interesu gminy i jej mieszkańców. Przysługująca gminie samodzielność jest jednym z filarów, na których opiera się władztwo planistyczne i decyduje o sposobie jego realizacji. Do tak rozumianej samodzielności gminy w obszarze planowania przestrzennego odniósł się także NSA, który w

[325] W. Jakimowicz, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy,* [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego,* red. I. Zachariasz Warszawa 2012, s. 73-75.
[326] *Ibidiem,* s. 86.
[327] Ł. Złakowski, komentarz do art. 3 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 35.

jednym ze swoich pierwszych orzeczeń wydanych w sprawie samorządu gminnego stwierdził, że samodzielność gminy w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących kształtowania ładu przestrzennego i racjonalnego wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne wyraża się właśnie w przyznanej gminie kompetencji do uchwalania miejscowych planów[328].

Pojęcie władztwa planistycznego znajduje rozwinięcie w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które powinny być interpretowane w kontekście domniemania właściwości gminy w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz domniemania jej samodzielności w realizacji zadań mieszczących się tym zakresie. Podstawą w wykonywaniu przez organy gminy władztwa planistycznego są normy prawa administracyjnego, które rozstrzygają także o mocy tego władztwa[329]. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na jej terenie, które jest realizowane przede wszystkim poprzez uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego. W art. 2 pkt. 22 u.p.z.p. ustawodawca do tej kategorii aktów zaliczył plan ogólny gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, oraz uchwałę ustalającą zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Ponadto zgodnie z art. 40 u.s.g. ust. 1 na podstawie upoważnień zawartych w ustawach gminie przysługuje prawa stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze jej działania, które to akty na podstawie art. 87 Konstytucji są źródłem prawa powszechnie obowiązującego na tym obszarze. W przepisach dotyczących poszczególnych gminnych aktów planowania przestrzennego ustawodawca w jasny sposób zawarł stwierdzenie, że należą one do aktów prawa miejscowego[330]. Zatem wolą ustawodawcy należy je zaliczyć przynajmniej do tzw. aktów normatywnych w sensie formalnym. Szczególną rolę w systemie tych aktów odgrywa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ze względu na art. 3 i art. 4 u.p.z.p., których treść powinna być rozpatrywana łącznie. Na podstawie tych przepisów miejscowy plan jest aktem, w którym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy danego terenu. Z tego względu ustalenia

[328] Wyrok NSA z 30 listopada 1990 r., SA/Gd 934/90, LEX nr 10172.
[329] P. Ruczkowski, *Władztwo estetyczne administracji jako ingredient władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, 2020, LEX.
[330] Art. 13a ust. 7 u.p.z.p. – Plan ogólny jest aktem prawa miejscowego.
Art. 14 ust. 8 u.p.z.p. - Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.
Art. 37a ust. 4 u.p.z.p. – Uchwała w sprawie zasad i warunków sytuowania małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowy oraz ogrodzeń jest aktem prawa miejscowego.

zawarte w miejscowym planie wpływają wraz z innymi przepisami na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Jednak w sytuacji braku miejscowego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy danego terenu następuje w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. Wspomniane decyzje będą musiały być jednak zgodne z ustaleniami planu ogólnego gminy. Zatem każdy podmiot ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, w odniesieniu do którego przysługuje mu tytuł prawny, zgodnie z warunkami zawartymi w miejscowym planie albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego osób trzecich. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że na szczeblu gminy jest realizowane tzw. planowanie regulacyjne (władcze), które zdecydowanie wykracza poza określone przez ustawodawcę w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. i przypisane organom gminy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej. W przypadku wszystkich gminnych aktów planistycznych na mocy właściwych przepisów u.p.z.p. organ wykonawczy gminy został wyposażony w kompetencje dotyczące sporządzenia projektu planu ogólnego, miejscowego planu oraz tzw. uchwały w sprawie sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych oraz ogrodzeń, a rada gminy w uprawnienie do ich uchwalenia[331]. Natomiast w przypadku braku miejscowego planu władztwo planistyczne jest realizowane przez wydawanie decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy. Organem właściwym w przedmiocie wspomnianych decyzji jest co do zasady wójt, burmistrz lub prezydent miasta[332]. Zatem biorąc pod uwagę przedstawione przepisy u.p.z.p. władztwo planistyczne gminy należy rozumieć jako przekazanie właściwym organom gminy kompetencji w sprawie określania przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu w sposób jednostronny i władczy z uprawnieniem do zastosowania w tym zakresie prawnych form działania administracji, a więc zarówno aktów normatywnych, do których należy plan ogólny i plan miejscowy oraz aktów indywidualnych stosowania prawa w postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu[333].

[331] Art. 13a ust. 1 u.p.z.p.
Art. 13i ust. 3 pkt 3 u.p.z.p.
Art. 15 ust. 1 u.p.z.p.
Art. 20 ust. 1 u.p.z.p.
Art. 37a ust. 1 u.p.z.p.
Art. 37b ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.
[332] Art. 51 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 60 ust. 1 u.p.z.p.
[333] W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 70.

Przysługujące gminie władztwo planistyczne realizowane przez jej organy nie ma jednak absolutnego charakteru i podlega licznym ograniczeniom, które wynikają z norm zawartych w całym szeregu ustaw szczególnych oraz także tych, które znajdują się w samej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przyjmuje się, że granice władztwa planistycznego gminy stanowią trzy kluczowe wyznaczniki, do których należą normy kompetencyjne, regulujące zakres władczych kompetencji organów gminy, normy zadaniowe, określające zadania gminy w zakresie planowania przestrzennego oraz publiczne prawa podmiotowe, które są wyrazem interesu prawnego połączonego z roszczeniem w stosunku do organów administracji publicznej, przysługującego jednostce jako tzw. słabszej stronie w tej relacji[334]. Norma kompetencyjna umożliwia ustalenie istnienia władztwa planistycznego, a norma zadaniowa doprecyzowuje treść tego władztwa, wyznaczając sposób korzystania z niego przez organy gminy. Oba rodzaje norm zakreślają formalne granice władztwa planistycznego gminy i składają się na przysługującą organom gminy kompetencję planistyczną. Tak rozumianej kompetencji planistycznej organy gminy nie mogą się zrzec ani przekazać innym organom. Co więcej, organy gminy mają obowiązek skorzystania z zawartego w normie kompetencyjnej upoważnienia w sposób wyznaczony przez charakter i zakres skierowanych do nich zadań[335].

Mając na uwadze przedstawione powyżej ujęcie władztwa planistycznego gminy można stwierdzić, że jest ono uprawnieniem do dokonywania legalnej ingerencji w sferę uprawnień związanych z korzystaniem przez jednostkę z przysługującego jej prawa własności[336]. Trzeba przyznać, że ta definicja w pełni oddaje istotę tego władztwa, gdyż bez przyznania gminie możliwości ingerencji w prawo własności, realizacja jej zadania własnego w postaci kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej nie miałaby najmniejszego sensu. Ważnym aspektem tego władztwa jest uprawnienie do sporządzania i uchwalania miejscowych planów. W jednym ze swoich wyroków NSA stwierdził wprost, że miejscowy plan ze swojej istoty narusza prawo własności, co zresztą jest zgodne z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. Postanowienia zawarte w tym planie określają warunki, na jakich jest możliwe korzystanie z nieruchomości położonych na objętym nim terenie. Miejscowy plan określa społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości. Z tego względu, że ten plan wraz z innymi przepisami kształtuje sposób wykonywania prawa własności, to nieuniknione jest też to, że

[334] J. Stelmasiak, K. Sikora, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony przyrody. Wybrane zagadnienia,* [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. Andrzeja Matana*, red. G. Łaszczyca, 2024, LEX.
[335] W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 86.
[336] J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 4, s. 23.

będzie on w pewien sposób w danym stanie faktycznym naruszał prawo własności. Świadczy o tym także określony przez ustawodawcę szeroki katalog obligatoryjnych elementów treści miejscowego planu, z którego wynika że miejscowy plan jest aktem szczegółowo regulującym warunki zagospodarowania terenu m.in. poprzez wyznaczenie maksymalnych i minimalnych wartości, parametrów i wskaźników czy też szczególnych warunków i zasad zabudowy. Postanowienia miejscowego planu odnoszące się do elementów ze wspomnianego powyżej katalogu zawsze będą ograniczały prawo własności nieruchomości w mniejszym lub większym stopniu. Zatem sam fakt tego, że miejscowy plan narusza prawo własności nieruchomości nie jest wystarczającym powodem do stwierdzenia o jego niezgodności z prawem[337]. Jednak ze względu na to, że w demokratycznym państwie prawa własność ma ogromne znaczenie i podlega ochronie (prawo własności jest też jedną z wartości uwzględnianych obowiązkowo w szeroko rozumianym planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na gruncie art. 1 ust. 2 u.p.z.p.), to przyznane gminie władztwo planistyczne nie ma charakteru absolutnego i podlega licznym ograniczeniom. Przyznanie gminie zbyt szerokiego, a wręcz nadmiernego zakresu władztwa planistycznego, może prowadzić do ograniczenia podstawowych atrybutów prawa własności w sposób naruszający zasadę proporcjonalności[338]. Gmina korzystając z przyznanego jej władztwa planistycznego ma obowiązek realizować je w granicach obowiązującego prawa, które obliguje ją do kierowania się takimi zasadami jak proporcjonalność i adekwatność, równość oraz ważenie interesów prywatnych i interesu publicznego[339]. Na ten aspekt władztwa planistycznego wielokrotnie zwraca uwagę również NSA, który w uzasadnieniach wyroków często akcentuje to, w ramach władztwa planistycznego gminy mieści się uprawnienie do podejmowania legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Gmina, realizując to uprawnienie, w naturalny sposób jest zobligowana do kierowania się interesem publicznym, ale nie jest to wystarczające. Jej obowiązkiem jest także odpowiednie wyważenie tego interesu do interesu prywatnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady proporcjonalności i równości w perspektywie oddziaływania na przysługujące jednostce prawo własności[340]. Zatem ze względu na konieczność ochrony w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prawa własności, gmina w zakresie korzystania z przyznanego jej władztwa planistycznego, jest ograniczona obowiązkiem kierowania się zasadą proporcjonalności i adekwatności, zasadą równości oraz

[337] Wyrok NSA z 27 kwietnia 2018 r., II OSK 2869/17, LEX nr 2490173.
[338] M. Zdyb, *Administracyjnoprawne ograniczenia……,* s. 579.
[339] J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, komentarz do art. 6 u.p.z.p. [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, 2024, LEX.
[340] Wyrok NSA z 11 stycznia 2017 r., II OSK 932/15, LEX nr 2248125.

zasadą ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego. Zasada proporcjonalności w ogólny sposób została zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz w odniesieniu do prawa własności w art. 64 ust. 3. Z przepisów tych wynika, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym te ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przedstawiony powyżej przepis z art. 31 ust. 3 Konstytucji zawiera tzw. materialne przesłanki ograniczania wszystkich konstytucyjnych praw i wolności, a więc także znajduje zastosowanie do prawa własności. Wskazane w tym przepisie wartości, których potrzeba ochrony jest jednym z warunków uzasadniających dopuszczalność ingerencji w prawo własności, stanowią determinanty administracyjnoprawnych ograniczeń tego prawa. Z kolei głównym celem przepisu z art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej w ocenie doktryny, jest podkreślenie szczególnej roli i funkcji prawa własności wśród pozostałych praw majątkowych[341]. Zatem sposób, w jaki organy gminy kształtują ustalenia planistyczne, musi uwzględniać właściwe proporcje między tymi postanowieniami planu, które będą ograniczały prawo własności, a celami, czyli wartościami oraz interesami prawnymi, które mają uzasadniać przyjęcie przez te organy takich a nie innych rozwiązań.

W orzecznictwie NSA zostało zawartych kilka wskazówek dla organów gminy odnośnie tego, czym mają się kierować przy wprowadzaniu takich rozstrzygnięć planistycznych, które będą prowadziły do ograniczenia prawa własności. W takich przypadkach organy gminy powinny dokonać oceny tego, czy regulacja, którą zamierzają wprowadzić w miejscowym planie spełnia trzy kryteria w postaci przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności *sensu stricto*. Pierwsze z wymienionych kryteriów dotyczy tego, że wprowadzana przez gminę regulacja ma przyczynić się do uzyskania zamierzonych skutków. Drugie kryterium odnosi się do niezbędności tej regulacji dla ochrony interesu publicznego. Z kolei spełnienie trzeciego kryterium polega na tym, że efekty zamierzonej regulacji mają być proporcjonalne w stosunku do obowiązków i ciężarów nakładanych w drodze tej regulacji na jednostkę[342]. Obowiązek stosowania przez organy gminy zawartej w art. 1 ust. 3 u.p.z.p. zasady ważenia interesu publicznego i interesów prywatnych także stanowi swego rodzaju ograniczenie władztwa planistycznego. Kwestią naturalną dla organów gminy jest działanie w interesie

[341] Ł. Kamiński, *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości*, Łódź 2018, s. 70-71.
[342] Wyrok NSA z 28 kwietnia 2022 r., II OSK 2677/20, LEX nr 3354393 oraz wyrok NSA z 11 października 2016 r., II OSK 3314/14.

publicznym, jednak zgodnie z przedstawionym przepisem, przy ustalaniu przeznaczenia terenów i określaniu sposobów ich zagospodarowania nie mogą przyjąć z góry założenia o wyższości interesu publicznego nad interesem prywatnym. Oczywiście idealna sytuacja zachodzi wtedy, gdy nie występuje sprzeczność między tymi interesami, co niestety nie zdarza się często. Trzeba przyznać, że planowanie przestrzenne jest wysoce konfliktogennym obszarem, na którym dochodzi do nieustannych konfliktów nie tylko między interesem publicznym i indywidualnym, ale także między różnymi interesami indywidualnymi np. właścicieli sąsiadujących ze sobą nieruchomości. Istotą wspomnianego ważenia interesów jest to, że w przypadku wystąpienia konfliktów między tymi interesami, organy gminy w pierwszej kolejności powinny szukać takich rozwiązań, które zapewnią w równym stopniu ochronę każdego z tych interesów[343]. Niestety często nie da się wypracować takiego rozwiązania. Ze względu na to, że polityka przestrzenna jest prowadzona przez gminę w interesie publicznym (przestrzeń jest ograniczona i stanowi przecież dobro wspólne) to obowiązkiem organów gminy jest realizować ją w taki sposób, aby dążyć do zaspokojenia potrzeb wspólnoty gminy w możliwie jak największym stopniu, przy możliwie jak najmniejszej ingerencji w prawo własności przysługujące właścicielom nieruchomości położonych na obszarze miejscowego planu. Oczywiście gmina ma obowiązek uwzględniania potrzeb interesu publicznego, ale nie może ingerować ponad niezbędną konieczność w powiązane z interesem prywatnym prawo własności[344].

Prawidłowe realizowanie zasady ważenia interesów przy sporządzaniu miejscowego planu wymaga, aby organy gminy w pierwszej kolejności dokonały dokładnego ustalenia faktycznego stanu zagospodarowania terenów, które mają zostać objęte takim planem[345]. Wspomniana analiza powinna polegać na uwzględnieniu istniejącej już zabudowy oraz wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które stały się ostateczne. Następnie organy gminy muszą ustalić jakie interesy występują na danym obszarze i w jaki sposób się przejawiają, chociaż interes prywatny najczęściej jest związany z tym, że każdy właściciel dąży do uzyskania możliwości zagospodarowania lub zabudowy swojej nieruchomości zgodnie z własną wolą i własnym uznaniem. Ważne jest także ustalenie tego, czy miedzy tymi interesami będą zachodziły konflikty. W takiej sytuacji organy gminy powinny także przygotować do wyboru różne warianty możliwych ustaleń planistycznych i

[343] Wyrok NSA z 16 lutego 2022 r., II OSK 754/21, LEX nr 3342365.
[344] Wyrok WSA w Gliwicach z 7 maja 2021 r., II SA/Gl 90/21, LEX nr 3192290.
[345] Taka konieczność dokładnego ustalenia stanu faktycznego danego obszaru przed rozstrzygnięciem o treści postanowień planu odnoszących się do tego obszaru przybliża miejscowe plany w stronę aktów stosowania prawa, co przemawia także za zasadnością zaliczenia ich do tzw. generalnych aktów administracyjnych.

przeanalizować, które z nich będą w największym stopniu godziły sprzeczne interesy. Etap ważenia interesów dotyczy także kolidujących ze sobą interesów prywatnych. Na etapie prac planistycznych organy gminy muszą też zdecydować, czy zamierzają zapewnić ochronę istniejącym obiektom budowlanym czy nowym założeniom planistycznym, które będą wprowadzone[346]. Motywy przemawiające za przyjęciem określonych rozwiązań w miejscowym planie muszą być szczegółowo przedstawione w uzasadnieniu uchwały w sprawie miejscowego planu[347]. Sposób uzasadnienia przyjętych w miejscowym planie rozstrzygnięć odgrywa także kluczową rolę w ustalaniu tego, czy gmina nadużyła przysługującego jej władztwa planistycznego[348].

Również w orzecznictwie sądów administracyjnych jest podkreślana rola uzasadnienia do uchwały w sprawie miejscowego planu. W ocenie sądów takie uzasadnienie jest szczególnie ważne w przypadkach ingerencji gminy w prawo własności, która powinna być poprzedzona wnikliwym i wszechstronnym rozważeniem interesu publicznego i prywatnego oraz w odpowiedni sposób uzasadniona także pod kątem wykazania celowości i słuszności przyjętych w planie rozwiązań[349]. W tym kontekście warto wspomnieć także, że ustawodawca w art. 14 ust. 5 u.p.z.p. nałożył na organ wykonawczy gminy obowiązek przeprowadzenia analizy zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu. Taka analiza powinna zostać przeprowadzona jeszcze przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, która formalnie uruchamia procedurę planistyczną. Chociaż dokonane czynności w ramach wspomnianej, wstępnej analizy, w ocenie większości przedstawicieli doktryny prawniczej nie mogą być przedmiotem badań podczas kontroli legalności postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu[350] m.in. ze względu na brak obowiązku sporządzenia dokumentacji z ich przebiegu[351], to przecież prawidłowość wykonania takiej analizy jest także bardzo ważna, gdyż pozwala na poznanie motywów, jakimi kierowała się gmina, decydując się na uruchomienie procedury planistycznej. W tym

[346] Wyroki: NSA z 7 marca 2018 r., II OSK 1213/16, NSA z 26 marca 2021 r., II OSK 2109/19, LEX nr 3242866, WSA w Poznaniu z 12 maja 2021 r., II SA/Po 134/21, LEX nr 3192290 oraz J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, komentarz do art. 6 u.p.z.p. [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, 2024, LEX.
[347] Wyrok NSA z 16 lutego 2022 r., II OSK 754/21, LEX nr 3342365.
[348] P. Daniel, *Granice władztwa planistycznego gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Glosa do wyroku WSA z 31 stycznia 2020, II SA/Po 890/19*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych", 2020/4/99-104.
[349] Wyrok NSA z 21 sierpnia 2012 r., II OSK 1339/12, LEX nr 1387083..
[350] Takie stanowisko przedstawia m.in. Z. Niewiadomski.
[351] Por. wyrok WSA w Lublinie z 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 274/09, LEX nr 574467, w którym WSA stwierdził, że pomimo braku wskazania przez ustawodawcę w art. 14 ust. 5 u.p.z.p. formy w jakiej powinna zostać przygotowana wspomniana tam analiza, to w ocenie Sądu powinna ona zostać sporządzona w taki sposób, aby każdy zainteresowany mógł zapoznać się z jej treścią.

zakresie ważne jest ustalenie celu, w jakim organy gminy zamierzają sporządzić miejscowy plan. Najbardziej wskazane jest, aby wśród tych celów była np. chęć uniknięcia konfliktów społecznych mogących powstać w przyszłości na danym terenie, potrzeba rozwiązania bieżącego konfliktu interesów i uregulowanie sposobu zagospodarowania danego obszaru czy potrzeba zmiany dotychczasowego sposobu zagospodarowania. Ważne jednak, aby zawsze organy gminy, niezależnie od celu, jaki chcą osiągnąć w wyniku przyjęcia miejscowego planu, kierowały się potrzebą zapewnienia na danym terenie ochrony wartości z art. 1 u.p.z.p. Wspomniane cele i motywy, które są brane pod uwagę przez gminę, mają szczególne znaczenie wtedy, gdy rezultatem przyjęcia miejscowego planu będzie tzw. wywłaszczenie planistyczne, polegające na odebraniu właścicielowi nieruchomości możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem[352]. Gmina korzystając ze swojego władztwa planistycznego może zatem wprowadzić do treści miejscowego planu na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. takie ograniczenia w użytkowaniu nieruchomości, a nawet zakaz ich zabudowy, które będą prowadziły do znacznej ingerencji w prawo własności. Taka ingerencja jest jednak dopuszczalna, nawet jeżeli wiąże się z wprowadzeniem tak daleko idącego zakazu, jak zakaz zabudowy, który w ocenie właścicieli nieruchomości często jest odbierany jako przejaw nadużycia władztwa planistycznego gminy. Jednak przyjęcie takich rozwiązań planistycznych, które nie są zgodne z interesem właściciela i z jego zamierzeniami inwestycyjnymi nie może zostać uznane za nadużycie władztwa planistycznego, jeżeli zostało poprzedzone dokładną analizą wartości, które w danym przypadku zostały uznane za ważniejsze oraz wszechstronnym rozważeniem interesu publicznego i prywatnego[353].

Nie zawsze jest jednak tak, że organy gminy przy wykonywaniu wyznaczonych im zadań, składających się na władztwo planistyczne, kierują się przedstawionymi powyżej zasadami i potrzebą ochrony wartości z art. 1 u.p.z.p. W takich sytuacjach dochodzi do tzw. nadużycia władztwa planistycznego. W literaturze przedmiotu jest ono przedstawiane jako brak odpowiedniego wyważenia wartości, między którymi zachodzi kolizja, a które to wartości muszą być uwzględnione w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[354]. Dokonując analizy art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w którym ustawodawca zamieścił katalog tych

[352] M. Szewczyk, *Tryb uchwalania planu miejscowego – fazy i etapy procedury planistycznej,* [w:] Prawo zagospodarowania przestrzeni, red. M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, WKP 2019, LEX.
[353] Wyrok NSA z 21 sierpnia 2012 r., II OSK 1339/12, LEX nr 1387083, wyrok WSA z 12 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 1021/11, LEX nr 1296385, wyrok WSA w Krakowie z 29 maja 2023 r., II SA/Kr 332/23, LEX nr 3576936.
[354] J. Parchomiuk, *op. cit*., s. 30.

wartości, łatwo dostrzec, że po pierwsze jest on złożony z wielu, rozmaitych zasad, które pełnią bardzo ważną rolę w systemie prawa, przy czym zdecydowana większość tych wartości mieści się w szerszym pojęciu interesu publicznego, po drugie, katalog ten nie jest wyczerpujący, o czym świadczy użyte słowo „zwłaszcza", a zatem wymienione zostały jedynie najważniejsze z tych zasad i wartości, po trzecie, rzeczą niemożliwą jest to, aby miedzy tymi wartościami nie dochodziło do kolizji w danym stanie faktycznym, po czwarte, gmina w procesie kształtowania zagospodarowania przestrzennego na swoim terenie nie jest w stanie zapewnić jednakowej ochrony wszystkim wartościom z tego katalogu. Zatem często zdarza się, że na skutek realizowania przez gminę zadań w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, przy ustalaniu przeznaczenia terenów, sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, dochodzi do niewłaściwego wyważenia kolidujących ze sobą wartości z tego katalogu, co jest właśnie określane jako nadużycie władztwa planistycznego[355].

Natomiast w ocenie sądów administracyjnych nadużycie władztwa planistycznego polega na wykorzystaniu ustawowego upoważnienia do kształtowania polityki przestrzennej w celach sprzecznych z prawem oraz niezgodnych z istotą i funkcją przyznanej kompetencji. Nadużyciem tego władztwa będą wszystkie sytuacje, w których organy gminy wykonują swoje kompetencje planistyczne działają w sposób nieproporcjonalny, dowolny i arbitralny[356]. Zdaniem NSA, przypadki nadużycia władztwa planistycznego zdarzają się najczęściej wtedy, gdy organ realizuje przysługujące mu kompetencje planistyczne w celach pozaustawowych i niezwiązanych z ochroną wartości zawartych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. lub w sposób całkowicie dowolny i arbitralny[357]. Ocena tego czy doszło do nadużycia tego władztwa powinna być wyrażona na podstawie dokładnego zbadania ustanowionych w miejscowym planie ograniczeń prawa własności pod kątem ich konieczności i niezbędności dla ochrony tych wartości z art. 1 ust. 2 u.p.z.p., które składają się na szeroko rozumiany interes publiczny, jak np. ochrona środowiska, bezpieczeństwo czy dziedzictwo kulturowe[358]. Za nadużycie władztwa planistycznego należy zatem uznać nadmierną ingerencję w sferę prawa własności,

[355] H. Izdebski, komentarz do art. 1 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023.
[356] Wyrok WSA w Lublinie z 7 grudnia 2023 r., II SA/Lu 759/23, LEX nr 3648718, wyrok WSA w Krakowie z 29 marca 2023 r., II SA/Kr 26/23, LEX nr 3559872.
[357] Wyrok NSA z 6 grudnia 2017 r., II OSK 1062/16, LEX nr 2447153.
[358] Wyrok NSA z 21 marca 2018 r., II OSK 2383/17, LEX nr 2477058.

która nie jest w odpowiedniej proporcji do celów, które powinny być osiągnięte w wyniku ustanowionych ograniczeń tego prawa[359].

Przysługujące gminie władztwo planistyczne przede wszystkim jest realizowane poprzez sporządzenie i uchwalenie planu ogólnego, stanowiącego akt prawa miejscowego o charakterze obligatoryjnym, który zastąpi od 1 lipca 2026 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który posiada co do zasady fakultatywny charakter i również jest aktem prawa miejscowego. Ponadto organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego wydają decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu dla danego obszaru. Od 1 lipca 2026 r. dokumentem obligatoryjnym w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy będzie strategia rozwoju gminy. Celem wprowadzonych przez ustawodawcę zmian jest wzmocnienie władztwa planistycznego gminy oraz usystematyzowanie wspomnianych wyżej aktów planowania przestrzennego.

Strategia rozwoju gminy jest nie jest źródłem prawa miejscowego i obecnie stanowi dokument o charakterze fakultatywnym. Jednak od 1 lipca 2026 r. obowiązkiem organów każdej gminy będzie opracowanie takiej strategii, chyba że obszar gminy będzie objęty strategią rozwoju ponadlokalnego. Zgodnie z art. 10f ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[360] rada gminy w uchwale określa szczegółowy zakres i terminarz prac nad projektem strategii rozwoju gminy. Następnie obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest opracowanie wspomnianego projektu w formie tekstowej i graficznej oraz przedłożenie go zarządowi województwa do zaopiniowania. Jest to ważne z tego względu, że strategia rozwoju gminy ma być spójna z ustaleniami i rekomendacjami w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej zawartymi w strategii rozwoju województwa obejmującego tę gminę. W dalszej kolejności strategia rozwoju gminy jest przyjmowana przez radę gminy w drodze uchwały. Dokument ten określa przede wszystkim cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i klimatyczno-środowiskowym, model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, które dotyczą np. zasad ochrony środowiska, zasad lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego, zasad lokalizacji kluczowych inwestycji celu publicznego oraz

[359] Wyrok WSA w Warszawie z 25 marca 2021 r., IV SA/Wa 2310/20, LEX 3185505.
[360] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153, zwana dalej jako u.s.g.

kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej czy też kierunków zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenia szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej[361]. Zatem strategia rozwoju gminy przejmie te zadania dotychczasowego studium uwarunkowań, które będą dotyczyły kierunków rozwoju przestrzennego. Przedstawiona zmiana przyczyni się do zwiększenia władztwa planistycznego gminy w obszarze kształtowania polityki przestrzennej oraz zapewni lepszą przejrzystość treści pozostałych aktów planowania przestrzennego, a szczególnie planu ogólnego, który w przeciwieństwie do dotychczasowego studium nie będzie zawierał postanowień dotyczących kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej[362].

Kolejnym przejawem przysługującego gminie władztwa planistycznego jest nowy instrument prawny w postaci planu ogólnego, który ma zastąpić dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy zmieniającej[363] studia uwarunkowań zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy, ale nie dłużej niż do 30 czerwca 2026 r. Zaliczenie przez ustawodawcę planu ogólnego do źródeł prawa miejscowego znacznie wzmocniło władztwo planistyczne gminy. Plan ogólny stanowi obligatoryjny akt normatywny, który swoim zasięgiem będzie obejmował cały obszar danej gminy. Jedyne wyłączenie stanowią morskie wody wewnętrzne oraz tereny zamknięte inne niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu, które są poza zasięgiem władztwa planistycznego gminy. Obowiązkowymi elementami planu ogólnego na podstawie art. 13a ust. 4 u.p.z.p. są strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne. Natomiast organy gminy w zakresie posiadanego władztwa planistycznego będą mogły wyznaczyć w planie ogólnym dodatkowo obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary zabudowy śródmiejskiej.

Zatem zgodnie z powyższym, organy gminy w zakresie określania elementów treści sporządzanego planu ogólnego są związane wyznaczonymi przez ustawodawcę wytycznymi znajdującymi się w przepisach u.p.z.p. i wydanych na jej podstawie rozporządzeniach wykonawczych. Jednym z obligatoryjnych elementów planu ogólnego jest wyznaczenie stref planistycznych spośród listy trzynastu stref dopuszczonych przez ustawodawcę. Organy gminy mają obowiązek dokonać rozłącznego podziału na takie strefy wszystkich terenów,

[361] Art. 10e, i art. 10f u.s.g.
[362] K. Gruszecka-Spychała, A. Wołejko, *Zagrożenie dezorganizacji w legislacji planistycznej w świetle reformy planowania przestrzennego (w kontekście przepisów przejściowych)*, [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 118.
[363] Dz.U. z 2023 poz. 1688.

znajdujących się na obszarze ich działania[364]. Dodatkowym obligatoryjnym elementem planu ogólnego są gminne standardy urbanistyczne, w których jest zawarty katalog stref planistycznych. Taki katalog obejmuje charakterystykę wyznaczonych stref planistycznych w postaci przypisanego im profilu funkcjonalnego oraz określa maksymalne wartości nadziemnej intensywności zabudowy, jej wysokości i maksymalny udział powierzchni zabudowy dla stref z art. 13c ust. 2 pkt 1-7. Ponadto wspomniany katalog wyznacza wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, które nie mogą być mniejsze niż te, określone w rozporządzeniu w sprawie projektu planu ogólnego gminy wydanym na podstawie art. 13m ust. 2 u.p.z.p. i będą dotyczyły stref planistycznych wymienionych w art. 13c ust. 2 pkt 1-10. Natomiast wyznaczenie maksymalnych i minimalnych wartości dla przedstawionych powyżej wskaźników urbanistycznych w odniesieniu do pozostałych stref planistycznych nie jest obowiązkowe dla organów gminy sporządzających plan ogólny[365].

Obligatoryjnym elementem składającego się na plan ogólny gminnego katalogu stref planistycznych jest także przypisanie profilu funkcjonalnego do wyznaczonych stref planistycznych. W tym zakresie organy gminy są związane wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu w sprawie projektu planu ogólnego gminy wydanym na podstawie art. 13m ust. 2 u.p.z.p.[366], w którym została dokonana charakterystyka poszczególnych stref planistycznych. W ramach każdej z tych stref rozporządzenie określa jaki jest obligatoryjny i fakultatywny zakres profilu funkcjonalnego dokonując rozróżnienia na funkcje podstawowe i dodatkowe. Zatem organy gminy w ramach przysługującej im samodzielności planistycznej posiadają swobodę jedynie w zakresie doboru funkcji dodatkowej dla danej strefy. Natomiast funkcje podstawowe bezwzględnie muszą zostać uwzględnione w określeniu profilu funkcjonalnego danej strefy i nie ma możliwości dokonania ich modyfikacji. Przykładowo w ramach profilu podstawowego tereny w strefie z zabudową mieszkaniową jednorodzinną muszą jedynie realizować funkcję mieszkaniową jednorodzinną, usługową, komunikacyjną, zieleni urządzonej, ogródków działkowych i infrastruktury technicznej. Wspomniane funkcje, zgodnie z rozporządzeniem, organy gminy mogą uzupełnić o profil dodatkowy, w ramach którego zostaną wyznaczone tereny pod możliwą zabudowę letniskową, rekreacyjną lub po

[364] Art. 13c u.p.z.p.

[365] Art. 13e ust. 3 u.p.z.p. zgodnie z którym organy gminy mogą określić wartości maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy i maksymalnego udziału powierzchni zabudowy w odniesieniu do następujących stref planistycznych: infrastrukturalnej, zieleni i rekreacji, cmentarzy, górnictwa, otwartej i komunikacyjnej, a w przypadku określenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej jest to możliwe w strefach górnictwa, otwartych i komunikacyjnych

[366] Rozporządzenie z 8 grudnia 2023 r. Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów, Dz.U. z 2023 r. poz. 2758.

prostu pozostawione jako tereny zieleni naturalnej, tereny lasów czy też tereny wód. Zatem w tej strefie nie będzie możliwości mieszania zabudowy jednorodzinnej z wielorodzinną ani wyznaczania terenów, na których mogłyby powstać obiekty handlu wielkopowierzchniowego. Korzystanie przez gminy z posiadanego władztwa planistycznego w sposób zgodny z wytycznymi rozporządzenia ma zapobiec mieszaniu się w danej strefie terenów realizujących takie funkcje, które mogą generować konflikty interesów. Takie rozwiązanie ma także zapobiegać powstawaniu chaosu przestrzennego, który jest rezultatem nieprzemyślanego łączenia znacznie różniących się od siebie przeznaczeń i funkcji na takich samych lub sąsiadujących ze sobą terenach[367]. Ponadto dla każdej ze stref planistycznych ustawodawca we wspomnianym rozporządzeniu wyznaczył wyrażony w procentach minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej.

W ramach gminnych standardów urbanistycznych w planie ogólnym organy gminy uzyskały możliwość określenia gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej, które będą obejmowały zasady zapewnienia dostępu do określonych przez ustawodawcę podstawowych obiektów infrastruktury społecznej. Uzupełnienie treści planu ogólnego o wspomniane zasady nie jest jednak obligatoryjne i w zupełny sposób zostało powierzone władztwu planistycznemu gminy. Natomiast jeżeli organy gminy podejmą decyzję o potrzebie określenia w planie ogólnym takich standardów dla lokalizacji inwestycji mieszkaniowych, to zgodnie z art. 13f u.p.z.p. obowiązkowo będą musiały ustalić zasady zapewnienia dostępu do szkoły podstawowej i obszarów zieleni publicznej, rozumianych zgodnie z definicjami legalnymi z art. 2 pkt 25 i 26 u.p.z.p. Z kolei ustalenie wspomnianych zasad w odniesieniu do przedszkola, żłobka, ambulatorium podstawowej opieki zdrowotnej, biblioteki, domu kultury, domu pomocy społecznej, urządzonego terenu sportu, przystanku publicznego transportu zbiorowego, placówki pocztowej, apteki posterunku policji czy też posterunku jednostki ochrony przeciwpożarowej jest dla gminy fakultatywne[368]. Nie ma jednak możliwości, aby organy gminy ustaliły standardy dostępności tylko w stosunku do tych dodatkowych obiektów infrastruktury społecznej, a więc z pominięciem szkoły podstawowej i obszarów zieleni publicznej, w odniesieniu do których ustalenie wspomnianych zasad jest obligatoryjne. Z tego też względu to właśnie w przypadku tych dwóch ostatnich obiektów ustawodawca zdecydował się określić minimalny wskaźnik odległości do nich od działki ewidencyjnej

[367] A. T. Kowalewski, T. Markowski, M. J. Nowak, P. Śleszyński, *Studia nad chaosem przestrzennym – nowe kierunki badań i dyskusji naukowej*, „Samorząd Terytorialny" 2022/7-8, s. 17-30.
[368] Art. 13f ust. 7 pkt 3 u.p.z.p.

położonej na terenie realizującym funkcję mieszkaniową[369]. Jednak pomimo wprowadzenia do ustawy tych wartości granicznych, to w kolejnym przepisie gmina otrzymała upoważnienie do ich modyfikacji i to zarówno w odniesieniu do odległości od szkoły podstawowej jak i obszarów zieleni publicznej. W przypadku obszarów zieleni publicznej gmina może dodatkowo ustalić w planie ogólnym inną wartość powierzchni, która jednak nie może być mniejsza niż 50% minimalnej powierzchni wyznaczonej przez ustawodawcę w art. 13f ust. 3 u.p.z.p.[370] Zatem przy określaniu gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej w planie ogólnym gmina otrzymała duży zakres swobody w ramach posiadanego władztwa planistycznego, który przejawia się także w możliwości ustalenia różnych regulacji dla jej różnych obszarów oraz w objęciu nimi tylko części tych obszarów. Ponadto we wspomnianej części planu ogólnego organy gminy mają możliwość wyłączenia terenów zabudowy zagrodowej z obowiązku zapewnienia dostępu do określonych obiektów infrastruktury społecznej[371]. Jednak pomimo przyznanego organom gminy upoważnienia do tworzenia treści planu ogólnego w zakresie gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej, zawartego w sformułowanych w dość elastyczny sposób przepisach u.p.z.p., przyznających gminom duży zakres swobody, należy zwrócić uwagę na to, że swoboda ta nie jest nieograniczona. Organy gminy mają bowiem obowiązek wskazania w uzasadnieniu do planu ogólnego przyczyn ustalenia w określonym zakresie wspomnianych standardów. W sposób szczególny dokładne uzasadnienie powinno dotyczyć przypadków określenia w planie ogólnym wartości mniejszych niż wskazane przez ustawodawcę minimalne wymagania odległościowe czy powierzchniowe dotyczące szkoły podstawowej i obszarów zieleni publicznej w sytuacji lokalizowania nowej zabudowy na terenach, dla których będzie przypisana funkcja mieszkaniowa. Takie szczegółowe wyjaśnienie przez organy gminy zasad, motywów i kryteriów, jakimi kierowały się przy wprowadzaniu do treści planu ogólnego tych standardów w odniesieniu do poszczególnych obszarów jest istotne przede wszystkim z punktu widzenia właścicieli nieruchomości położonych na tych obszarach[372]. Jeżeli bowiem gmina dokona w planie ogólnym ustalenia standardów dostępności infrastruktury społecznej, to będą one wiążące przy opracowywaniu miejscowego planu i przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Lokalizowanie zabudowy o przeznaczeniu umożliwiającym realizację funkcji mieszkaniowej w miejscowym planie będzie możliwe tylko wtedy, gdy każda działka

[369] Ar. 13f ust. 2 u.p.z.p.
[370] Art. 13f ust. 7 pkt 1, 2 i 5 u.p.z.p.
[371] Art. 13f ust. 7 pkt 5 u.p.z.p.
[372] komentarz do art. 13f u.p.z.p., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Legalis 2023.

ewidencyjna położona na terenie o takim profilu funkcjonalnym będzie spełniała gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej[373]. Z kolei w przypadku decyzji o warunkach zabudowy, jej wydanie w odniesieniu do budynku mieszkaniowego będzie możliwe tylko wtedy, gdy każda działa ewidencyjna na terenie inwestycji będzie spełniała wyznaczone przez gminę w planie ogólnym wspomniane standardy[374]. W tego właśnie względu, określenie przez organy gminy standardów dostępności infrastruktury społecznej ma ogromny wpływ na możliwość realizacji prawa do zabudowy przysługującej właścicielowi nieruchomości, a nawet może prowadzić do całkowitego wyłączenia tego prawa[375].

Obszary uzupełnienia zabudowy stanowią kolejną fakultatywną część planu ogólnego. Będą mogły być wyznaczane przez organy gminy w sposób zgodny z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 2 maja 2024 r. w sprawie wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy[376], tak aby została zapewniona ochrona ładu przestrzennego i racjonalne gospodarowanie gruntami rolnymi. Jeżeli gmina zdecyduje o wyznaczeniu takich obszarów w planie ogólnym, to mają one pierwszeństwo (tak jak obszary, dla których w obowiązujących miejscowych planach ustalono przeznaczenie dopuszczające realizację funkcji mieszkaniowej) w wyznaczaniu stref planistycznych z funkcją mieszkaniową wielorodzinną, jednorodzinną lub zagrodową, umożliwiając tym samym wypełnienie luk w ramach istniejącej już zabudowy[377]. Dodatkowo, zmiana przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych, które stanowią użytki rolne klas I-III i są położone na wyznaczonym przez gminę w planie ogólnym obszarze uzupełnienia zabudowy, nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, wyrażanej na wniosek organu wykonawczego gminy[378]. Ponadto, co najbardziej istotne, jedynie na obszarach uzupełnienia zabudowy istnieje możliwość wydawania większości decyzji o warunkach zabudowy[379].

Zatem decyzja gminy odnośnie tego, czy w planie ogólnym zostaną wyznaczone obszary uzupełnienia zabudowy i jeśli tak, to w jakich granicach, będzie niosła za sobą poważne skutki prawne dla możliwości inwestowania na tych terenach gminy, które nie będą objęte miejscowym planem. Z tego względu, pomimo tego, że obszary uzupełnienia zabudowy

[373] Art. 13f ust. 4 u.p.z.p.
[374] Art. 13f ust. 5 u.p.z.p.
[375] komentarz do art. 13f u.p.z.p., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Legalis 2023.
[376] Dz.U. 2024 poz. 729
[377] Art. 13d u.p.z.p.
[378] Art. 7 ust. 2a ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zwanej dalej jako u.o.g.r.l.
[379] Art. 61 ust. 1 pkt 1a u.p.z.p.

stanowią fakultatywny element treści planu ogólnego[380], to należy przewidywać, że gminy będą dość chętnie korzystały z przyznanego im w tym zakresie upoważnienia. Zaniechanie wyznaczania obszarów uzupełnienia zabudowy będzie mogło z pewnością wystąpić w tych gminach, które dla całej swojej powierzchni będą miały uchwalone miejscowe plany lub co najmniej dla wszystkich znajdujących się w niej jednostek osadniczych. Z kolei w gminach o dużym stopniu zurbanizowania, np. w gminach miejskich możliwość wyznaczania obszarów uzupełnienia zabudowy ma szansę stać się istotnym uprawnieniem realizowanym w ramach posiadanego władztwa planistycznego. Podobnie będzie w przypadku takich terenów znajdujących się na obszarze danej gminy, które potrzebują opracowania kompleksowej koncepcji przestrzennej czy też terenów przekształcanych ze względu na zaniechanie prowadzenia na nich działalności np. przemysłowej. W takich sytuacjach gmina będzie mogła skorzystać z możliwości niewyznaczania na wspomnianych terenach obszaru uzupełnienia zabudowy i tym samym ochronić je przed ich częściowym zagospodarowaniem na mocy wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Zatem rozpoczęcie ewentualnych procesów inwestycyjnych na tych terenach będzie wiązało się z koniecznością uchwalenia dla nich miejscowego planu[381]. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że dzięki wprowadzonym zmianom uległ rozszerzeniu zakres władztwa planistycznego przysługującego gminom. Będą one miały zdecydowanie większy wpływ na wybór obszarów, na których wydanie decyzji o warunkach zabudowy będzie możliwe. W konsekwencji ma to przyczynić się do ograniczenia dotychczasowego, postępującego procesu rozprzestrzeniania się chaotycznej zabudowy i tym samym zapewnienia lepszej ochrony ładu przestrzennego[382]. Oczywiście swoboda organów gminy w tym zakresie nie jest nieograniczona. Przy wyznaczaniu obszarów uzupełnienia zabudowy gminy są związane wytycznymi zawartymi we wspomnianym już rozporządzeniu w sprawie sposobów wyznaczenia takich obszarów. Ponadto organy gminy w związku ze sporządzeniem planu ogólnego są zobowiązane do przygotowania uzasadnienia, w którym między innymi zostaną przedstawione przyczyny wyznaczenia obszaru lub obszarów uzupełnienia zabudowy w przyjętych granicach[383]. Ustawodawca w art. 61 ust. 1a-3 u.p.z.p. dokonał także wyłączenia kilku inwestycji, w odniesieniu do których, do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy nie jest wymagane, aby znajdowały się na obszarze uzupełnienia zabudowy.

[380] Art. 13a ust. 4 pkt 2 lit. a u.p.z.p.
[381] Ł. Mikuła, komentarz do art. 13a u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, LEX 2024.
[382] K. Gruszecka-Spychała, A. Wołejko, *op. cit.,* s. 119.
[383] Art. 13h ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.

Kolejnym fakultatywnym elementem planu ogólnego, mieszczącym się w granicach przyznanej gminie samodzielności planistycznej, jest możliwość określenia obszarów zabudowy śródmiejskiej, które zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 23 u.p.z.p. są położonymi w mieście obszarami o zwartej i intensywnej zabudowie mieszkaniowej oraz usługowej. Tym samym możliwość wyznaczenia takich obszarów w planie ogólnym gminy została ograniczona jedynie do terenów położonych w granicach gminy miejskiej lub gminy miejsko-wiejskiej, a dokładnie jej części miejskiej. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku wyznaczenia obszarów uzupełnienia zabudowy, przyczyny zdecydowania się przez organy gminy na określenie obszarów zabudowy śródmiejskiej w planie ogólnym muszą zostać przedstawione w części tekstowej uzasadnienia do tego planu[384]. W przypadku obszarów zabudowy śródmiejskiej ustawodawca nie dokonał jednak uszczegółowienia sposobów ich wyznaczania. Zatem w tym zakresie organy gminy otrzymały większą swobodę, przejawiającą się między innymi w możliwości ustalenia takiego znaczenia pojęcia zwartości i intensywności zabudowy, która najlepiej będzie pasowała do lokalnych warunków urbanistycznych[385]. Określenie takich obszarów w planie ogólnym przez organy gminy będzie miało duże znaczenie przede wszystkim w związku ze stosowaniem rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[386]. Niektóre ze znajdujących się w nim przepisów przewidują pewne odstępstwa dla zabudowy śródmiejskiej, które dotyczą w szczególności możliwości zmniejszenia wartości takich parametrów jak odległość od innych budynków czy wymagany czas nasłonecznienia pomieszczeń[387]. Również przepisy u.p.z.p. zezwalają na ustalenie w miejscowym planie łagodniejszych wymogów w odniesieniu do zapewnienia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu położonego w obszarze zabudowy śródmiejskiej niż wartość, która wynika z planu ogólnego w stosunku do wyznaczonej strefy planistycznej obejmującej taki teren[388].

Zatem, mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że przyznane gminie władztwo planistyczne stanowi jedno z najsilniejszych kompetencji jakie posiada. Jego realizacja niesie za sobą poważne konsekwencje nie tylko dla całej lokalnej wspólnoty, ale także dla poszczególnych jej członków, głównie za sprawą uchwalanych aktów prawa

[384] Art. 13h ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.
[385] Ł. Mikuła, komentarz do art. 13a u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*., red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, LEX 2024.
[386] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r., t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1225.
[387] § 13 ust. 4, § 40 ust. 3 oraz § 60 ust. 3 powyższego rozporządzenia
[388] Art. 20 ust. 4 pkt 1 u.p.z.p.

miejscowego w postaci planu ogólnego i planów miejscowych, które mają bezpośredni wpływ na sytuację prawną właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w obszarze ich działania. Ponadto w większości skutki stosowania przez organy gminy wspomnianych aktów planistycznych są możliwe do oceny jedynie wraz z upływem czasu. Na podstawie dokonanej analizy zmian, jakie zostały wprowadzone przez ustawodawcę w szeroko rozumianym prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego, można stwierdzić, że następuje poszerzenie zakresu posiadanego przez gminy władztwa planistycznego, czego wyrazem jest chociażby wprowadzenie do katalogu aktów prawa miejscowego nowego instrumentu w postaci planu ogólnego. Przyjęte rozwiązania umożliwiają gminom kształtowanie granic terenów przeznaczonych pod zabudowę dzięki przyznaniu ich organom upoważnienia do wyznaczania w planie ogólnym obszarów uzupełnienia zabudowy, na których będzie dopuszczalne wydawanie decyzji o warunkach zabudowy oraz obszarów zabudowy śródmiejskiej, które charakteryzują się szczególnymi zasadami kształtowania zabudowy.

Ponadto ważnym elementem władztwa planistycznego gminy jest upoważnienie do podziału całego jej obszaru na strefy planistyczne, które będą mogły realizować przypisane przez ustawodawcę funkcje podstawowe oraz funkcje dodatkowe, które będą z kolei samodzielnie wybrane przez organy gminy w zależności od lokalnych potrzeb. Oczywiście władztwo planistyczne gminy w tym zakresie nie jest nieograniczone. Organy gminy są związane wytycznymi zawartymi przede wszystkim w przepisach u.p.z.p. i wydanych do niej rozporządzeniach wykonawczych. Zatem biorąc pod uwagę znajdujące się w tych regulacjach ograniczenia władztwa planistycznego gminy, przy wyznaczaniu stref planistycznych z zabudową w pierwszej kolejności organy gminy mają obowiązek uwzględnić obszary, dla których w obowiązujących miejscowych planach określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej oraz obszary uzupełnienia zabudowy w ramach zabudowy już istniejącej[389]. Ponadto organy gminy dokonując ustalania granic obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym muszą przestrzegać szczegółowych zasad wyznaczania tych obszarów zawartych w rozporządzeniu wykonawczym do u.p.z.p.[390], które jednak zgodnie z § 1 ust. 4 mogą być ograniczane w związku z lokalnymi uwarunkowaniami i prowadzoną przez gminę polityką przestrzenną. Na podobnych warunkach gminy będą miały możliwość powiększenia obszarów uzupełnienia zabudowy, które jednak nie będą mogły przekraczać

[389] Art. 13d u.p.z.p.
[390] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy z 2 maja 2024 r., Dz.U. 2024 r. poz. 729.

maksymalnej powierzchni obliczonej na podstawie wzoru zamieszczonego w § 1 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia. Natomiast wyznaczenie w planie ogólnym pod zabudowę mieszkaniową nowych terenów inwestycyjnych będzie możliwe dopiero wtedy, gdy obszary przeznaczone na ten cel w obowiązujących miejscowych planach oraz luki w dotychczasowej zabudowie nie będą wystarczające w porównaniu z przewidywanym zapotrzebowaniem na nową zabudowę. Z kolei taka ocena przewidywanego zapotrzebowania na nową zabudowę nie będzie mogła zostać dokonana przez organy gminy w dowolny sposób, lecz będzie musiała wynikać z zastosowania specjalnego wzoru zamieszczonego w kolejnym rozporządzeniu wykonawczym[391], chyba że większe zapotrzebowanie będzie uzasadnione szczególnymi potrzebami określonymi w strategicznych dokumentach z zakresu planowania przestrzennego, w tym np. w strategii rozwoju gminy.

Dodatkowo w tym samym rozporządzeniu do każdej ze stref planistycznych, które wyznaczają organy gminy w planie ogólnym, został przypisany profil podstawowy i dodatkowy, określający funkcje terenów położonych w danej strefie. Profil podstawowy strefy jest wiążący dla organów gminy przy dokonywaniu charakterystyki stref w planie ogólnym. Natomiast uzupełnienie profilu podstawowego danej strefy o dodatkowe funkcje z kilku możliwych, wskazanych w rozporządzeniu, zostało pozostawione decyzji gminy. Oczywiście organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego powinny do podstawowego profilu strefy dobierać takie funkcje dodatkowe, które nie będą generowały konfliktów wśród właścicieli nieruchomości położonych na terenach realizujących te funkcje w ramach jednej strefy planistycznej. Zatem dokonanie przez organy gminy podziału całego terytorium na strefy planistyczne, z którymi automatycznie są związane funkcje podstawowe, określone w rozporządzeniu w sprawie projektu planu ogólnego oraz przypisanie do tych stref funkcji dodatkowych z zamkniętej listy zamieszczonej w tym rozporządzeniu, nie jest oparte na ich zupełnej swobodzie. Obowiązkiem organów gminy jest także sporządzenie odpowiedniego uzasadnienia do projektu planu ogólnego, w którym zostaną przedstawione motywy jakimi kierowała się gmina przy wyznaczaniu granic stref planistycznych w taki, a nie inny sposób oraz przyczyny ustalenia określonych gminnych standardów urbanistycznych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na to, że gminy są związane enumeratywnym katalogiem funkcji wymienionych przez w rozporządzeniu przy każdej z trzynastu stref planistycznych. Uzasadnione wątpliwości budzi jednak przypisanie poszczególnym strefom planistycznym

[391] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów z 8 grudnia 2023 r., Dz.U. 2023 r. poz. 2758.

obligatoryjnych funkcji podstawowych i fakultatywnych w ramach dokonania ich charakterystyki w rozporządzeniu, a więc w akcie wykonawczym w stosunku do ustawy. Taki zabieg legislacyjny z pewnością ułatwi prawodawcy zmianę możliwych funkcji profilu wspomnianych stref planistycznych poprzez ich ograniczenie lub poszerzenie, które będą wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu ogólnego. Niestety z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego właścicieli nieruchomości położonych na tych terenach nie będzie to korzystne rozwiązanie. Przypisany do danej strefy profil funkcjonalny w bezpośredni sposób wpływa na możliwość zrealizowania określonych inwestycji na terenie znajdującym się w danej strefie, co w konsekwencji przekłada się na sytuację prawną właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości. Z tego względu warto, aby wspomniana materia dotycząca uszczegółowienia profili funkcjonalnych poszczególnych stref planistycznych stała się przedmiotem regulacji ustawowej[392].

Zgodnie z powyższym, należy stwierdzić, że zastąpienie dotychczasowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego planem ogólnym w znaczący sposób przyczyniło się do zwiększenia władztwa planistycznego gminy. Jest to związane przede wszystkim z wprowadzeniem obligatoryjności sporządzania takiego planu dla całego obszaru gminy oraz nadaniem mu rangi aktu prawa miejscowego. Plan ogólny ma zawierać konkretne wytyczne, które będą wiążące dla organów gminy nie tylko przy opracowywaniu planów miejscowych, ale także przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu[393]. Przyznany gminom nowy instrument prawny ma zgodnie z założeniem ustawodawcy stać się skutecznym narzędziem w walce z postępującym w kraju chaosem przestrzennym spowodowanym rozproszoną zabudową, która powstawała przede wszystkim ze względu na niewystarczający wpływ postanowień zawartych w studium uwarunkowań na wydawane decyzje o warunkach zabudowy. Przyjęte założenia mają zatem przyczynić się do efektywniejszej ochrony ładu przestrzennego oraz do zagwarantowania gminom lepszej ochrony ich samodzielności planistycznej, która nie może jednak być rozumiana jako dowolność podejmowania działań w tym obszarze[394]. Równie ważne jest bowiem równoczesne zapewnienie właścicielom nieruchomości bezpieczeństwa prawnego. Z tego względu coraz częściej w przestrzeni publicznej poddawane są uzasadnionej zresztą krytyce niektóre z rozwiązań wprowadzonych przez ustawodawcę dotyczących elementów

[392] K. Szlachetko, *Plan ogólny – nowe (?) narzędzie legislacji planistycznej [w:] Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 109.
[393] Art. 13a ust. 5 u.p.z.p.
[394] Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, IX kadencja, druk sejmowy nr 3097, s. 14-16.

zawartych w planach ogólnych. W tym zakresie najwięcej kontrowersji jest związanych z tzw. obszarami uzupełnienia zabudowy, które nie będą musiały zostać wyznaczone w planie ogólnym gminy. Dla wielu właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenach, dla których nie wyznaczono obszarów uzupełnienia zabudowy spowoduje, że nie będą oni mogli uzyskać decyzji o warunkach zabudowy, gdyż zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1a położenie terenu na takim obszarze po wejściu w życie planu ogólnego w danej gminie stanie się jednym z niezbędnych warunków umożliwiających wydanie wspomnianych decyzji. Problem pojawi się także wtedy, gdy gminom nie uda się przyjąć do końca czerwca 2026 r. planu ogólnego. Konsekwencją braku możliwości zabudowy na podstawie tych decyzji będzie obniżenie wartości nieruchomości. Niestety ustawodawca nie przewidział za tak duże ograniczenie prawa własności możliwości ubiegania się o uzyskanie odszkodowania. Nie ulega wątpliwości, że właścicielom nieruchomości, położonych na terenach pozbawionych możliwości zabudowy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy ze względu na brak uchwalenia planu ogólnego albo nieznajdujących się na obszarach uzupełnienia zabudowy w przyjętym planie ogólnym, ustawodawca powinien zapewnić możliwość wystąpienia z roszczeniami w sposób analogiczny do tych, wynikających z art. 36 u.p.z.p. Ponadto także sam sposób ustalania obszarów uzupełnienia zabudowy budzi uzasadnione wątpliwości. Określone w u.p.z.p. jak i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu[395] zasady wyznaczania tych obszarów dosyć mocno ograniczają swobodę gminy w kształtowaniu ich powierzchni, szczególnie jeżeli miałaby ona zostać zwiększona. Ponadto, jak podnoszą eksperci, zasady te nie uwzględniają różnic w zabudowie gmin wiejskich i miejskich, co spowoduje, że w niektórych z nich, obszary uzupełnienia zabudowy będą mogły zostać wyznaczone jedynie dla niewielkiego terenu lub nie uda się ich zupełnie wyznaczyć jak np. w odniesieniu do gmin położonych na zachodzie kraju, na których znajdują się wielkoobszarowe gospodarstwa rolne[396]. Ustawodawca przyznał także gminom uprawnienie do wyznaczania w planie ogólnym gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej, które będą wprowadzały kolejne ograniczenia w zabudowie, nawet jeżeli teren będzie objęty obszarem uzupełnienia zabudowy. Zgodnie z art. 13f ust. 5 u.p.z.p. w przypadku ustalenia takich standardów wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla budynku, w ramach którego ma być realizowana funkcja mieszkaniowa będzie możliwe tylko wtedy, gdy każda działka ewidencyjna na terenie inwestycji zapewni dostęp do obiektów infrastruktury społecznej

[395] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy, Dz.U. 2024 poz.729.

[396] T. Tymosiewicz, komentarz do art. 61a u.p.z.p. [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, 2024, LEX.

takich jak szkoła podstawowa i obszar zieleni publicznej czy też innych, które gmina może wyznaczyć jak np. przystanek publicznego transportu zbiorowego, biblioteka, apteka lub posterunek policji. Ze względu na przedstawione powyżej wątpliwości ustawodawca powinien rozważyć czy przyznanie gminie tak szerokiego władztwa w zakresie sporządzania planu ogólnego nie będzie wiązało się ze zbytnią ingerencją w interes prywatny właścicieli nieruchomości i przysługujące im prawo własności. Oczywiście ochrona ładu przestrzennego i potrzeba zapanowania nad pogłębiającym się chaosem przestrzennym związanym z rozproszoną zabudową uzasadnia konieczność zmian w planowaniu i kształtowaniu zabudowy przez gminy, ale z zachowaniem niezbędnej równowagi między interesem publicznym a interesem prywatnym, czego w przypadku wprowadzonych rozwiązań zdecydowanie zabrakło.

Kolejnym instrumentem prawnym, w którym najsilniej przejawia się istota przysługującego gminie władztwa planistycznego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Stanowi on źródło prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie, którego ustalenia zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. wraz z innymi przepisami wpływają na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Przedstawiony przepis, określający funkcję miejscowego planu najlepiej definiuje istotę władztwa planistycznego gminy, która została wyposażona w możliwość ingerencji w prawo własności. To właśnie w miejscowym planie następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu[397]. Ponadto z określonych przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. obligatoryjnych elementów treści miejscowego planu wynika, że każda z wymienionych w tym przepisie materii, zawiera w sobie określone ograniczenia w zakresie sposobu wykonywania prawa własności. Wspomniane obowiązkowe elementy organy gminy wprowadzają do treści miejscowego planu w formie konkretnych nakazów lub zakazów, stanowiących źródło ograniczeń w zakresie sposobu korzystania z prawa własności, poprzez ustalenie szczegółowych wytycznych w zakresie możliwości kształtowania zabudowy, a nawet przez ustanowienie zupełnego zakazu zabudowy określonej nieruchomości[398]. Ważne jednak, aby zawarte w treści miejscowego planu zakazy mieściły się w granicach przyznanego gminie władztwa planistycznego i uwzględniały zasady ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego

[397] Art. 4 ust. 1 u.p.z.p.
[398] J. Smarż, T. Dobrowolski, *Dopuszczalność ograniczania prawa własności w formie aktu prawa miejscowego* [w:] *Legislacja planistyczna*, T. Bąkowski (red.), Gdańsk 2024, s. 175-176.

rozwoju[399]. Przykładowo ustalenia miejscowego planu określające warunki i minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych spowodują, że właściciel nie będzie mógł dokonać podziału i sprzedać części swojej nieruchomości, jeżeli nie odbędzie się on zgodnie z zasadami określonymi w planie[400]. Przepisy miejscowego planu stanowią bezpośrednią podstawę wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę bez konieczności uzyskania wcześniej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Za pomocą miejscowego planu organy gminy mają możliwość dokonywania ingerencji w uprawnienia przysługujące nie tylko właścicielom nieruchomości czy użytkownikom wieczystym, ale także dzierżawcom, najemcom i pozostałym użytkownikom. Najdalej idącym skutkiem uchwalenia miejscowego planu może być nawet pozbawienie właściciela prawa do przysługującej mu nieruchomości w wyniku wywłaszczenia dokonanego na mocy przyjętych w treści planu ustaleń przeznaczających teren, na którym położona jest nieruchomość na określony cel publiczny. Zatem, mając na uwadze powyższe rozważania, należy przyjąć, że to właśnie w sporządzaniu i uchwalaniu miejscowego planu gmina ma możliwość najpełniejszego realizowania przyznanego jej władztwa planistycznego.

Przejawem samodzielności planistycznej gminy jest przyjęta przez ustawodawcę zasada fakultatywności uchwalania miejscowych planów, która wynika przede wszystkim z art. 14 ust. 7 u.p.z.p., zgodnie z którym miejscowy plan sporządza się obowiązkowo tylko wtedy, gdy wymagają tego przepisy szczególne. W aktualnym stanie prawnym jest zaledwie kilka przypadków wymagających obowiązkowego uchwalenia miejscowego planu i wynikają one nie tylko z przepisów zawartych w ustawach szczególnych, ale także z samej u.p.z.p. Warto jednak byłoby, aby dla uporządkowania tak ważnej materii ustawodawca dokonał zebrania w jednym przepisie u.p.z.p. wszystkich przypadków obligujących organy gminy do sporządzenia miejscowego planu.

Jednym z przykładów wymogu obligatoryjnego sporządzenia miejscowego planu jest przepis z art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami[401]. Gmina posiada upoważnienie do dokonania scalenia i podziału tylko tych nieruchomości, które są położone na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach na realizację celów innych niż rolne i

[399] Wyrok NSA z 15.09.2021 r., II OSK 1709/21, LEX nr 3241077.
[400] T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*., I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2012, LEX.
[401] t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145, zwana dalej jako u.g.n.

leśne[402]. Najważniejszym organem w tym procesie jest rada gminy, która najpierw podejmuje uchwałę o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, zawierającą określenie zewnętrznych granic gruntów objętych tą procedurą, a później uchwałę o scaleniu i podziale[403]. Zgodnie ze wspomnianym art. 102 ust. 2 u.g.n. przeprowadzenie takiego scalenia i podziału nieruchomości jest możliwe tylko wtedy, gdy znajdują się one na obszarach objętych miejscowym planem. To właśnie postanowienia miejscowego planu mają określać szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości. Z wymienionych przez ustawodawcę elementów treści miejscowego planu wynika, że określenie w nim szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jest traktowane jako jedno z jego obligatoryjnych ustaleń[404]. Obowiązek zamieszczenia w treści miejscowego planu tych zasad jest związany z tym, że scalenie i podział nieruchomości mogą zostać przeprowadzone nie tylko wtedy, gdy w miejscowym planie zostały wyznaczone obszary wymagające dokonania takich czynności, ale również wtedy, gdy pomimo braku wyznaczenia tych obszarów ze stosownym wnioskiem wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczyści nieruchomości.

Zatem gmina jest uprawniona do dokonania scalenia i podziału nieruchomości z urzędu[405], jeżeli w miejscowym planie zostały wyznaczone granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów[406] albo na wniosek złożony przez właścicieli i użytkowników wieczystych, którzy posiadają ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem[407]. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że bez uchwalonego miejscowego planu nie będzie możliwe przeprowadzenie postępowania w sprawie scalenia i podziału nieruchomości. Wynika to z tego, że obligatoryjnym elementem treści miejscowego planu jest określenie szczegółowych zasad i warunków scalania oraz podziału nieruchomości objętych planem, bez których nie jest możliwie dokonanie wspomnianych czynności ani z urzędu ani na wniosek uprawnionych podmiotów. Natomiast w zależności od dodatkowych, fakultatywnych ustaleń planu, które w omawianym przypadku będą dotyczyły wyznaczenia w treści miejscowego planu granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów, będzie możliwe uruchomienie postępowania scaleniowo-podziałowego przez gminę z urzędu. Zatem z przedstawionych powyżej przepisów wynika, że podstawowym

[402] Art. 102 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 101 ust. 1 u.g.n.
[403] Art. 102 ust. 3 u.g.n.
[404] Art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.
[405] Art. 22 u.p.z.p.
[406] Art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.
[407] Art. 102 ust. 2 u.g.n.

warunkiem przeprowadzenia postępowania scaleniowo-podziałowego nieruchomości jest sporządzony i uchwalony miejscowy plan, którego obligatoryjnym elementem są określone szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości nim objętych.

Kolejnym przykładem nałożonego na organy gminy obowiązku sporządzenia miejscowego planu jest przepis z art. 16 ust. 6 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[408]. Rada gminy podejmując stosowną uchwałę może utworzyć park kulturowy po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Celem utworzenia takiego parku jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej[409]. Wspomniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego i zawiera elementy obligatoryjne określone w art. 16 ust. 2 u.o.z.o.z., do których należy określenie nazwy parku kulturowego, wyznaczenie jego granic oraz ewentualne wprowadzenie zakazów i ograniczeń zgodnie z ich zakresem zawartym w art. 17 tej ustawy. Takie zakazy i ograniczenia wprowadzane na terenie parku kulturowego mogą dotyczyć np. prowadzenia działalności przemysłowej, rolniczej, handlowej, usługowej czy też wykonywania robót budowlanych. Celem ustanowienia tych zakazów i ograniczeń jest zapewnienie ochrony ładu kulturowego na danym obszarze, który jest elementem składającym się na szeroko rozumiany ład przestrzenny. Ze względu na to, że zachowanie ładu przestrzennego leży w interesie publicznym, dla którego ochrony są wprowadzane wspomniane zakazy i ograniczenia, obowiązujące na obszarze parku kulturowego, to siłą rzeczy nieunikniony staje konflikt tego interesu z interesem indywidualnym. Zatem ze względu na związane z potrzebą ochrony ładu kulturowego, znajdujące się w treści uchwały o utworzeniu parku kulturowego ograniczenia uprawnień właścicieli nieruchomości muszą być proporcjonalne do celu, jaki maja realizować[410]. Mając na uwadze powyższe, kwestią dyskusyjną pozostaje to, dlaczego ustawodawca wprowadził obowiązek uchwalania miejscowych planów dla obszarów objętych utworzonym parkiem kulturowym. Przecież z uwagi na wspomniane już zakazy i ograniczenia, które mogą zostać zawarte w uchwale o utworzeniu parku kulturowego, stanowiącej tak jak miejscowy plan akt prawa miejscowego, w sposób analogiczny kształtuje ona sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Ustawodawca *de lege ferenda* rezygnując z obowiązku sporządzania miejscowego planu dla

[408] t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292, zwana dalej jako u.o.z.o.z.
[409] Art. 16 ust. 1 u.o.z.o.z.
[410] M. Woźniak, *Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, red. M. J. Nowak, Warszawa 2020, s. 34-15.

takich obszarów powinien jednak rozszerzyć katalog zakazów, ograniczeń i wytycznych możliwych do wprowadzenia poprzez uchwałę o utworzeniu parku kulturowego na poziomie u.o.z.o.z. w celu zapewnienia lepszej ochrony ładu przestrzennego na takim terenie[411].

Obowiązek sporządzenia miejscowego planu został nałożony także na gminę, której obszarowi lub jego części został nadany status uzdrowiska zgodnie z przepisami ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych[412]. Zgodnie z art. 38b tej ustawy gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia uzyska potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze ma obowiązek sporządzić i uchwalić miejscowy plan dla strefy „A" ochrony uzdrowiskowej w terminie do 2 lat od dnia otrzymania takiej decyzji. Strefa ta stanowi jedną z trzech rodzajów stref ochrony uzdrowiskowej obok strefy „B" i „C" i obejmuje obszar na którym są już zlokalizowane albo planowane zakłady leczenia uzdrowiskowego i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, a także inne obiekty służące lecznictwu uzdrowiskowemu lub obsłudze pacjenta czy też turysty nawet jeżeli nie są związane bezpośrednio z lecznictwem uzdrowiskowym, do których można zaliczyć pensjonaty, restauracje czy kawiarnie. Ponadto w takiej strefie procentowy udział terenów zieleni nie może wynosić mniej niż 65%[413]. Właśnie ze względu na ściśle prozdrowotny charakter tej strefy ustawodawca wprowadził szereg zakazów związanych z możliwością jej zagospodarowania. Zgodnie z art. 38a omawianej ustawy w strefie „A" zabrania się budowy m.in. zakładów przemysłowych, stacji paliw, obiektów handlowych o powierzchni powyżej 400 m² oraz innych obiektów budowlanych, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko. Ponadto w tej strefie zabrania się działalności polegającej np. na prowadzeniu targowisk z wyjątkiem sprzedaży pamiątek i produktów regionalnych, pozyskiwaniu surowców poza surowcami leczniczymi, prowadzeniu działalności rolniczej czy też wyrębie drzew leśnych i parkowych. Zatem pomimo tego, że zawarte w omawianej ustawie ograniczenia i zakazy wydają się być wystarczające w zapewnieniu ochrony ładu przestrzennego na obszarze uzdrowiskowym, to ustawodawca zdecydował o dodatkowym obowiązku dla organów gminy w postaci miejscowego planu, który w całościowy sposób powinien zapewnić jak najlepszy sposób zagospodarowania tej przestrzeni w najważniejszej strefie „A".

[411] A. Kawęcka, P. Hilla, *Obligatoryjność sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 139.
[412] Ustawa z 28 lipca 2005 r., t.j. Dz.U. 2024 r. poz. 1420.
[413] Art. 38 pkt 1 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych

Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 7 maja 1995 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady[414] obowiązkiem gminy jest sporządzenie miejscowego planu dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej. Miejscowe plany przygotowywane dla tych obszarów wymagają uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Zgodnie z omawianą ustawą Pomnikami Zagłady są tereny, na których znajdują się: Pomnik Męczeństwa w Oświęcimiu, Pomnik Męczeństwa na Majdanku, Muzeum „Stutthof" w Sztutowie, Muzeum Gross-Rosen w Rogoźnicy, Mauzoleum Walki i Męczeństwa w Treblińce, Muzeum Martyrologiczne-Obóz w Chełmnie nad Nerem, Muzeum Byłego Obozu Zagłady w Sobiborze, były Obóz Zagłady w Bełżcu[415]. Ochrona tych miejsc leży w interesie publicznym i stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej, które polega na tworzeniu ich stref ochronnych oraz wprowadzaniu na tych obszarach szczególnych zasad m.in. prowadzenia działalności gospodarczej, budowy obiektów budowlanych oraz wywłaszczania nieruchomości[416]. Wspomniana strefa ochronna ustanawiana wokół Pomnika Zagłady jest pasem gruntu o szerokości nie większej niż 100 m od granic takiego Pomnika[417]. Obligatoryjność sporządzania miejscowego planu dla tych miejsc jest związana z koniecznością zapewnienia im należytej ochrony szczególnie przed możliwością ich niewłaściwego zagospodarowania oraz terenów do nich przyległych co jest istotne także w kontekście możliwości wprowadzenia zakazu wznoszenia zabudowy, która utrudniałaby prowadzenie ewentualnych badań archeologicznych na tych obszarach[418].

Gmina ma również obowiązek sporządzenia miejscowego planu dla nieruchomości przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej[419]. Są to w przeważającej mierze obszary mocno zdegradowane, na których występują lub mogą występować niebezpieczne materiały wybuchowe, tereny lotnisk i poligonów z licznymi samowolami budowlanymi. Z tego względu zgodnie z art. 18 ustawy o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej, właściwi ministrowie we współdziałaniu z wojewodami i jednostkami samorządu terytorialnego mają obowiązek zbadania tych nieruchomości pod kątem zagrożenia ekologicznego, pożarowego i sanitarno-epidemiologicznego. Następnie wojewoda powinien określić zakres koniecznych do wykonania robót zabezpieczających i prac rekultywacyjnych dostosowanych do sposobu

[414] t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 2120
[415] Art. 2 ustawy o ochronie byłych hitlerowskich obozów zagłady
[416] Art. 1 ustawy o ochronie byłych hitlerowskich obozów zagłady
[417] Art. 3 ustawy o ochronie byłych hitlerowskich obozów zagłady
[418] A. Kawęcka, P. Hilla, *Obligatoryjność sporządzenia miejscowego planu……..,* s. 140.
[419] Art. 5 ust. 1 ustawy z 10.06.1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1180.

zagospodarowania nieruchomości. Po ustaleniu sposobu zagospodarowania wojewoda przekazuje takie grunty wraz z zabudowaniami uprawnionym organom, jednostkom i instytucjom. Przykładowo na mocy omawianej ustawy wojewoda oddaje w zarząd na wniosek Ministra Obrony Narodowej nieruchomości o szczególnym znaczeniu dla obronności państwa jednostkom organizacyjnym podległym temu Ministrowi. Z kolei w drodze darowizny wojewoda dokonuje zbycia pozostałych nieruchomości na rzecz w pierwszej kolejności gminy, następnie powiatu, a końcu województwa. Natomiast lasy i grunty, które zostały przeznaczone do zalesienia w miejscowych planach są przekazywane przez wojewodę w zarząd Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu „Lasy Państwowe", a nieruchomości przeznaczone w planach na cele rolnicze trafiają do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa[420].

Kolejny obowiązek sporządzania miejscowego planu wynika z art. 3 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych[421], zgodnie z którym cmentarze mogą być zakładane i poszerzane jedynie na tych nieruchomościach, dla których w miejscowych planach zostało ustalone takie przeznaczenie. Zatem gmina, która chce założyć cmentarz komunalny w musi najpierw uchwalić miejscowy plan, który powinien przynajmniej obejmować obszar przeznaczony na lokalizację cmentarza wraz z tzw. strefą ochronną. Zgodnie z art. 15 ust. 2b u.p.z.p. miejscowy plan przewidujący lokalizację nowego lub rozszerzenie istniejącego cmentarza sporządza się co najmniej dla obszaru obejmującego teren cmentarza oraz strefę ochronną znajdującą się w jego sąsiedztwie, dla której będą obowiązywały ograniczenia w zabudowie oraz zagospodarowaniu czy też użytkowaniu. Oczywiście gmina nie ma nieograniczonej swobody w wyborze terenu pod lokalizację cmentarza. Z rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 25.08.1959 r. wynikają szczegółowe wytyczne, które gmina musi wziąć pod uwagę przy ustalaniu lokalizacji terenu służącemu takiemu przeznaczeniu[422]. Z zamieszczonych w tym akcie wykonawczym przepisów wynika, że odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, zakładów wytwarzających artykuły żywnościowe, studzien, źródeł i strumieni powinna wynosić min. 150 m, chyba że teren położony w granicach od 50 m do 150m od cmentarza posiada sieć wodociągową, a wszystkie budynki są do tej sieci podłączone, co umożliwia zmniejszenie wspomnianej odległości cmentarza od wymienionych obiektów do 50 m. Ponadto gmina ma

[420] Art. 2 i art. 3 ustawy o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej
[421] t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 576
[422] Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r., w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie pod cmentarze, Dz.U. z 1959 r., nr 52 poz. 315

możliwość wyznaczenia tylko takiego terenu pod lokalizację cmentarza wraz ze strefą ochronną, który w planie ogólnym gminy znajduje się w osobnej strefie dopuszczającej dla położonych na niej nieruchomości taką funkcję. Z tego względu założenie cmentarza wymaga w pierwszej kolejności wyznaczenia w planie ogólnym gminy odpowiedniej strefy, następnie ustalenia przeznaczenia w miejscowym planie konkretnych terenów w ramach tej strefy pod lokalizację cmentarza, a następnie podjęcia stosowej uchwały o jego założeniu przez radę gminy[423].

Gmina ma także obowiązek sporządzenia miejscowego planu dla nieruchomości zajętych pod byłe lotniska wojskowe, które zostały jej przekazane zgodnie z art. 95 i 96 ustawy z 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego[424]. Dla takich terenów gmina sporządza miejscowy plan z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych. Do takich nieruchomości przekazanych gminie od Skarbu Państwa należą te, które stanowiły lotniska wojskowe lub ich części i są trwale niewykorzystywane do realizacji zadań przez jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej lecz powinny zachować swój lotniczy charakter. Właściwy wojewoda zgodnie z art. 95 ust. 1 omawianej ustawy w drodze darowizny przekazuje takie nieruchomości między innymi gminie na jej wniosek złożony do ministra właściwego do spraw transportu w celu założenia albo rozbudowy gminnego lotniska cywilnego użytku publicznego. Lotniskiem użytku publicznego zgodnie z art. 54 ustawy z 2 lipca 2002 r. Prawo lotnicze[425] jest takie lotnisko, które jest otwarte dla wszystkich statków powietrznych w terminach i godzinach ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem i podanych do publicznej wiadomości.

Gmina ma również obowiązek sporządzenia miejscowego planu w przypadku potrzeby dokonania zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli taka zmiana wymaga wcześniejszej zgody właściwego organu zgodnie z art. 7 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[426]. Wspomniany przepis nie ma jednak zastosowania w stosunku do terenów, dla których nie sporządza się miejscowego planu. Uchwalenie miejscowego planu w celu przeprowadzenia wspomnianej zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych musi zostać poprzedzone uzyskaniem stosownej zgody. W przypadku gruntów będących użytkami rolnymi klas I-III taka zgoda jest wyrażana przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, chyba że zgodnie z art. 7 ust. 2a omawianej

[423] Tak też w wyroku NSA z 11 października 2012 r., II OSK 1390/11, LEX nr 1151860.
[424] Art. 98 ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego z 10 lipca 2015 r., t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 98
[425] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1431.
[426] t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 82.

ustawy zmiana przeznaczenia miałaby dotyczyć tych gruntów rolnych, które chociaż należą do wymienionej kategorii klas bonitacyjnych, to położone są na obszarach uzupełnienia zabudowy, które mogą zostać określone w planie ogólnym gminy. Natomiast ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych wiąże się z koniecznością uzyskania zgody ministra właściwego do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby w przypadku gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, a jeśli chodzi o pozostałe grunty leśne zgoda jest wyrażana przez marszałka województwa po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Przedstawionych przepisów nie stosuje się jednak w przypadkach okresowego wyłączenia gruntów z produkcji na czas nie dłuższy niż 10 lat w zakresie określonym w art. 8 omawianej ustawy. Ponadto przepisy rozdziału 2 zgodnie z art. 10a tej ustawy nie będą miały zastosowania w przypadku gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. Wspomniane wyłączenia obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne z art. 7 ust. 2a oraz art. 10a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z którą jest związany obowiązek sporządzenia miejscowego planu, zgodnie z intencją ustawodawcy mają ułatwić rozwój budownictwa, w szczególności tego mieszkaniowego[427].

Kolejne przypadki obowiązku sporządzania miejscowego planu wynikają bezpośrednio z przepisów u.p.z.p. Na podstawie art. 14 ust. 6a pkt 1 u.p.z.p. lokalizacja obiektów handlu wielkopowierzchniowego, czyli takich, w których powierzchnia sprzedaży wynosi powyżej 2000 m² jest możliwa jedynie na podstawie miejscowego planu. Ponadto w takim przypadku miejscowy plan musi zostać sporządzony dla terenu położonego na obszarze obejmującym przynajmniej obszar, na którym powinny nastąpić zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej na skutek powstania takiego obiektu[428]. Zatem sporządzając miejscowy plan w takiej sytuacji gmina ma obowiązek uwzględnić nie tylko teren, na którym będzie znajdowała się sama bryła obiektu handlu wielkopowierzchniowego, ale także obszar planowanego parkingu oraz pozostałe grunty służące do obsługi transportowej obiektu z uwzględnieniem komunikacji pieszej, rowerowej i miejskiej. Również lokalizacja niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii w przypadkach określonych w art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p. może nastąpić jedynie na podstawie miejscowego planu. Zgodnie z tym przepisem obligatoryjność sporządzania miejscowego planu dotyczy wspomnianych instalacji OZE, które mają działać na użytkach rolnych klasy I-III i gruntach leśnych lub na użytkach

[427] A. Kawęcka, P. Hilla, *Obligatoryjność sporządzenia miejscowego planu*……, s. 142.
[428] Art. 15 ust. 2a u.p.z.p.

rolnych klasy IV, przy czym ich moc ma być większa niż 150 kW lub będą one wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej bądź w ostatnim przypadku, jeżeli ich zainstalowana moc elektryczna będzie większa niż 1000 kW i będą znajdowały się na innych gruntach niż powyżej wskazane. W tych przypadkach obligatoryjność sporządzania miejscowego planu jest przede wszystkim uzasadniona potrzebą ochrony ładu przestrzennego także ze względu na możliwość powstawania takich instalacji na użytkach rolnych o wysokiej klasie bonitacyjnej i zapobiegania ewentualnym konfliktom społecznym. W literaturze przedmiotu podnosi się jednak, że wprowadzony w powyższych sytuacjach obowiązek sporządzania miejscowego planu wiąże się z dużym ryzykiem zahamowania rozwoju OZE w naszym kraju szczególnie z uwagi na długi czas trwania procedury planistycznej. Niekorzystna struktura energetyczna, w której OZE w dalszym ciągu stanowią zbyt mały udział, dbałość o klimat, a także wytyczne UE w zakresie budowy niskoemisyjnego systemu energetycznego są z pewnością czynnikami, które powinny przyczyniać się do powstawania instalacji OZE na szerszą skalę. Z tego względu warto byłoby, aby ustawodawca wprowadził obowiązek sporządzania miejscowych planów w odniesieniu do lokalizowania takich instalacji o określonych parametrach wysokościowych lub powierzchniowych zamiast ustalania jedynie wytycznych odnoście ich mocy. Jednocześnie ustawodawca zrezygnował z obowiązku sporządzenia miejscowego planu dla obszarów, na których miałby powstać obiekty energetyki jądrowej. Na podstawie art. 9 ustawy z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących[429] ostateczna decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej co prawda wiąże właściwe organy gminy podczas sporządzania planu ogólnego oraz miejscowych planów, jednak nie są one zobowiązane do uchwalenia miejscowego planu w takim przypadku. Z pewnością brak konieczności opracowania miejscowego planu dla takich obiektów należy ocenić negatywnie przede wszystkim z uwagi na ogromną wagę i znaczenie takiej inwestycji także w kontekście obaw mieszkańców posiadających nieruchomości w jej sąsiedztwie, ich bezpieczeństwa, jak również ze względu na ewentualne zagrożenia dla środowiska związane z funkcjonowaniem takich obiektów[430].

Konsekwencją braku dopełnienia ustawowego obowiązku sporządzenia miejscowego planu pomimo zaistnienia przesłanek obligujących organy gminy jest konieczność

[429] t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1410
[430] A. Kawęcka, P. Hilla, Obligatoryjność sporządzenia miejscowego planu……., s. 150.

zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy uruchomionego na wniosek zainteresowanego podmiotu aż do czasu uchwalenia miejscowego planu[431]. W przedstawionym przepisie z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca nie wyznaczył jednak organom gminy maksymalnego terminu na wywiązanie się z nałożonego obowiązku, a więc tym samym przedmiotowe postępowanie pozostaje zawieszone tak długo, aż gmina nie przyjmie miejscowego planu dla obszaru w stosunku do którego powinna taki plan sporządzić. Zarówno w doktrynie prawniczej, jak też w orzecznictwie wielokrotnie podnosi się, że taka konstrukcja wspomnianego przepisu wiąże się z ogromnym ograniczeniem prawa własności nieruchomości. Brak uchwalonego miejscowego planu, który będzie dopuszczał możliwość zagospodarowania nieruchomości w określony sposób uniemożliwi właścicielom realizowanie zamierzonych celów budowlanych, jeżeli ich nieruchomości są położone na obszarze obligatoryjnego sporządzenia planu. Do momentu wejścia w życie miejscowego planu każdy właściciel nieruchomości będzie mógł złożyć wniosek o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy, jednak właściwy organ będzie musiał takie postępowanie zawiesić zgodnie z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. W przeciwnym razie wydanie wspomnianej decyzji stanowiłoby rażące naruszenie prawa, które stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zawieszone postępowanie powinno zostać podjęte dopiero po uchwaleniu miejscowego planu i umorzone z uwagi na jego dalszą bezprzedmiotowość, gdyż z chwilą wejścia w życie miejscowego planu uprawniony podmiot będzie mógł wystąpić o wydanie pozwolenia na budowę bezpośrednio na podstawie postanowień planu. Niestety jednostka nie posiada skutecznych instrumentów prawnych, za pomocą których mogłaby wymóc na organach gminy realizację ich ustawowego obowiązku. Trudno bowiem uznać za bezczynność legislacyjną sytuację, w której zobowiązany organ nie wydał aktu normatywnego, gdy ustawodawca nie wyznaczył mu konkretnego terminu, w którym taki akt miałby zostać przyjęty[432]. Jednak nawet w takim przypadku, w którym ustawodawca w sposób nie budzący wątpliwości wyznaczył organom gminy maksymalny termin na sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu, jednostka ma utrudnioną drogę do wyegzekwowania od organów gminy wywiązania się z ich obowiązku w tym zakresie. Sądy administracyjne już kilkukrotnie zwracały uwagę na ten problem w odniesieniu do obowiązku sporządzenia miejscowego planu dla strefy „A" ochrony uzdrowiskowej przez gminę, która na podstawie decyzji właściwego ministra uzyskała potwierdzenie możliwości prowadzenia

[431] Art. 62 ust. 2 u.p.z.p.
[432] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, *Rola organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego w procesie stanowienia prawa na szczeblu lokalnym*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2012, s. 403.

lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze[433]. Organy takiej gminy mają zgodnie z obowiązującym prawem 2 lata od dnia otrzymania wspomnianej decyzji na uchwalenie miejscowego planu dla strefy „A". Niestety nie są odosobnione przypadki, w których zobowiązanym do tego gminom przez wiele lat nie udało się uchwalić miejscowego planu dla tych obszarów. Z punktu widzenia właścicieli nieruchomości znajdujących się we wspomnianej strefie, objętej obowiązkiem planistycznym jest to sytuacja bardzo niekorzystna. Wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w celu wybudowania domu czy też dokonania remontu i nadbudowy zabytkowego domu mieszkalnego, który ze względu na zły stan techniczny wymaga przeprowadzenia natychmiastowych i gruntownych prac remontowych, będzie wiązało się z koniecznością zawieszenia postępowania przez organy gminy zresztą zgodnie z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. Takie sytuacje, które pozbawiają na wiele lat mieszkańców terenów objętych obowiązkiem sporządzenia miejscowego planu możliwości inwestowania na należących do nich nieruchomościach ze względu na brak wywiązania się przez organy gminy z obowiązku uchwalenia miejscowego planu, w ocenie sądów administracyjnych stanowią naruszenie przez gminę konstytucyjnych zasad praworządności z art. 2 i art. 7, zasady demokratycznego państwa prawa, obowiązku przestrzegania prawa z art. 83 oraz chronionego prawa własności w art. 21 i art. 64. Zdaniem NSA wspomniane zasady konstytucyjne w praworządnym państwie nie pozwalają na taką wykładnię przepisu z art. 62 ust. 2 u.p.z.p., że zawieszenie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy jest możliwe bezterminowo na długie lata[434]. NSA rozpatrując bezczynność organów gminy w zakresie braku uchwalenia miejscowego planu przez gminę uzdrowiskową w ciągu wyznaczonych przez ustawodawcę 2 lat stwierdził, że niewątpliwie jest to naruszenie art. 38b u.l.u.o.g,, ale pozostaje ono bez wpływu na zwieszenie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, gdyż nie uprawnia ono do wszczęcia zawieszonego postępowania[435].

Ustawodawca wprowadzając w nielicznych przypadkach obowiązek sporządzania miejscowego planu, jako wyjątek od zasady fakultatywności ich sporządzania, kierował się potrzebą ochrony takich wartości jak środowisko, bezpieczeństwo, zdrowie publiczne czy też dziedzictwo narodowe. Także w przypadku terenów uzdrowiskowych intencją ustawodawcy było zapewnienie jak najlepszej ochrony ich walorów, która jest możliwe jedynie za pomocą

[433] Art. 38b ustawy z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych
[434] Wyrok z 1 lutego 2012 r., II OSK 2160/10, LEX nr 1123119.
[435] Wyrok NSA z 7 lipca 2010 r., II OSK 1073/09, LEX nr 597125.

miejscowego planu. Zatem we wspomnianych sytuacjach miejscowy plan ma stanowić skuteczny instrument ochrony środowiska czy też zabytków wyznaczający granice ingerencji w przysługujące właścicielom prawa rzeczowe[436]. Skutki dla właścicieli nieruchomości, wynikające z konieczności objęcia ze względu na interes publiczny obowiązkiem sporządzenia miejscowego planu określonych terenów, mają ścisły związek z ograniczeniem prawa własności i mieszczą się w konstytucyjnych uprawnieniach do stanowienia prawa, a więc są rezultatem celowego i zamierzonego działania ustawodawcy, przy czym działania te nie mogą naruszać istoty prawa własności. Zatem jedynie uchwalenie miejscowego planu umożliwia podjęcie zawieszonego postępowania, a następnie umorzenie go ze względu na jego bezprzedmiotowość. Nawet uchybienie wyznaczonemu w przypadku gminy uzdrowiskowej 2-letniemu terminowi nie zwalnia gminy z obowiązku uchwalenia miejscowego planu[437].

Przedstawiony powyżej problem był także przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w jednym ze swoich wyroków dokonał oceny zgodności art. 62 ust. 2 u.p.z.p. z art. 2 i 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu do tego wyroku Trybunał zawarł postulat konieczności dokonania zmiany przez ustawodawcę aktualnie obowiązujących przepisów poprzez zamieszczenie w art. 62 ust. 2 u.p.z.p. terminu uchwalenia obowiązkowych miejscowych planów przez gminy (nawet jeżeli termin taki jest wyznaczony w odrębnej ustawie jak w przypadku gmin uzdrowiskowych, to bardzo często organy gminy nie realizują swojego obowiązku w wyznaczonym czasie, traktując go jedynie jako termin instrukcyjny), określenie sankcji za jego przekroczenie (np. w postaci dopuszczenia możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy na zasadach ogólnych w sytuacji braku uchwalenia w terminie miejscowego planu) oraz dopuszczenie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności organów gminy odpowiedzialnych za wydanie tego aktu prawa miejscowego[438]. Zatem pomimo negatywnych skutków dla właścicieli nieruchomości, jakie wiążą się z brakiem wywiązania się organów gminy z obowiązku uchwalenia miejscowego planu, sądy administracyjne nie posiadają instrumentów prawnych, które wpłynęłyby na poprawę sytuacji prawnej jednostek. Jedynie ustawodawca posiada możliwość

[436] A. Kawęcka, P. Hilla, *Obligatoryjność sporządzenia miejscowego planu……*, s. 148.
[437] Wyrok NSA z 3 lipca 2012 r., II OSK 641/11, LEX nr 1219256.
[438] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2005 r., K 22/04, OTK-A 2005/3/27, LEX nr 149940.

zmiany aktualnie obowiązujących przepisów oraz prawodawca lokalny jakim jest właściwa rada gminy, która może i powinna uchwalić w takiej sytuacji miejscowy plan[439].

Zdecydowana większość dotychczasowych rozważań sądów administracyjnych nad przypadkami dotyczącymi niewywiązania się organów gminy z obowiązku sporządzenia miejscowego planu była związana z wnoszonymi przez jednostki skargami na postanowienie w przedmiocie odmowy podjęcia zawieszonego postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy, które z uwagi na treść art. 62 ust. 2 u.p.z.p. sądy zmuszone były oddalić. Jednak zdarzyły się także wyroki bezpośrednio dotyczące rozpatrzenia wniesionej przez jednostkę skargi na bezczynność rady gminy polegającą na braku uchwalenia miejscowego planu dla obszaru objętego obowiązkiem jego sporządzenia. Rozpatrując problem dopuszczalności sądowej ochrony interesu indywidualnego przed bezczynnością legislacyjną organów gminy WSA w Krakowie w wyroku z 5 marca 2010 r. stwierdził, że nieuchwalenie miejscowego planu przez radę gminy w sytuacji, w której była ona do tego obowiązana, skutkuje barkiem możliwości zagospodarowania i zabudowy nieruchomości, co stanowi z kolei naruszenie interesu prawnego jednostki wynikającego z posiadanego przez nią prawa własności. Zatem w ocenie WSA w Krakowie w takiej sytuacji jednostka posiada legitymację skargową w oparciu o przepis art. 101 u.s.g., do którego odsyła art. 101a ust. 1 u.s.g[440]. Na podstawie tych przepisów każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone poprzez niewykonanie przez organ gminy czynności nakazanych prawem może wnieść skargę do sądu administracyjnego. W przypadku miejscowych planów, których sporządzanie jest co do zasady fakultatywne, istnieją przepisy rangi ustawowej zobowiązujące organy gminy do uchwalenia miejscowego planu, jednak poza jednym przypadkiem, nie zawierają one terminu na wywiązanie się z tego obowiązku. We wspomnianym już wyroku WSA w Krakowie przyjął, że 2-letni termin wyznaczony przez ustawodawcę na sporządzenie miejscowego planu od dania uzyskania przez gminę statusu uzdrowiska jest terminem zawitym ze względu na kategoryczne sformułowanie zawierającego go przepisu oraz cel, któremu ma on służyć. Ponadto podmiot skarżący musi wykazać istnienie interesu prawnego w uchwaleniu miejscowego planu oraz jego naruszenie, polegające na tym, że nieuchwalenie planu, gdy jest ono obowiązkowe, spowoduje ograniczenie jego prawa własności nieruchomości, położonej na obszarze objętym tym obowiązkiem. Dodatkowo zdaniem sądu właściciel nieruchomości ma uprawnienie

[439] Wyrok NSA z 22 marca 2011 r., II OSK 44/10, LEX nr 992578 oraz wyrok WSA w Warszawie z 18 czerwca 2008 r., IV SA/Wa 620/08, LEX nr 566701.
[440] Wyrok WSA w Krakowie z 5 marca 2010 r., II SAB/Kr 9/10, LEX nr 1327346.

wynikające z prawa materialnego do ubiegania się o uzyskanie pozwolenia na budowę czy też uprawnienie ubiegania się o wydanie decyzji w sprawie warunków zabudowy. Zatem sytuacja, w której nie ma miejscowego planu i nie może być wydana decyzja o warunkach zabudowy, skutkuje niemożnością zrealizowania powyższych uprawnień, będących pochodnymi przysługującego jednostce prawa własności. Chociaż w analizowanym wyroku WSA uwzględnił skargę na bezczynność rady miasta i nakazał wojewodzie sporządzenie i przyjęcie miejscowego planu dla wymaganego obszaru gminy uzdrowiskowej, to trudno jednak zgodzić się z takim rozwiązaniem rozważanego problemu[441].

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym takie stanowisko sądów również należy do rzadkości. Sądy te nie mają bowiem skutecznych instrumentów prawnych, za pomocą których mogłyby nałożyć sankcję na radę gminy dopuszczającą się bezczynności legislacyjnej. Zastosowanie normy z art. 101a ust. 2 u.s.g., na podstawie której sąd administracyjny mógłby nakazać organowi nadzoru, a więc w tym przypadku wojewodzie wydanie miejscowego planu na koszt gminy, jest wysoce wątpliwe przede wszystkim ze względu na niektóre aspekty natury systemowej. Po pierwsze, z uwagi na wynikającą z zasady decentralizacji samodzielność samorządu terytorialnego, z którą ściśle jest związana samodzielność prawotwórcza, kwestie nadzoru sprawowanego nad samorządem terytorialnym muszą być dokładnie uregulowane przepisami ustaw i stanowią one swoistą gwarancję tej samodzielności. Z tego względu zarówno kryterium jak i środki, które mogą być zastosowane w ramach przysługujących właściwym organom kompetencji nadzorczych muszą wynikać wprost z przepisów ustawy, a ich źródłem nie może być np. wyrok sądowy. Niestety na gruncie obowiązujących przepisów w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego wojewoda nie dysponuje żadnymi instrumentami prawnymi, które mogłyby zostać zastosowane w przypadku bezczynności legislacyjnej organów gminy poza sytuacją z art. 13k ust. 2 u.p.z.p., która jednak w omawianym przypadku nie będzie miała zastosowania. Z tego względu nawet w przypadku uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi na bezczynność prawotwórczą rady gminy, organ nadzoru nie będzie miał możliwości wykonania takiego orzeczenia. Po drugie, z treści przepisu z art. 101a ust. 2 u.s.g. wynika, że organ nadzoru wykonuje zgodnie z wyrokiem sądu czynności na rzecz skarżącego. Zatem w przypadku miejscowego planu stanowiącego akt prawa miejscowego, który nie posiada podwójnej konkretności jak akty stosowania prawa, trudno jest mówić o wydaniu go na rzecz skarżącego. Mając na uwadze powyższe należy opowiedzieć się za słusznością przyjęcia tezy

[441] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze…..,* s. 434-435.

o niedopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność legislacyjną organu gminy. Jest to stanowisko zgodne ze zdecydowaną większością wyroków sądów administracyjnych, które dokonywały oddalenia wnoszonych skarg na bezczynność rady gminy dotycząca braku uchwalenia miejscowego planu[442], a zatem przedstawione stanowisko WSA w Krakowie w wyroku z 5 marca 2010 r. jest obecnie odosobnione, o czym świadczy także krytyka ze strony przedstawicieli doktryny prawniczej[443].

Organy gminy nie mogą sporządzić miejscowego planu zgodnie z art. 14 ust. 6 u.p.z.p. dla terenów zamkniętych z wyłączeniem tych, które są ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu. Pojęcie terenów zamkniętych zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 9 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne[444] i do takiego rozumienia tego pojęcia odsyła art. 2 pkt 11 u.p.z.p. Zgodnie ze wspomnianym przepisem są to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, które zostały określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Tereny zamknięte są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji, w której wyznacza się także granice tego terenu, o czym zawiadamiany jest Główny Geodeta Kraju. Aktualnie w tym zakresie obowiązuje rozporządzenie w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa z 18 lipca 2003 r. wydane przez Ministra Obrony Narodowej[445]. Na podstawie tego aktu wykonawczego za tereny zamknięte zostały uznane te, które są zajęte pod stanowiska kierowania państwem i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w stanie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, na których znajdują się obiekty rozpoznania i walki radioelektronicznej oraz obrony powietrznej i przeciwlotnicze, obiekty telekomunikacyjne do przekazywania informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, składy i magazyny amunicji i uzbrojenia, obiekty przeznaczone do produkcji materiałów i środków służących do celów obrony kraju, porty wojenne i urządzenia Marynarki Wojennej oraz lotniska wojskowe. W stosunku do takich terenów w miejscowym planie gmina ustala jedynie ich granice oraz granice przyległych do nich stref ochronnych, w których to strefach ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów włącznie z zakazem zabudowy[446]. Przepisy u.p.z.p. umożliwiają jednak wydawanie decyzji w

[442] Np. wyrok WSA we Wrocławiu z 18 października 2017 r., II SAB/Wr 76/17, LEX nr 2408219.
[443] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……..,* s. 430-437.
[444] t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1151
[445] Dz.U. 2003 r. nr 141 poz.1368
[446] Art. 4 ust. 3 u.p.z.p.

sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wojewodom[447].

Pomimo tego, że decyzją ustawodawcy sporządzanie i uchwalanie miejscowych planów jest co do zasady fakultatywne i zależy przede wszystkim od dyskrecjonalnej woli organów gminy, to jednak organy gminy nie mogą traktować tego elementu władztwa planistycznego jako całkowitej swobody decyzyjnej. Granicą tej swobody jest bowiem obowiązek realizowania wyznaczonych przez ustawodawcę zadań[448]. Ponadto zarówno z wykładni językowej jak i systemowej przepisów zawartych w u.p.z.p. wynika, że to właśnie miejscowy plan jest instrumentem, który w największym stopniu urzeczywistnia wymaganą przez ustawodawcę ochronę ładu przestrzennego i jednocześnie służy zapewnieniu zrównoważonego rozwoju. Zakres treściowy sporządzonego we właściwy sposób miejscowego planu powinien także skutecznie integrować interes publiczny i interesy indywidualne zapobiegając tym samym powstawaniu rozmaitych konfliktów przestrzennych[449]. Postanowienia miejscowego planu stanowią także gwarancję tego, że każda inwestycja i jednocześnie tylko taka, która jest z nimi zgodna będzie mogła zostać zrealizowana. Zatem, w związku z powyższym, organy gminy powinny sporządzać i uchwalać miejscowe plany dla możliwie jak największych obszarów swojego terytorium.

W ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego w zakresie uchwalania miejscowych planów mieści się także swoboda w dokonaniu wyboru optymalnego obszaru, dla którego plan ten będzie sporządzony. W tym kontekście z pewnością nie jest uzasadnione przygotowanie jednego planu dla całego obszaru danej gminy. Przygotowanie tak obszernego aktu byłoby zbyt czasochłonne ze względu na i tak skomplikowaną procedurę planistyczną, a w konsekwencji taki plan wraz z jego częścią graficzną mógłby nie być jasny, przejrzysty ani czytelny zarówno dla samych organów administracji jak i dla mieszkańców gminy. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie temu, aby gmina posiadała kilka miejscowych planów sporządzonych dla różnych obszarów. Należy też podkreślić, że na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów nie żadnych formalnych przeciwwskazań do sporządzania miejscowych planów dla niewielkiego obszaru, a więc jedynie kilku nieruchomości czy nawet jednej. Chociaż obecnie możliwość uchwalania przez gminę tzw. mikroplanów

[447] Art. 51 ust. 1 pkt 3 i art. 60 ust. 3 u.p.z.p.
[448] J. Człowiekowska, *W kierunku neutralności klimatycznej? Dylematy planowania i zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Administracja publiczna wobec nowych technologii. W kierunku neutralności klimatycznej*, red. J. Korczak, Warszawa 2024, LEX.
[449] A. Kawęcka, P. Hilla, *Obligatoryjność sporządzenia miejscowego planu……..,* s. 130-131.

zagospodarowania przestrzennego, mająca zresztą swoje przełożenie w praktyce, nie została skutecznie podważona przez doktrynę prawniczą czy judykaturę, to nie znaczy, że budzi ona uzasadnionych wątpliwości w zakresie realizowania przez takie plany wyznaczonych im funkcji[450]. Zgodnie z jednym z wyroków wydanych przez NSA, nie da się wskazać żadnego przepisu wyznaczającego minimalny obszar, dla którego może zostać sporządzony miejscowy plan. Można jednak rozważyć zasadność sporządzenia tzw. mikroplanów z punktu widzenia ekonomiki postępowania planistycznego, gdyż do uchwalenia tego planu tak samo jak i w przypadku planów sporządzanych dla większych obszarów, konieczne jest przeprowadzenie całej, sformalizowanej procedury planistycznej. Sądy administracyjne nie są jednak władne do oceny działań organów gminy dokonanej przez pryzmat ich zasadności, lecz jedynie zgodności z prawem. Przyjęcie innego rozwiązania stanowiłoby nieuprawnioną ingerencję w przyznane gminie władztwo planistyczne[451]. W procedurze planistycznej organy gminy powinny jednak brać pod uwagę potrzebę ochrony wartości i zasad określonych przez ustawodawcę w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., czego rezultatem ma być obligatoryjne określenie w treści miejscowego planu zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, dziedzictwa kulturowego i zabytków, a także jednej z podstawowych zasad planowania przestrzennego, a więc zasady ochrony ładu przestrzennego. Ta ostatnia zasada jest o tyle istotna, że dotyczy takiego ukształtowania przestrzeni, które tworzy harmonijną całość, uwzględniając przy tym w uporządkowanych relacjach wszystkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne[452]. Miejscowy plan powinien nie tylko zapewniać ochronę tak rozumianego ładu przestrzennego, ale także umożliwiać jego kształtowanie. Zatem biorąc pod uwagę konieczność określenia w miejscowym planie szeregu istotnych zasad i wartości, kwestią wysoce wątpliwą jest realna możliwość ich zamieszczenia w treści tzw. mikroplanu. Postanowienia takiego planu faktycznie będą jedynie określały przeznaczenie oraz zasady zagospodarowania i zabudowy konkretnych, niekiedy nawet pojedynczych nieruchomości, nadając im tym samym określony publicznoprawny status. Z tego względu nie jest możliwe zapewnienie przez takie plany należytej ochrony ładu przestrzennego na danym obszarze, gdyż zdecydowanie wymaga to szerszego spojrzenia na teren gminy niż tylko na powierzchnię jednej lub kilku nieruchomości. Problem ten zaczynają dostrzegać także sądy administracyjne, które kilkakrotnie już wskazywały na to, że uchwalenie miejscowego planu tylko dla jednej

[450] D. Ilków, *Mikroplan zagospodarowania przestrzennego – analiza wybranych zagadnień*, „Adam Mickiewicz University Law Review" 2016, vol. 6, s. 269-270.
[451] Wyrok NSA z 21 marca 2017 r., II OSK 1656/15, LEX nr 2271758.
[452] Art. 2 pkt 1 u.p.z.p.

nieruchomości w drodze kosztownej i czasochłonnej procedury musi mieć należyte i wyczerpujące uzasadnienie, które może być związane np. z przeznaczeniem takiej nieruchomości na cele publiczne[453].

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, dotyczące braku uwzględnienia w treści planu, którego powierzchnia jest zbyt mała, kluczowych, a zarazem obligatoryjnych zasad i wartości, wynikających z konieczności zapewnienia ładu przestrzennego, a także często z przyjęcia nieuzasadnionego prymatu interesu prywatnego nad interesem publicznym należy stwierdzić, że uchwalenie przez gminę tzw. mikroplanu w określonym stanie faktycznym jest obarczone dużym ryzykiem nadużycia przysługującego jej władztwa planistycznego. W tym kontekście należy zauważyć także, że intencją ustawodawcy było to, aby określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w sposób zapewniający ład przestrzenny na obszarze jednej nieruchomości następowało w drodze wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu[454]. Znajduje to swoje uzasadnienie także w lepszej ochronie interesów zarówno samego właściciela nieruchomości, której sposób zagospodarowania ma zostać określony, jak i właścicieli nieruchomości sąsiadujących.

W procedurze planistycznej organy gminy mają obowiązek zapewnić wszystkim podmiotom zainteresowanym skorzystanie z przewidzianych ustawą form partycypacji społecznej, które w wyniku nowelizacji z 7 lipca 2023 r.[455] zyskały na znaczeniu. Chociaż organy gminy w dalszym ciągu posiadają samodzielność wyboru ostatecznych rozwiązań zawartych w miejscowym planie ze względu na brak związania ich wnoszonymi wnioskami, zgłaszanymi uwagami czy opiniami wyrażanymi podczas przeprowadzanych konsultacji społecznych, to niewątpliwie obowiązek rozpatrzenia i uzasadnienia złożonych wniosków i uwag oraz obowiązek zorganizowania konsultacji społecznych i sporządzenia z nich raportu stanowi dla jednostki pewną ochronę przed arbitralnym dysponowaniem przestrzenią przez organy gminy. Procedura planistyczna nie zapewnia właścicielom nieruchomości objętych sporządzanym planem innych, silniejszych uprawnień niż pozostałym interesariuszom. Każdy zainteresowany podmiot w równym stopniu może korzystać z wszelkich przewidzianych prawem instrumentów partycypacji społecznej w tym postępowaniu. Niestety instrumenty te nie mają dużego wpływu na ostateczną treść miejscowego planu, gdyż gmina nie jest związana wnoszonymi do projektu wnioskami i uwagami. Zgodnie z art. 8 l u.p.z.p.

[453] Wyrok WSA w Gdańsku z 12 października 2011 r., II SA/Gd 265/11, LEX nr 1125244.
[454] D. Ilków, *op. cit.*, s. 271-275.
[455] Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 1688.

propozycja rozpatrzenia wniosków do projektu miejscowego planu i uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby podmioty, których wnioski czy uwagi nie zostały uwzględnione w treści miejscowego planu mogły zwrócić się do wojewody, który jako organ nadzoru będzie miał możliwość wniesienia skargi do sądu na uchwałę w sprawie miejscowego planu[456]. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez J. Stelmasiaka, przyznana przez ustawodawcę możliwość składania wniosków i uwag w procedurze planistycznej w połączeniu z oddziaływaniem uchwalonego już miejscowego planu na sposób wykonywania prawa własności przez podmioty je składające, tworzy prawo podmiotowe do współdziałania z organami administracji w rozstrzyganiu spraw publicznych[457]. Podobna sytuacja ma miejsce także w postępowaniu administracyjnym prowadzącym do ewentualnego wydania decyzji lokalizacyjnej, w którym organ także nie ma obowiązku uwzględnić w treści decyzji wniosków i oświadczeń stron wnoszonych w jego toku. Jednak o wszczęciu tego postępowania decyduje inwestor, który jest zainteresowany uzyskaniem rozstrzygnięcia w sprawie możliwości realizacji określonej inwestycji na danej nieruchomości. Różnice w ochronie interesu jednostki są najbardziej widoczne w rezultatach tych postępowań. Po wydaniu decyzji lokalizacyjnej podmioty posiadające interes prawny mają możliwość skorzystania z odwołania od decyzji do organu wyższego stopnia oraz z wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a także w niektórych sytuacjach z nadzwyczajnych środków zaskarżenia takich jak wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji, o wznowienie postępowania czy wniosek o zmianę decyzji na podstawie art. 154 k.p.a.[458] Natomiast po uchwaleniu miejscowego planu jednostka, która wykaże naruszenie jej interesu prawnego, może wnieść tylko skargę do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę w sprawie przyjęcia przez radę gminy tego planu. Z tego względu sądy administracyjne coraz częściej opowiadają się za dopuszczeniem możliwości zaskarżenia miejscowego planu także przez właścicieli nieruchomości sąsiadujących z obszarem objętym miejscowym planem[459].

Kolejnym przejawem przysługującego gminie władztwa planistycznego jest przewidziana w art. 58 ust. 1 u.p.z.p. i art. 62 ust. 1 u.p.z.p. możliwość zawieszenia postępowania w

[456] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……*, s. 466 -467.
[457] J. Stelmasiak, *Wybrane zagadnienia ochrony interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza teoretyczno-prawna),* [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 465.
[458] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 172-173.
[459] Wyrok NSA z 13 grudnia 2012 r., II OSK 2273/11, LEX nr 1138123.

sprawie wydania odpowiednio decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy na terenach nieobjętych miejscowym planem. Celem wprowadzonej przez ustawodawcę w obu artykułach regulacji jest przyznanie organom gminy możliwości przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu jeżeli uznają, że zamiast wydania wnioskodawcy jednej ze wspomnianych decyzji, warto ustalić zasady, sposób i warunki zagospodarowania danego terenu w oparciu o miejscowy plan, zawieszając tym samym trwające postępowanie administracyjne. Zatem organy gminy, korzystając z przysługującego im władztwa planistycznego, mogą dokonać ustalenia przeznaczenia terenu, na którym wnioskodawca planuje zrealizować swoją inwestycję nawet w inny sposób niż mogłoby to wynikać z wydanej decyzji. Uchwalane na tej podstawie plany noszą nazwę tzw. planów interwencyjnych, których podstawowym celem jest uniemożliwienie zrealizowania inwestycji zaproponowanej we wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli pozostaje ona w sprzeczności z zamierzeniami gminy co do sposobu ukształtowania przestrzennego danego terenu. Na podstawie wspomnianych przepisów postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy może zostać zawieszone maksymalnie na 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji, a postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego można zawiesić na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy. W obu przypadkach organ wykonawczy gminy ma obowiązek podjąć zawieszone postępowanie, jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podejmie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu albo w czasie trwania zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany. Trzeba przyznać, że wspomniane rozwiązanie z jednej strony wzmacnia władztwo planistyczne gminy i ma się przyczyniać do możliwie najpełniejszej realizacji interesu publicznego, ale z drugiej strony jest całkiem dotkliwe dla wnioskodawcy przede wszystkim ze względu na wyznaczone przez ustawodawcę maksymalne terminy trwania zawieszenia, chociaż trzeba przyznać, że służą one ochronie interesów inwestora[460].

Zatem ze względu na to, że w obu przedstawionych sytuacjach organ gminy, wydając postanowienie o zawieszeniu postępowania, działa w dużej mierze w granicach uznania administracyjnego, to powinien w uzasadnieniu takiego postanowienia odpowiednio uprawdopodobnić, że jest możliwe ze względu na stopień zaawansowania prac planistycznych (została podjęta uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu i trwają prace nad jego projektem), aby miejscowy plan został uchwalony przed upływem wyznaczonego

[460] Wyrok WSA w Białymstoku z 9 listopada 2006 r., II SA/Bk 501/06, LEX nr 929086.

terminu zawieszenia[461]. W takich sytuacjach zasadność skorzystania przez organy gminy z możliwości zawieszenia postępowania w sprawie wydania wspomnianych decyzji nie powinna budzić wątpliwości. Często jednak gminy wykorzystują wspomniane uprawnienie, gdy nie trwają żadne prace nad projektem miejscowego planu albo nie są one na tyle zaawansowane, aby można było przyjąć, że jest wysoce prawdopodobne, że dojdzie do uchwalenia miejscowego planu lub jego zmiany przed upływem terminu zawieszenia postępowania administracyjnego. Chociaż nie wynika to z literalnego brzmienia art. 58 ust. 1 u.p.z.p. ani z art. 62 ust. 1 u.p.z.p., to zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym możliwość zawieszenia postępowania będzie zasadna i nie będzie stanowiła nadużycia przysługującego gminie władztwa planistycznego oraz granic uznania administracyjnego tylko wtedy, gdy istnieje realne prawdopodobieństwo, że prace planistyczne zakończą się w okresie, na jaki zostało zawieszone postępowanie[462]. Ponadto możliwość zawieszenia wspomnianego postępowania nie będzie zasadna, gdy realizacja danej inwestycji będzie zgodna z projektem sporządzanego miejscowego planu, co wynika z art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.[463] Zdarzają się sytuacje, w których organy gminy, aby doprowadzić do zablokowania danej inwestycji podejmują jedynie uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu i nie rozpoczynają dalszych etapów procedury planistycznej oraz nie są w stanie wykazać sprzeczności między tworzonym planem a wnioskiem inwestora o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przeciwwagę dla władztwa planistycznego gminy i ochronę interesów jednostki w analizowanym przepisie stanowi obowiązek podjęcia zawieszonego postępowania po upływnie wskazanych terminów i wydanie odpowiednio decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego[464]. Zatem przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie w art. 58 ust. 1 u.p.z.p. oraz w art. 62 ust. 1 u.p.z.p. nie może służyć jedynie odroczeniu w czasie realizacji konkretnej inwestycji, ale jego celem powinno być zapobieżenie powstaniu inwestycji niezgodnych z planowanym porządkiem urbanistycznym[465].

Zdecydowanie ustawodawca powinien jednak rozważyć to, czy organy gminy nie powinny dysponować możliwością sporządzenia miejscowego planu we wspomnianych sytuacjach z

[461] K. Jaroszyński, komentarz do art. 62 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 640 -641.
[462] Wyrok WSA w Białymstoku z 30 lipca 2013 r., II SA/Bk 333/13, LEX nr 1353576, wyrok WSA w Gdańsku z 11 lipca 2018 r., II SA/Gd 335/18, LEX nr 2519960, wyrok WSA w Poznaniu z 15 marca 2022 r., II SA/Po 40/22, LEX nr 3323616 oraz wyrok WSA w Gdańsku z 14 lutego 2024 r., II SA/Gd 279/23, LEX nr 3690525.
[463] Wyrok WSA w Warszawie z 23 listopada 2009 r., IV SA/Wa 1137/09, LEX nr 589425.
[464] S. Pawłowski, *Decyzja o warunkach zabudowy a tzw. „interwencyjne" miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,* [w:] *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2022, LEX.
[465] Wyrok WSA w Krakowie z 27 października 2017 r., II SA/Kr 1079/17, LEX nr 2408187.

wykorzystaniem specjalnej, przyspieszonej procedury tak, aby było możliwe zakończenie prac planistycznych w tak krótkim terminie (odpowiednio 12 i 18 miesięcy). Wydłużenie maksymalnego czasu zawieszenia postępowania administracyjnego nie jest wskazane przede wszystkim ze względu na ochronę interesu potencjalnego inwestora i niepewność jego sytuacji prawnej w takim przypadku, która zostałaby niepotrzebnie przedłużona. Właśnie ze względu na stosunkowo krótki czas maksymalnego terminu zawieszenia postępowania gminy często korzystają z omawianego uprawnienia w celu przyjęcia kontrowersyjnych mikroplanów zagospodarowania przestrzennego, które są przyjmowane dla bardzo niewielkiego obszaru, niekiedy stanowiącego własność jednego podmiotu, aby zablokować konkretną inwestycję[466]. Ze względu na to, że ustawodawca nie wyznaczył minimalnego obszaru, dla którego może zostać sporządzony miejscowy plan, to trudno ocenić takie działanie jako niezgodne w oczywisty sposób z przepisami prawa[467]. Może zostać ono rozważone jedynie w kontekście ewentualnego nadużycia przez gminę władztwa planistycznego. Bardziej problematyczny dla ochrony interesu jednostki jest jednak przypadek z art. 62 ust. 2 u.p.z.p., który wyłącza możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli dotyczy oona obszaru, dla którego istnieje obowiązek sporządzenia miejscowego planu. Postępowanie administracyjne do czasu uchwalenia takiego planu musi zostać zawieszone. Ustawodawca nie wskazał jednak maksymalnego okresu zawieszenia, co wiąże się z dużym ograniczeniem prawa własności. W takiej sytuacji właściciel jest pozbawiony możliwości zabudowy i zagospodarowania swojej nieruchomości, co narusza jego interes prawny. W tym zakresie konieczna jest zmiana aktualnie obowiązujących przepisów w nie tylko odnośnie wyznaczenia dla organów gminy nieprzekraczalnego terminu na przyjęcie obligatoryjnych planów dla takich obszarów, ale także odnośnie przyznania jednostce skutecznych instrumentów prawnych, za pomocą których będzie możliwe przymuszenie organów gminy do uchwalenia miejscowego planu[468].

Przykładem ingerencji w przyznane gminie władztwo planistyczne jest wyznaczony w u.p.z.p. obowiązek dokonywania uzgodnień projektu planu miejscowego z organami wymienionymi w art. 17 pkt 6 lit. b. Wspomniane uzgodnienie jest formą współdziałania organów administracji publicznej. W procedurze planistycznej organ wykonawczy gminy ma obowiązek po sporządzeniu projektu miejscowego planu, jeszcze przed jego przekazaniem

[466] K. Szlachetko, komentarz do art. 14 u.p.z.p. [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.
[467] Wyrok NSA z 11 września 2012 r., II OSK 1405/12, LEX nr 1251806 oraz wyrok WSA w Poznaniu z 19 grudnia 2018 r., II SA/Po 844/18, LEX nr 2610940.
[468] S. Pawłowski, *Decyzja o warunkach zabudowy a tzw. „interwencyjne" miejscowe plany*....., LEX.

radzie gminy do uchwalenia, uzgodnić jego projekt z innymi właściwymi organami ze względu na szczególny charakter zadań jakie pełnią. W trakcie uzgadniania projektu miejscowego planu musi zostać osiągnięta zgodność współpracujących w tym zakresie organów czego rezultatem ma być jednolite stanowisko w sprawie projektowanych rozwiązań w tym akcie planistycznym. Zatem dopiero uzyskanie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego projekt miejscowego planu jest niezbędnym krokiem procedury planistycznej i przy dopełnieniu innych wymaganych elementów tej procedury otwiera drogę do możliwości uchwalenia miejscowego planu przez radę gminy w takiej postaci jaka była przedmiotem uzgodnienia z właściwym organem bądź organami. Z kolei skutkiem odmowy uzgodnienia, która pomimo tego, że będzie dotyczyła jedynie części projektu miejscowego planu, jest brak możliwości jego uchwalenia. Zatem organ uzgadniający projekt miejscowego planu może nie dopuścić do uchwalenia miejscowego planu o takiej treści, która została zaprojektowana przez organ go sporządzający[469]. Uchwalenie miejscowego planu, którego projekt nie został uzgodniony z właściwymi organami z art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p. stanowi istotne naruszenie procedury planistycznej, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności. Ze względu na to, że przedstawione powyżej rozwiązanie wkracza w przyznane gminie władztwo planistyczne i stanowi wyjątek od zasady z art. 3 ust. 1 u.p.z.p., to ustawodawca wyznaczył precyzyjnie zakres dokonywanych uzgodnień, które są zresztą związane z zadaniami realizowanymi przez dany organ uzgadniający[470].

Stanowisko zajęte przez organ uzgadniający musi być podjęte na podstawie i w granicach przepisów prawa. Ponadto ewentualne warunki uzgodnienia, które organy gminy będą musiały spełnić, aby uzyskać akceptację organu uzgodnieniowego i aby miejscowy plan mógł zostać uchwalony zgodnie z prawem, powinny być sformułowane w jasny i precyzyjny sposób. Oczywiście organ uzgodnieniowy w ramach przyznanych mu kompetencji do oceny przedstawionego mu projektu miejscowego planu w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, nie może naruszać istoty przyznanego gminie władztwa planistycznego. W szczególności organ odmawiając uzgodnienia projektu miejscowego planu ze względu na proponowany przez gminę sposób zagospodarowania danego obszaru nie ma kompetencji do samodzielnego ustalenia jego przeznaczenia. Powinien jednak wskazać na przyczyny, które uniemożliwiły uznanie zamierzonego przeznaczenia za zgodnego z obowiązującym prawem.

[469] Ł. Złakowski, komentarz do art. 24 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz,* red. Z. Niewiadomski, s. 245 oraz wyrok WSA w Warszawie z 20 października 2009r., IV SA/Wa 909/099, LEX nr 574185.
[470] Wyrok WSA w Warszawie z 10 października 2006 r., IV SA/Wa 1302/06, LEX nr 284527.

Zgodnie z orzecznictwem sądowym organ uzgodnieniowy może ewentualnie także zaproponować organom gminy inny sposób zagospodarowania danego obszaru, który będzie spełniał kryteria prawne, jednak nie może uzależniać dokonania uzgodnienia poprawionego projektu miejscowego planu od wprowadzenia przez te organy proponowanej lub narzuconej przez niego zmiany przeznaczenia konkretnej nieruchomości. Uprawnienie do samodzielnego ustalenia konkretnego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania nieruchomości położonych na obszarze objętym projektem miejscowego planu stanowi najważniejszą część przysługującego organom gminy władztwa planistycznego[471]. Zatem podstawą odmowy uzgodnienia projektu miejscowego planu mogą być jedynie przepisy powszechnie obowiązujące, które powinny zostać wskazane w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia. Ponadto prawidłowe uzasadnienie takiego rozstrzygnięcia powinno jednoznacznie wskazywać jakie były przyczyny zakwestionowania postanowień projektu miejscowego planu, a każdy zarzut wobec jego treści powinien zostać powiązany z normatywnie wyznaczonym zakresem dokonywanego uzgodnienia, które musi się mieścić w kompetencjach organu je sporządzającego[472]. W przypadku wydanego postanowienia o odmowie uzgodnienia projektu miejscowego planu, jeżeli organ wykonawczy gminy nie zgadza się z podjętym rozstrzygnięciem, może skorzystać z przysługującego gminie środka zaskarżenia w postaci zażalenia – art. 106 § 5 k.p.a w zw. z art. 24 ust. 1 u.p.z.p. Wspomniane zażalenie stanowi formę kontroli odmowy uzgodnienia projektu miejscowego planu, która przysługuje jedynie organowi wykonawczemu gminy i ma służyć ochronie przyznanej gminie samodzielności planistycznej. Organ wykonawczy gminy jest także jedynym podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie wydane przez organ wyższego stopnia utrzymujące w mocy postanowienie organu uzgadniającego. Powyższe środki prawne służą wyłącznie organowi wykonawczemu gminy. Nawet w przypadku uchylenia postanowienia o odmowie uzgodnienia projektu miejscowego planu przez organ rozpatrujący zażalenie gminy, organ uzgadniający nie ma uprawnienia do wniesienia skargi na takie postanowienie organu odwoławczego[473].

Natomiast w art. 24 ust. 2 u.p.z.p. został przewidziany mechanizm służący ochronie przysługującego gminie władztwa planistycznego. Zgodnie z tym przepisem organ, który nie dokona uzgodnienia proponowanego projektu miejscowego planu, ma obowiązek jednocześnie określić warunki, na jakich takie uzgodnienie będzie mogło nastąpić wraz z

[471] Wyrok NSA z 8 listopada 2016 r., syg. II OSK 1772/15, LEX nr 2190746.
[472] Wyrok WSA w Krakowie z 30 stycznia 2018 r., syg. II SA/Kr 1073/17, LEX nr 2445810.
[473] Wyrok NSA z 17 kwietnia 2012 r., syg. II OSK 827/12, LEX nr 1410770.

powołaniem się na ich konkretną podstawę prawną. Z tego też względu organ wykonawczy gminy w przypadku braku podania przez organ uzgadniający tych warunków może uznać projekt miejscowego planu za uzgodniony. Zatem zarówno brak podania przepisów, na podstawie których organ uzgadniający projekt miejscowego planu wnosi o dokonanie w nim konkretnych zmian, jak i niewystarczające określenie warunków uzgodnienia będzie prowadziło do sytuacji, w której organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość uznania, że projekt planu został przez właściwy organ uzgadniający zaakceptowany[474]. Dodatkowo przy dokonywaniu wspomnianych uzgodnień ochronie władztwa planistycznego gminy służą przepisy z art. 25 u.p.z.p. Zgodnie z regulacjami w nim zawartymi organ wykonawczy gminy ustala termin dokonania uzgodnień lub przedstawienia opinii przez uprawnione podmioty, przy czym termin ten nie może być krótszy niż 14 dni ani dłuższy niż 30 dni licząc od dnia wystąpienia o uzgodnienie lub wydanie opinii. Z kolei nieprzedstawienie stanowiska lub warunków uzgodnienia przez właściwy organ w wyznaczonym w ten sposób terminie jest jednoznaczne z dokonaniem uzgodnienia lub zaopiniowaniem projektu miejscowego planu[475]. Zatem przewidziany przez ustawodawcę mechanizm milczącego uzgodnienia projektu miejscowego planu z art. 25 ust. 2 u.p.z.p. ma służyć zapobieganiu zbytecznego wstrzymywania procedury planistycznej[476]. Wywołuje bowiem skutek niezależny od działań organu wykonawczego gminy, w przeciwieństwie do regulacji z art. 24 ust. 2 u.p.z.p., która przyznaje organowi pewną swobodę w uznaniu projektu miejscowego planu za uzgodniony wtedy, gdy właściwy organ co prawda przedstawi w terminie swoje stanowisko, ale nie określi warunków uzgodnienia[477].

Przysługujące gminie władztwo planistyczne jest realizowane nie tylko poprzez sporządzanie i uchwalanie planów ogólnych i miejscowych planów, ale także w przypadku wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Świadczy o tym przede wszystkim art. 4 ust. 2 u.p.z.p. oraz art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Zatem władztwo planistyczne zostało przyznane nie tylko radzie gminy, ale także jej organowi wykonawczemu. Zarówno decyzja o warunkach zabudowy jak i decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego są wydawane w przypadku braku miejscowego planu dla danego

[474] I. Zachariasz, komentarz do art. 24 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 320.
[475] Art. 25 ust. 2 u.p.z.p.
[476] K. Kaszubowski, *Uzgodnienie w procedurze sporządzania miejscowego planu*, [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 158.
[477] Komentarz do art. 25 u.p.z.p., [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, T. Bąkowski, Kraków 2004 r. oraz wyrok WSA w Krakowie z 23 czerwca 2008 r., II SA/Kr 377/08, LEX nr 499859.

terenu. Zgodnie z reformą planowania przestrzennego z 7 lipca 2023 r.[478] organy gminy zostały wyposażone w przepisy, których celem ma być przyznanie organom gminy kompetencji umożliwiających racjonalne gospodarowanie przestrzenią i ograniczenie powstawania rozproszonej zabudowy zaburzającej ład przestrzenny. W związku z tym, z chwilą wejścia w życie planu ogólnego, który najpóźniej 1 lipca 2026 r. każda gmina będzie musiała posiadać, decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy będą musiały być zgodne z ustaleniami planu ogólnego[479]. Po upływie tego terminu, do czasu wejścia w życie planu ogólnego wszystkie inwestycje będą mogły być realizowane jedynie na podstawie decyzji wydanych wcześniej, jeżeli nie utraciły one mocy lub w oparciu o obowiązujące miejscowe plany. Ponadto decyzje o warunkach zabudowy wydane od 1 stycznia 2026 r. będą wygasały po upływie 5 lat od dnia, kiedy stały się prawomocne[480]. Planowane zmiany przyczyniły się do znacznego wzrostu składanych do organów gminy wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy z tego względu, że wszystkie decyzje, które stały się prawomocne przed 1 stycznia 2026 r. są ważne bezterminowo. Bardzo często zdarzało się, że właściciel jednej nieruchomości występował zapobiegawczo o wydanie kilku decyzji o warunkach zabudowy na różne inwestycje. To wszystko spowodowało, że organy gminy miały duży problem z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy w wyznaczonych ustawowo terminach liczonych od dnia złożenia wniosku. Za przekroczenie takich terminów może zostać nałożona kara pieniężna organowi wykonawczemu gminy w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki, jeżeli podmiot, który wystąpił z wnioskiem o wydanie takiej decyzji wystąpi z żądaniem o jej wymierzenie[481]. Niestety, pomimo wejścia w życie art. 65c u.p.z.p. organy gminy w dalszym ciągu otrzymują bardzo dużo wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy ze względu na to, że z chwilą wejścia w życie planu ogólnego w danej gminie jednym z warunków uzyskania takiej decyzji będzie położenie terenu na obszarze uzupełnienia zabudowy, który zresztą nie będzie nawet musiał zostać przez gminy w takim planie wyznaczony[482]. Natomiast jeżeli gmina nie uchwali planu ogólnego przed upływem wyznaczonego przez ustawodawcę terminu, to kluczowe dla właścicieli nieruchomości będzie złożenie wspomnianego wniosku przed 30 czerwca 2026 r. Dodatkowy problem pojawi się wtedy, gdy gmina nie posiada miejscowego planu i nie zdąży z uchwaleniem planu ogólnego do końca czerwca 2026 r. W takiej sytuacji

[478] Dz.U. z 2023 r. poz. 1688.
[479] Art. 13a ust. 5 u.p.z.p. oraz art. 61 ust. 1 pkt 1a u.p.z.p.
[480] Art. 64c u.p.z.p.
[481] Art. 51 ust. 2-2f u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.
[482] Art. 13a ust. 4 pkt 2 u.p.z.p. oraz art. 61 ust. 1 pkt 1a u.p.z.p.

nie będzie możliwe wydawanie nowych decyzji o warunkach zabudowy. Ustawodawca wprowadzając tak daleko idące zmiany dla właścicieli nieruchomości powinien rozwiązać ten problem i rozważyć zawieszenie przewidzianej możliwości naliczania wspomnianych kar za nieterminowe wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Warto dodać także, że gminy są zajęte przeprowadzaniem procedury prowadzącej do przyjęcia obligatoryjnych planów ogólnych, których projekty muszą zgodnie z art. 5 u.p.z.p. zostać sporządzone przez wykwalifikowane podmioty, posiadające specjalistyczną wiedzę z zakresu urbanistyki, architektury lub gospodarki przestrzennej. Te same podmioty są odpowiedzialne także za sporządzanie projektów decyzji o warunkach zabudowy, co powoduje, że w wielu gminach brakuje specjalistów, którym można powierzyć prace nad tymi projektami, aby zostały opracowane w wymaganym terminie. Oczywiście problemy te nie występowałyby w tak dużej skali, gdyby gminy posiadały obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Niestety wskazuje się, że obecnie jedynie ok. 30% powierzchni gmin jest objęte tymi planami. Wspomniane problemy powodują, że wiele gmin podjęło (lub dopiero decyduje się na jej podjęcie) uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu, która umożliwi czasowe zawieszenie postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Jednak zgodnie z tym, co zostało już przedstawione w poprzednim akapicie, uruchomienie procedury w związku z tzw. planami interwencyjnymi jest uzasadnione tylko wtedy, gdy prace są zaawansowane i istnieje realna szansa na przyjęcie miejscowego planu w okresie zawieszenia. Dodatkowym problemem będzie także liczba wydanych na starych zasadach bezterminowych decyzji o warunkach zabudowy, które znacznie utrudnią racjonalne przygotowanie projektów planów ogólnych. Pomimo braku ustawowego obowiązku analizy takich decyzji przed rozpoczęciem prac nad projektem planu, to aby przyjęty plan mógł mieć praktyczne zastosowanie warto, aby podmiot odpowiedzialny za jego opracowanie zapoznał się z treścią takich wydanych już decyzji w celu ustalenia potencjalnego kierunku rozwoju obszaru danej gminy, który będzie pomocny między innymi przy wyznaczaniu stref planistycznych. Rozproszona zabudowa będzie stanowiła problem dla wyznaczenia stref, w których będzie możliwa lokalizacja niektórych inwestycji, takich jak chociażby elektrownie wiatrowe czy wielkopowierzchniowe składy i magazyny. Ponadto wyznaczenie w miejscowym planie terenów, przez które będą przebiegały inwestycje liniowej infrastruktury technicznej również będzie trudnym zadaniem pod względem konieczności wypłaty właścicielom nieruchomości dużych odszkodowań ze względu na posiadaną przez nich decyzję o warunkach zabudowy, która znacznie zwiększy wartość takich gruntów. Zgodnie z wolą ustawodawcy, pomimo tego, że od 1 stycznia 2026 r. wydawane decyzje o warunkach

zabudowy nie będą bezterminowe, to do postępowań w sprawie wydania tych decyzji wszczętych przed dniem utraty mocy przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w danej gminie zastosowanie mają przepisy dotychczasowe[483]. Trzeba przyznać, że tak długi okres przejściowy nie będzie sprzyjał osiągnięciu celów pokładanych przez ustawodawcę w planach ogólnych, czyli przede wszystkich ograniczeniu rozproszonej zabudowy i zapewnieniu większej ochrony ładu przestrzennego. Okres ten może zostać skrócony jedynie przez gminy, które pospieszą się z przyjęciem planów ogólnych, nie czekając na nadejście wyznaczonego przez ustawodawcę maksymalnego terminu granicznego.

Warto jeszcze wspomnieć o ograniczeniach władztwa planistycznego gminy, które wynikają z tzw. specustaw inwestycyjnych, których niestety w ostatnich latach coraz więcej przybywa. Cechą wspólną większości z nich jest połączenie kilku odrębnych postępowań w jedno, którego rezultatem jest wydanie jednej decyzji kończącej postępowanie, która jednocześnie jest decyzją ustalającą lokalizację danej inwestycji, zatwierdzającą podział nieruchomości czy też projekt architektoniczno-budowlany, a niekiedy nawet jeszcze zezwalającą na budowę. Ponadto z chwilą, gdy taka decyzja staje się ostateczna z mocy prawa następuje wywłaszczenie nieruchomości nią objętych. Celem przyjmowanych przez ustawodawcę specustaw jest zagwarantowanie sprawności i szybkości postępowania przygotowawczego szczególnej inwestycji, co niestety odbywa się kosztem ograniczenia nie tylko samodzielności planistycznej gminy, ale także interesu jednostki i przysługujących jej praw. Ze względu na to, że lokalizacja tego typu inwestycji najczęściej odbywa się z pominięciem przepisów u.p.z.p., zawierających modelowe rozwiązania w zakresie gospodarowania przestrzenią, to dochodzi do dezintegracji systemu planowania, który zaczyna tracić walor spójności[484]. Specustawy zawierają przepisy pozwalające na lokalizację inwestycji niezależnie od ustaleń obowiązującego na danym terenie miejscowego planu. Jeżeli treść ostatecznej decyzji wydanej na podstawie takiej specustawy jest niezgodna z postanowieniami miejscowego planu, to obowiązkiem rady gminy jest uchylenie takiego planu odpowiednio w całości lub w części. W taki sposób akty stosowania prawa, czyli decyzje, zwierające normy indywidualno-konkretne mają bezpośredni wpływ na akty stanowienia prawa, czyli miejscowy plan, który jest dodatkowo źródłem prawa powszechnie

[483] Art. 59 ust. 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2023 r. poz. 1688.
[484] A. Fogel, *Prawne determinanty określania przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu a władztwo planistyczne gminy,* [w:] *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu prawa administracyjnego materialnego,* red. Z. Cieślak, K. Zalasińska, Warszawa 2012.

obowiązującego[485]. Specustawy dotyczą przede wszystkim inwestycji o szczególnym znaczeniu dla realizacji celu publicznego, jednak analiza rozwiązań w nich przyjętych prowadzi do wniosku, że interes ponadlokalny chroniony w tych ustawach ma automatyczne pierwszeństwo przed interesem gminy, a zawarte w nich przepisy zbyt mocno ingerują w przyznaną gminom samodzielność planistyczną, które mają znikomy wpływ na decyzje lokalizacyjne, podejmowane przez organy administracji rządowej[486]. Taki stan rzeczy pozostaje w wyraźnej sprzeczności z wprowadzoną zasadą ważenia interesów, która powinna być stosowana jako zasada obowiązująca w całym systemie planowania przestrzennego w procesie ustalania przeznaczenia poszczególnych terenów i określania ich sposobu zagospodarowania.

2. Procedura sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Procedura planistyczna została uregulowana przez ustawodawcę w sposób bardzo sformalizowany. Przepisy u.p.z.p. wyznaczają zakres i kolejność poszczególnych czynności, które są niezbędne do przygotowania i uchwalenia miejscowego planu. Spora ich część związana jest z obowiązkiem współdziałania władz gminy z różnymi organami oraz obowiązkiem zapewnienia partycypacji społecznej. Do czynności składających się na procedurę planistyczną należy przede wszystkim przeprowadzenie analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu, ustalenie niezbędnego zakresu prac planistycznych, podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, ogłoszenie o podjęciu takiej uchwały wraz z określeniem sposobu, miejsca i terminu składania wniosków do projektu planu, składanie wniosków do projektu planu przez interesariuszy i przygotowanie propozycji rozpatrzenia tych wniosków wraz z uzasadnieniem, zawiadomienie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu właściwych organów i instytucji, które w dalszych etapach procedury planistycznej będą wydawały opinie o projekcie planu lub dokonywały jego uzgodnień o terminie składnia wniosków do wspomnianego projektu, sporządzenie projektu planu miejscowego wraz z

[485] T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy,* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, LEX.
[486] K. Chochowski, *Podmiotowość publicznoprawna gminy a jej władztwo planistyczne i jego ograniczenia* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020, s. 45.

uzasadnieniem i prognozą oddziaływania na środowisko, jeżeli jest wymagana[487], wystąpienie o wydanie opinii o projekcie planu miejscowego do właściwych ze względu na treść zawartych ustaleń organów i instytucji wymienionych w art. 17 pkt 6 lit. a u.p.z.p., dokonanie uzgodnienia projektu planu miejscowego z odpowiednimi organami i instytucjami z art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p., uzyskanie wymaganej przepisami zgody na ewentualne zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele, wprowadzenie do projektu miejscowego planu niezbędnych zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień, ogłoszenie o sposobach, miejscach i terminach konsultacji społecznych, sporządzenie przed rozpoczęciem wspomnianych konsultacji wykazu złożonych przez interesariuszy wniosków do projektu planu miejscowego wraz z propozycją ich rozpatrzenia i stosownym uzasadnieniem, przeprowadzenie konsultacji społecznych w określonych u.p.z.p. formach, ewentualne wprowadzenie zmian do projektu planu miejscowego na podstawie zakończonych konsultacji, ponowienie w zakresie niezbędnym do dokonanych zamian w projekcie miejscowego planu wymaganych uzgodnień z właściwymi organami i wprowadzenie wynikających z nich zmian, opracowanie raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych i zawierającego wykaz zgłoszonych uwag oraz propozycję ich rozpatrzenia wraz z uzasadnieniem oraz sporządzenie protokołów ze wszystkich czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji, przedstawienie radzie gminy projektu planu miejscowego wraz ze wspomnianym raportem[488]. Ustawodawca ściśle określił nie tylko zakres poszczególnych czynności podejmowanych w ramach procedury planistycznej, ale także kolejność w jakiej powinny być dokonywane. Celem tak ukształtowanej procedury planistycznej jest przede wszystkim umożliwienie zainteresowanym podmiotom wcześniejszego zapoznania się z treścią planowanych rozwiązań, które będą miały swoje odzwierciedlenie w przyszłych postanowieniach miejscowego planu oraz zagwarantowanie możliwości wpływu na jego treść. Jest to szczególnie ważne ze względu na to, że uregulowania zawarte w miejscowym planie kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zatem treść uchwalonego przez radę gminy miejscowego planu nie powinna być zaskoczeniem dla lokalnej społeczności[489].

[487] Zob. art. 48 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U.2024.1112), który określa przesłanki umożliwiające odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania oraz art. 46 tej ustawy, który określa sytuacje wymagające przeprowadzenia takiej oceny, której rezultatem jest prognoza środowiskowa.
[488] Art. 17 u.p.z.p.
[489] Wyrok WSA w Krakowie z 23 czerwca 2008 r., II SA/Kr 377/08, LEX nr 499859.

Podstawą do rozpoczęcia prac nad miejscowym planem jest podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, której nieodłączną częścią jest załącznik graficzny obrazujący granice obszaru objętego planem. Wspomniana uchwała może zostać podjęta z własnej inicjatywy rady gminy lub na wniosek organu wykonawczego. Została także przewidziana możliwość, aby grupa mieszkańców gminy, licząca w zależności od liczby mieszkańców danej gminy minimum 100, 200 lub 300 osób, której członkowie posiadają czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, zgłosiła projekt uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu. Taki projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej powinien być przedmiotem obrad rady gminy najpóźniej po upływie 3 miesięcy od dnia jego złożenia[490]. Natomiast jeszcze przed podjęciem przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu do obowiązków organu wykonawczego gminy należy przeprowadzenie analizy o zasadności sporządzenia miejscowego planu oraz ustalenie niezbędnego zakresu prac planistycznych. Wspomniana analiza powinna zawierać wyjaśnienie tego, czym kierowały się organy gminy podejmując decyzję o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu. Wśród tych motywów przede wszystkim powinna znaleźć się potrzeba ochrony wartości wymienionych w art. 1 u.p.z.p. czy też potrzeba rozwiązania konfliktu interesów, który może powstać w wyniku planowanego zagospodarowania danych terenów. Powinny zostać także rozważone ekonomiczne skutki uchwalenia miejscowego planu. Przeprowadzenie wspomnianej analizy i ustalenie zakresu prac planistycznych przez organ wykonawczy gminy jako czynności poprzedzających podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu jest bardzo ważne ze względu na konieczność już wstępnego ukierunkowania całości przyszłych prac planistycznych. Dodatkowo od prawidłowości przebiegu tych czynności będzie między innymi zależało to, czy miejscowy plan zostanie sporządzony zgodnie z zasadami zawartymi w u.p.z.p. W tym kontekście szczególne znaczenie, przede wszystkim w przypadku planowanego wprowadzenia zakazu zabudowy na określonym terenie, będzie miała analiza zasadności przystąpienia do opracowania miejscowego planu, która powinna w wystarczającym stopniu uzasadniać konieczność przeprowadzenia tzw. wywłaszczenia planistycznego. Z tego względu, zdaniem części przedstawicieli doktryny, wspomniane czynności powinny podlegać kontroli głównie pod względem prawidłowości przeprowadzonych ustaleń faktycznych rzutujących na rozwiązania, które będą potem przyjęte w miejscowym planie[491]. Pomimo tego, że u.p.z.p. nie określa w

[490] Art. 41a ust. 3a u.s.g.
[491] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 304.

jakiej formie wspomniane czynności poprzedzające podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu mają być wykonane, to należy przyjąć, że nie muszą stanowić odrębnego dokumentu i mogą zostać złożone np. w formie ustnej do protokołu na sesji rady gminy, a więc w taki sposób, aby możliwe było zapoznanie się z ich treścią, która powinna być jasna, precyzyjna i wyczerpująca. Brak potwierdzenia w dokumentacji, że organ wykonawczy gminy w należyty sposób wywiązał się z nałożonych na niego obowiązków z art. 14 ust. 5 u.p.z.p. stanowi uchybienie co do trybu sporządzania planu, które nie ma jednak istotnego charakteru[492].

W dalszej kolejności do zadań wójta należy przygotowanie projektu uchwały rady gminy w przedmiocie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu[493], której nieodłączną częścią jest mapa przedstawiająca granice obszaru objętego planem. Następnie projekt tzw. uchwały wywołującej jest przedkładany radzie gminy do uchwalenia. Skutkiem podjęcia przez radę gminy wspomnianej uchwały jest uruchomienie procedury planistycznej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym powszechnie przyjmuje się, że sama uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu nie może być uznana za akt prawa miejscowego i nie wywołuje skutków materialnoprawnych z tego względu, że nie rozstrzyga o przeznaczeniu żadnej z nieruchomości położonych na danym obszarze ani nie określa możliwości ich zagospodarowania. Jedynie opracowany i przyjęty miejscowy plan będzie ostatecznie kształtował sposób wykonywania prawa własności nieruchomości objętych jego postanowieniami. Natomiast uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, chociaż jest obligatoryjnym elementem umożliwiającym wszczęcie procedury planistycznej, to stanowi jedynie uchwałę intencyjną, która wyraża zamiar organów gminy przystąpienia do ustalenia zasad i sposobów zagospodarowania danego obszaru w formie miejscowego planu. Uchwała ta posiada jedynie formalny charakter, gdyż jej wyłącznym przedmiotem jest zdecydowanie o rozpoczęciu procedury planistycznej oraz określenie granic obszaru objętego mającym powstać w przyszłości miejscowym planem, a jej treść nie wpływa w żaden sposób na wykonywanie prawa własności wobec nieruchomości wyznaczonych na jej załączniku graficznym[494].

[492] Wyrok WSA w Lublinie z 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 274/09, LEX nr 574467.
[493] Art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g.
[494] Wyrok WSA w Warszawie z 6 sierpnia 2008 r., IV SA/Wa 622/08, LEX nr 459669, wyrok WSA w Gdańsku z 25 września 2008 r., II SA/Gd 288/08, LEX nr 515303, wyrok WSA w Lublinie z 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 274/09, LEX nr 574467.

Powyższe stanowisko sądów administracyjnych co do charakteru prawnego tzw. uchwały wywołującej nie jest jednak powszechnie akceptowane w doktrynie prawniczej głównie ze względu na szereg skutków prawnych powstałych w wyniku podjęcia tej uchwały przez radę gminy. Jednym z nich jest aktualizacja prawa do składania wniosków do projektu planu miejscowego zgodnie z art. 17 pkt 1 u.p.z.p. Również podjęcie wspomnianej uchwały wpływa na sytuację prawną inwestorów wnioskujących o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli postępowanie administracyjne w tej sprawie zostanie zawieszone na podstawie art. 58 u.p.z.p. Przepis ten uprawnia właściwy organ wykonawczy gminy do zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego, jeżeli organ uzna, że dany teren zostanie w lepszy sposób zagospodarowany na podstawie miejscowego planu. Wspomniane uprawnienie organu wykonawczego gminy jest w ścisłym związku z kompetencją do wszczęcia postępowania planistycznego, która przysługuje radzie gminy. Oba organy muszą ze sobą współdziałać w tym zakresie, ponieważ ani rada gminy nie może wpływać na zawieszenie wspomnianego postępowania administracyjnego, ani organ wykonawczy nie ma możliwości wpłynąć na radę gminy w celu podjęcia przez nią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu. Rada gminy nie może także uchwalić miejscowego planu bez wcześniejszego sporządzenia jego projektu przez organ wykonawczy. Brak podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu w okresie dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania na podstawie art. 58 ust. 1 u.p.z.p. obliguje wójta do podjęcia postępowania i wydania decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. W podobny sposób przedstawione rozwiązanie zostało uregulowane w odniesieniu do decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy w art. 62 u.p.z.p. Zatem podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu przez radę gminy w wyznaczonym przez ustawodawcę terminie będzie miało wpływ na sytuację prawną inwestora wnioskującego o wydanie jednej ze wspomnianych decyzji. Również przepis z art. 94 ust. 2 u.g.n. wiąże określone skutki prawne z podjęciem przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu. Mianowicie jeżeli wniosek o podział nieruchomości położonej na obszarze nieobjętym obowiązkiem sporządzenia miejscowego planu został złożony po upływie 6 miesięcy od dnia podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, to postępowanie w prawie podziału nieruchomości zawiesza się na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku o podział. Zatem biorąc pod uwagę powyższe przykłady rozwiązań ustawowych, wiążących konkretne skutki prawne z podjęciem wspomnianej uchwały, trudno zgodzić się z akceptowanym w

orzecznictwie poglądem co do jedynie formalnego charakteru uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu[495].

Ponadto uchwała o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu musi zostać w odpowiedni sposób ogłoszona przez organ wykonawczy gminy. Zgodnie z art. 8h ust. 1 u.p.z.p. takie ogłoszenie powinno nastąpić co najmniej przez publikację w prasie, przez wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym sporządzanym planem lub w siedzibie właściwego urzędu obsługującego organ wykonawczy, przez udostępnienie na właściwej stronie internetowej urzędu oraz w serwisie BIP oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego uruchamia możliwość składania wniosków do projektu planu miejscowego w wyznaczonym czasie, który nie powinien być jednak krótszy niż 21dni od dnia ogłoszenia wspomnianej uchwały. Z tego względu wspomniane ogłoszenie oprócz informacji o podjęciu uchwały powinno określać także sposób, miejsce i termin składania wniosków. Pominięcie tego etapu procedury planistycznej lub brak sprecyzowania czy też odniesienia się do wymaganych przez ustawę elementów rodzi skutek w postaci naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu[496]. Organ wykonawczy gminy ma także obowiązek powiadomić o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu wszystkie organy i instytucje uprawnione do uzgadniania i opiniowania projektu planu oraz określić termin, w którym możliwe będzie składanie przez te podmioty wniosków do mającego powstać projektu planu. Wyznaczony w ten sposób termin nie może być jednak krótszy niż 21 dni od dnia, w którym nastąpiło zawiadomienie.

Kolejny etap procedury planistycznej obejmuje sporządzenie wstępnej wersji projektu miejscowego planu. Zadanie to należy do organu wykonawczego gminy, którego obowiązkiem jest przygotowanie zarówno części tekstowej jak i części graficznej miejscowego planu oraz uzasadnienia. Zgodnie z wprowadzoną ostatnio nowelizacją u.p.z.p. uzasadnienie do projektu planu powinno być sporządzone już na wstępnym etapie procedury planistycznej przede wszystkim ze względu na potrzebę jak najszybszego dotarcia do głównych adresatów planu, których jego ustalenia będą dotyczyły i zapoznania ich z argumentacją wskazującą na celowość rozwiązań, które będą wprowadzone. Ponadto w uzasadnieniu powinien zostać przedstawiony sposób realizacji wymagań, potrzeb, wartości i praw, które zgodnie z art. 1 ust. 2-4 u.p.z.p. powinny być chronione w procesie planowania

[495] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni……,* s. 308-310.
[496] Wyrok WSA w Białymstoku z 11 października 2007 r., II SA/Bk 381/07, LEX nr 340417.

przestrzennego. Kolejnym elementem uzasadnienia jest przedstawienie zgodności planowanych rozwiązań z wynikami analizy przeprowadzonej zgodnie z art. art. 31 u.p.z.p. dotyczącej zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy. Oprócz tego uzasadnienie powinno określać sposób uwzględnienia uniwersalnego projektowania oraz wpływ na finanse publiczne, w tym również na budżet gminy. Natomiast sam projekt miejscowego planu musi zostać sporządzony z uwzględnieniem polityki przestrzennej gminy, która z kolei powinna być zawarta w strategii rozwoju gminy lub w strategii rozwoju ponadlokalnego. Aktualnie strategia rozwoju gminy nie jest aktem obligatoryjnym, ale od 1 lipca 2026 r. każda gmina powinna opracować własną strategię rozwoju, chyba że jej obszar będzie objęty strategią rozwoju ponadlokalnego. Strategia rozwoju gminy powinna określać model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, na który składają się struktura sieci osadniczej, główne elementy infrastruktury technicznej, społecznej i sieci transportowych oraz system powiązań przyrodniczych. Ponadto w takiej strategii przede wszystkim muszą zostać zawarte ustalenia i rekomendacje w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej w gminie, które odnoszą się m.in. do zasad ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego, do kierunków zmian w strukturze zagospodarowania terenów i kierunków rozwoju systemów komunikacji, infrastruktury technicznej i społecznej oraz do zasad lokalizacji kluczowych inwestycji celu publicznego, obiektów handlu wielkopowierzchniowego czy przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[497]. Dodatkowo oprócz sporządzenia projektu miejscowego planu wraz z uzasadnieniem do obowiązków organu wykonawczego gminy w toku procedury planistycznej należy przygotowanie prognozy oddziaływania na środowisko. Opracowanie jej jest obowiązkowe w przypadku przygotowania takiego projektu miejscowego planu, który wyznacza granice dla realizacji takich przedsięwzięć, które jeżeli powstaną, to będą mogły w znacznym stopniu oddziaływać na środowisko[498].

Zatem, zgodnie z powyższym organ wykonawczy gminy po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu ma obowiązek sporządzić projekt planu złożony z części graficznej i tekstowej wraz z uzasadnieniem uwzględniając politykę przestrzenną gminy zawartą w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Ponadto jeżeli planowane są takie inwestycje, które mogą w znacznym stopniu oddziaływać na środowisko, to do zadań organu wykonawczego gminy należy jeszcze

[497] Art. 10e ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 609.
[498] Art. 51 ustawy z 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w zw. z art. 46 tej ustawy, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094.

sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko. Ustawodawca zdając sobie jednak sprawę z trudności związanych z przygotowaniem tak specjalistycznego aktu jakim jest plan miejscowy w art. 5 u.p.z.p. zawarł wymóg, aby jego projekt został przygotowany z udziałem osób, które posiadają odpowiednie wykształcenie bądź kwalifikacje zawodowe w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej. Następnie organ wykonawczy gminy występuje o wydanie opinii o projekcie miejscowego planu do szeregu organów i instytucji wymienionych w art. 17 pkt 6 lit. a u.p.z.p. takich jak np. regionalny dyrektor ochrony środowiska, marszałek województwa, starosta, zarządca infrastruktury kolejowej, dyrektor zarządu zlewni Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, wojewódzki inspektor sanitarny czy organy wykonawcze gmin graniczących z obszarem objętym planem. Podmioty zawarte we wspomnianym przepisie posiadają specjalistyczną wiedzę o szczególnych uwarunkowaniach terenu takich jak chociażby złoża kopalin, wody podziemne, zagrożenia ruchami masowymi ziemi, które powinny być uwzględnione przy ustaleniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania poszczególnych terenów w finalnej wersji miejscowego planu. Ponadto projekt miejscowego planu podlega uzgodnieniu w określonych przypadkach z organami i instytucjami z art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p., a więc np. z wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu, ministrem właściwym do spraw zdrowia, dyrektorem urzędu morskiego, właściwym zarządcą drogi czy Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego. Natomiast uzasadnienie projektu planu miejscowego nie podlega uzgodnieniu.

Zgodnie z u.p.z.p. uzgodnienia są dokonywane w trybie art. 106 k.p.a. Jedynie uzgodnienia projektu miejscowego planu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dokonuje się na mocy art. 166 ust. 5 ustawy Prawo wodne. Wymagane w trakcie procedury planistycznej opinie i uzgodnienia są formami współdziałania organów administracji publicznej. Organ wykonawczy gminy ma obowiązek wystąpić o opinie i uzgodnienia do odpowiednich organów, instytucji i podmiotów właściwych ze względu na treść projektowanych ustaleń miejscowego planu. Niedopełnienie tego obowiązku, wynikającego z art. 17 pkt 6 u.p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu[499]. Jednak zasięgnięcie opinii, w przeciwieństwie do dokonania uzgodnienia, jest najmniej sformalizowanym przejawem współdziałania organów.

[499] Wyrok WSA we Wrocławiu z 9 grudnia 2009 r., II SA/Wr 286/09, LEX nr 583192, wyrok WSA w Krakowie z 13 maja 2011 r., II SA/Kr 340/11, LEX nr 795675.

Opinia, chociaż nie jest wiążąca dla organu zobowiązanego do jej zasięgnięcia i nawet jeśli jest niekorzystna, to warto aby była poddana analizie przez organ o nią występujący, który powinien wnikliwie zapoznać się z argumentami w niej zawartymi, rozważyć je i dokonać ich swobodnej oceny. Opinia stanowi jedynie ocenę faktów dokonaną przy użyciu ustawowych lub subiektywnych kryteriów podmiotu ją wydającego. Natomiast nieco inne skutki prawne są związane z wymaganymi przez u.p.z.p. uzgodnieniami projektu planu miejscowego z odpowiednimi organami. Odmowa uzgodnienia projektu miejscowego planu przez właściwy organ skutkuje brakiem możliwości jego uchwalenia w zamierzonym przez organ przygotowujący projekt kształcie. W przeciwnym razie konsekwencją byłaby nieważność uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia takiego miejscowego planu. Z tego względu organ nie dokonując uzgodnienia projektu miejscowego planu, musi w przyjętym przez siebie stanowisku precyzyjnie określić warunki, od spełnienia których uzależnia uzgodnienie projektu oraz wskazać podstawę prawną dla wymaganych, określonych zmian w przedstawionym mu projekcie. Zatem na podstawie otrzymanego stanowiska organ wykonawczy gminy może dokonać stosownych zmian w sporządzonym projekcie miejscowego planu, które wynikają z warunków uzgodnienia wydanych przez organ i wystąpić z wnioskiem o ponowne uzgodnienie poprawionego już projektu lub może złożyć zażalenie na wydane postanowienie o odmowie uzgodnienia projektu miejscowego planu, jeżeli nie akceptuje warunków narzuconych mu przez organ uzgadniający. Takie zażalenie organ wykonawczy gminy wnosi do organu odwoławczego. Następnie może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który uchyli postanowienie organu odwoławczego utrzymujące w mocy postanowienie o odmowie uzgodnienia projektu miejscowego planu lub oddali wniesioną przez organ wykonawczy gminy skargę[500].

W inny sposób przebiega jednak tryb uzgodnień projektu miejscowego planu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Wspomniany organ dokonuje uzgodnienia projektu miejscowego planu w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zgodnie z przepisami art. 166 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne[501]. Dokonując takiego uzgodnienia organ uwzględnia takie czynniki jak prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi, poziom zagrożenia powodziowego, planowaną przez gminę dopuszczalną zabudowę i zagospodarowanie terenu znajdującego się na obszarze

[500] Ł. Złakowski, komentarz do art. 24 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 243-248.
[501] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 960.

szczególnego zagrożenia powodzią oraz aktualne zagospodarowanie takiego terenu i jego dotychczasowe przeznaczenie[502]. Uzgodnienie jest dokonywane w drodze decyzji, w której powinny zostać określone podstawowe wymagania lub warunki niezbędne do spełnienia dla planowanej zabudowy i zagospodarowania terenów położonych ma obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, a także w zależności od potrzeb szczegółowe wymagania w zakresie wyznaczonym przepisami wydanego przez właściwych ministrów rozporządzenia na podstawie art. 166 ust. 14 Prawa wodnego. W drodze decyzji następuje także odmowa uzgodnienia przedstawionego projektu miejscowego planu, przy czym może ona nastąpić jedynie w przypadku wystąpienia chociażby jednej z przesłanek, które będą dotyczyły planowanej zabudowy terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Zgodnie z art. 166 ust. 10 Prawa wodnego, decyzja odmowna powinna zostać wydana, jeżeli planowane zagospodarowanie takiego terenu narusza ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza lub planu zarządzania ryzykiem powodziowym, stanowi zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków, narusza funkcjonowanie infrastruktury krytycznej, utrudnia zarządzanie ryzykiem powodziowym. Wyjątek od tej zasady stanowią planowane na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią obiekty mostowe, których uzgodnienia właściwy organ nie może odmówić, jeżeli ich budowa jest konieczna, aby zachować ciągłość już istniejących lub projektowanych ciągów komunikacyjnych. Zatem uzgodnienie wydane we wspomnianym trybie w formie decyzji stanowi rozstrzygnięcie o charakterze merytorycznym, którego treść obowiązkowo powinna rzutować na postanowienia miejscowego planu. Dla ustawodawcy sposób zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią jest na tyle istotny, że postanowił uregulować kwestie związane z uzgodnieniem projektu miejscowego planu dla tych terenów w sposób bardziej precyzyjny, całościowy i odmienny niż wynikający z przepisów z art. 106 k.p.a. przewidzianych dla dokonywania pozostałych uzgodnień przez inne organy[503].

Ze względu na to, że kompetencje przyznane organom wymienionym w art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p., dotyczące wydawania postanowień lub decyzji uzgadniających ingerują w posiadane przez gminę władztwo planistyczne, organ wykonawczy gminy posiada możliwość uznania za uzgodniony przedstawiony projekt miejscowego planu, jeżeli uprawniony organ nie uzgodni projektu miejscowego planu i nie przedstawi warunków uzgodnienia albo nie określi

[502] Art. 166 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne
[503] Wyrok WSA w Gdańsku z 24 czerwca 2020 r., syg. II SA/Gd 270/20, LEX nr 3024859.

podstawy prawnej żądanych przez niego zmian w projekcie miejscowego planu[504]. Obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest także ustalenie terminu dla uprawnionych organów do dokonania uzgodnień lub przedstawienia wymaganych opinii. Wyznaczony termin nie powinien być jednak krótszy niż 14 dni ani dłuższy niż 30 dni licząc od dnia wystąpienia przez organ wykonawczy gminy z właściwym wnioskiem. Natomiast nieprzedstawienie stanowiska lub warunków uzgodnienia w określonym przez organ wykonawczy terminie wiąże się z uznaniem przedstawionego projektu za uzgodniony lub zaopiniowany[505].

Następnie zgodnie z art. 17 pkt 9 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy wprowadza do projektu miejscowego planu zmiany, które wynikają z uzyskanych opinii oraz dokonanych uzgodnień.

W trakcie procedury planistycznej oprócz uzyskania wymaganych opinii i uzgodnień organ wykonawczy gminy musi otrzymać zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli jest to narzucone przepisami odrębnymi. Problematykę zmiany przeznaczenia wspomnianych gruntów regulują przepisy ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[506]. Zgodnie z tą ustawą do zmiany przeznaczenia niektórych gruntów rolnych i leśnych wymagana jest wcześniejsza zgoda właściwych ministrów lub marszałka województwa i wtedy taka zmiana przeznaczenia wspomnianych gruntów może być dokonana jedynie w miejscowym planie[507]. Zatem zmiana przeznaczenia na cele inne niż leśne tych gruntów rolnych, które są zaliczone do użytków rolnych klas bonitacyjnych I-III wymaga wcześniejszej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, chyba że grunty te są położone na obszarze uzupełnienia zabudowy lub w granicach administracyjnych miast[508]. Natomiast zmiana przeznaczenia gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa na cele inne niż rolnicze i leśne, wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw ochrony środowiska lub upoważnionej przez niego osoby, a zmiana przeznaczenia pozostałych gruntów leśnych wymaga uzyskania zgody marszałka województwa udzielonej po otrzymaniu opinii izby rolniczej. Wspomniane przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych mają chronić najbardziej wartościowe produkcyjnie grunty rolne i leśne przed zmianą ich przeznaczenia na inne cele poprzez

[504] Art. 24 ust. 2 u.p.z.p.
[505] Art. 25 u.p.z.p.
[506] t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 82.
[507] Art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zwanej dalej jako u.o.g.r.l.
[508] Art. 7 ust. 2, art. 7 ust. 2a oraz art. 10a u.o.g.r.l.

wprowadzenie obowiązku uchwalenia miejscowego planu w przypadku proponowanych zmian dopiero po uzyskaniu zgody właściwych organów.

Od tej ogólnej zasady z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych są jednak pewne wyjątki. W szczególności, na podstawie art. 7 ust. 1a u.o.g.r.l. nie znajduje ona zastosowania w przypadku terenów, dla których nie sporządza się miejscowego planu, a więc zgodnie z art. 14 ust. 6 u.p.z.p. będą to tereny zamknięte, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Kolejny wyjątek został przewidziany w art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l. i dotyczy użytków rolnych klas I-III położonych na obszarze uzupełnienia zabudowy, który może zostać wyznaczony przez gminę w planie ogólnym. Zatem z chwilą uchwalenia planu ogólnego i wyznaczenia w nim obszarów uzupełnienia zabudowy zmiana przeznaczenia wspomnianej kategorii gruntów rolnych, znajdujących się na tych obszarach nie będzie wiązała się z koniecznością uchwalenia miejscowego planu i będzie mogła nastąpić jedynie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przepisów z art. 7 u.o.g.r.l. nie stosuje się także w przypadkach okresowego wyłączenia gruntów rolnych i leśnych w zakresie niezbędnym do podjęcia natychmiastowych działań interwencyjnych koniecznych do zwalczania klęsk żywiołowych i ich następstw oraz usuwania następstw wypadków losowych lub poszukiwania węglowodorów, węgla kamiennego, węgla brunatnego, rud metali, z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, kamieni szlachetnych, gipsu i anhydrytu. Takie okresowe wyłączenie gruntów rolnych i leśnych z produkcji w wyżej wymienionych celach nie może trwać dłużej niż 10 lat[509]. Zatem poza pewnymi wyjątkami, do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele organ wykonawczy gminy działając na podstawie art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 3 u.o.g.r.l. musi wystąpić z wnioskiem do właściwego organu o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego. W przypadku gruntów rolnych określonych w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. organem wyrażającym zgodę jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi, a przypadku gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - minister właściwy do spraw środowiska lub upoważniona przez niego osoba. Natomiast w odniesieniu do zmiany przeznaczenia pozostałych gruntów leśnych zgodę wyraża marszałek województwa po wcześniejszym uzyskaniu opinii izby rolniczej. Do składanego wniosku o zmianę przeznaczenia gruntów leśnych będących własnością Skarbu Państwa organ wykonawczy gminy musi dołączyć opinię dyrektora regionalnej dyrekcji

[509] Art. 8 u.o.g.r.l.

Lasów Państwowych, a w przypadku gruntów parków narodowych – opinię dyrektora właściwego parku[510]. Wspomniane wnioski organ wykonawczy gminy składa za pośrednictwem marszałka województwa, który następnie przekazuje je właściwym ministrom w terminie 30 dni wraz z dołączoną przez siebie opinią[511]. Wydawane w toku postępowania opinie nie są jednak wiążące dla organu wydającego zgodę. Dodatkowo postępowanie w sprawie uzyskania zgody na przekształcenie gruntów rolnych i leśnych może być wszczęte jedynie na wniosek organu wykonawczego gminy, który ma status strony w tym postępowaniu[512]. Ze względu na to, że powyższe postępowanie stanowi część procedury planistycznej i przebiega przed uchwaleniem miejscowego planu, to ustawodawca nie przyznał w nim statusu strony właścicielom przekształcanych gruntów co znajduje potwierdzenie w art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l., który został dodany nowelizacją ustawy w 2013 r.[513] Warto jednak nadmienić, że przed tą zmianą kwestie związane ze statusem strony w tym postępowaniu nie były oczywiste. W szczególności NSA w kilku orzeczeniach opowiadał się za przyznaniem przymiotu strony właścicielom działek rolnych i leśnych, których dotyczył zamiar zmiany ich przeznaczenia na inne cele z uwagi na posiadany przez nich interes prawny związany z wykonywaniem prawa własności nieruchomości. Podjęta przez uprawniony organ decyzja w sprawie zmiany przekształcenia ma wpływ na dysponowanie prawem własności ze względu na to, że może ograniczać możliwość zabudowy takich działek lub utrudnić ich obrót.[514] Obecnie ze względu na wspomnianą nowelizację NSA wskazuje jedynie na interes faktyczny właścicieli działek jako podmiotów bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy, który nie jest przecież wystarczający do uzyskania statusu strony w takim postępowaniu. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne jest pierwszym krokiem umożliwiającym realizację zamierzonej inwestycji na takich gruntach. Podmioty te mogą jednak wnieść skargę do sądu administracyjnego na uchwałę w sprawie przyjęcia miejscowego planu przez radę gminy[515].

Złożenie przez organ wykonawczy gminy wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych uruchamia postępowanie w przedmiotowej sprawie, które przebiega zgodnie z k.p.a., ale z modyfikacjami wynikającymi z przepisów art.

[510] Art. 7 ust. 3 u.o.g.r.l.
[511] Art. 7 ust. 4 u.o.g.r.l.
[512] Art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l.
[513] Ustawa z 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. poz. 503)
[514] Wyrok NSA z 4 lipca 2001 r., IV SA 1817/00, LEX nr 75553 oraz wyrok NSA z 21 stycznia 2011 r., II OSK 92/10, LEX nr 953096.
[515]Uchwała NSA (7) z 25 listopada 2013 r., II OSP 1/13, ONSAiWSA 2014/2, poz. 17 oraz wyrok NSA z 11 maja 2017 r., II OSK 2279/15. Tak samo D. Danecka, W. Radecki, komentarz do art. 7 u.o.g.r.l., [w:] *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, D. Danecka, W. Radecki, 2024, LEX

7 u.o.g.r.l. W zależności od charakteru gruntu organem wyrażającym zgodę lub odmawiającym wyrażenia zgody jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi, minister właściwy do spraw środowiska lub upoważniona przez niego osoba lub marszałek województwa. Zgodnie z przeważającym poglądem doktryny prawniczej i orzecznictwem sądowoadministracyjnym właściwą formą dla wyrażenia stanowiska wspomnianych organów w omawianej sprawie jest decyzja administracyjna[516]. Przyjęcie takiego założenia nie oznacza jednak, że wydana w przedmiotowej sprawie decyzja administracyjna na charakter samoistny. Skuteczność udzielonej w decyzji zgody zależy od tego, czy będzie ona wykorzystana przez organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu. Taka zgoda jest udzielana przez uprawniony organ w trakcie procedury planistycznej i może być wykorzystana jedynie na potrzeby tej procedury. Z tego też względu postępowanie w przedmiocie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych nie może zostać wszczęte przed podjęciem przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu. Dodatkowo to nie wydane w toku takiego postępowania decyzje o udzieleniu zgody dokonują zmiany przeznaczenia gruntów rolnych czy leśnych lecz właśnie uchwalony miejscowy plan. Zatem decyzje te wywierają skutek tylko w takim zakresie, w jakim na ich podstawie w treści miejscowego planu dojdzie do zmiany przeznaczenia konkretnych gruntów. Z tego względu jedynie ta powierzchnia gruntów rolnych lub leśnych, której przeznaczenie zostało zmienione w postanowieniach miejscowego planu może zostać wykorzystana na inne cele. W tym zakresie nie będą miały znaczenia te grunty, w stosunku do których właściwy organy wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia, ale które z jakiś przyczyn nie uzyskały ostatecznie zmiany przeznaczenia w miejscowym planie. Finalnie organy gminy mogą przecież zrezygnować z planowanej zmiany przeznaczenia gruntów rolnych czy leśnych lub mogą też dokonać w miejscowym planie zmiany przeznaczenia jedynie części tych gruntów, które były przedmiotem udzielonej zgody[517]. Przepisy u.o.g.r.l. obecnie nie wskazują terminu w którym uprawniony organ powinien wydać decyzje w zakresie udzielenia zgody. Dopiero od 1 lipca 2026 r. na mocy ustawy z 7 lipca 2023 r. nowelizującej przepisy u.p.z.p. organ ten będzie miał 60 dni na wydanie decyzji od momentu otrzymania wniosku. Brak jej wydania w tym

[516] Uchwała NSA (7) z 29 listopada 2010 r., II OSP 1/10, ONSAiWSA 2013/2, poz. 20 oraz uchwała NSA (7) z 25 listopada 2013 r., II OSP 1/13, ONSAiWSA 2014/2, poz. 17, wyrok NSA z 2 marca 2022 r. I OSK 1117/21, Legalis oraz D. Danecka, W. Radecki, komentarz do art. 7 u.o.g.r.l., [w:] *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, D. Danecka, W. Radecki, 2024, LEX.

[517] A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, komentarz do art. 17 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. A. Plucinska-Filipowicz, T. Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024, LEX.

czasie będzie uznawany za wyrażenie zgody[518]. Od wydanej decyzji w przedmiocie odmowy udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych jedynie organ wykonawczy gminy, będący wnioskodawcą w sprawie, może wnieść środek zaskarżenia. Od decyzji wydanej przez właściwego ministra lub przez osobę przez niego upoważnioną nie przysługuje odwołanie, tylko wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a., a w dalszej kolejności skarga do sądu administracyjnego. Z kolei od decyzji wydanej przez marszałka województwa, właściwego w sprawach zmiany przeznaczenia gruntów leśnych nienależących do Skarbu Państwa organ wykonawczy gminy może wnieść odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a następnie ewentualnie skargę do sądu administracyjnego. Zatem jeżeli organ uprawniony do wyrażenia zgody wyda decyzję odmowną, która stała się ostateczna i nie zostanie uchylona przez sąd administracyjny, to planowana przez organy gminy zmiana przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych nie będzie mogła nastąpić. Z kolei pozytywna decyzja wyrażająca zgodę jest dołączana przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do projektu miejscowego planu[519].

Dalszym elementem procedury planistycznej jest konieczność przeprowadzenia czynności składających się na tzw. partycypację społeczną. Jednym z wielu założeń lipcowej nowelizacji u.p.z.p. była potrzeba wzmocnienia udziału społeczeństwa podczas prac związanych z przygotowywaniem aktów planowania przestrzennego, a więc także miejscowego planu[520]. Partycypacja społeczna w procedurze planistycznej została szczegółowo przedstawiona w dalszej części pracy. W tym miejscu jednak warto zaakcentować, że obowiązkiem organów gminy jest umożliwienie udziału wszystkim zainteresowanym podmiotom w przygotowaniu miejscowego planu w przewidzianych prawem formach, które obejmują składanie wniosków do projektu miejscowego planu lub uczestnictwo w konsultacjach społecznych. W ramach tzw. konsultacji społecznych obowiązkiem gminy jest m.in. przeprowadzenie zbierania wnoszonych do projektu uwag, zorganizowania spotkań, paneli lub warsztatów, poprzedzonych prezentacją projektu miejscowego planu, podczas których interesariusze mają możliwość wypowiadania się i zadawania pytań ekspertom. Zgodnie z art. 8k ust. 2 u.p.z.p. przed przedstawieniem radzie gminy projektu miejscowego planu musi zostać opracowany raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych, w którym powinien się znaleźć wykaz zgłoszonych uwag wraz z

[518] Art. 14 pkt 2b ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw w zw. z art78 pkt 3 tej ustawy
[519] D. Danecka, W. Radecki, komentarz do art. 7 u.o.g.r.l., [w:] *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, D. Danecka, W. Radecki, 2024, LEX.
[520] Art. 1 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.

propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji społecznych. Następnie na podstawie art. 17 pkt 14 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy przedstawia radzie gminy projekt miejscowego planu wraz ze wspomnianym powyżej raportem. Rada gminy analizując przedstawioną jej dokumentację planistyczna może zgodnie z art. 19 u.p.z.p. stwierdzić, że istnieje konieczność wprowadzenia pewnych zmian do niektórych części otrzymanego przez nią projektu miejscowego planu w tym także tych, które są wynikiem uwzględnienia przez nią zgłaszanych uwag. W takiej sytuacji obowiązkiem organów gminy jest ponowienie w niezbędnym zakresie wymienionych w art. 19 u.p.z.p. czynności procedury planistycznej, gdyż rada gminy nie może samodzielnie ingerować w treść projektu miejscowego planu ze względu na to, że jedynym organem odpowiedzialnym za sporządzenie projektu uchwały jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Kolejnym etapem procedury planistycznej jest uchwalenie przez radę gminy miejscowego planu, które może jednak nastąpić jedynie po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami planu ogólnego. Chociaż oba te akty mają równorzędną moc prawną, to składają się na system aktów planowania przestrzennego w gminie, którego celem jest zapewnienie ładu przestrzennego i w związku z tym muszą być ze sobą spójne. Ustawodawca w art. 20 ust. 3 u.p.z.p. wyznaczył przedmiotowy zakres związania miejscowego planu ustaleniami planu ogólnego, do którego należy ustalenie w miejscowym planie takiego przeznaczenia terenu, które będzie zgodne z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej zawartym w planie ogólnym oraz ustalenie w miejscowym planie sposobu zagospodarowania i zabudowy terenu uwzględniającego określone w planie ogólnym parametry i wskaźniki dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy. Ostatnia przesłanka zgodności miejscowego planu z planem ogólnym jest związana z fakultatywnym elementem planu ogólnego jakim są gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej[521]. Zgodnie z art. 13f ust. 4 u.p.z.p. ustalenie tych standardów w planie ogólnym będzie skutkowało tym, że w miejscowym planie teren o przeznaczeniu umożliwiającym realizację funkcji mieszkaniowej będzie mógł być wyznaczony tylko wtedy, gdy każda działka ewidencyjna położona na tym terenie spełnia te standardy poprzez dostęp do obiektów infrastruktury społecznej, czyli szkoły podstawowej lub obszarów zieleni publicznej, w odległości nie większej niż wyznaczona przez ustawodawcę, oraz drogi dojścia

[521] Art. 20 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p.

istniejące w dniu uchwalenia miejscowego planu lub jeżeli będzie to możliwe do realizacji na podstawie tego lub innego miejscowego planu.

Ostatnim etapem procedury planistycznej po przyjęciu przez radę gminy uchwały w sprawie miejscowego planu jest jej przedstawienie przez organ wykonawczy gminy wojewodzie wraz z wymaganymi załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia. Naruszenie tego obowiązku zgodnie ze stanowiskiem NSA należy uznać za naruszenie procedury planistycznej[522]. Wojewoda nie tylko sprawuje nadzór nad uchwałą w sprawie miejscowego planu, ale jest także organem odpowiedzialnym za publikację w dzienniku urzędowym województwa. Zgodnie z zasadą niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych uchwała ta powinna znaleźć się we wspomnianym dzienniku urzędowym jak najszybciej po doręczeniu jej wojewodzie, a więc nawet jeszcze przed upływem 30-dniowego terminu do wydania ewentualnego rozstrzygnięcia nadzorczego. Zgodnie z art. 29 u.p.z.p. uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu obowiązuje od dnia jej wejścia w życie, które nie może jednak nastąpić wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Ponadto miejscowy plan na podstawie art. 27a u.p.z.p. może być sporządzany równolegle ze sporządzaniem planu ogólnego.

3. Nadzór i kontrola nad planowaniem przestrzennym gminy

Nadzór jest zespołem środków i kompetencji władczych. Jest terminem szerszym od kontroli, gdyż dodatkowo obejmuje on możliwość władczej ingerencji względem podmiotu nadzorowanego. Nadzór odgrywa dużą rolę w układach zdecentralizowanych i nie powinien być rozpatrywany w kategoriach zagrożenia samodzielności organów należących do tego układu. Ważne jednak, aby był sprawowany w prawidłowy sposób, a więc powinien być oparty o wyznaczone przypisami kryteria nadzoru, musi być wykonywany przez właściwy podmiot oraz z uwzględnieniem zasady ustawowego ograniczania nadzoru nad działalnością samorządową[523]. Prawidłowo przeprowadzony nadzór jest gwarancją samodzielności samorządu terytorialnego i pozwala na utrzymanie stałej łączności między państwem a tym samorządem[524]. Istota nadzoru polega bowiem na jednoczesnym respektowaniu przyznanej prawem swobody wyboru określonych wariantów działań przez organ zdecentralizowany

[522] Wyrok NSA z 26 czerwca 2007 r., II OSK 488/07, LEX nr 341367.
[523] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa2020, s. 323-324.
[524] T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1977, s. 318.

przy konieczności dostosowania działań tego organu do działania państwa jako całości i uzgodnienia ich z wymogami prawa w interesie ogólnym, czyli z wymogami porządku i dobra publicznego[525].

Ze względu na to, że celem nadzoru jest zapewnienie legalności publicznoprawnych działań samorządu terytorialnego, to powinien on chronić przede wszystkim interes publiczny oraz dobra i wartości z tym interesem związane. Potrzeba istnienia nadzoru znajduje swoje uzasadnienie w przyznaniu przez ustawodawcę ochrony prawnej pewnym dobrom i upoważnieniu organów administracji do dbania o ich nienaruszalność. Do takich dóbr o nadzorowanej ochronie prawnej z pewnością można zaliczyć zarówno dobra indywidualne, jak i dobra publiczne, do których należy ład przestrzenny. Niestety bardzo często dochodzi do konfliktu między tymi dobrami, którego rozstrzygnięcie jest dla organów administracji publicznej jest bardzo trudnym zadaniem. W tym celu niezbędne jest właściwe wyważenie między koniecznością ochrony praw wolnościowych, czyli prawa własności i związanego z nim prawa zabudowy, a potrzebą reglamentowania tego prawa ze względu na ochronę ładu przestrzennego, który stanowi wartość istotną dla wszystkich podmiotów funkcjonujących w określonej przestrzeni. Zatem interes publiczny powinien być punktem wyjścia dla uzasadnienia ingerencji w sferę praw indywidualnych, podejmowanej przez organy administracji, realizujące zadania z zakresu planowania przestrzennego. Wynika z tego, że nadzór polegający na badaniu legalności działania organów gminy jest w ścisłym związku z interesem publicznym, gdyż jego stosowanie na przyczynić się do ukształtowania takiego porządku przestrzennego, który będzie zgodny z prawem. Zatem celem nadzoru jest ochrona porządku prawnego, a przesłanką uzasadniającą jego wykonywanie jest interes publiczny. Kontekst nadzoru nad administracją zdecentralizowaną jest jednak jeszcze bardziej szerszy, gdyż jest związany nie tylko z koniecznością dostosowania działalności podejmowanej przez tę administrację w ramach przyznanej jej samodzielności, w tym także samodzielności planistycznej, do administracji państwowej w celu zapewnienia ochrony porządku prawnego. Nadzór ten jest podejmowany także po to, aby zapewnić ochronę jednostkom przed zbyt arbitralnym działaniem organów zdecentralizowanych[526].

[525] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 365 oraz J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013, s. 59.
[526] M. Woźniak, Interes *publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, s. 211-214.

Gmina w ramach przyznanej jej samodzielności planistycznej ma wyłączną kompetencję do samodzielnego kształtowania sposobu zagospodarowania obszaru, który podlega jej władztwu planistycznemu pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa, nie nadużywając przyznanego jej władztwa. Każda ingerencja organów gminy w prawo własności musi być w granicach wyznaczonych przez interes publiczny. Z tego względu do wadliwych prawnie ustaleń miejscowego planu należy zaliczyć nie tylko te, których treść narusza przepisy prawa, ale również takie, które są rezultatem nadużycia uprawnień przysługujących organom gminy[527]. Samodzielność planistyczna gmina powinna być realizowana z uwzględnieniem zasady ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego, a także ważenia różnych wartości zawartych w obrębie takiego samego interesu. Jeżeli zatem właściwy organ gminy nie wywiąże się z tego obowiązku zawartego w art. 1 ust. 3 u.p.z.p. to powinien go wykonać organ nadzoru, który w toku podejmowanych działań nadzorczych ustala hierarchię wartości i interesów znajdujących się w kolizji[528]. Ze względu na przyznany gminie szeroki zakres władztwa planistycznego, przejawiający się uprawnieniem do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących, należy stwierdzić, że celem nadzoru na jej działalnością w tym obszarze jest potrzeba zapewnienia spójności systemu planowania przestrzennego i legalności działań organów gminy, które są wyposażone w kompetencję do władczego rozstrzygania o wyższości interesu publicznego nad interesem prywatnym lub odwrotnie[529].

Organem sprawującym nadzór nad sporządzanym przez gminę planem ogólnym i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest wojewoda. Celem tego nadzoru jest weryfikacja legalności tych planów, stanowiących akty prawa miejscowego. Polega ona na zbadaniu następujących kwestii: zastosowania norm kompetencyjnych, zgodności uchwalonego aktu z prawem materialnym, zachowania określonej prawem procedury. Organ wykonawczy gminy, zgodnie z art. 13k ust. 1 u.p.z.p., ma obowiązek przedstawienia wojewodzie uchwały w sprawie przyjęcia przez radę gminy planu ogólnego wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa. Również w przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie przyjęcia miejscowego planu, obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest przekazanie na podstawie art. 20 ust. 2 u.p.z.p. wojewodzie takiej uchwały wraz z załącznikami i

[527] Wyrok WSA w Krakowie z 23 czerwca 2008 r., II SA/Kr 314/08, LEX nr 499869 oraz wyrok WSA w Warszawie z 4 listopada 2014 r., IV SA/Wa 1579/14, LEX nr 1586918.
[528] M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu……..,* s. 218.
[529] P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 11.

dokumentacją przeprowadzonych prac planistycznych[530] w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa. Zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.g. uchwały rady gminy muszą być przedłożone wojewodzie w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Niedopełnienie przez organ wykonawczy gminy wspomnianych obowiązków jest naruszeniem procedury planistycznej[531]. Zgodnie z zasadą oficjalności nadzoru, wojewoda wszczyna postępowanie nadzorcze z urzędu i w tym zakresie nie jest związany wnioskami właścicieli czy użytkowników wieczystych, których nieruchomości znajdują się na obszarze obowiązywania planu. Wojewoda jest także odpowiedzialny za publikację uchwały w sprawie planu ogólnego oraz uchwały w sprawie miejscowego planu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ze względu na zasadę niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych wojewoda powinien dopełnić ten obowiązek możliwie jak najszybciej od dnia otrzymania stosownej uchwały wraz z załącznikami i całą wymaganą dokumentacją planistyczną, czyli powinno to nastąpić jeszcze przed upływem terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego[532]. Zgodnie z art. 91 ust. 2 u.s.g. wojewoda ma 30 dni na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego odnoszącego się do uchwały rady gminy w sprawie planu. Termin ten jest liczony od dnia doręczenia mu stosowej uchwały wraz załącznikami i całym kompletem dokumentacji planistycznej. To wszystko podlega ocenie wojewody pod kątem zgodności z przepisami prawa. Zatem nadzorem wojewody nie jest objęta jedynie sama uchwała w sprawie przyjęcia miejscowego planu, ale także uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu oraz inne uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy gminy w toku procedury planistycznej. Ponadto w skład wspomnianej dokumentacji wchodzą także m.in. zawiadomienia instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu miejscowego planu, wykaz wniosków złożonych do miejscowego planu wraz ze sposobem ich rozpatrzenia, wykaz uzgodnień i opinii do projektu planu, wykaz materiałów planistycznych, prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu, dowody publikacji ogłoszeń o wyłożeniu miejscowego planu do publicznego wglądu, sporządzone protokoły z dyskusji publicznej nad rozwiązaniami zawartymi w projekcie planu oraz wykaz uwag zgłoszonych do projektu planu wraz ze sposobem ich rozpatrzenia. Tak obszerna dokumentacja planistyczna jest potrzebna wojewodzie do oceny tego, czy organy gminy nie doprowadziły do naruszenia zasad i trybu sporządzania planu oraz właściwości

[530] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2404) w § 11 w dokładny sposób wymienia wszystkie podejmowane uchwały, zawiadomienia, wnioski, wykazy, zgody, prognozy, protokoły, dowody, które składają się na całą dokumentację planistyczną z przebiegu czynności podejmowanych w ramach procedury sporządzania i uchwalania miejscowego planu.
[531] Wyrok NSA z 26 czerwca 2007 r., II OSK 488/07, LEX nr 341367.
[532] *Ibidem*.

organów w toku postępowania planistycznego. W doktrynie prawniczej pojawiają się także postulaty dotyczące konieczności objęcia nadzorem wojewody także czynności z art. 14 ust. 5 u.p.z.p., które są podejmowane przez organ wykonawczy gminy jeszcze przed podjęciem przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu. Do tych czynności należy wykonanie analiz w sprawie zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu oraz ustalenie niezbędnego zakresu prac planistycznych. Ustawodawca nie wprowadził jednak obowiązku sporządzenia dokumentacji z ich przebiegu. Prawidłowość przeprowadzenia tych czynności jest również bardzo ważna, gdyż mają one wpływ na dalsze działania organów gminy w toku procedury planistycznej. Ponadto wspomniana analiza pozwala na poznanie motywów i wartości, jakimi kierowały się organy gminy decydując się na uruchomienie procedury planistycznej[533].

Ze względu na to, że miejscowy plan jest aktem prawa miejscowego to wojewoda w ramach sprawowanego nadzoru może zastosować następujące środki: stwierdzenie nieważności w całości lub w części uchwały rady gminy w sprawie przyjęcia miejscowego planu na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., wskazanie, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa w przypadku nieistotnego naruszenia prawa – art. 91 ust. 4 u.s.g., wniesienie skargi na uchwałę rady gminy do wojewódzkiego sądu administracyjnego po upływie 30 dni od dnia otrzymania uchwały w sprawie przyjęcia miejscowego planu z załącznikami i pełną dokumentacją planistyczną – art. 93 ust. 1 u.s.g. Wojewoda posiada jeszcze jeden środek nadzoru w postaci wstrzymania wykonania nadzorowanego aktu, który może być jednak zastosowany wyłącznie wraz z wszczęciem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności lub w jego toku. Na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego wojewoda ma 30 dni od dnia doręczenia uchwały w sprawie miejscowego planu wraz z załącznikami i kompletem dokumentacji planistycznej. Zgodnie z art. 91 ust. 3 u.s.g. rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Rozstrzygnięcie nadzorcze w orzecznictwie sądowoadministracyjnym i doktrynie jest definiowane jako taki akt organu nadzoru, który we władczy sposób ingeruje przede wszystkim w uchwałodawczą działalność organów gminy, stwierdzając najczęściej nieważność uchwały ze względu na jej niezgodność z prawem[534]. Z uwagi na art. 13 pkt 8a u.o.a.n. rozstrzygnięcie nadzorcze podjęte przez

[533] M. Szewczyk, *Tryb uchwalania planu miejscowego – fazy i etapy procedury planistycznej*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, Warszawa 2019, LEX.
[534] K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017, s. 275.

wojewodę musi zostać ogłoszone we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jedynym kryterium nadzoru nad działalnością organów gminy jest legalność ze względu na konieczność ochrony przyznanej gminie samodzielności w tym także samodzielności planistycznej. Przesłanki wydania przez wojewodę orzeczenia o stwierdzeniu nieważności w całości lub w części uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu lub planu ogólnego zostały określone w art. 28 u.p.z.p., który stanowi *lex specialis* względem art. 91 ust. 1 u.s.g. Zatem stwierdzenie nieważności miejscowego planu lub planu ogólnego w całości lub w części przez wojewodę jest możliwe jedynie w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania tych planów, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania oraz naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g. stwierdzenie przez wojewodę nieważności miejscowego planu lub planu ogólnego wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności. Taki stan wstrzymania wykonania tych uchwał będzie trwał do czasu uprawomocnienia się wydanego przez wojewodę stwierdzenia nieważności[535]. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest szczególnego rodzaju aktem administracyjnym[536], którego skuteczność jest związana z prawomocnością, a więc inaczej niezaskarżalnością do sądu administracyjnego. Zatem takie rozstrzygnięcie staje się prawomocne na podstawie art. 98 ust. 5 u.s.g. z upływem terminu do wniesienia skargi, określonego w art. 98 ust. 1 u.s.g. bądź z datą oddalenia jej przez sąd ze względu na bezzasadność lub z dniem odrzucenia jej przez sąd z przyczyn formalnych. Prawomocne stwierdzenie nieważności miejscowego planu lub planu ogólnego jest aktem deklaratoryjnym i powoduje wyeliminowanie takich aktów z obrotu prawnego ze skutkiem wstecznym. Nie można jednak przyjąć, że nieprawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze nie wywołuje skutków prawnych. Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g. stwierdzenie przez wojewodę nieważności miejscowego planu lub planu ogólnego wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności. Zatem w pozostałej części miejscowy plan lub plan ogólny powinien być w dalszym ciągu wykonywany, nawet jeżeli wojewoda wskazał, że pozostała część została wydana z naruszeniem prawa. Ponadto od daty doręczenia gminie rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody jest on związany tym rozstrzygnięciem, co pozbawia go możliwości jego uchylenia, zmiany lub cofnięcia[537].

[535] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……*, s. 402.
[536] Rozstrzygnięcie nadzorcze jest władczym oświadczeniem woli organu sprawującego nadzór, wydanym na podstawie przepisów prawa, którego celem jest wywołanie konkretnych skutków prawnych względem konkretnego adresata.
[537] K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie……*, s. 275.

Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego działa ze skutkiem wstecznym, a jego celem jest wyeliminowanie takiego aktu z obrotu prawnego. Przesłanki wydania przez wojewodę takiego rozstrzygnięcia w stosunku do miejscowego planu zostały zawarte w art. 28 u.p.z.p. i należą do nich istotne naruszenie zasad sporządzania planu, istotne naruszenie trybu sporządzania oraz naruszenie właściwości organów, które brały udział w przygotowaniu i uchwaleniu miejscowego planu. Takie same przesłanki będą miały zastosowanie także w przypadku nieważności planu ogólnego. Naruszenie przepisów kompetencyjnych określających właściwość organów często ma miejsce w przypadku uzgodnienia projektu miejscowego planu przez niewłaściwy organ rzeczowo lub miejscowo albo zasięgnięcia opinii o projekcie miejscowego planu u niewłaściwego organu. Przyczyną stwierdzenia nieważności miejscowego planu w całości lub w części będzie także przykładowo naruszenie kompetencji rady gminy, która działając na podstawie art. 14 ust. 1 i 2 u.p.z.p. wyznacza w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu granice obszaru objętego projektem planu, jeżeli bez zmiany takiej uchwały zostanie sporządzony przez organ wykonawczy gminy projekt planu dla obszaru wykraczającego poza teren ustalony przez radę gminy[538]. Natomiast odnośnie naruszenia zasad i trybu sporządzania miejscowego planu ustawodawca wymaga, aby było ono „istotne". Zgodnie z poglądem wypracowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych istotne naruszenie prawa materialnego lub procesowego polega na tym, że przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby zawarte treści planu, gdyby nie doszło do naruszenia zasad lub trybu sporządzania[539].

Z uwagi na powyższe, wojewoda oceniając legalność miejscowego planu pod kątem istotnego naruszenia zasad jego sporządzania powinien wziąć pod uwagę nie tylko zasady wynikające z u.p.z.p., ale także te, które zawarte są w Konstytucji RP oraz w innych ustawach, których przepisy także wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy[540]. Zatem w tym zakresie obowiązkiem wojewody jest dokonanie oceny wpływu naruszenia zasad sporządzania planu na treść zawartych w nim ustaleń, w tym również na ograniczenia prawa własności w kontekście nadużycia przez gminę przysługującego jej władztwa planistycznego. Przy ustalaniu ewentualnego przekroczenia przez gminę granic władztwa planistycznego organ nadzoru powinien sprawdzić, czy organy gminy wywiązały się z

[538] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……..,* s. 402.
[539] Wyrok WSA w Warszawie z 12 stycznia 2011 r., IV SA/Wa 2027/10, LEX nr 896588 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 15 czerwca 2021 r., II SA/Wr 124/21, LEX nr 3199380.
[540] Wyrok NSA z 13 czerwca 2023 r., II OSK 1956/20, LEX nr 3587307.

obowiązku ważenia interesów zawartego w art. 1 ust. 3 u.p.z.p. Zgodnie z wyrażonym w tej sprawie poglądem NSA do naruszenia wspomnianego obowiązku dochodzi, gdy organy gminy z góry przyjęły przewagę interesu społecznego nad interesem indywidualnym lub odwrotnie bądź też wtedy, gdy organy gminy co prawda zrealizowały wyznaczony im obowiązek, jednak nastąpiło to w nieprawidłowy sposób, z uwagi na brak uwzględnienia w procesie ważenia wszystkich wartości składających się na poszczególne interesy, które w danej sytuacji powinny zostać uwzględnione[541]. Przykładowo do istotnych zasad sporządzania planu należy zaliczyć, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych przekroczenie przez organy gminy uprawnień planistycznych w postaci niezgodnego z zasadą proporcjonalności i równości ograniczenia prawa własności, przyjęcie w treści miejscowego planu ustaleń niezgodnych z treścią planu ogólnego zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego miejscowym planem jak i w odniesieniu do poszczególnych terenów, dla których wyznaczono konkretny sposób zagospodarowania czy zabudowy, rażąca sprzeczność między treścią uchwały a jej częścią graficzną, wyznaczenie działek o powierzchni uniemożliwiającej ich racjonalne zagospodarowanie, brak zamieszczenia w treści planu ustaleń wynikających z uwzględnionych uwag[542]. Natomiast naruszenie trybu sporządzania dotyczy niedostosowania się organów gminy do ściśle określonych w u.p.z.p. czynności w ramach procedury planistycznej, które powinny przestrzegane od podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu aż do przedstawienia wojewodzie przyjętej już uchwały w sprawie miejscowego planu. Czynności składające się na procedurę planistyczną zostały przedstawione przez ustawodawcę w art. 14, 17, 19 i 20 u.p.z.p, a także w rozdziale dotyczącym partycypacji społecznej. Istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu oznacza, że gdyby czynności proceduralne nie zostały naruszone, to zostałyby przyjęte inne ustalenia planistyczne[543]. Przedstawione przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu wiążą nie tylko wojewodę jako organ nadzoru, ale także sąd administracyjny, który sprawuje kontrolę nad tym aktem w wyniku wniesionej przez organ nadzoru skargi na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. lub w związku ze skargą podmiotu, którego interes prawny lub uprawienie zostały naruszone tym aktem zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. Skutkiem uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, w którym stwierdza on nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu jest zgodnie z art. 28 ust. 2 u.p.z.p.

[541] Wyrok z 19 czerwca 2008 r., II OSK 437/08, LEX nr 490102.
[542] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawej jednostki w sferze……*, s. 403-404, K. Szlachetko, komentarz do art. 28 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX. oraz I. Zachariasz, komentarz do art. 28 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*., red. H. Izdebski, I. Zachariasz, 2023, s. 330.
[543] Wyrok WSA we Wrocławiu z 18 maja 2023 r., II SA/Wr 322/22, LEX nr 3573050.

obowiązek ponowienia procedury planistycznej w zakresie niezbędnym do doprowadzenia zgodności projektu miejscowego planu ze stanem prawym, co będzie uwarunkowane treścią rozstrzygnięcia nadzorczego wraz z jego uzasadnieniem. Uprawomocnienie wspomnianego rozstrzygnięcia nastąpi, gdy organ gminy nie wniesie skargi do sądu administracyjnego w wyznaczonym terminie lub gdy sąd administracyjny prawomocnie odrzuci czy też oddali skargę gminy na to rozstrzygnięcie[544].

Z kolei nieistotne naruszenie zasad oraz trybu sporządzania miejscowego planu lub planu ogólnego, które nie stanowi podstawy stwierdzenia nieważności tych aktów prawa miejscowego jest przyczyną wskazania przez wojewodę zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., że uchwała w sprawie któregoś z tych aktów została wydana z naruszeniem prawa. W takim przypadku wojewoda nie traci jednak możliwości zaskarżenia uchwały w sprawie miejscowego planu sądu administracyjnego, jeżeli jednak uzna, że uchwała ta w istotny sposób narusza prawo.

Kontrolę nad legalnością aktów prawa miejscowego sprawują sądy administracyjne. Celem tej kontroli jest konieczność zapewnienia zgodności aktów prawa miejscowego z pozostałymi aktami prawa powszechnie obowiązującego. W przeciwieństwie do nadzoru sprawowanego przez wojewodę z urzędu, kontrola sądowoadministracyjna aktu prawa miejscowego następuje jedynie na skutek wniesienia skargi przez uprawniony podmiot. Wyróżnia się dwa tryby kontroli aktów prawa miejscowego, realizowanej przez te sądy. Pierwszy tryb dotyczy tzw. kontroli bezpośredniej, która ma miejsce wtedy, gdy sąd administracyjny rozpatrując skargę na konkretny akt prawa miejscowego w bezpośredni sposób bada legalność tego aktu. Uruchomienie tego trybu następuje w związku z wniesieniem tzw. skargi powszechnej (art. 101 u.s.g. w zw. z art. 50 § 1 p.p.s.a.). Poza tym przypadkiem bezpośrednia kontrola może także być zainicjowana w wyniku skargi wniesionej przez organ nadzoru na akt prawa miejscowego przyjęty przez organ samorządu terytorialnego (art. 93 u.s.g.). Drugi tryb dotyczący tzw. kontroli pośredniej może być stosowany przez sądy administracyjne tylko wobec samorządowych aktów prawa miejscowego. W tym trybie przedmiotem skargi jest rozstrzygnięcie wydane przez organ nadzoru w odniesieniu do konkretnego aktu prawa miejscowego[545].

[544] K. Szlachetko, komentarz do art. 28 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX.
[545] K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie……..,* s. 273-276.

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. sąd administracyjny orzeka w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu terytorialnego podlegają nadzorowi wojewody w celu zbadania ich zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Wynikiem takiego nadzoru jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, za pomocą którego organ nadzoru w sposób władczy ingeruje w działalność prawodawczą organów samorządu terytorialnego. Z kolei formy władczej ingerencji w samodzielność przyznaną jednostce samorządu terytorialnego podlegają kontroli sądowoadministracyjnej. W tym zakresie rolą sądu administracyjnego jest zabezpieczenie przewidzianej w art. 165 ust. 2 Konstytucji ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Jednak ze względu na obowiązującą zasadę skargowości ochrona ta nie mogłaby być w pełni realizowana, gdyby nie przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego prawa zaskarżania do sądu administracyjnego rozstrzygnięć organu nadzorczego z powodu ich niezgodności z prawem. Zgodnie z art. 98 u.s.g. na złożenie skargi gmina ma 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia organu nadzorczego. Takim rozstrzygnięciem nadzorczym wydanym w przypadku miejscowego planu będzie orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z 91 ust. 1 u.s.g.), wskazanie wydania uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.) oraz zarządzenie zastępcze wojewody wydane na podstawie art. 13k ust. 2 u.p.z.p. Zgodnie z art. 98 ust. 3 u.s.g. gmina ma prawo do złożenia skargi na przedstawione powyżej rozstrzygnięcia, jeżeli jej interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Trzeba jednak przyznać, że taki sposób sformułowania przez ustawodawcę przedstawionego przepisu nie jest do końca właściwy, ze względu na to, że sąd administracyjny ocenia zgodność zaskarżonych aktów z ustalonym porządkiem prawnym. Zatem sąd ten nie bada tylko tego, czy rozstrzygnięcie nadzorcze naruszyło interes prawny, a więc także uprawnienie czy kompetencję danej gminy. Co więcej, w ocenie doktryny prawniczej, nie jest prawdopodobne, aby sąd administracyjny oddalił skargę wtedy, gdy rozstrzygnięcie nadzorcze naruszyło prawo, jednocześnie nie naruszając interesu prawnego gminy[546]. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała rady gminy, której dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. Z tego względu, chociaż bezpośrednim celem kontroli pośredniej sądu jest ocena legalności zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, to sąd w pierwszej kolejności musi dokonać kontroli aktu prawa miejscowego, który był przedmiotem nadzoru wojewody. Jest to niezbędne, aby sąd mógł ocenić czy były uzasadnione podstawy

[546] A. Matan, komentarz do art. 98 u.s.g., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz.*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.

do wydania przez organ nadzorczy akurat takiego rozstrzygnięcia. Następnie sąd administracyjny powinien zbadać zgodność z prawem rozstrzygnięcia nadzorczego. Przede wszystkim podstawa uchylenia przez sąd administracyjny aktu rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na jego niezgodność z prawem będzie zachodziła wówczas, gdy uchwała w stosunku do której rozstrzygnięcie zostało wydane nie jest sprzeczna z prawem[547]. Zgodnie z art. 148 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę gminy na akt nadzoru uchyla ten akt. Uchylenie aktu nadzoru wywołuje skutki od daty uprawomocnienia się wyroku sądu, w którym został zastosowany taki środek prawny. Skutkiem takiego wyroku jest przywrócenie mocy wiążącej zakwestionowanego aktem nadzoru miejscowego planu lub planu ogólnego. Bardziej skomplikowana sytuacja zachodzi wówczas, gdy akt nadzoru jest tylko częściowo wadliwy, czego ustawodawca nie przewidział w art. 148 p.p.s.a. Jednak zgodnie z przeważającym stanowiskiem doktryny, znajdującym odzwierciedlenie także w wyrokach sądów administracyjnych, należy dopuścić możliwość uchylenia przez sąd aktu nadzoru także jedynie w części[548]. Może się też zdarzyć tak, że sąd dokonując pośredniej kontroli aktu prawa miejscowego przez pryzmat oceny legalności aktu nadzoru, dopatrzy się również innych, istotnych wad skutkujących nieważnością planistycznego aktu prawa miejscowego, które nie zostały zauważone przez organ nadzoru. Sąd administracyjny nie może oceniać, czy nadzorowany akt narusza prawo w inny sposób niż wskazany w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym. Jednak w uzasadnieniu wyroku sąd powinien wskazać organowi nadzoru na popełnione uchybienia związane z wydanym rozstrzygnięciem nadzorczym oraz na niedostrzeżone przez ten organ inne wady nadzorowanego aktu, które powodują jego nieważność[549]. Taki prawomocny wyrok sądu uwzględniający skargę gminy na akt nadzoru ma także wpływ na zakończone postępowanie nadzorcze, gdyż umożliwia organowi nadzoru ponowne rozpoznanie sprawy i wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia nadzorczego, na którego treść powinna mieć wpływ ocena sądu zawarta we wspomnianym uzasadnieniu wyroku. Zgodnie z art. 170 p.p.s.a. prawomocne orzeczenie jest wiążące nie tylko dla stron i

[547] A. Matan, komentarz do art. 92(a) u.s.g., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*., red. B. Dolnicki (red.), Warszawa 2021, LEX.
[548] T. Woś, komentarz do art. 148 p.p.s.a., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz.*, T. Woś, Warszawa 2016, LEX., M. Grzywacz, M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz,; komentarz do art. 148 p.p.s.a., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sadami administracyjnymi. Komentarz*., red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2025, Legalis oraz wyrok NSA z 22 listopada 2019 r., I OSK 1410/19, Legalis nr 2290738, wyrok NSA z 13 marca 2013 r., II GSK 12/13, Legalis nr 896774, wyrok NSA z 15 listopada 2005 r., II OSK 235/05, LEX nr 196688, wyrok WSA w Poznaniu z 19 sierpnia 2015 r., II SA/Po 515/15, Legalis. Natomiast inaczej J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz.*, Warszawa 2012, s. 385 oraz A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 395-396, którzy prezentują pogląd o dopuszczalności uchylenia przez sąd aktu nadzoru jedynie w całości.
[549] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 396-397.

sądu, który je wydał, ale także dla innych sądów i organów państwowych. Organ nadzoru ma obowiązek dokonać weryfikacji uchylonego rozstrzygnięcia nadzorczego uwzględniając przy tym ocenę prawną i wskazania do dalszego postępowania zawarte w orzeczeniu sądu administracyjnego zgodnie z art. 153 p.p.s.a., aby nie dopuścić do pozostawienia w obrocie prawnym obarczonego istotnymi wadami prawnymi aktu prawa miejscowego[550]. Ze względu na to, że w art. 148 p.p.s.a. ustawodawca nie określił dokładnych skutków prawnych wydanego przez sąd wyroku uchylającego rozstrzygnięcie nadzorcze, to kierując się ogólnymi cechami posiadanymi przez akty stosowania prawa należy przyjąć, że z chwilą uzyskania prawomocności tego wyroku, uchylony akt nadzoru traci moc wiążącą. Chociaż wydane przez sąd orzeczenie dotyczy bezpośrednio rozstrzygnięcia nadzorczego, to w sposób pośredni wpływa także na prawa miejscowego, którego to rozstrzygnięcie dotyczyło. Zatem z chwilą uchylenia aktu nadzoru zakwestionowany akt prawa miejscowego odzyskuje swoją moc wiążącą, co jednak nie ma definitywnego charakteru, gdyż organ nadzoru, stosując się do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu sądu wyroku uchylającego jego akt nadzoru, przy ponownym przeprowadzeniu postępowania nadzorczego może stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego[551]. W związku z wydanym przez sąd wyrokiem uchylającym akt nadzoru pojawia się także problem dotyczący skutków prawnych, które akt nadzoru wywołał jeszcze przed uchyleniem, czyli w okresie między jego wydaniem i doręczeniem gminie a prawomocnym uchyleniem przez sąd administracyjny. W takiej sytuacji akt nadzoru w postaci orzeczenia o nieważności aktu prawa miejscowego spowodował wstrzymanie jego wykonania (zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g. z dniem doręczenia gminie takiego rozstrzygnięcia nadzorczego akt prawa miejscowego przestał obowiązywać). Natomiast późniejszy wyrok sądu administracyjnego uchylił akt nadzoru ze skutkiem *ex nunc,* czyli od momentu uprawomocnienia się tego wyroku ze skutkiem na przyszłość. Zatem w tym zakresie, zgodnie ze stanowiskiem doktryny, istnieje potrzeba dokonania zmiany w prawie, polegającej na nadaniu takiemu wyrokowi sądowemu, uwzględniającemu skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze, mocy prawnej wywoływania skutków *ex tunc*. Konsekwencją takiej zmiany byłoby to, że zakwestionowany akt organu samorządu terytorialnego nigdy nie przestał wywoływać skutków prawnych, a więc zostałaby zachowana jego ciągłość obowiązywania[552].

[550] K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie……..,* s. 464.
[551] T. Woś, komentarz do art. 148 p.p.s.a., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz.*, red. T. Woś, Warszawa 2016, LEX oraz A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……..,* s. 396.
[552] T. Woś, komentarz do art. 148 p.p.s.a., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz.*, red. T. Woś, Warszawa 2016, LEX oraz A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 398.

Postępowanie przed sądem administracyjnym w sprawie kontroli aktu nadzoru może zakończyć się także oddaleniem skargi wniesionej przez gminę. Wtedy zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze stanie się prawomocne zgodnie z art. 98 ust. 5 u.s.g.

Zgodnie z tym, co zostało przedstawione powyżej w zakresie dotyczącym tzw. pośredniej kontroli aktów prawa miejscowego, należy stwierdzić, że uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi jednostki samorządu terytorialnego na rozstrzygnięcie nadzorcze, oznacza obowiązek uchylenia aktu nadzoru zgodnie z art. 148 p.p.s.a. Zatem sąd nie ma możliwości stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego, nawet gdyby było ono wydane z istotnym naruszeniem prawa, co zdaniem przedstawicieli doktryny powinno zostać zmienione[553]. Niestety obowiązujące przepisy prawa nie precyzują jaki charakter czy rodzaj naruszenia przepisów uzasadnia obowiązek uchylenia przez sąd rozstrzygnięcia nadzorczego. Z tego względu nie ma wypracowanego jednoznacznego stanowiska wśród przedstawicieli doktryny prawniczej odnośnie przesłanek zastosowania przez sąd takiego środka prawnego. Jednak zgodnie z przeważającym stanowiskiem taką podstawą uchylenia przez sąd aktu nadzoru powinno być każde naruszenie prawa przez ten organ, niezależnie czy dotyczy ono przepisu materialnego czy procesowego[554]. Z zasad ogólnych i obowiązku działania organów administracji na podstawie i w granicach prawa można jednak przyjąć, że rozstrzygnięcie nadzorcze jest niezgodne z prawem, jeżeli w szczególności zostało wydane bez prawidłowego uwzględnienia przepisów o właściwości organu nadzoru czy bez podstawy prawnej, naruszony został termin wykonania kompetencji nadzorczej (o nieważności aktu prawa miejscowego organ nadzoru orzeka w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały w sprawie miejscowego planu lub planu ogólnego z załącznikami i pełną dokumentacją planistyczną), organ nadzoru przekroczył wyznaczone granice nadzoru (w przypadku planu miejscowego i planu ogólnego jedynie istotne naruszenie zasad ich sporządzania, istotne naruszenie trybu sporządzania oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują ich nieważność w całości lub w

[553] Za taką zmianą odpowiada się m.in. T. Woś, który proponuje, aby sądy administracyjne uzyskały uprawnienie do stosowania sankcji nieważności wobec rozstrzygnięć nadzorczych posiadających kwalifikowane wady prawne.

[554] Inaczej J. P. Tarno , komentarz do art. 148 p.p.s.a., [w:] *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi. Komentarz,* red. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, Warszawa 2016, s. 448 oraz A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 397, w ocenie których sądy kierując się racjonalnością, powinny uwzględniać skargę na akt nadzoru jedynie wtedy, gdy akt ten narusza prawo w istotny sposób. Taki przypadek będzie dotyczył przyjęcia przez organ nadzoru błędnej wykładni aktu nadzorowanego, której efektem będzie zakwalifikowanie nieistotnych naruszeń prawa jako istotnych. Zatem jeżeli organ nadzorczy przy wydawaniu rozstrzygnięcia dopuścił się uchybień nieistotnych, nie mających wpływu na dokonaną przez ten organ ocenę nielegalności aktu, to sąd powinien oddalić stosowną skargę.

części) czy tez wydane rozstrzygnięcie nadzorcze nie zawiera elementów z art. 91 ust. 4 u.s.g. (powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego)[555]. Rozbieżności w doktrynie budzi także możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie w postaci wskazania, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa ze względu na brak jego władczego charakteru[556]. Jest ono wydawane przez organ nadzoru w przypadku nieistotnego naruszenia prawa przez akt podlegający nadzorowi, a więc wtedy, gdy nie zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności takiego aktu. Ponadto pośrednia kontrola aktów prawa miejscowego dokonuje się wtedy, gdy sąd rozpatruje skargę wniesioną na indywidualny akt stosowania prawa w postaci decyzji administracyjnej. W nawiązaniu do tematyki niniejszej rozprawy taką decyzją będzie np. pozwolenie na budowę, które jest wydawane m.in. na podstawie przepisów zawartych w miejscowym planie. Ze względu na to, że sędziowie podlegają jedynie Konstytucji i ustawom, to nie są związani normami aktów niższej rangi i w przypadku stwierdzenia niezgodności przepisu prawa miejscowego z prawem wyższego rzędu, mogą pominąć go przy orzekaniu w konkretnej sprawie. Jednak przyjęcie przez sąd takiej niezgodności nie skutkuje usunięciem takiego przepisu prawa miejscowego z obrotu prawnego i pozbawieniem go mocy obowiązującej. W takiej sytuacji sąd wyłącza jedynie możliwość jego zastosowania w konkretnej, rozpoznawanej sprawie. Jeżeli zatem sąd ustali, że te przepisy miejscowego planu, które były podstawą wydania zaskarżonej decyzji, nie są zgodne z przepisami aktów wyższego rzędu, to odmówić zastosowania takich przepisów w rozpatrywanej sprawie[557]. Sądy jednak niechętnie korzystają z przyznanego im w przedstawionym zakresie upoważnienia ze względu na to, że wspomniana odmowa zastosowania w danej sprawie przepisu aktu prawa miejscowego nie prowadzi do pozbawienia go mocy obowiązującej. W takich przypadkach sądy często przypominają skarżącej stronie, że posiada ona prawo do wniesienia skargi na uchwałę w sprawie aktu prawa miejscowego[558].

---

[555] B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. *Komentarz,* Warszawa 2014, s. 114-115 oraz K. Sikora, Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie……., s. 466.

[556] Za brakiem możliwości wniesienia skargi na „wskazanie naruszenia prawa przez akt nadzorowany" opowiada się A. Matan w komentarzu do art. 91 u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX. Takie stanowisko zostało również przedstawione przez NSA w postanowieniu z 16 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2151/00, LEX nr 54845. Odrębnego zdania jest natomiast M. Stahl, która do wspomnianego wyroku odniosła się w sporządzonej glosie krytycznej (OSP 2003/10, poz. 134) oraz A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……..,* s. 398.

[557] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 399-400, wyrok NSA z 13 lutego 2013 r., II OSK 2043/11, LEX nr 1358494 oraz wyrok NSA z 16 stycznia 2006 r., I OPS 4/05, LEX nr 180233.

[558] Tak np., wyrok WSA w Gliwicach z 16 listopada 2011 r., II SA/Gl 547/11, LEX nr 1132217.

Kontrola bezpośrednia aktów prawa miejscowego, a więc także miejscowego planu i planu ogólnego, jest realizowana przez sądy administracyjne. W tym trybie kontroli sąd ma bezpośredni kontakt z konkretnym aktem prawa miejscowego, na który została wniesiona skarga. Kontrola bezpośrednia jest realizowana na skutek wniesionej przez osobę uprawnioną, posiadającą interes prawny tzw. skargi powszechnej na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a., którego przepis znajduje doprecyzowanie w odniesieniu do uchwał i zarządzeń stanowionych przez samorząd gminny w art. 101 u.s.g., zgodnie z którym podstawą skutecznego zaskarżenia takich aktów jest to, że interes prawny podmiotu uprawnionego musi zostać przez takie akty naruszony. Nie jest to jednak jedyna możliwość uruchomienia tzw. bezpośredniej kontroli gminnych aktów prawa miejscowego, gdyż zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu aktu prawa miejscowego nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności tego aktu, ale może go zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność aktu organu samorządowego jest zgodnie z intencją ustawodawcy podstawowym środkiem nadzoru stosowanym przez właściwy organ nadzoru. Jest deklaratoryjnym aktem administracyjnym o szczególnym charakterze, który kończy postępowanie nadzorcze i konkretyzuje zastosowanie środka prawnego. Po upływie 30-dniowego terminu z art. 91 ust. 1 u.s.g. w przypadku uchwały w sprawie miejscowego planu lub planu ogólnego wojewoda jako organ nadzoru nie będzie miał możliwości samodzielnego stwierdzenia nieważności tych aktów. Termin ten jest liczony od dnia doręczenia wojewodzie uchwały rady gminy wraz z załącznikami i wymaganym kompletem dokumentacji planistycznej. Taka dokumentacja planistyczna jest sporządzana przez organy gminy z przebiegu czynności składających się na procedurę planistyczną i składa się z takich elementów jak wykazy, prognozy, zawiadomienia, dowody publikacji, zgody czy protokoły[559]. Wojewoda w postępowaniu nadzorczym, aby ocenić czy doszło do naruszenia istotnych zasad sporządzania tych planów, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania oraz właściwości organów, musi dokładnie przeanalizować nie tylko uchwałę rady gminy w sprawie miejscowego planu czy planu ogólnego, ale także załączniki i całą dokumentację planistyczną, która jest często bardzo obszerna. Z tego względu zdarzają się tez przypadki, w których wojewoda nie jest w stanie w wystarczający sposób zapoznać się z treścią przedstawionych mu dokumentów w tak krótkim terminie. Jednak po upływie tego 30-

[559] Dokładne określenie dokumentacji planistycznej zostało zawarte w rozporządzeniu z 17 grudnia 2021 r. Ministra Rozwoju i Technologii w prawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2404) oraz w rozporządzeniu z 8 grudnia 2023 r. Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz.U. z 2023 r. poz. 2758)

dniowego zawitego terminu, jeżeli wojewoda stwierdzi, że przy wydawaniu tych aktów planistycznych doszło do istotnego naruszenia prawa, to może jedynie zaskarżyć te akty do sądu administracyjnego. Zatem wojewoda ma uprawnienie do wniesienia skargi na planistyczny akt prawa miejscowego wtedy gdy, w ciągu 30 dni od jego otrzymania nie udało mu się wydać żadnego rozstrzygnięcia nadzorczego albo gdy wydał jakieś rozstrzygnięcie nadzorcze, dokonując jednak błędnej oceny wad nadzorowanego aktu. Wojewoda może przecież wydać nie tylko rozstrzygnięcie stwierdzające nieważność całego miejscowego planu lub planu ogólnego, ale może także uznać, że taki akt jest nieważny jedynie w określonej części lub w przypadku nieistotnego naruszenia prawa wojewoda może wskazać, że taki akt został wydany z naruszeniem prawa. Ze względu na to, że wojewoda nie jest związany żadnym terminem wniesienia skargi na gminne prawo miejscowe, to może zdarzyć się również tak, że po upływie wspomnianych 30 dni organ ten dopatrzy się innych, nowych wad, które będą skutkowały koniecznością złożenia skargi do sądu administracyjnego. Będzie to możliwe wtedy, gdy wojewoda stwierdzi nieważność części uchwały rady gminy, a za pewien czas okaże się, że nieważna jest cała uchwała lub gdy stwierdził on, że uchwała została wydana z naruszeniem prawa w całości czy też w części, ale dokonał tego na podstawie błędnej kwalifikacji wad uchwały, uznając wady istotne za nieistotne, czego efektem będzie funkcjonowanie w obrocie prawnym uchwały z poważnymi naruszeniami prawa. Jedynie wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia stwierdzającego w całości nieważność miejscowego planu lub planu ogólnego pozbawia go możliwości wniesienia do sądu administracyjnego skargi na te akty prawa miejscowego ze względu na to, że skutkiem takiego aktu nadzoru jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tych planów z mocą wsteczną powodujące, że nie istnieje już przedmiot potencjalnego zaskarżenia[560].

Niestety ustawodawca nie wyznaczył terminu z upływem którego nie jest już możliwe wniesienie do sądu skargi na akt prawa miejscowego przez organ nadzoru. W ocenie doktryny i orzecznictwa sądowego jest to swoiste przedłużenie kompetencji nadzorczych, które znajduje swoje uzasadnienie w roli jaką pełni uprawnienie do wniesienia skargi przez organ nadzoru, której istotą jest kontrola legalności uchwał i zarządzeń wydawanych przez organy samorządu terytorialnego. Jednak nie tylko organ nadzoru, ale także każdy inny podmiot wnoszący skargę na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. może to zrobić w każdym momencie, gdyż ustawodawca dopuścił możliwość bezterminowego zaskarżania aktów prawa

[560] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……..,* s. 371-372.

miejscowego[561]. Nie można jednak bezkrytycznie przyjąć takiego rozwiązania, szczególnie w zakresie dotyczącym planu ogólnego i miejscowego planu. Ze względu na ważne skutki prawne związane z wejściem w życie tych aktów prawa miejscowego i ich ogromny wpływ na przysługujące jednostce prawo własności należałoby, aby ustawodawca wyznaczył przynajmniej kilkuletni termin na możliwość wniesienia skargi na te oba akty. Tym bardziej, że z analizy przepisów u.p.z.p. wynika, że intencją prawodawcy jest zapewnienie większej trwałości tych planów w obrocie prawnym, o czym świadczy chociażby wprowadzenie bardziej surowych przesłanek uzasadniających stwierdzenie ich nieważności w porównaniu do innych aktów prawa miejscowego, w stosunku do których wystarczy jedynie zwykłe naruszenie prawa[562]. Poza tym prowadzenie i kształtowanie polityki przestrzennej powinno być stabilne i nastawione na długofalowe skutki prawne. Zatem ta stabilność powinna być zapewniona przez ustawodawcę wprowadzeniem terminowości zaskarżania miejscowego planu i planu ogólnego. Szczególnie daleko idące konsekwencje mogą wiązać się z uwzględnieniem przez sąd administracyjny skargi na plan ogólny i stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. po wielu latach obowiązywania tego aktu. Ze względu na to, że stwierdzenie nieważności działa z mocą wsteczną i należy przyjąć, że taki plan ogólny w ogóle nie wszedł w życie i tym samym nie wywołał żadnych skutków prawnych (przy stwierdzeniu nieważności planu ogólnego w całości) lub wywołał je tylko w określonym zakresie (przy częściowym stwierdzeniu nieważności planu ogólnego), to powstanie także problem nieważności miejscowych planów w zakresie, w jakim muszą być zgodne z tymi ustaleniami planu ogólnego, do których będą odnosiły się skutki takiego stwierdzenia nieważności. Zgodnie z art. 20 ust. 3 u.p.z.p. plan miejscowy musi być zgodny określonymi ustaleniami planu ogólnego m.in. w zakresie dotyczącym przeznaczenia terenu, które następuje na podstawie wyznaczonych w planie ogólnym profilów stref planistycznych. Przy sporządzaniu miejscowego planu muszą być także uwzględnione oprócz wspomnianych stref planistycznych, określone w planie ogólnym gminne standardy urbanistyczne i obszary zabudowy śródmiejskiej, jeżeli zostały wyznaczone. Powyższe elementy planu ogólnego będą także musiały być brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a przy decyzjach o warunkach zabudowy dodatkowo muszą zostać uwzględnione obszary uzupełnienia zabudowy bez których wyznaczenia nie możliwe będzie

[561] K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie……..,* s. 364.

[562] Wady prawne aktów organów samorządu terytorialnego można podzielić na wady istotne, czyli tzw. kwalifikowane, na wady zwykłe oraz wady nieistotne, które uzasadniają zastosowanie przez organ nadzoru art. 91 ust. 4 u.s.g. – takiego podziału dokonał m.in. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008, s. 177-178. Art. 28 u.p.z.p. stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g. w zakresie przesłanek stwierdzenia nieważności danej uchwały w całości lub w części.

uzyskanie takiej decyzji. Zatem w przypadku stwierdzenia nieważności planu ogólnego pojawi się także problem nieważności tych decyzji, które będą wtedy traktowane jako wydane bez podstawy prawnej[563]. Ponadto zarówno w przypadku planu ogólnego jak i miejscowego planu został wyłączony zakaz stwierdzenia nieważności po upływie 1 roku od dnia ich przyjęcia ze względu na to, że stanowią one akty prawa miejscowego[564].

Skarga do sądu administracyjnego na gminny akt prawa miejscowego może również zostać wniesiona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Taka skarga nie tylko uruchamia tzw. bezpośrednią kontrolę aktu dokonywaną przez sąd administracyjny, ale także stanowi ważny mechanizm ochrony prawa własności przysługującego uprawnionym podmiotom. Mając na względzie wspomniany powyżej przepis należy przyjąć, że podstawą zaskarżenia miejscowego planu jest niezgodność tego aktu z prawem oraz naruszenie poprzez zawarte w nim ustalenia konkretnych interesów prawnych lub uprawnień indywidualnie określonego podmiotu[565]. Zgodnie z przepisem art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą rady gminy w sprawie miejscowego planu może ją zaskarżyć do właściwego sądu. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 50 § 1 p.p.s.a., na którego podstawie skargę może wnieść każdy, kto ma w tym interes prawny. Zatem podmiot wnoszący skargę na miejscowy plan musi nie tylko posiadać interes prawny, ale także musi wykazać, że ustalenia zawarte w tym planie naruszają jego interes prawny lub uprawnienie. Taki stan rzeczy powoduje, że w fazie wnoszenia skargi do sądu administracyjnego przedmiotem ochrony jest interes prawny podmiotu skarżącego, bo to od niego przepisy uzależniają dopuszczalność wniesienia skargi. Natomiast już w fazie orzekania sąd dokonuje kontroli samego aktu prawa miejscowego pod względem legalności, czyli zgodności z obiektywnym porządkiem prawnym[566]. Posiadanie interesu prawnego i wykazanie jego naruszenia przy wnoszeniu skargi do sądu administracyjnego jest o tyle istotne, że ich brak będzie skutkował odrzuceniem skargi, które odbywa się już na wstępnym etapie postępowania w sądzie administracyjnym[567]. Zatem w praktyce podmiotami uprawnionymi do wniesienia skargi na miejscowy plan na podstawie określonej w art. 101 ust. 1 u.s.g. legitymacji skargowej mogą być jedynie właściciele lub użytkownicy wieczyści nieruchomości. Sądy administracyjne co do zasady wykluczają możliwość wniesienia skargi

[563] K. Szlachetko, komentarz do art. 28 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.
[564] Art. 94 ust. 1 u.s.g.
[565] P. Daniel, *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie NSA*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2016 nr 3, s. 65.
[566] K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie……..,* s. 278-279.
[567] Art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a

na miejscowy plan przez podmioty, którym przysługuje prawo do nieruchomości o charakterze obligacyjnym, a więc np. dzierżawcom, pomimo tego, że ustalenia planu wprowadzające ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości wpływają na ich sytuację prawną w taki sposób, że często nawet nie jest możliwe wywiązywanie się z konkretnej umowy cywilnej, którą zawarli z właścicielem. Wspomniane podmioty posiadają często jedynie interes faktyczny w zaskarżeniu miejscowego planu, a nie interes chroniony prawem[568]. W ocenie niektórych przedstawicieli doktryny prawniczej sądy administracyjne nie powinny jednak automatycznie zakładać, że w danym stanie faktycznym wspomnianym podmiotom nie będzie przysługiwała legitymacja skargowa ze względu na to, że nie dysponują prawami rzeczowymi do danej nieruchomości[569].

Zatem, mając na uwadze przedstawione powyżej rozważania, nie ma wątpliwości co do tego, że podmiotami uprawnionymi do wniesienia skargi na miejscowy plan jest właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, który kwestionuje ustalenia planistyczne odnoszące się bezpośrednio do jego działki. Jest to związane z istotą i charakterem prawnym przepisów miejscowego planu, które wprowadzając ograniczenia w zakresie korzystania z przysługujących właścicielom uprawnień, związanych z prawem własności w różnym stopniu ingerują w to prawo. Wynika to wprost z art. 6 u.p.z.p., który razem z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. stanowi podstawę przyznanego gminie władztwa planistycznego, które nie może być nadużywane. Jednak trzeba przyznać, że ustalanie przeznaczenia poszczególnych terenów, określanie sposobów ich zagospodarowania oraz rozmieszczanie inwestycji celu publicznego za pomocą miejscowego planu nie jest dla gminy łatwym zadaniem. Sformalizowana procedura planistyczna, duży stopień szczegółowości ustaleń miejscowego planu i konieczność respektowania szeregu zasad i wartości wyznaczonych przez ustawodawcę często powodują, że gminie nie udaje się w prawidłowy sposób wyważyć różnych interesów prywatnych i publicznych, szczególnie jeżeli zachodzi między nimi kolizja. W takich przypadkach dochodzi do tzw. nadużycia władztwa planistycznego, przed którym jednostka może się chronić właśnie za pomocą skargi do sądu administracyjnego. Pojęcie nadużycia władztwa planistycznego ma swoje źródło w orzecznictwie sądowym. Pierwsze orzeczenia zawierające odniesienie do tego pojęcia zaczęły być wydawane już od czasu wejścia w życie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Koncepcja nadużycia władztwa

[568] Wyrok NSA z 26 września 2008 r., II OSK 312/08, LEX nr 495983 oraz wyrok NSA z 12 stycznia 2017 r., II OSK 990/15, LEX nr 2267988.
[569] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki…..,* s. 462-463 oraz wyrok NSA z 14 grudnia 2016 r., II OSK 745/15, LEX nr 2283412.

planistycznego pozostaje aktualna także w świetle obecnej ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, również opartej na zdecentralizowanym modelu planowania przestrzennego[570]. Na podstawie wypracowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowego takie nadużycie jest władczą ingerencją w prawa prywatne, realizowaną w sposób nieproporcjonalny, polegający na braku odpowiedniego wyważenia kolidujących wartości, które muszą być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[571]. W nawiązaniu do tych wyroków także na gruncie doktryny prawniczej pojawiały się różne definicje nadużycia władztwa planistycznego gminy. Jedna z tych definicji przedstawia wspomniane nadużycie jako nieuzasadnioną ingerencję w prawa właścicielskie, naruszającą zasady proporcjonalności, która nie została poprzedzona dokładnym, całościowym wyważeniem interesu publicznego i prywatnego. Zgodnie z inną definicją doktrynalną nadużycie władztwa planistycznego gminy polega na nieprawidłowym odkodowaniu i realizowaniu norm planistycznych oraz norm zadaniowych w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego[572]. Zatem przyznane gminie władztwo planistyczne polega na samodzielnym ustalaniu sposobu zagospodarowania podlegającego jej obszaru w granicach dozwolonych prawem[573]. Z tego względu istotą sądowej kontroli miejscowego planu jest dokonanie oceny tego, czy gmina nie naruszyła zasad i trybu procedury planistycznej, a w szczególności czy realizując przyznane jej w tym zakresie uprawnienia nie nadużyła posiadanego władztwa planistycznego[574]. Sądy administracyjne nie mogą kontrolować celowości ani słuszności konkretnych zamierzeń planistycznych, a tym samym nie mogą ingerować w przyznane gminie władztwo planistyczne, gdy zostały zachowane wszystkie wymogi prawe związane z procedurą planistyczną[575]. Co więcej władztwo planistyczne polega nie tylko na uprawnieniu do samodzielnego kształtowania przez gminę zagospodarowania przestrzennego, ale także na możliwości ingerencji w przysługujące jednostce prawo własności. Z uwagi na to, że w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego muszą być uwzględniane wartości z art. 1 ust. 2 u.p.z.p., wśród których znaczna część mieści się w zakresie szeroko rozumianego interesu

[570] J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2014 nr 4, s.22-37.
[571] Np. Wyrok NSA z 23 stycznia 2013 r., II OSK 2348/12, LEX nr 1361625, wyrok NSA z 25 września 2012 r. II OSK 1377/12, LEX nr 1370495, wyrok WSA w Krakowie z 15 maja 2007 r., II SA/Kr 128/07, LEX nr 956587, wyrok WSA w Lublinie z 19 listopada 2009 r., II SA/Lu 454/09, LEX nr 589178, wyrok WSA w Warszawie 21 marca 2012 r., IV SA/Wa 33/12, LEX nr 1139667..
[572] J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego……..,* s. 22-37.
[573] Wyrok NSA z 10 maja 2005 r., II OSK 170/06, LEX nr 201077.
[574] Wyrok NSA z 22 listopada 2012 r., II OSK 840/12, LEX nr 1291982 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 12 listopada 2009 r., II SA/Wr 678/08, LEX nr 707470.
[575] Wyrok WSA w Gdańsku z 9 lutego 2010 r., II SA/Gd 531/09, LEX nr 592260.

publicznego, to siłą rzeczy prawo własności jest często w różnym stopniu ograniczane z powodu zachodzącego konfliktu między tymi interesami. Ważne jednak, aby organy gminy w tym zakresie działały w granicach prawa z uwzględnieniem zasady proporcjonalności[576]. Z tego względu nie jest nadużyciem władztwa planistycznego przyjęcie przez gminę takich rozwiązań planistycznych, które nie odpowiadają skarżącym właścicielom nieruchomości. Nie mogą oni oczekiwać, że gmina nie będzie realizowała przysługujących jej uprawień związanych z posiadanym władztwem planistycznym tylko dlatego, że określone ustalenia zawarte w planie nie są zgodne z ich żądaniami. Także w ocenie NSA zaprzeczeniem istoty władztwa planistycznego jest dopuszczenie tego, że gmina nie może ustanowić w miejscowym planie zakazu zabudowy określonych terenów tylko dlatego, że sprzeciwiają się temu właściciele położonych na nich nieruchomości[577].

Podstawą skargi na uchwałę w sprawie miejscowego planu jest jej niezgodność z prawem i naruszenie interesów lub uprawnień konkretnej jednostki lub grupy mieszkańców gminy, co wynika bezpośrednio z treści art. 101 u.s.g. Zatem taka uchwała rady gminy może naruszyć wyłącznie interes indywidualny jednostki, która nie musi być jednak mieszkańcem danej gminy, gdyż może być jedynie właścicielem nieruchomości położonej na jej obszarze lub interes grupowy czy też nawet interes wszystkich mieszkańców danej gminy. W tych dwóch ostatnich przypadkach naruszony będzie także interes pojedynczej jednostki, która jest równocześnie członkiem większej społeczności, czyli należy do mieszkańców gminy, których interesy w danej sprawie będą identyczne[578]. Zgodnie z art. 101 ust. 2a u.s.g. jednym z warunków wniesienia skargi na uchwałę rady gminy przy reprezentacji grupy mieszkańców gminy jest wyrażenie przez nich pisemnej zgody. Ustawodawca dopuścił taką możliwość ze względu na to, że często w przypadku skarg na miejscowe plany występuje współuczestnictwo formalne polegające na tym, że różne podmioty wnoszą skargę na tą samą uchwałę[579].

Podstawowym warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi na podstawie art. 101 u.s.g. jest posiadanie interesu prawnego lub uprawnienia, które muszą wynikać z konkretnej normy prawa materialnego. Interes prawny ma być zgodny z prawem i chroniony przez to prawo (nie może być jedynie interesem faktycznym) oraz powinien wykazywać się aktualnością,

[576] J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego……..,* s. 22-37.
[577] Wyrok WSA w Bydgoszczy z 17 lutego 2009 r., II SA/Bd 1011/07, LEX nr 569948, wyrok NSA z 4 listopada 2010 r., II OSK 1804/10, LEX nr 746805.
[578] P. Daniel, *Naruszenie przepisów prawa własności do wniesienia skargi……..,* s. 65.
[579] J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, komentarz do art. 6 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.

bezpośredniością i konkretnością. Aktualność oznacza, że w dacie wejścia w życie danego aktu w określonej sytuacji faktycznej i prawnej taki interes obiektywnie istnieje. Nie jest objęty ochroną taki interes, którego pojawienie się jest możliwe w przyszłości. Takie założenie znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie, zgodnie z którym zakres ochrony prawa własności obejmuje jedynie zagospodarowanie istniejące, a nie hipotetyczne[580]. Z kolei związana z interesem prawnym konkretność polega na ty, że podmiotowi skarżącemu ma przysługiwać konkretne prawo wynikające ze ściśle określonego przepisu prawa materialnego. Ponadto taki interes prawny musi bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej jednostki. Kwestionowana uchwała bezpośrednio powinna kształtować sytuację prawną podmiotu skarżącego[581].

Skarga z art. 101 u.s.g. może być skutecznie wniesiona, jeżeli występuje pewien związek między zaskarżoną uchwałą a gwarantowanym prawnie interesem jednostki. Wspomniany związek, który skarżący ma wykazać może polegać na tym, że taka uchwała ze względu na naruszenie przez nią prawa ma negatywny wpływ na jego sytuację prawnomaterialną pozbawiając go określonych uprawnień lub uniemożliwiając ich realizację czy też nakładając konkretne obowiązki. Jest to niezbędnym warunkiem do tego, aby sąd administracyjny mógł przystąpić do dalszego etapu merytorycznej oceny skargi, której uwzględnienie będzie mogło nastąpić dopiero wtedy, gdy takie naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia będzie naruszeniem normy prawa materialnego[582].

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych i stanowiskiem doktryny przyjmuje się, że w każdym przypadku, gdy skarżącym uchwałę rady gminy w sprawie miejscowego planu jest właściciel nieruchomości położonej na obszarze objętym planem, to należy przyjąć, że posiada on interes prawny. W szczególności, jeżeli ustalenia kwestionowanego planu dokonują zmiany przeznaczenia lub dotychczasowego sposobu zagospodarowania takiej nieruchomości, to jest to wystarczającym warunkiem do uznania przez sąd naruszenia interesu prawnego właściciela. W takiej sytuacji naruszenie interesu prawnego skarżącego będzie bezpośrednio związane ze zmianą sytuacji prawnej przysługującej mu nieruchomości. Zatem obowiązkiem sądu będzie przystąpienie do merytorycznej oceny wniesionej skargi.

[580] J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy……..,* s. 22-37.
[581] A. Matan, komentarz do art. 101 u.s.g., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki Warszawa 2021, LEX.
[582] A. Ostrowska, *Sądowoadministracyjna kontrola aktów planowania przestrzennego wydawanych na szczeblu gminy – aspekty materialne i procesowe*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, 2012, s. 643 oraz wyrok WSA w Łodzi z 25 stycznia 2008 r., I SA/Łd 1041/07, LEX nr 462667.

Ponadto nawet gdyby kwestionowany przez właściciela miejscowy plan nie zmieniał przeznaczenia ani sposobów zagospodarowania terenu, na którym znajduje się jego nieruchomość, to zgodnie ze stanowiskiem doktryny, sąd również nie może przyjąć z góry braku interesu prawnego do złożenia skargi. Zdarzają się sytuacje, w których właściciel nieruchomości dąży do zmiany sposobu jej zagospodarowania, aktywnie uczestniczy w procedurze planistycznej korzystając z dozwolonych form partycypacji społecznej. W tym celu składa stosowne wnioski i uwagi, które jednak nie zostają uwzględnione przez gminę i w wyniku przyjęcia nowego miejscowego planu nie dochodzi do pożądanej przez właściciela nieruchomości zmiany przeznaczenia danej działki. W takim przypadku w ocenie przedstawicieli doktryny prawniczej, ze względu na brak obowiązku zamieszczenia przez gminę w treści miejscowego planu wnioskowanych przez właściciela ustaleń, odnośnie zmiany sposobu korzystania z jego prawa własności, możliwość wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. jest jedynym środkiem ochrony praw właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. Nie zmienia to jednak faktu, że wtedy właściciel będzie miał znacznie utrudnione wykazanie tego, czy przysługuje mu legitymacja skargowa w związku z naruszeniem jego interesu prawnego[583].

Z analizy dotychczasowego orzecznictwa sądowego wynika, że brak jest także podstaw do odmowy przyznania legitymacji skargowej właścicielom nieruchomości objętych planem, którzy kwestionują te ustalenia miejscowego planu, które odnoszą się do sposobu zagospodarowania nieruchomości sąsiednich[584]. Wynika to także z art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. według którego każdy ma prawo w granicach określonych ustawą do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych podmiotów. Za dopuszczalną na tej samej zasadzie należy uznać także skargę wniesioną przez właściciela, którego nieruchomość nie jest położona na obszarze objętym miejscowym planem. W obu tych przypadkach naruszenie interesu skarżącego właściciela może wynikać z ustalenia w treści miejscowego planu takiego przeznaczenia czy sposobu zagospodarowania nieruchomości sąsiednich, które utrudni lub wykluczy możliwość zabudowania przysługującej mu nieruchomości albo które będzie wiązało się z ograniczeniami w użytkowaniu takiej nieruchomości bądź z koniecznością znoszenia pewnych uciążliwości ze względu na dopuszczenie w miejscowym planie możliwości realizowania inwestycji

[583] P. Daniel, *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi…..,* s. 70 oraz A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……..,* s. 455-457.
[584] Wyrok NSA z 1 września 2009 r., II OSK 900/09, LEX nr 597946, wyrok NSA z 8 kwietnia 2010 r., II OSK 123/10, LEX nr 577665, wyrok WSA w Lublinie z 23 października 2012, II SA/Lu 493/12, LEX nr 1234353.

generujących różne immisje[585]. Z tego względu w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że podstawą dla uzasadnienia naruszenia interesu prawnego właściciela skarżącego te postanowienia miejscowego planu, które odnoszą się do nieruchomości sąsiednich może być art. 144 k.c.[586] Zgodnie z tym przepisem właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego prawa powstrzymywać się od wszelkich działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Takie społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości jest ustalane w właśnie w miejscowym planie, którego treść wpływa na zakres dozwolonych immisji względem nieruchomości sąsiednich. Zatem wspomniane w przywołanym przepisie kryteria „przeciętnej miary" są interpretowane przy uwzględnieniu norm wynikających z przepisów miejscowego planu, a więc istnieje związek miedzy ustaleniami planu a sytuacją prawną właścicieli nieruchomości sąsiednich[587]. Z tego względu odrzucenie skargi w przedstawionych powyżej przypadkach powinno nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach, w których podstawowe znaczenie będzie miała odległość między obiema nieruchomościami. Z pewnością będzie to uzasadnione, jeżeli nieruchomość skarżącego jest tak znacznie oddalona od nieruchomości objętej miejscowym planem, że nie ma możliwości, aby zachodziło między nimi jakiekolwiek oddziaływanie. Natomiast w pozostałych sytuacjach sąd powinien przejść do merytorycznej kontroli skargi i rozważyć w jakim stopniu ustalenia miejscowego planu, które dopuszczają określony sposób zagospodarowania objętych nimi nieruchomości, wpływają na zakres uprawnień właściciela nieruchomości sąsiadującej[588].

Zgodnie z powyższym kluczowe dla uruchomienia sądowoadministracyjnej kontroli aktów prawa miejscowego jest wniesienie skargi w związku z przysługującym jednostce prawem podmiotowym. W tym zakresie skarżący kwestionuje te ustalenia miejscowego planu, które dotyczą konkretnych działek. Jednak ze względu na przedstawiony już w niniejszej pracy specyficzny charakter norm miejscowego planu, zbliżający go do generalnych aktów administracyjnych duży problem stanowi ustalenie zakresu jego kontroli przez sądy administracyjne w wyniku wniesienia skargi na podstawie art. 101 u.s.g. Często przedmiotem zaskarżenia nie jest cały miejscowy plan, ale jego wyodrębnione części

[585] Wyrok NSA z 7 marca 2018 r., II OSK 1213/16, LEX nr 2495697, wyrok WSA w Lublinie z 16 grudnia 2015 r., II SA/Lu 1210/14, LEX nr 2138186, wyrok WSA w Opolu z 6 marca 2019 r., II SA/Op 229/16, LEX nr 2466562.
[586] Wyrok NSA z 3 grudnia 2014 r., II OSK 1206/13, LEX nr 1646231.
[587] Wyrok SN z 8 stycznia 2009 r., LEX nr 508833.
[588] P. Daniel, *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi……,* s. 75 oraz A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze…….,* s. 456-460.

składające się z norm generalno-konkretnych, określających przeznaczenie i zasady zagospodarowania konkretnych nieruchomości, ale skierowanych do nieokreślonego kręgu adresatów. Zatem skarżący kwestionuje te regulacje, które odnoszą się do konkretnych działek, które do niego należą[589].

Ustalenie granic sądowoadministracyjnej kontroli zainicjowanej skargą wniesioną na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. jest oparte na dwóch przeciwnych poglądach prezentowanych przez sądy administracyjne. Pierwsza, dominująca koncepcja ma swoje źródło w wyroku NSA z 25 listopada 2008 r., w którym przedstawiony został pogląd o tym, że zakres sprawy sądowoadministracyjnej uruchomionej wniesioną skargą z art. 101 u.s.g. jest wyznaczony zakresem naruszenia interesu prawnego podmiotu skarżącego[590]. Teza ta znalazła rozwinięcie w kolejnym wyroku NSA z 5 czerwca 2014 r., w którym w sposób wyraźny zostało stwierdzone, że chociaż w postępowaniu zainicjowanym skargą złożoną na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. sąd przeprowadza kontrolę zgodności z prawem całej uchwały w sprawie miejscowego planu, to w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad lub trybu sporządzania planu, może on orzec o stwierdzeniu nieważności tej uchwały tylko w granicach interesu prawnego podmiotu skarżącego. Zdaniem NSA przyjęcie założenia o dopuszczalności stwierdzenia przez sąd nieważności całej uchwały w przypadku, gdy stwierdzone naruszenia uzasadniałyby konieczność wydania takiego orzeczenia, byłoby zaprzeczeniem istoty skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g., która nie jest instrumentem służącym eliminowaniu z obrotu prawnego całych uchwał. Jest to bowiem celem skargi składanej przez organ nadzoru na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. Z tego względu, jeżeli podmiot wnoszący skargę opiera ją na naruszeniu przysługującego mu prawa własności, to ewentualne stwierdzenie nieważności planu może nastąpić jedynie w stosunku do tej części planu, która odnosi się do należącej do tego podmiotu nieruchomości[591].

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przedstawiany jest także pogląd odmienny od przedstawionego powyżej, zgodnie z którym sąd rozpatrując skargę wniesioną na podstawie art. 101 u.s.g. ma obowiązek ocenić legalność całego zaskarżonego aktu[592]. Chociaż takie stanowisko nie jest popularne wśród sądów administracyjnych, to zyskuje zdecydowaną przewagę na gruncie doktryny prawniczej. Uzasadnieniem przedstawionej tezy jest art. 134 §

[589] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze…….,* s. 507-508 oraz wyrok NSA z 5 czerwca 2014 r., II OSK 117/13, LEX nr 1511174 .
[590] Wyrok NSA z 25 listopada 2008 r., II OSK 978/08, LEX nr 530031.
[591] Wyrok NSA z 5 czerwca 2014 r., II OSK 117/13, LEX nr 1511174, wyrok NSA z 25 października 2019 r., II OSK 1905/19, LEX nr 2744703.
[592] Postanowienie WSA w Poznaniu z 21 października 2008 r., II SA/Po 656/08, LEX nr 504611.

1 p.p.s.a., który wyznacza granice orzekania sądu administracyjnego. Zgodnie z wykładnią językową tego przepisu sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie jest przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi ani powołaną podstawą prawną. Rolą sądu administracyjnego jest kontrola legalności działań organów administracji publicznej, która musi być realizowana na podstawie obiektywnego kryterium zgodności kwestionowanej uchwały czy zarządzenia z całym porządkiem prawnym. Z tego względu obowiązkiem sądu jest wyjście poza granice rozpatrywanej skargi i rozszerzenie zakresu oceny legalności także na nieobjęte skargą części kwestionowanej uchwały. Za przyjęciem takiej interpretacji przemawia także treść art. 60 p.p.s.a. i art. 134 § 2 p.p.s.a. Pierwszy z tych przepisów reguluje kwestię dopuszczalności cofnięcia skargi, która co do zasady jest możliwa, chyba że cofnięcie skargi zmierza do obejścia prawa lub spowoduje utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności. Z kolei drugi przepis wyłącza zakaz wydania przez sąd orzeczenia na niekorzyść skarżącego, jeżeli sąd stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności[593]. Przepisem, który także uszczegóławia wywodzoną z art. 134 § 1 p.p.s.a. zasadę niezwiązania sądu administracyjnego granicami skargi na etapie formułowania orzeczenia jest art. 147 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego stwierdza jego nieważność w całości lub w części. W ocenie doktryny prawniczej treść tego przepisu wskazuje na uprawnienie sądu do wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanych aktów nie tylko w zakresie ich zaskarżenia, ale także w zakresie ich wadliwości z obiektywnym porządkiem prawym[594]. Takie orzeczenie ma charakter rozstrzygnięcia deklaratoryjnego ze skutkiem ex tunc.

Ze względu na przedstawione powyżej dwie znacznie różniące się między sobą koncepcje dotyczące wyznaczenia granic sądowoadministracyjnej kontroli aktów ze skargi wniesionej w trybie art. 101 u.s.g. zostało wypracowane w doktrynie prawniczej stanowisko pośrednie. Zgodnie z tym trzecim modelem kontroli granice rozpoznania przez sąd administracyjny skargi powinny mieścić się w zakresie zaskarżenia. Jeśli jednak sąd dokonując oceny legalności kwestionowanego aktu ustali, że doszło do istotnego naruszenia zasad lub trybu jego sporządzania także w zakresie właściwości organów, to powinien wyjść poza przyjęte granice zaskarżenia[595]. Sąd nie powinien pozwolić na to, aby pomimo

[593] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze…..,* s. 509, A. Matan, komentarz do art. 101 u.s.g., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX oraz wyrok TK z 4 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK 2003 nr 8, poz. 84, LEX nr 81789.
[594] T. Woś, komentarz do art. 135 p.p.s.a., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, LEX.
[595] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015, LEX.

dostrzeżonych poważnych wad prawnych aktu, przemawiających za koniecznością stwierdzenia jego nieważności, ograniczyć zakres orzekania do tej części aktu, która jest kwestionowana w skardze i tym samym zaakceptować dalsze pozostawanie w obrocie prawnym aktu sprzecznego z obiektywnym porządkiem normatywnym. Takie kompromisowe stanowisko może być szczególnie przydatne w przypadku sądowej kontroli generalnych aktów administracyjnych, do których zalicza się plan miejscowy czy plan ogólny. Złożony charakter tych aktów zawierających nie tylko normy generalno-abstrakcyjne, ale także generalno-konkretne i rozbudowany zakres regulacji, a także skomplikowana procedura planistyczna powodują, że niecelowe byłoby, aby każdorazowo w przypadku wniesienia skargi na podstawie art. 101 u.s.g. sąd miał obowiązek oceny legalności wszystkich norm zawartych w tych planach i prawidłowości przeprowadzonej procedury ich sporządzenia. Dokonanie takiej wszechstronnej analizy byłoby dość czasochłonne i wiązałoby się z koniecznością zapoznania się sądu z całą dokumentacją planistyczną. Z drugiej strony ze względu na wspomniany niejednolity charakter norm zawartych w miejscowym planie nie zawsze jest możliwe orzekanie przez sąd jedynie w granicach wniesionej skargi. Często zaskarżone ustalenia miejscowego planu są powiązane treściowo z tymi niezaskarżonymi i nie da się ich tak łatwo rozdzielić. Z tego względu, gdy sąd dokonując oceny kwestionowanego planu, działając w granicach zaskarżenia, zwróci uwagę na takie naruszenia prawa przez badany akt, które nie były objęte skargą, to powinien stwierdzić nieważność wadliwych ustaleń także poza zakresem skargi[596]. Chociaż zgodnie z powyższym sąd administracyjny nie jest związany granicami skargi, to jednak musi rozpatrywać sprawy w zakresie wskazanego w skardze przedmiotu zaskarżenia, którym jest określona uchwała lub zarządzenie. Z tego względu przykładowo sąd nie może objąć zakresem rozpoznania innych aktów, nawet jeżeli byłby one z kwestionowanym aktem w bezpośrednim związku[597]. Zatem w przypadku skargi na uchwałę w sprawie miejscowego planu przyjmuje się, że sąd nie będzie mógł w zakresie jej kontroli dokonać stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu ogólnego, pomimo tego, że między tymi aktami występuje ścisła zależność. Wydaje się jednak, że ze względu na szczególną relację między planem ogólnym a miejscowym planem należałoby dopuścić możliwość zastosowania art. 135 p.p.s.a. nie tylko w odniesieniu do skarg na indywidualne akty organów administracji publicznej, ale także w stosunku do skarg wnoszonych na akty generalne gminy, do których należy zaliczyć plan ogólny i miejscowy plan. W takim przypadku sąd administracyjny mógłby objąć zakresem orzekania nie tylko zakwestionowany

[596] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 510-511.
[597] *Ibidem*, s. 513.

bezpośrednio w treści skargi miejscowy plan, ale również plan ogólny[598]. Przyjęcie takiego założenia nie powinno być uznane za niedopuszczalne szczególnie ze względu na charakter tych aktów planistycznych, którym z uwagi na normy w nich zawarte i procedurę ich sporządzania jest zdecydowanie bliżej do generalnych aktów administracyjnych niż do klasycznych aktów stanowienia prawa oraz ze względu na treść art. 135 p.p.s.a., który stanowi, że sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia. Dodatkowo szczególna relacja między planem ogólnym a miejscowym planem wyraża się tym, że przyjęcie miejscowego planu musi być poprzedzone przyjęciem planu ogólnego. Dla podkreślenia tej kolejności ustawodawca wprowadził art. 27a u.p.z.p. zgodnie z którym plan miejscowy może być sporządzany w równolegle ze sporządzaniem planu ogólnego. Ponadto ze względu na wprowadzony w u.p.z.p. obowiązek zachowania zgodności miedzy treścią planu ogólnego i planu miejscowego może zdarzyć się, że wadliwość zaskarżonego miejscowego planu będzie konsekwencją wcześniejszego przyjęcia planu ogólnego, którego ustaleniami są związane organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowego planu. Zatem przyjecie proponowanego w doktrynie rozwiązania opowiadającego się za możliwością wydania przez sąd administracyjny stwierdzający nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu rozstrzygnięcia także w stosunku do planu ogólnego spowodowałoby brak konieczności wnoszenia odrębnej skargi na plan ogólny[599]. Obowiązkiem sądu administracyjnego jest to, aby przez wydane orzeczenie doprowadzić do tego, aby w obrocie prawnym nie istniał żaden akt lub żadna czynność organu administracji publicznej, która będzie niezgodna z prawem[600].

Z przedstawionymi powyżej koncepcjami ustalenia granic kontroli aktów planowania przestrzennego przez sąd administracyjny jest związany także problem tzw. powagi rzeczy osądzonej na tle art. 101 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym sąd nie może wydać orzeczenia w sprawie, w której orzekał już inny sąd i skargę oddalił. Przepis ten był przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, który w swoim wyroku przyjął stanowisko o niedopuszczalności sądowej kontroli uchwały rady gminy w przypadku, w którym była ona już poddana kontroli sądu, który oddalił skargę. Konsekwencją tego jest brak możliwości

[598] T. Woś, komentarz do art. 135 p.p.s.a., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, LEX.
[599] M. Stahl, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2013, nr 3, s. 64.
[600] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18 lipca 2013 r., II SA/Go 506/13, LEX nr 1343997.

ponownego zaskarżenia takiej uchwały zarówno przez ten podmiot, który ją już raz zaskarżył jak i przez każdy inny podmiot nawet jeżeli posiada legitymację skargową. Uzasadnieniem przedstawionego stanowiska w ocenie Trybunału Konstytucyjnego jest przepis art. 134 § 1 p.p.s.a., z którego wynika dla sądu administracyjnego obowiązek rozstrzygnięcia o zgodności kwestionowanej skardze uchwały z całym obiektywnym porządkiem prawnym. Zatem zgodnie z powyższym należałoby przyjąć, że oddalenie przez sąd skargi na uchwałę rady gminy świadczy o zgodności tej uchwały z prawem materialnym i procesowym wobec wszystkich jej potencjalnych adresatów. Przyjęcie takiej wykładni zdaniem Trybunału Konstytucyjnego służy zapewnieniu pewności prawa, aby nie dochodziło do częstego zaskarżania tej samej uchwały przez każdego jej adresata[601]. Problem ten można jednak rozwiązać wprowadzeniem ograniczenia czasowego możliwości wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. W obecnym stanie prawnym skarga na miejscowy plan może być wniesiona przez uprawniony podmiot w każdym momencie. Takie rozwiązanie z jednej strony zapewniłoby lepszą ochronę dla interesu publicznego i trwałości ukształtowanego porządku planistycznego, a z drugiej strony pozytywnie wpłynęłoby także na ochronę interesów indywidualnych poprzez większą pewność prawa w zakresie ochrony własności i potencjalnych zamierzeń inwestycyjnych. Ponadto można byłoby rozważyć przyznanie wojewodzie jako organowi nadzoru dłuższego terminu niż obecnie obowiązujący 30-dniowy dla stwierdzenia ewentualnej nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu[602].

Przedstawione stanowisko Trybunału Konstytucyjnego trudno jest jednak odnieść w sposób całkowicie bezkrytyczny do miejscowych planów czy planów ogólnych. Przede wszystkim nie pozwala na to specyfika tych aktów, które są złożone zarówno z norm generalno-abstrakcyjnych, jak i generalno-konkretnych, które odnoszą się do ściśle określonych nieruchomości. Złożony charakter miejscowego planu wyklucza możliwość dokładnego zbadania przez sąd administracyjny tego, czy nie narusza on interesów prawnych i uprawnień wszystkich właścicieli nieruchomości. To wszystko powoduje, że analizowana powaga rzeczy osądzonej w przypadku miejscowych planów dotyczy jedynie tych ustaleń, które odnoszą się do wszystkich nieruchomości i są wyrażone normami generalno-abstrakcyjnymi. Z tego względu obowiązkiem sądu jest prawidłowe wyznaczenie zakresu kontroli, gdyż sąd orzekający będzie związany tymi ustaleniami, zawartymi w wydanych wcześniej wyrokach, które odnoszą się do wszystkich nieruchomości i tym samym dotyczą

[601] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2003 r., SK 30/02, LEX nr 81789.
[602] J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, komentarz do art. 6 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.

praw i obowiązków ogółu adresatów. Natomiast w pozostałym zakresie obowiązkiem sądu powinno być rozpoznanie tych zarzutów, które będą dotyczyły generalno-konkretnych norm miejscowego planu, regulujących stan prawny konkretnych nieruchomości. W takim przypadku sąd będzie dokonywał oceny naruszeń indywidualnego interesu podmiotu skarżącego, który posiada prawa rzeczowe do tej konkretnej nieruchomości, a więc przede wszystkim kwestii ewentualnego nadużycia przez gminę jej władztwa planistycznego[603].

W związku z uwzględnieniem przez sąd administracyjny skargi na miejscowy plan i stwierdzeniem jego nieważności zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. pojawia się także problem ważności pozwoleń na budowę wydanych na podstawie tego planu. Biorąc pod uwagę linię orzeczniczą NSA[604] należy przyjąć, że stwierdzenie nieważności miejscowego planu, na którego gruncie wydano decyzję o pozwoleniu na budowę nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności takiej decyzji tylko do jej wzruszenia. Świadczy o tym także art. 147 § 2 p.p.s.a., który przewiduje, że rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie unieważnionej uchwały, podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym. Ponadto mając na względzie art. 34 ust. 2 u.p.z.p. oraz art. 65 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.p.z.p. należy stwierdzić, że utrata mocy obowiązującej miejscowego planu nie powoduje wygaśnięcia decyzji administracyjnych wydanych na jego podstawie, szczególnie jeżeli są to ostateczne decyzje o pozwoleniu na budowę, co jest związane z ochroną praw nabytych. W ocenie NSA brak jest podstaw, aby różnicować sytuację, gdy utrata mocy dotychczas obowiązującego miejscowego planu nastąpiła w związku z wejściem w życie nowego planu od sytuacji, w której sąd administracyjny stwierdził nieważność miejscowego planu[605]. Niestety w odniesieniu do aktów prawa miejscowego nie ma przepisu, który byłby odpowiednikiem art. 145a § 1 k.p.a., co w dużym stopniu ogranicza skuteczność sądowoadministracyjnej kontroli. W omawianym przypadku nie znajdzie również zastosowania art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., który swoim zakresem nie obejmuje sytuacji, w której ostateczna decyzja administracyjna została wydana na podstawie aktu prawa miejscowego o nieważności którego orzekł sąd. Taki stan rzeczy jest stanowi zaniechanie legislacyjne, w którym ustawodawca z jednej strony zapewnia podmiotowi skarżącemu możliwość otrzymania rozstrzygnięcia sądowego zgodnie z art. 147 § 2 p.p.s.a., ale z drugiej strony nie gwarantuje jednostce uprawnienia do wykonania

[603] Wyrok NSA z 4 czerwca 2008 r., II OSK 1883/07, LEX nr 490131.
[604] Wyrok NSA z 24 listopada 2016 r., II OSK 1490/15, LEX nr 2228008, wyrok NSA z 24 kwietnia 2014 r., II OSK 2868/12, LEX nr 1575604, wyrok NSA z 26 stycznia 2009 r., II OSK 1598/08, LEX nr 515996.
[605] Wyrok NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2085/16, LEX nr 2412693.

orzeczenia sądu, pozbawiając ją stosownego instrumentu prawnego. Podmiotowi skarżącemu akt prawa miejscowego często najbardziej zależy na tym, żeby nie tyle doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego kwestionowanej uchwały, co przede wszystkim wydanego na jej podstawie, niekorzystnego dla niego aktu administracyjnego[606].

Zajęcie stanowiska w formie uzgodnienia wymagane w art. 17 pkt. 6 lit. b u.p.z.p. w ramach przeprowadzanej procedury planistycznej przy sporządzaniu miejscowego planu przez organ do tego upoważniony w zakresie jego właściwości rzeczowej lub miejscowej ma charakter aktu nadzoru nad działalnością gminy, który uregulowany został przepisami szczególnymi. Wspomniany obowiązek wydania postanowienia uzgadniającego projekt miejscowego planu jest przykładem funkcjonalnego nadzoru nad działalnością organów gminy w zakresie tworzonych przez nie aktów normatywnych. Taki charakter nadzoru sprawują organy, które nie są zaliczane do konstytucyjnych organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego[607], ale zostały wyposażone w wiążące gminę środki prawne, wpływające na przebieg procedury planistycznej. Z regulacji zawartych w u.p.z.p. i przepisach odrębnych wynika, że funkcję organu uzgadniającego pełni organ, do którego właściwości należą sprawy stanowiące przedmiot uzgodnienia, a więc do jego obowiązków będzie należała także kontrola zgodności planowanych przez organy gminy zamierzeń inwestycyjnych z konkretnymi przepisami materialnego prawa administracyjnego[608].

Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.p.z.p. uzgodnienia są dokonywane w trybie art. 106 k.p.a. Jednak w odniesieniu do wspomnianych uzgodnień będących częścią procedury stanowienia prawa miejscowego, a nie jego stosowania, przepisy k.p.a. powinny być stosowane odpowiednio z uwzględnieniem specyfiki postępowania planistycznego. Zatem wymagane przez przepisy u.p.z.p. oraz przepisy szczególne uzgodnienia projektu aktu planistycznego, stanowiące formę zajęcia stanowiska przez uprawniony organ, a więc tzw. organ współdziałający są niezbędnym elementem procedury planistycznej. Rada gminy nie ma uprawnienia do przyjęcia uchwały w sprawie miejscowego planu bez uzyskania stosownych uzgodnień. Stronami postępowania w sprawie wydania uzgodnienia jest jednak tylko gmina i organ uzgadniający. Ze względu na to, że organy te we wspomnianym zakresie nie rozstrzygają sprawy indywidualnej zakończonej wydaniem decyzji administracyjnej, to stronami

[606] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……..,* s. 423-425.
[607] Zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji RP do ustrojowych organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego należą Prezes RM i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.
[608] Wyrok WSA w Poznaniu z 18 marca 2020r., IV SA/Po 38/20, LEX nr 3128450.

postępowania uzgodnieniowego nie będą właściciele czy też użytkownicy wieczyści nieruchomości znajdujących się na obszarze planistycznym. Ponadto zgodnie z przepisem z art. 106 § 3 k.p.a., do którego odwołuje się art. 24 ust. 1 u.p.z.p., organ do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska ma obowiązek niezwłocznie przedstawić swoje stanowisko w danej sprawie, lecz nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis szczególny wskazuje na inny termin. Kwestie związane z wyznaczeniem terminu dokonania uzgodnienia regulują przepisy z art. 25 u.p.z.p. i to właśnie one znajdują zastosowanie w przypadku wydawanych uzgodnień. Obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest wyznaczenie właściwemu organowi terminu na dokonanie uzgodnienia, który nie powinien być jednak krótszy niż 14 dni oraz dłuższy niż 30 dni licząc od dnia wystąpienia o wydanie uzgodnienia. Na wniosek organu uzgadniającego wyznaczony pierwotnie termin ten może być w uzasadnionych przypadkach zmieniony, lecz w dalszym ciągu nie powinien on przekraczać wspomnianych 30 dni. Dodatkowo wspomniany art. 25 u.p.z.p. zawiera przepis szczególny wobec regulacji z art. 106 § 6 k.p.a., określającego konsekwencje prawne niezajęcia stanowiska przez organ do tego obowiązany w wyznaczonym terminie. Zgodnie z u.p.z.p. nieprzedstawienie organowi wykonawczemu gminy stanowiska przez organ uzgadniający w wyznaczonym terminie jest równoznaczne z uzgodnieniem przedstawianego projektu miejscowego planu. Ponadto organ uzgadniający projekt miejscowego planu w zakresie swojej właściwości rzeczowej w sprawach będących przedmiotem uzgodnienia i właściwości miejscowej w razie potrzeby może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające działając na podstawie art. 106 § 4 k.p.a. W czasie tego postępowania organ, obowiązany do zajęcia stanowiska w sprawie proponowanego projektu miejscowego planu, powinien dążyć do uzyskania wszelkich informacji na temat lokalnych uwarunkowań terenu i potrzeb danej społeczności. Przeprowadzone postępowanie nie może jednak prowadzić do naruszenia wyznaczonego terminu zajęcia stanowiska[609]. Wniosek o uzgodnienie projektu miejscowego planu jest rozpoznawany w granicach wyznaczonych przepisami u.p.z.p. oraz w zakresie przyznanych organowi kompetencji wyznaczonych przepisami prawa materialnego. Wydane uzgodnienie jest wiążące dla organów gminy w procedurze planistycznej. Wyrażone w uzgodnieniu pozytywne stanowisko organu umożliwia podjecie dalszych czynności w ramach rozpoczętej procedury planistycznej zmierzającej do przyjęcia proponowanego projektu miejscowego planu. Z kolei odmowa uzgodnienia uniemożliwia uchwalenie miejscowego planu w pierwotnej wersji. Z tego też względu organ uzgadniający musi precyzyjnie określić

[609] K. Szlachetko, komentarz do art. 24 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.

warunki, jakie organy gminy powinny spełnić, aby ostatecznie doszło do pozytywnego uzgodnienia projektu miejscowego planu. Z uwagi na to, że miejscowy plan jest aktem normatywnym, to zgodnie z orzecznictwem sądowym, warunki uzgodnienia powinny przede wszystkim wskazywać na konkretne ustalenia planu, które powinny zostać dodane, zmienione lub usunięte przez organy gminy[610]. Zgodnie z art. 106 § 5 k.p.a. organ uzgadniający odpowiada na złożony wniosek w drodze postanowienia. Wydanie postanowienia o odmowie uzgodnienia projektu uchwały miejscowego planu powoduje, że organy gminy nie mają możliwości uchwalenia miejscowego planu w pierwotnie zamierzonym kształcie. W takiej sytuacji przyjęcie miejscowego planu przez radę gminy skutkowałoby nieważnością podjętej uchwały w całości lub w części. Zatem aby temu zapobiec organ wykonawczy gminy powinien zastosować się do zawartych w otrzymanym postanowieniu warunków uzgodnienia i zgodnie z nimi dokonać stosowanych zmian w treści projektu miejscowego planu oraz wystąpić o ponowne uzgodnienie. Natomiast jeżeli organ wykonawczy gminy nie zgadza się z warunkami przedstawionego mu uzgodnienia, to może wnieść najpierw środek kontroli w postaci zażalenia na otrzymane postanowienie do organu wyższego stopnia w stosunku do organu uzgadniającego w terminie 7 dni, a następnie skargę do sądu administracyjnego. Coraz częściej w doktrynie prawniczej podnosi się jednak, że przewidziana przez ustawodawcę konieczność odpowiedniego stosowania przepisów z art. 106 k.p.a. w odniesieniu do uregulowanego przepisami u.p.z.p. trybu uzgadniania projektu miejscowego planu nie jest dobrym rozwiązaniem. Procedura uchwalania miejscowego planu jest specyficznym postępowaniem legislacyjnym, którego efektem jest przyjęcie przez radę gminy aktu prawa miejscowego. Ważność uchwalonego miejscowego planu zależy od przestrzegania zasad i trybu jego sporządzania, które zostały szczegółowo określone w u.p.z.p.[611] Z tego też względu przepisy k.p.a nie są szczególnie przydatne dla procedur stanowienia prawa miejscowego tym bardziej, że do problematyki uzgodnienia podjętego przez organ gminy rozstrzygnięcia bezpośrednio odnosi się art. 89 u.s.g.[612] Podjęte w tym trybie stanowisko organu nadzoru funkcjonalnego nad działalnością gminy może zostać zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w ciągu 30 dni od dnia doręczenia na podstawie art. 98 ust. 1

[610] Wyrok NSA z 19 grudnia 2017 r., II OSK 836/17, LEX nr 2461310.
[611] Wyrok WSA w Warszawie, IV SA/Wa 1750/06, LEX nr 320763.
[612] Zgodnie z regulacją zawartą w art. 89 u.s.g. jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia. Wspomniany termin będzie jednak wynosił 30 dni jeżeli takie zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie będzie wymagane od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast w sytuacji, w której organ nie zajmie stanowiska w sprawie w wyznaczonym terminie, to z upływem tego terminu powinno zostać przyjęte rozstrzygnięcie w pierwotnej wersji przedłożonej przez gminę.

u.s.g. Zatem warto byłoby, żeby ustawodawca bezpośrednio w u.p.z.p. uregulował kwestie związane z trybem uzgadniania i opiniowania projektu miejscowego planu jako przepisy o charakterze *lex specialis* wobec art. 89 u.s.g. Powinno to zostać dokonane w taki sposób, aby stanowisko uzgodnieniowe dotyczące projektu aktu planistycznego podlegało bezpośrednio kontroli sądowoadministracyjnej na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., co bardziej odpowiadałoby charakterowi procedury planistycznej, która związana jest z procesem stanowienia prawa miejscowego, a nie wydawania decyzji administracyjnych[613].

4. Konflikt interesu publicznego i indywidualnego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Gospodarowanie przestrzenią stanowi jedno z wielu zadań publicznych realizowanych przez organy gminy. Podstawą wykonywania tych zadań jest działanie dla dobra wspólnego, które nie powinno jednak przyczyniać się do braku zapewnienia ochrony interesu jednostki. Przy wypełnianiu zadań z zakresu gospodarowania przestrzenią organy gminy korzystają z przyznanego im władztwa planistycznego, czyli ustawowego upoważnienia do określania w jednoznaczny sposób przeznaczenia gruntów znajdujących się na obszarze gminy oraz określania ich zasad zagospodarowania, niezależnie od tego czyją własność stanowią te grunty i niezależnie od woli tych podmiotów[614]. Ukształtowane w ten sposób władztwo planistyczne gminy nie jest jednak nieograniczone. Organy gminy, korzystając z przysługującego im władztwa planistycznego przy wykonywaniu swoich zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, muszą brać pod uwagę cały szereg zasad, wartości oraz potrzeb, które zostały wymienione przez ustawodawcę w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Wśród nich znalazły się między innymi potrzeby związane z zapewnieniem ochrony interesu publicznego oraz poszanowaniem prawa własności, przy czym zdecydowana większość wspomnianych wartości z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. takich jak, np. ochrona środowiska, ochrona dóbr kultury czy też potrzeby obronności i bezpieczeństwa, mieści się w pojęciu dobra publicznego. Próba pogodzenia ze sobą tych interesów jest dla organów gminy niezwykle trudnym zadaniem, które jednak jest wymagane przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.p.z.p. organy gminy wykonując zadania związane z ustalaniem przeznaczenia i sposobu

[613] K. Szlachetko, komentarz do art. 24 u.p.z.p. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.

[614] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*. Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 20.

zagospodarowania poszczególnych terenów mają obowiązek ważyć interes publiczny i interesy prywatne, w tym także te zgłaszane w formie wniosków i uwag w procedurze sporządzania aktów planistycznych. Zatem ustawodawca nie przyznaje automatycznie prymatu żadnemu z tych interesów, co w wielu przypadkach prowadzi do pojawienia się między nimi kolizji. Szczególnie jest to widoczne w dopuszczeniu przez ustawodawcę możliwości ograniczenia w interesie publicznym przysługującego jednostce prawa własności. Proces gospodarowania przestrzenią jest zatem obszarem szczególnie konfliktogennym.

Do pojęcia interesu publicznego odwołuje się wiele przepisów Konstytucji RP, w których często pojawiają się również takie pojęcia jak „dobro publiczne", „interes społeczny" czy też „cele publiczne". W szczególności przyjmuje się, że fundamentem dla ustalenia zakresu treściowego pojęcia interesu publicznego jest pojęcie dobra wspólnego, stanowiącego zasadę ustroju RP, do której odwołuje się tekst preambuły Konstytucji. Także Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach łączy dobro wspólne w pierwszej kolejności z celem państwa, a następnie z interesem publicznym. Z tego względu dobro publiczne jest traktowane jako zasada ustroju RP, która powinna stanowić dyrektywę działania organów administracji publicznej[615]. Interes publiczny, podobnie jak dobro wspólne jest pojęciem należącym do kategorii tzw. klauzul generalnych.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno w każdym ustroju państwa, jak i w każdym systemie prawa występuje jedno pojęcie interesu publicznego, chociaż w konkretnym przypadku interes publiczny często jest odnoszony do jakiejś dziedziny życia. Być może z tego względu ustawodawca zdecydował się wprowadzić do u.p.z.p. definicję legalną pojęcia interesu publicznego. Zgodnie z art. 2 pkt 4 u.p.z.p. interes publiczny jest rozumiany jako uogólniony cel dążeń i działań uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Przedstawiona definicja dokonuje podziału potrzeb społecznych, dzieląc je na potrzeby całego społeczeństwa i potrzeby lokalnych społeczności, które mogą być zez sobą zbieżne, ale mogą też się różnić. Ważne jednak, aby w gminnym planowaniu przestrzennym były uwzględniane nie tylko interesy danej społeczności, ale także interes ogólnopaństwowy[616].

Niestety trzeba przyznać, że przywołana definicja interesu publicznego nie jest szczególnie przydatna nawet na gruncie prawa planowania przestrzennego. Samo pojęcie

[615] H. Izdebski, komentarz do art. 1 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 58.
[616] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 195.

interesu publicznego posiada niedookreślony charakter i tym samym jest trudne do jednoznacznego zdefiniowania, a ponadto próba wyjaśnienia jego znaczenia za pomocą użycia innych zwrotów nieostrych tworzy tylko dodatkowe problemy interpretacyjne. W procesie interpretacji pojęcia interesu publicznego zdecydowanie w większym stopniu warto przyjrzeć się definicjom innych przydatnych pojęć, które uzupełniają jego zakres znaczeniowy. Z pewnością w obszarze prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego do takich pojęć należy ład przestrzenny, zrównoważony rozwój, cel publiczny czy inwestycja celu publicznego. Szczególne znaczenie dla interpretacji pojęcia interesu publicznego w zakresie gospodarowania przestrzenią mają jednak dwie podstawowe wartości, na których zostały ukształtowane przepisy u.p.z.p., a więc ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.z.p. ład przestrzenny to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Wymienione w definicji legalnej czynniki składające się na pojęcie ładu przestrzennego są bardzo ważne z punktu widzenia ochrony interesu publicznego. Są one nośnikiem ważnych wartości, które przyczyniają się do tego, że ład przestrzenny wraz ze zrównoważonym rozwojem pełni funkcję gwaranta interesu publicznego. Zatem nałożony na organy gminy obowiązek uwzględniania w procesie kształtowania przestrzeni wymagań zachowania ładu przestrzennego jest także ściśle związany z kolejnym obowiązkiem dbałości o potrzeby interesu publicznego[617]. Także NSA w jednym ze swoich wyroków stwierdził, że wszelka materia dotycząca ładu przestrzennego powinna podlegać ocenie z punktu widzenia właśnie interesu publicznego, a nie interesu indywidualnego[618]. Pomimo tego, że w definicji legalnej ładu przestrzennego znajdują się pojęcia nieostre, to nie mogą one wpływać na to, że pojęcie ładu przestrzennego może być interpretowane dowolnie czy nawet odmiennie przez uczestników postępowania[619].

Na pojęcie ładu przestrzennego składa się pięć elementów, na które wskazuje ustawodawca w definicji z art. 2 pkt 1 u.p.z.p. Należy do nich: ład społeczny, ład gospodarczy, ład środowiskowy, ład kulturowy, ład estetyczny, przy czym zapewnienie każdego z nich wypełnia także postulat ochrony interesu publicznego. Pierwszym z elementów ładu przestrzennego jest ład społeczny. Do konieczności uwzględnienia

[617] M. Woźniak, *Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, red. M. J. Nowak, Warszawa 2020 r., s. 25-27.
[618] Wyrok NSA z 16 marca 2011 r., II OSK 498/10, LEX nr 1080324.
[619] Wyrok WSA w Krakowie z 31 marca 2008 r., II SA/Kr 423/07, LEX nr 548875.

zobiektywizowanych potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności w planowaniu przestrzennym odwołuje się ustawodawca także w definicji legalnej interesu publicznego. Zatem można stwierdzić, że ten element ładu przestrzennego jest także zakorzeniony w pojmowaniu interesu publicznego. Zamierzeniem ustawodawcy jest to, aby przestrzeń była zagospodarowywana zgodnie z uogólnionymi, zobiektywizowanymi potrzebami całej lokalnej społeczności. Jednak po drugiej stronie tych potrzeb znajdują się potrzeby poszczególnych jednostek. Do zadań organów gminy, planujących konkretne rozwiązania planistyczne należy zatem podjęcie decyzji dotyczącej tego, które z potrzeb lokalnej społeczności będzie można uznać za zobiektywizowane w rozumieniu ustawodawcy. Poznanie woli i potrzeb społeczeństwa przez organy gminy jest możliwe przede wszystkim poprzez skorzystanie z przewidzianych przez ustawodawcę różnorodnych form partycypacji społecznej w procedurze planistycznej określonych w art. 8i u.p.z.p.[620]

Kolejnym elementem ładu przestrzennego jest ład gospodarczy, który odnosi się do przestrzeni pojmowanej w kategoriach ekonomicznych. Gospodarcze wykorzystanie przestrzeni służy zaspokajaniu różnych potrzeb całej społeczności, a więc przede wszystkim tych podstawowych, jak np. dostarczanie wody, zaopatrzenie w energię elektryczną, odprowadzanie ścieków czy produkowanie żywności, ale także potrzeb o charakterze infrastrukturalnym, takich jak np. budowa dróg, linii kolejowych czy infrastruktury telekomunikacyjnej. Pomimo tego, że są to inwestycje niezbędne z punktu widzenia całej społeczności, to jednak na ich tle bardzo często dochodzi do rozmaitych konfliktów między interesem publicznym a interesem indywidualnym. Zapewnienie ładu gospodarczego powinno jednak być realizowane proporcjonalnie do potrzeb społecznych[621]. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na rolę planowania przestrzennego. Organy gminy odpowiedzialne za kształtowanie polityki przestrzennej, wykorzystując przysługujące im instrumenty prawne w postaci planu ogólnego i miejscowych planów powinny dążyć do utrwalania obranego kierunku zagospodarowania przestrzennego w taki sposób, aby zagospodarowanie terenu na danym obszarze miało względnie trwały charakter. Planowanie przestrzenne jest bowiem procesem ciągłym. Z tego względu obrany przez gminę kierunek zagospodarowania, określony w najpierw w planie ogólnym, powinien w dalszej kolejności znaleźć rozwinięcie i uszczegółowienie w przepisach miejscowego planu. Miejscowy plan stanowi dla właścicieli nieruchomości gwarancję realizacji inwestycji zgodnych z planem, co

[620] M. Woźniak, *Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu……,* s. 28-29.
[621] *Ibidem*, s. 30-31.

w konsekwencji powinno przyczynić się do wypracowania pozytywnych realizacji między interesem publicznym a interesem indywidualnym[622]. Na wspomniany aspekt zwrócił uwagę także WSA w Krakowie, który w jednym ze swoich wyroków stwierdził, że rolą miejscowego planu jest określanie przeznaczenia poszczególnych terenów w ich kompleksowym powiązaniu, a więc w taki sposób, aby „wpływ przeznaczenia jednych terenów na przeznaczenie i użytkowanie innych terenów był znany i przewidywalny"[623].

Następną częścią składową ładu przestrzennego jest ład środowiskowy, który odgrywa również szczególną rolę z uwagi na konieczność przestrzegania w planowaniu przestrzennym zasady zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 3 pkt 50 Prawa ochrony środowiska[624], jest to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. W planowaniu przestrzennym muszą zostać uwzględnione wymagania ochrony środowiska, a więc przede wszystkim te związane z gospodarowaniem wodami, ochroną gruntów rolnych i leśnych czy ochrona kopalin. Zatem zapewnienie ładu środowiskowego ma również ścisły związek z interesem publicznym[625].

Z kolei ład kulturowy, jako kolejny element ładu przestrzennego, związany jest z koniecznością zapewnienia ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Niewątpliwie zachowanie ładu kulturowego także leży w interesie publicznym, do którego ustawodawca odwołuje się już w samej definicji legalnej zabytku. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, a także część lub zespół takich rzeczy, które są dziełem człowieka lub są związane z jego działalnością i stanowią świadectwo minionej epoki lub zdarzenia, a obowiązek ich zachowania leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Ochronie ładu kulturowego sprzyja także instytucja parków kulturowych. Na podstawie art. 16 ust. 1 wspomnianej ustawy parki te mogą być tworzone w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, które są charakterystyczne dla

[622] M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,* Opole 2018, s. 323-324.
[623] Wyrok WSA w Krakowie z 2 lipca 2019 r., II SA/Kr 400/19, LEX nr 2718083.
[624] Ustawa z 27 kwietnia 2001 r., t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647.
[625] M. Woźniak, *Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu……,* s. 31-32.

miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Zatem motywacją dla powstania parków kulturowych również w każdym przypadku będzie interes publiczny. Ostatnim elementem ładu przestrzennego, wyodrębnionym przez ustawodawcę jest ład estetyczny, którego zdefiniowanie rodzi zdecydowanie najwięcej problemów i stanowi ogromne wyzwanie dla organów gminy prowadzących gospodarkę przestrzenną. Kwestią bezdyskusyjną jest jednak to, że wymagania dbałości o estetykę przestrzeni, odnoszące się do aspektów krajobrazowych, urbanistycznych czy architektonicznych, od dawna przestały być rozpatrywane jedynie w zakresie dowolnych upodobań i nieograniczonej woli jednostki. Ochrona ładu estetycznego także zaczęła być wiązana z interesem publicznym[626].

Ponadto, zgodnie z założeniem ustawodawcy, w szczególny sposób wymagania ładu przestrzennego powinny być uwzględniane w przypadku sytuowania nowej zabudowy. Na podstawie art. 1 ust. 4 u.p.z.p. ochrona ładu środowiskowego i gospodarczego przy planowaniu lokalizacji nowej zabudowy powinna być realizowana poprzez minimalizowanie transportochłonności układu przestrzennego, maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego, ułatwianie przemieszczania się pieszych i rowerzystów. Dodatkowo w pierwszej kolejności nowa zabudowa powinna być rozmieszczana poprzez uzupełnienie już istniejącej zabudowy znajdującej się na obszarach, które posiadają w pełni wykształconą strukturę funkcjonalno-przestrzenną są położone w granicach danej jednostki osadniczej. Natomiast inne tereny dla lokalizacji nowej zabudowy powinny być brane pod uwagę dopiero wtedy, gdy brakuje dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na wspomnianych wyżej obszarach. Jednak także w takiej sytuacji nowa zabudowa po pierwsze powinna być planowana na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, czyli posiadających najlepszy dostęp do sieci komunikacyjnej, najlepszy stopień wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe czy ciepłownicze.

Zgodnie z tym, co zostało przestawione powyżej, można stwierdzić, że ład przestrzenny wraz z jego elementami składowymi oraz zrównoważonym rozwojem stanowi gwarancję ochrony interesu publicznego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z tego względu interes publiczny powinien być łączony z wymaganiami zapewnienia ochrony ładu przestrzennego i potrzeb zrównoważonego rozwoju. Wszystkie wskazane przez ustawodawcę elementy składowe i aspekty związane z ładem przestrzennym są istotne z punktu widzenia

[626] *Ibidem*, s. 33-36.

definiowania interesu publicznego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, pomimo tego, że pojęcie interesu publicznego ma charakter tzw. klauzuli generalnej i nie jest możliwe opracowanie jednolitej, obiektywnej jego definicji, to nie można dopuścić do tego, aby było interpretowane w dowolny sposób. Zadaniem ustawodawcy jest zatem określenie jego treści za pomocą wartości i standardów konstytucyjnie chronionych. Interes publiczny może być należycie uwzględniany tylko wtedy, gdy „będzie miał ugruntowaną w świadomości jednostek podstawę aksjologiczną"[627]. Znaczenie pojęcia interesu publicznego zawsze będzie zależało od przyjętego katalogu wartości, który nie ma jednak charakteru zamkniętego. W związku z tym ważne jest wskazanie przynajmniej tych najważniejszych, kluczowych wartości będących wyznacznikiem interesu publicznego, do których należą: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia publicznego, ochrona moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób[628]. Są to wartości, na które wskazuje Konstytucja RP w art. 31 ust. 3, będącym podstawą prawną dla ustanowienia dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Przedstawione wartości, uzupełniające znaczenie pojęcia interesu publicznego, służą wyznaczeniu pewnych nienaruszalnych granic tego interesu i są gwarantem tego, że w zmieniającej się rzeczywistości organy stosujące prawo będą miały przynajmniej minimum pewności co do wykładni tego pojęcia i jego podstawy aksjologicznej. Jest to szczególnie ważne ze względu na to, że zmiana potrzeb społecznych wymaga poszukiwania nowych definicji interesu publicznego i zarazem nowego wartościowania jego elementów składowych. Z tego względu prawidłowa interpretacja pojęcia interesu publicznego w procesie stosowania prawa wymaga, aby w każdym przypadku organy administracji wnikliwie ustaliły desygnaty tego pojęcia składające się na jego treść w celu dostosowania znaczenia interesu publicznego do konkretnej sytuacji[629]. Interes publiczny składa się z wielu różnych wartości ważnych na daną chwilę z punktu widzenia potrzeb całego społeczeństwa lub lokalnych społeczności. Chociaż potrzeby te podlegają ciągłym zmianom, to jednak zawsze powinny mieć zobiektywizowany charakter, a pojęcie interesu publicznego powinno być silnie osadzone wewnątrz wspomnianych wyżej wartości podstawowych.

Z pojęciem interesu publicznego ściśle związane jest także pojęcie celu publicznego, do którego ustawodawca odwołuje się przede wszystkim w art. 6 ustawy o gospodarce

[627] Wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98, LEX nr 36178..
[628] A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2009 nr 6, s. 50.
[629] M. Wyrzykowski, *Pojecie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 36, 45-47.

nieruchomościami[630]. Zgodnie z tym przepisem do celów publicznych uzasadniających wywłaszczenie nieruchomości należy między innymi: wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, rowerowe, wodne, linie kolejowe, lotniska, porty i infrastrukturę zapewniającą dostęp do nich, budowa urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej, do zaopatrzenia w wodę, do odprowadzania ścieków, unieszkodliwiania odpadów, budowa zbiorników wodnych służących ochronie przed powodzią, budowa urzędów dla organów władzy publicznej i budynków dla jednostek użyteczności publicznej takich jak szkoły, szpitale, domy opieki społecznej, budowa obiektów niezbędnych dla potrzeb obronności państwa, poszukiwanie i wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górniczą, zakładanie cmentarzy i ustanawianie miejsc pamięci narodowej, ochrona zagrożonych gatunków i siedlisk przyrody, wydzielanie gruntów pod publiczne place, parki, bulwary. Przedstawiony katalog celów publicznych jest przydatny także przy definiowaniu inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p. taka inwestycja obejmuje działania o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym lub krajowym, które będą realizowały cele publiczne w rozumieniu art. 6 u.g.n. i to bez względu na charakter prawny podmiotu będącego inwestorem czy źródła finansowania tych działań. Zatem na podstawie powyższych rozważań można dokonać stwierdzenia, że pojęcia celu publicznego oraz związanej z nim inwestycji celu publicznego wzajemnie się uzupełniają i mieszczą się w pojęciu interesu publicznego.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 u.p.z.p. to właśnie w miejscowym planie określa się rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym lub ponadlokalnym, które zostały umieszczone w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach dotyczących np. lokalizacji drogi publicznej czy linii kolejowej. W niektórych przypadkach ustawodawca wprowadza obowiązek uchwalenia miejscowego planu, jeżeli ma zostać zrealizowana konkretna inwestycja celu publicznego jak np. w przypadku utworzenia parku kulturowego[631], planowanych zakładów lecznictwa uzdrowiskowego[632], założenia cmentarza wyznaniowego[633] czy też założenia lotniska publicznego[634]. Planowana realizacja wspomnianych inwestycji celu publicznego ze względu na chociażby potencjalną możliwość oddziaływania na prawa podmiotowe, bardzo często jest przyczyną konfliktów między interesem publicznym a interesem indywidualnym.

[630] Ustawa z 21 sierpnia 1997 r., t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145.
[631] Art. 16 ust. 6 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.
[632] Art. 38b w zw. z art. 38 ustawy z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach, obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych.
[633] Art. 1 ust. 3 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych
[634] Art. 55 ust. 9 ustawy z 3 lipca 2002 r. Prawa lotniczego

Bardzo często interes publiczny jest stawiany w opozycji do interesu prywatnego. W procesie planowania i gospodarowania przestrzenią interes indywidualny związany jest przede wszystkim z posiadanym przez jednostkę prawem własności nieruchomości i wyraża się w tym, że każdy właściciel chce mieć możliwość zagospodarowania przysługującego mu terenu według własnej woli i uznania[635]. Natomiast, aby interes publiczny był należycie realizowany i chroniony, możliwość korzystania w pełny sposób z prywatnych interesów jednostek musi zostać chociażby w minimalnym stopniu ograniczona. Porównując przedstawione, najprostsze ujęcie interesu prywatnego i publicznego nie sposób nie odnieść wrażenia, że na pierwszy rzut oka oba interesy są względem siebie konkurencyjne. Jednak trzeba mieć na uwadze, że są to interesy, które także wzajemnie się uzupełniają. Pomimo tego, że interes publiczny nie może być rozumiany jako prosty zbiór interesów indywidualnych wszystkich podmiotów składających się na daną wspólnotę, to jednak ma on pewne elementy z nimi wspólne. Interes publiczny jest bowiem „wyprowadzany z wartości wiązanych z interesami prywatnymi"[636]. Właśnie takie wartości, które składają się na pojęcie interesu publicznego jak np. bezpieczeństwo, ochrona środowiska czy rozwój infrastruktury technicznej docelowo będą służyły także poszczególnym jednostkom. Z drugiej jednak strony w interesie jednostki także nie jest to, aby prawo własności nieruchomości było zupełnie nieograniczone. W przeciwnym razie korzystanie z pełnej wolności podczas realizowania tego prawa przez poszczególne jednostki prowadziłoby do przeszkadzania sobie wzajemnie w jego wykonywaniu i docelowo stanowiłoby zaprzeczenie wolności. Zatem wprowadzane ograniczenia w związku z zabezpieczeniem interesu publicznego ostatecznie służą także samej jednostce[637]. Jednak przedstawiony powyżej brak konkurencyjności między interesem indywidualnym i publicznym nie świadczy o tym, że nie ma i nie będzie konfliktów zachodzących między nimi szczególnie w obszarze planowania przestrzennego[638].

Z tego też względu to właśnie miejscowy plan powinien stanowić instrument harmonizujący interes publiczny z interesem prywatnym[639]. Podstawową i zarazem najważniejszą funkcją miejscowego planu jest ustalenie przeznaczenia i sposobów zagospodarowania terenów oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Organy gminy przy realizacji wspomnianej funkcji miejscowego planu mają obowiązek dokonania

[635] Wyrok NSA z 7 marca 2018 r., II OSK 1213/16, LEX nr 2495697.
[636] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne,* Warszawa 2020, s. 38 oraz P. J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
[637] Ł. Kamiński, *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości*, Łódź 2018, s. 62-63.
[638] M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego……,* s. 209.
[639] M. Woźniak, *Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu……*, s. 38.

wnikliwego rozpoznania interesu publicznego i interesów prywatnych występujących w związku z planowanymi rozwiązaniami, przy czym żadnego z tych interesów nie mogą traktować z założenia jako bardziej istotnego. Umiejętne równoważenie interesu publicznego i interesu prywatnego w procedurze planistycznej stanowi jedno z ważniejszych i zarazem najbardziej trudnych zadań organów gminy. Jest ono szczególnie istotne także ze względu na fakt, że ustalenia miejscowego planu kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Za pomocą postanowień miejscowego planu organy gminy wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu i sposobie korzystania z nieruchomości, zakazy zabudowy, a nawet rozwiązania prowadzące do pozbawienia prawa własności, naruszając tym samym interes prywatny. Za każdym razem jednak organy gminy mają obowiązek podjąć próbę znalezienia takich rozwiązań, które w jak największym stopniu pogodzą sprzeczne interesy[640]. Jeżeli jednak nie jest to możliwe, szczególnie w przypadku wysoce konfliktogennych inwestycji publicznych, to organy gminy powinny w pierwszej kolejności zadbać o interesy wspólnoty lokalnej, przy możliwie jak najmniejszym stopniu ingerencji w prawo własności nieruchomości indywidualnych jednostek, wykorzystując zasadę praworządności, równości i proporcjonalności. Dodatkowo każde naruszenie prawa własności dokonane na skutek przyjętych przez gminę rozwiązań planistycznych powinno być racjonalnie i prawnie uzasadnione, aby nie świadczyło o nadużyciu przez organy przysługującego im władztwa planistycznego. Argumentem uzasadniającym ograniczenie interesu indywidualnego jest konieczność ochrony interesu publicznego i wartości składających się na ten interes takich jak np. ochrona ładu przestrzennego, ochrona środowiska czy bezpieczeństwo ludzi i państwa. Zatem nie ulega wątpliwości, że w procesie planowania przestrzennego nie jest możliwe zapewnienie równej ochrony wszystkich interesów i wartości, także tych mieszczących się w ramach szeroko rozumianego interesu publicznego. Ważne jednak, aby każdy przypadek ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności był należycie uzasadniony i konieczny. Właściciele nieruchomości, których interes indywidualny został ograniczony w celu zapewnienia ochrony interesowi publicznemu, powinni poprzez odpowiednie uzasadnienie sporządzone przez organy gminy, zostać przekonani, że przyjęte rozwiązania planistyczne były niezbędne, a zamierzonego celu nie dało się osiągnąć inaczej niż przez naruszenie ich interesu[641].

[640] M. Pracka, *Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle gospodarowania przestrzenią*, [w:] *Założenia nauki administracji*, red. J. Smarż, S. Fundowicz, P. Świtał, LEX 2024
[641] *Ibidem*.

Oczywiście zgodnie z art. 6 u.p.z.p. każdy podmiot ma prawo, w granicach określonych ustawą, do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. W celu realizacji wspomnianego uprawnienia ustawodawca przyznał jednostkom określone środki prawne służące ochronie interesu indywidualnego w gminnym planowaniu przestrzennym. Należą do nich przede wszystkim środki szczególne, składające się na procedurę planistyczną, które mogą być wykorzystane jedynie w procesie sporządzania aktu planistycznego oraz środki o charakterze ogólnym, których celem jest wyeliminowanie tych ustaleń miejscowego planu, których podstawą przyjęcia przez organy gminy było nieuzasadnione założenie wyższości interesu publicznego nad interesem prywatnym. Interesy indywidualne wyrażane są w toku procedury planistycznej przede wszystkim w postaci zgłaszanych wniosków i uwag[642]. Wspomniane instrumenty prawne są środkiem służącym wyartykułowaniu propozycji rozwiązań, które zdaniem zainteresowanych podmiotów powinny być wprowadzone do miejscowego planu. Za ich pomocą jednostki przedstawiają organom gminy swoje interesy w związku z procedurą planistyczną. Stanowią także instrument umożliwiający rozwiązywanie konfliktów w planowaniu przestrzennym nawet na wczesnym etapie sporządzania miejscowego planu[643]. Każdy podmiot posiada także możliwość wystąpienia z wnioskiem o sporządzenie miejscowego planu dla danego obszaru. Bardzo często z takim wnioskiem o objęcie miejscowym planem określonego obszaru występuje grupa mieszkańców, których wspólnym interesem jest zapewnienie ochrony terenów położnych w pobliżu ich zabudowań przed inwestycjami uciążliwymi społecznie[644]. Z kolei już sporządzony, uchwalony i opublikowany miejscowy plan, po upływie odpowiedniego *vacatio legis*, stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego, dając tym samym gwarancję wszystkim właścicielom nieruchomości nim objętych, że nie powstanie taka zabudowa, która nie jest zgodna z jego ustaleniami i na którą nie wyrazili zgody w procedurze planistycznej[645]. Każdy podmiot ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, w sposób zgodny z ustaleniami miejscowego planu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Często zdarza się jednak, że w procesie sporządzania miejscowego planu organom gminy nie uda się wyeliminować lub znacznie ograniczyć konfliktu interesów. W takiej sytuacji, jeżeli zdaniem podmiotu uprawnionego doszło do nieuzasadnionego naruszenia jego

[642] Art. 1 ust. 3 u.p.z.p.
[643] T. Bąkowski, *Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego*, [w:] *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 51-53.
[644] Wyrok NSA z 16 lutego 2022 r., II OSK 754/21, LEX nr 3342365.
[645] Wyrok NSA z 4 lipca 2017 r., II OSK 2461/15, LEX nr 2345622.

interesu prywatnego z powodu nadużycia przez gminę władztwa planistycznego, istnieje możliwość skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Warunkiem skutecznego wniesienia takiej skargi jest posiadanie interesu prawnego, wykazanie jego naruszenia konkretnymi ustaleniami obowiązującego miejscowego planu i udowodnienie nadmiernej ingerencji w przysługujące prawo własności[646]. Ponadto wspomnianą skargę można także wnieść reprezentując grupę mieszkańców danej gminy. Przyczyną naruszenia interesu prawnego właścicieli nieruchomości może być również ustalenie takiego przeznaczenia nieruchomości sąsiedniej, które utrudni lub uniemożliwi zabudowę nieruchomości podmiotu skarżącego, czy też przyczyni się do powstania różnego rodzaju uciążliwości ograniczających tym samym jej swobodne użytkowanie. Zatem ustalenia planistyczne dotyczące jednej nieruchomości mogą mieć ogromne znaczenie dla sposobu wykonywania prawa własności w odniesieniu do nieruchomości sąsiadującej. Z treści art. 15 u.p.z.p., określającego obligatoryjne i fakultatywne elementy treści miejscowego planu wynika, że jego postanowienia przykładowo mogą zezwalać na powstanie określonego typu zabudowy – produkcyjnej czy też usługowej – oraz określać jej intensywność i szczegółowe wskaźniki wraz z parametrami kształtowania tej zabudowy w tym jej wysokość, udział powierzchni biologicznie czynnej, nieprzekraczalne linie zabudowy rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, jak również gabaryty obiektów mogących powstać na danym terenie, ich kolorystykę, pokrycie dachów, sposób usytuowania w odniesieniu do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości. Ustalenie tak szczegółowego przeznaczenia danego obszaru niewątpliwie wpływa na sposób korzystania z prawa własności nieruchomości sąsiadujących oraz położonych w tzw. obszarze oddziaływania i może wiązać się także z koniecznością znoszenia różnego rodzaju uciążliwości spowodowanych szkodliwym oddziaływaniem danej inwestycji takich jak np. hałas[647]. Z tego względu jest ważne, aby organy gminy sporządzając miejscowy plan wprowadzały do jego treści jasne, precyzyjne i niebudzące wątpliwości ustalenia dotyczące przeznaczenia poszczególnych terenów i określenia zasad ich zagospodarowania. W przeciwnym razie rozwiązania przyjęte w miejscowym planie będą powodowały dodatkowe, niepotrzebne konflikty interesów. W dalszym ciągu dużo konfliktów interesów w planowaniu przestrzennym jest związanych ze zbyt szerokim ustaleniem przeznaczenia danego terenu dotyczącym przykładowo dopuszczenia tzw. mieszanej zabudowy realizującej funkcję

[646] J. H. Szlachetko, K. Szlachetko komentarz do art. 6 u.p.z.p., [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.
[647] Wyrok NSA z 7 marca 2018 r., II OSK 1213/16, LEX nr 2495697.

mieszkaniową obok funkcji usługowej, produkcyjnej czy przemysłowej, która może być w dużym stopniu uciążliwa dla mieszkańców danego obszaru. Także w ramach samej funkcji mieszkaniowej przewidzianej w ustaleniach miejscowego planu dla danego obszaru dochodzi do konfliktu interesów przede wszystkim jeżeli plan umożliwia powstawanie różnych rodzajów zabudowy mieszkaniowej – jednorodzinnej i wielorodzinnej. Liczne konflikty interesów towarzyszą także dopuszczeniu zbyt bliskiego sąsiedztwa dużej zabudowy produkcyjnej związanej z rolnictwem z zabudową typowo mieszkaniową[648].

Ustawodawca dostrzegł jednak ten problem i w nowelizacji u.p.z.p. z 7 lipca 2023r.[649] wprowadził nowy, obligatoryjny akt planistyczny o randze aktu prawa powszechnie obowiązującego w postaci planu ogólnego, który zastąpi gminne studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego od 1 lipca 2026 r. Akt ten będzie odgrywał ogromną rolę w ograniczaniu konfliktów interesów w planowaniu przestrzennym. W planie ogólnym organy gminy będą musiały dokonać podziału całego obszaru gminy w sposób rozłączny[650] na strefy planistyczne, które ustawodawca enumeratywnie wymienił w art. 13c ust. 2 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem na terenie gminy będą mogły być tworzone jedynie następujące strefy: trzy strefy wielofunkcyjne z rozłączną zabudową wielorodzinną, jednorodzinną lub zagrodową, strefa usługowa, strefa handlu wielkopowierzchniowego, strefa gospodarcza, strefa produkcji rolniczej, strefa infrastrukturalna, strefa zieleni i rekreacji, strefa cmentarzy, strefa górnictwa, strefa otwarta i strefa komunikacyjna. Trzy pierwsze strefy wyznaczające funkcje mieszkaniowe mają dokonywać rozróżnienia zabudowy na wielorodzinną, jednorodzinną i zagrodową, aby nie dochodziło do konfliktów związanych z mieszaniem tych rodzajów zabudowy. Dodatkowo w ramach tych wspomnianych wyżej trzech stref mieszkaniowych mają powstać strefy wielofunkcyjne. Celem takiego rozwiązania jest dążenie do utworzenia pełnych jednostek sąsiedzkich, które będą umożliwiały także powstawanie obiektów zaspokajających podstawowe potrzeby mieszkańców, realizujących funkcje usługowe, handlowe, kulturalne i społeczne. Z przedstawionego uzasadnienia do wprowadzonych w u.p.z.p. zmian z 7 lipca 2023 r. wynika, że lokalizowanie wspomnianych obiektów usługowych w ramach stref wielofunkcyjnych powinno odbywać się w taki sposób, aby odległości od terenów zabudowy mieszkaniowej w ramach danej strefy były możliwie jak najmniejsze. Z kolei w strefie usługowej będą mogły powstawać duże kompleksy

[648] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 190-191.
[649] Dz.U. z 2023 poz. 1688.
[650] Wspomniana rozłączność zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy ma oznaczać, że granice stref wyznaczonych w planie ogólnym nie będą mogły się pokrywać.

monofunkcyjne realizujące usługi z zakresu ochrony zdrowia, sportu czy kultury. Natomiast obiekty handlu wielkopowierzchniowego będą mogły być lokalizowane w oddzielnej strefie wyznaczonej specjalnie dla tego typu obiektów ze względu na ich dużą terenochłonność, wpływ na infrastrukturę komunikacyjną i otaczający je krajobraz. Podobnie w przypadku strefy produkcji rolniczej, na obejmującym ją obszarze będą mogły być lokalizowane jedynie duże obiekty wielkotowarowej produkcji rolnej z wyłączeniem budynków mieszkalnych czy zagrodowych. Obecnie źródłem wielu konfliktów przestrzennych jest negatywny wpływ na budynki mieszkalne powstających na wiejskich terenach obiektów inwentarskich takich jak fermy hodowli trzody czy drobiu. Natomiast strefa komunikacyjna została przewidziana dla lokalizacji dużych obiektów infrastruktury komunikacyjnej takich jak lotniska, dworce, autostrady, drogi ekspresowe czy linie kolejowe[651]. Przedstawiona powyżej charakterystyka wybranych stref planistycznych, zaczerpnięta z treści uzasadnienia do ustawy zmieniającej u.p.z.p. z 7 lipca 2023 r., odnosi się jednak tylko do tzw. profilu podstawowego danej strefy. Niestety charakterystyka poszczególnych stref planistycznych planu ogólnego gminy nie została dokonana na poziomie ustawowym. Z wydanego rozporządzenia omówionego poniżej wynika bowiem, że w ramach tzw. profilu dodatkowego danej strefy organy gminy korzystając z posiadanego władztwa planistycznego będą mogły wyznaczać także tereny pod inne przeznaczenie niż takie, które naturalnie wynika z profilu podstawowego dla danej strefy. Jest to również szczególnie ważne w kontekście miejscowego planu, gdyż zgodnie z art. 20 u.p.z.p. będzie musiał on być zgodny z ustaleniami planu ogólnego. Zatem określenie przeznaczenia konkretnego terenu w miejscowym planie powinno być zgodne z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej ten teren wyznaczonej w planie ogólnym.

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13m ust. 2 u.p.z.p. zostało wydane rozporządzenie z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy[652], które miedzy innymi zawiera charakterystykę wspomnianych stref planu ogólnego. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu każda z 13 stref planistycznych posiada profil funkcjonalny podstawowy oraz dodatkowy. W ramach profilu podstawowego, zgodnie z wytycznymi wspomnianego rozporządzenia, każda ze stref ma obejmować teren komunikacji, teren zieleni oraz teren infrastruktury technicznej o powierzchni nie większej niż 5000 m². Wymienione tereny, które powinny znajdować się na obszarze wszystkich wyznaczonych

[651] Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie u.p.z.p., s. 16-17, IX kadencja, druk sejmowy nr 3097.
[652] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów, Dz. U. z 2023 r. poz. 2758.

przez ustawodawcę stref mają tworzyć wraz z terenami zabudowy typowej dla danej strefy strukturę funkcjonalno-przestrzenną realizującą cele interesu publicznego. Funkcje podstawowe będą nierozerwalnie związane z daną strefą, a funkcje dodatkowe będą mogły być przez organy gminy dowolnie dobrane z wyszczególnionych w ramach danej strefy w celu uzupełnienia funkcji podstawowej. Ponadto gmina w ramach przyznanej jej samodzielności planistycznej będzie mogła zdecydować czy w ogóle dana strefa będzie obejmowała swoim zakresem profil dodatkowy. Zatem przykładowo strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną będzie mogła być uzupełniona o teren zabudowy jednorodzinnej czy teren handlu wielkopowierzchniowego, a strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową dodatkowo będzie mogła obejmować teren wielkotowarowej produkcji rolnej czy też teren biogazowi.

Nowe rozwiązania wprowadzające do planu ogólnego obszary tzw. strefowania z pewnością przyczynią się do zmniejszenia konfliktów interesów w planowaniu przestrzennym szczególnie w ramach profilu podstawowego danej strefy. Profile podstawowe w poszczególnych strefach obejmują bowiem tereny, które są ze sobą powiązane tworząc funkcjonalną całość, a ich przeznaczenie nie powinno generować konfliktów przestrzennych. Niestety nieco inaczej może być w przypadku wspomnianych już profilów dodatkowych przypisanych omawianym rozporządzeniem do każdej strefy. Uzupełnienie profilu podstawowego o tereny dopuszczające inne przeznaczenie niż takie, które typowo jest związane z daną strefą będzie uprawnieniem organów gminy. Szczególnie konfliktogenne może być wyznaczenie jako dodatkowych terenów handlu wielkopowierzchniowego w strefie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej czy też terenów przeznaczonych dla wielkotowarowej produkcji rolnej lub biogazowi w strefie z zabudową zagrodową. Z drugiej jednak strony nie będzie już można w strefie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyznaczać terenów dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej ani nie będzie można łączyć zabudowy zagrodowej z zabudową jednorodzinną, a elektrownie słoneczne będą mogły powstawać jedynie w strefach usługowych, handlu wielkopowierzchniowego, produkcji rolniczej lub w strefach otwartych w ramach ich profilu dodatkowego. Ponadto lokalizacja elektrowni wiatrowych będzie możliwa tylko na obszarze strefy produkcji rolniczej i strefy otwartej również w postaci uzupełnienia profilu podstawowego tych stref. Jednak w przypadku wolnostojących instalacji OZE o dużej mocy, spełniających przesłanki z art. 14 ust. 6a u.p.z.p. ich lokalizacja jest możliwa tylko na podstawie miejscowego planu. Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej u.p.z.p. z 7 lipca 2023 r. wynika, że wspomniane

zastrzeżenie jest podyktowane koniecznością ochrony ładu przestrzennego, który najpełniej jest kształtowany właśnie przez miejscowe plany i zapobiegania konfliktom przestrzennym powstającym na tle realizowania inwestycji OZE. Niewątpliwie powstające farmy wiatrowe i fotowoltaiczne mają ogromny wpływ na estetykę otaczającej je przestrzeni. Ponadto ich lokalizacja prowadzi do zmiany dotychczasowego przeznaczenia terenu i często wiąże się z wyłączeniem możliwości korzystania z wartościowych użytków rolnych[653]. Trochę inaczej sytuacja wygląda w przypadku biogazowi, których powstanie również bardzo często prowadzi do konfliktów społecznych w związku z licznymi uciążliwościami dla właścicieli sąsiednich działek. Z tego właśnie względu biogazownie o większej mocy będą mogły powstać wyłącznie na podstawie postanowień miejscowego planu. Jednak z racji tego, że przeznaczenie określonej nieruchomości w miejscowym planie musi być zgodne z przypisanym do obszaru, na którego terenie znajduje się dana nieruchomość, profilem funkcjonalnym wyznaczonym w planie ogólnym, to warto zwrócić uwagę na określoną rozporządzeniem charakterystykę stref umożliwiających lokalizowanie biogazowi. Ze wspomnianego aktu normatywnego wynika, że biogazownie będą mogły powstawać w ramach profilu dodatkowego nie tylko strefy produkcji rolniczej czy też strefy otwartej, ale także na obszarze strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową. Niestety ustawodawca nie wyznaczył minimalnej odległości od zabudowań mieszkalnych, która powinna być zachowana przy lokalizowaniu biogazowi. Z tego względu dużą rolę powinien odgrywać miejscowy plan, w którym organy gminy mają możliwość wprowadzenia zakazu lokalizowania biogazowi lub ustalenia precyzyjnych wytycznych, w tym również odległościowych związanych z powstawaniem tego typu inwestycji. Podobnie jest w przypadku wspomnianych już wielkotowarowych obiektów produkcji zwierzęcej, które na mocy przyjętych przez gminę planów ogólnych będą mogły być lokalizowane w ramach profilu dodatkowego strefy z zabudową zagrodową. Ze względu na brak uregulowania przez ustawodawcę norm emisyjnych coraz częściej w miejscowych planach zostają zawarte postanowienia ograniczające możliwość powstawania na terenach wiejskich tego typu obiektów, jeżeli będą one niezbędne dla ochrony środowiska oraz zdrowia osób zamieszkałych w ich otoczeniu. W szczególności organy gminy w miejscowym planie mogą wprowadzić zakaz budowy takich obiektów lub ustanowić ograniczenia dotyczące np. wielkości planowanego budynku czy też maksymalnej wielkości inwentarza wyrażanej w tzw. dużych jednostkach przeliczeniowych. Jednak w przypadku tego ostatniego wskaźnika,

[653] A. Kawęcka, P. Hilla, *Obligatoryjność sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 134-135.

obecnie coraz częściej wprowadzanego do treści miejscowego planu przy aprobacie sądów administracyjnych, wśród przedstawicieli doktryny prawniczej pojawiają się głosy świadczące o nadużywaniu przez organy gminy władztwa planistycznego w tym zakresie. Przykładowo, zdaniem M. Szewczyka, regulowanie w miejscowych planach parametru określającego maksymalną obsadę inwentarską nie ma nic wspólnego z problematyką planowania i zagospodarowania przestrzennego ze względu na to, że celem wspomnianego wskaźnika jest przede wszystkim zapewnienie tzw. dobrostanu zwierząt hodowlanych[654]. Sądy administracyjne podnoszą jednak, że żaden przepis nie zabrania zamieszczania w treści miejscowego planu postanowień służących przeciwdziałaniu uciążliwościom pochodzącym z wielkotowarowych obiektów produkcji zwierzęcej, tym bardziej, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. do obowiązkowych ustaleń miejscowego planu zalicza się określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym także poprzez ustawienie zakazu zabudowy[655]. Tym samym należy stwierdzić, że miejscowy plan stanowi skuteczny instrument ochrony przed uciążliwościami związanymi z prowadzeniem intensywnego chowu i hodowli zwierząt dla osób zamieszkałych w sąsiedztwie wspomnianych przedsięwzięć[656]. Oczywiście wprowadzenie do miejscowego planu tego typu ograniczeń dotyczących lokalizowania i sposobu użytkowania wielkotowarowych obiektów inwentarskich musi zostać poprzedzone wyważeniem przez organy gminy interesu publicznego związanego głównie z ochroną środowiska i zdrowia zamieszkałych na danym terenie ludzi oraz interesu indywidualnego związanego z potrzebą realizacji zaplanowanej działalności w taki sposób, aby nie prowadziły one do nadmiernej ingerencji w prawo własności podmiotu prywatnego. Dodatkowo, zdaniem sądów administracyjnych, ustalenia miejscowego planu we wspomnianym zakresie nie stanowią naruszenia zapisów studium uwarunkowań[657], a obecnie planu ogólnego, które będą wyznaczały tereny pod lokalizacje budynków wielkotowarowej produkcji rolnej w strefie z zabudową zagrodową w ramach jej profilu dodatkowego. Zamieszczenie takich zapisów w treści planu ogólnego nie będzie przecież równoznaczne z dopuszczeniem prowadzenia tego rodzaju działalności rolnej bez żadnych ograniczeń, które z kolei będą mogły być uszczegóławiane właśnie w miejscowym planie. Jest on jedynym aktem, który określa w

[654] M. Szewczyk, *Granice ustawowego upoważnienia do stanowienia planów miejscowych oraz planów ogólnych,* [w:] *Legislacja planistyczna,* red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 47-48.
[655] Wyrok NSA z 14 marca 2018 r. II OSK 1281/16 oraz WSA w Łodzi z 3 czerwca 2022 r., II SA/Łd 861/21, LEX nr 3363057.
[656] G. Rząsa, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przed uciążliwościami odorowymi – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2019., nr 1 , s. 51.
[657] Wyrok NSA z 17 marca 2022 r., II OSK 754/19, LEX nr 3346873.

dokładny sposób między innymi przeznaczenie poszczególnych terenów, zasady kształtowania zabudowy w tym jej parametry i wskaźniki oraz wyznacza linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. Ponadto miejscowy plan, w odróżnieniu od planu ogólnego, może być źródłem prawa wprowadzającym zakazy i szczególne ograniczenia w zabudowie. Organy gminy mogą także zakazać w treści miejscowego planu lokalizacji zamontowanych na budynkach instalacji OZE na podstawie art. 15 ust. 4 u.p.z.p. Znaczenie miejscowego planu dla zapobiegania konfliktom przestrzennym jest również widoczne w przypadku ustalenia przeznaczenia terenów pod obiekty handlu wielkopowierzchniowego. Zgodnie z definicją legalną z art. 2 pkt. 27 handel wielkopowierzchniowy jest realizowany w obiekcie handlowym o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Lokalizacja takich obiektów jest możliwa tylko na podstawie miejscowego planu[658]. W takiej sytuacji plan ten powinien zostać sporządzony także dla terenu położonego na obszarze, na którym nastąpią zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej spowodowane realizacją wspomnianej inwestycji[659].

Na mocy postanowień miejscowego planu mogą powstać także kolizje między interesami indywidualnymi. Jest to możliwe, jeżeli nieruchomości są położone blisko siebie, a ustalenia miejscowego planu przyznają właścicielowi jednej z tych nieruchomości szerokie możliwości w zakresie wykonywania przysługującego mu prawa własności, powodując tym samym, że właściciele nieruchomości sąsiednich będą zmuszeni wytrzymać więcej niedogodności czy uciążliwości. W takiej sytuacji postanowienia miejscowego planu będą miały widoczny wpływ na interes prawny właścicieli sąsiednich nieruchomości, a także tych znajdujących się w obszarze oddziaływania nieruchomości[660]. Z tego względu w orzecznictwie dopuszcza się możliwość wniesienia skargi na miejscowy plan przez właściciela nieruchomości, która nie znajduje się na obszarze objętym planem, jeżeli jego interes prawny doznaje naruszenia ze względu na sposób przeznaczenia nieruchomości sąsiedniej, położonej na terenie oddziaływania miejscowego planu. W takiej sytuacji bardzo dużo zależy przede wszystkim od tego, w jakim stopniu postanowienia planu mają wpływ na sytuację prawną właścicieli sąsiadujących nieruchomości[661].

Gwarancją ochrony interesu indywidualnego jest przyznana przez ustawodawcę możliwość uczestniczenia w procedurze planistycznej wszystkim zainteresowanym

[658] Art. 14 ust. 6a pkt 1 u.p.z.p.
[659] Art. 15 ust. 2a u.p.z.p.
[660] Wyrok NSA z 24 listopada 2015 r., II OSK 717/14, LEX nr 1990929.
[661] Wyrok WSA w Opolu z 6 marca 2018 r., II SA/Op 229/16, LEX nr 2466562, wyrok NSA z 3 grudnia 2014 r., II OSK 1206/13, LEX nr 1646231 oraz wyrok NSA z 3 listopada 2010 r., II OSK 1780/10, LEX nr 746792.

podmiotom w ramach tzw. partycypacji społecznej. Celem wprowadzonych nowelizacją lipcową[662] zmian w tym obszarze była potrzeba zapewnienia większego zaangażowania jednostek w proces przygotowywania aktów planistycznych. Włączenie jednostek w proces opracowywania miejscowych planów przez zastosowanie różnych form partycypacji społecznej jest obowiązkiem organów gminy[663]. Przeprowadzenie w prawidłowy sposób konsultacji społecznych na etapie przygotowywania konkretnych rozwiązań planistycznych, pozwala organom gminy na zapoznanie się z potrzebami poszczególnych jednostek, co przyczyni się do lepszego zrozumienia woli lokalnej społeczności i umożliwi przyjęcie uogólnionego stanowiska danej społeczności, składającego się na interes publiczny. Ponadto zapewnienie partycypacji społecznej pozwala na łatwiejsze wypracowanie rozwiązań kompromisowych pomiędzy podmiotami reprezentującymi różne, a niekiedy nawet przeciwstawne interesy. Dodatkowo wnikliwe zapoznanie się organów gminy z potrzebami jednostek wyrażonymi podczas organizowanych konsultacji społecznych, udzielanie odpowiedzi na zadawane pytania czy sporządzanie uzasadnień do zgłaszanych uwag powinno przyczynić się do zwiększenia poziomu akceptacji i trwałości przyjętych rozwiązań, ograniczenia konfliktów społecznych i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej[664].

Zgodnie z art. 8e u.p.z.p. zapewnienie przez organy gminy partycypacji społecznej powinno polegać przede wszystkim na: umożliwieniu zainteresowanym jednostkom udziału w przygotowywaniu aktu planistycznego poprzez zabieranie głosu, składanie wniosków czy uczestnictwo w konsultacjach społecznych; poznaniu potrzeb, stanowisk i pomysłów lokalnej społeczności na temat lokalnej polityki przestrzennej; prowadzeniu działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących istoty, celów i zasad planowania przestrzennego; inicjowaniu i wspieraniu działań wpływających na rozwijanie dialogu między interesariuszami w obszarze planowania przestrzennego. Zatem zamierzeniem ustawodawcy jest to, aby partycypacja społeczne była realizowana w różnych formach z uwzględnieniem szerokiego kręgu interesariuszy. Na gruncie u.p.z.p. interesariuszami są przede wszystkim osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, jednostki samorządu terytorialnego oraz organy władzy publicznej. Zatem należy przyjąć, że interesariuszem w procesie planistycznym może być

[662] Dz.U. z 2023 r. poz. 1688.
[663] Art. 1 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.
[664] P. Daniel, *Uwagi o nowych zasadach partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym,* [w:] *Legislacja planistyczna,* red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 97-98.

każdy podmiot niezależnie od posiadanego interesu prawnego w związku z opracowywanym miejscowym planem, a więc niezależnie od tego czy jest właścicielem nieruchomości objętej czynnościami planistycznymi, mieszkańcem danej gminy czy podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą na jej terenie, jeżeli tylko jest zainteresowany rozwiązaniami proponowanymi w planowanym akcie. Prawo do podejmowania czynności w ramach partycypacji społecznej bez konieczności uzyskania zgody przedstawiciela ustawowego zostało także przyznane osobom fizycznym z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych. Zaliczenie do grona interesariuszy tak szerokiego kręgu podmiotów powinno umożliwić organom gminy zapoznanie się z interesami różnych grup społecznych po to, aby w jak największym stopniu poznać potrzeby lokalnej społeczności i wypracować rozwiązania, które uzyskają akceptację przynajmniej zdecydowanej większości społeczeństwa[665]. Realizacji wspomnianych celów służy wprowadzenie do u.p.z.p. wymogów, aby partycypacja społeczna była prowadzona w sposób umożliwiający aktywny udział interesariuszy, z poszanowaniem jawności i sprawności procedury planistycznej oraz z wykorzystaniem dokumentów, które w sposób jasny, czytelny i zrozumiały będą informowały o sporządzanych aktach planistycznych i możliwych konsekwencjach ich przyjęcia przez organy gminy[666]. Ponadto, aby w jak największym stopniu zapewnić jednostkom ochronę ich interesu indywidualnego, ustawodawca wprowadził szeroki katalog form partycypacji społecznej, do którego należy w szczególności możliwość złożenia wniosku o sporządzenie lub zmianę aktu planistycznego, wniosku do projektu aktu planistycznego czy też skorzystanie z różnych rodzajów konsultacji społecznych.

Jednak biorąc pod uwagę ochronę interesu indywidualnego w procedurze planistycznej największe znaczenie na możliwość składania wniosków o sporządzenie planu miejscowego, wniosków do projektu planu oraz zgłaszania uwag do opracowanego projektu miejscowego planu. Wnioski do projektu miejscowego planu mogą być składane na początku procedury planistycznej i to jeszcze przed opracowaniem pierwotnej wersji projektu aktu planistycznego. We wspomnianych wnioskach zainteresowane podmioty mogą wyrażać swoje propozycje co do zawarcia w projekcie miejscowego planu określonych rozwiązań. Organ wykonawczy gminy ma obowiązek w udostępnionej publicznie informacji o podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu określić sposoby, miejsce i termin składania wniosków do projektu. Wyznaczony w ten sposób termin

[665] *Ibidem*, s. 95-97.
[666] Art. 8e ust. 4 u.p.z.p.

nie może być jednak krótszy niż 21 dni od dnia takiego ogłoszenia[667]. Organ wykonawczy gminy ma obowiązek zapoznać się ze zgłoszonymi w terminie wnioskami oraz sporządzić propozycję ich rozpatrzenia wraz z uzasadnieniem, przy czym do wniosków dotyczących tego samego zagadnienia, które zostały jednak zgłoszone przez różne podmioty, organ może odnieść się łącznie, przedstawiając jedną propozycję rozpatrzenia. Ponadto jeszcze przed rozpoczęciem konsultacji społecznych powinien zostać sporządzony wykaz złożonych wniosków wraz z informacją o sposobie ich rozpatrzenia i uzasadnieniem[668]. Organ wykonawczy gminy ma obowiązek przyjąć i rozpatrzyć wniosek, ale bez konieczności uwzględnienia proponowanych przez interesariusza postulatów. Wnioskodawca nie może jednak zaskarżyć do sądu administracyjnego przedstawionej przez organ propozycji rozpatrzenia złożonego do projektu miejscowego planu wniosku[669]. Natomiast zgłaszane uwagi stanowią element konsultacji społecznych, za pomocą których interesariusze mogą wypowiadać się na temat konkretnych ustaleń zawartych w sporządzonym już projekcie miejscowego planu. Zbieranie uwag także stanowi obligatoryjny element procedury planistycznej, który powinien być prowadzony przez min. 28 dni[670]. Podobnie jak w przypadku składanych wniosków organ wykonawczy gminy ma obowiązek rozpatrzyć wniesione uwagi i uzasadnić swoje stanowisko. Dodatkowym wymogiem w przypadku uwag jest jednak konieczność sporządzenia raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych, w którym zostanie zawarty wykaz wniesionych przez interesariuszy uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem. Stanowisko organu gminy wyrażone w związku z wniesioną uwagą nie może jednak zostać zaskarżone do sądu administracyjnego[671].

Poza zbieraniem uwag organ wykonawczy gminy jest obowiązany do przeprowadzenia także innych form konsultacji społecznych w ramach których przynajmniej powinny być organizowane spotkania otwarte lub panele eksperckie bądź warsztaty połączone z prezentacją projektu miejscowego planu oraz spotkania plenerowe / spacery studyjne na obszarze objętym projektem miejscowego planu lub ankiety bądź wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego czy organizowanie dyżurów projektanta[672]. Ponadto ustawodawca dokonuje uszczegółowienia ogólnych zasad organizowania i prowadzenia spotkań otwartych oraz spotkań plenerowych, paneli i warsztatów. Zgodnie z art. 8i ust. 6 u.p.z.p. w czasie

[667] Art. 17 pkt 1 u.p.z.p.
[668] Art. 8k ust. 1 i 3 u.p.z.p.
[669] Art. 8l u.p.z.p.
[670] Art. 8j pkt 1 u.p.z.p.
[671] Art. 8l u.p.z.p.
[672] Art. 8i ust. 1 u.p.z.p.

wspomnianych form konsultacji społecznych powinien być obecny pracownik urzędu obsługującego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta bądź podmiot upoważniony do opracowania miejscowego planu, a każdy zainteresowany podmiot obecny na takich spotkaniach powinien mieć możliwość zabrania głosu, wyrażenia własnego zdania, zadawania pytań i zgłaszania uwag. W celu ułatwienia przeprowadzenia tych form konsultacji społecznej i umożliwienia uczestnictwa w nich jak największej grupie interesariuszy ustawodawca dopuścił możliwość skorzystania ze środków porozumiewania się na odległość, które zapewniają jednoczesną transmisję obrazu i dźwięku[673]. Wszystkie spotkania z zainteresowanymi podmiotami w ramach partycypacji społecznej powinny być przeprowadzane nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia rozpoczęcia etapu konsultacji i nie później niż na 7 dni przed dniem, w którym kończy się możliwość wniesienia uwagi do projektu miejscowego planu lub wypełnienia ankiety, jeżeli została ona przygotowana przez organy gminy[674]. Ponadto z każdej czynności przeprowadzonej podczas konsultacji społecznych muszą zostać sporządzone protokoły oraz raport podsumowujący przebieg tych czynności. Wspomniane protokoły wraz z raportem zawierającym także wykaz zgłoszonych przez interesariuszy uwag, propozycje ich rozpatrzenia i stosowne uzasadnienia, muszą zostać przedstawione radzie gminy wraz ze sporządzonym projektem miejscowego planu. Rada gminy po zapoznaniu się z przedstawionymi dokumentami może uznać, że podziela niektóre stanowiska interesariuszy, wyrażone we wniesionych przez nich uwagach do projektu miejscowego planu, które nie zostały uwzględnione przez organ wykonawczy gminy. Podjęcie przez radę gminy takiej decyzji będzie skutkowało koniecznością powtórzenia kilku najważniejszych czynności procedury planistycznej, aby było możliwe wprowadzenie ewentualnych zmian w treści pierwotnego projektu planu miejscowego. Do takich ponownych czynności w obecnym stanie prawnym należy obowiązek dokonania uzgodnień zmienionego projektu miejscowego planu z organami właściwymi rzeczowo z uwagi na treść i zakres wprowadzonych zmian oraz przedstawienie radzie gminy nowej wersji projektu miejscowego planu. W związku z tym, że proponowane zmiany mogą dotyczyć tylko części projektu miejscowego planu, to ponownych czynności procedury planistycznej nie przeprowadza się w odniesieniu do całości projektu, tylko w niezbędnym zakresie do części objętej zmianami. W przypadku wprowadzenia rozległych zmian, zaburzających pierwotną koncepcję projektu

[673] Art. 8i ust. 6 u.p.z.p.
[674] Art. 8j u.p.z.p.

miejscowego planu, organy gminy powinny dążyć do sporządzenia planu w nowej wersji z wykorzystaniem całej procedury planistycznej[675].

Zgodnie z powyższym można stwierdzić, że ustawodawca przyznał jednostce kilka różnych instrumentów prawnych służących ochronie interesu indywidualnego w procedurze uchwalania miejscowego planu. Zamierzeniem ostatniej nowelizacji z 7 lipca 2023 r. było wzmocnienie znaczenia partycypacji społecznej przede wszystkim poprzez umożliwienie podejmowania określonych czynności szerokiemu gronu interesariuszy po to, aby organy gminy mogły przyjrzeć się lokalnym potrzebom z szerszej perspektywy i wprowadzić do miejscowego planu takie rozwiązania, które realnie będą odpowiadały tym potrzebom. Ponadto rozszerzenie katalogu konsultacji społecznych o spotkania otwarte, panele eksperckie, warsztaty, spotkania plenerowe, spacery studyjne, ankiety, wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego czy dyżury projektanta, zdaniem ustawodawcy powinno przyczynić się do lepszego zapoznania się zainteresowanych podmiotów z treścią planowanego projektu miejscowego planu. Wszelkie spotkania, panele lub warsztaty mają być przeprowadzane w sposób umożliwiający interesariuszom swobodne wypowiadanie się, zadawanie pytań i zgłaszanie uwag. Podczas wspomnianych konsultacji społecznych organy gminy powinny podejmować działania polegające na przekonywaniu jednostek do planowanych rozwiązań w celu osiągnięcia społecznej akceptacji treści miejscowego planu i ograniczenia potencjalnych konfliktów społecznych[676].

Jednak z punktu widzenia jednostki najistotniejszym uprawnieniem służącym ochronie interesu indywidualnego w trakcie procedury planistycznej jest możliwość zgłaszania wniosków i uwag do projektu planu miejscowego oraz wniosku o sporządzenie lub zmianę miejscowego planu. Możliwość wniesienia wspomnianych instrumentów prawnych przysługuje każdemu podmiotowi bez względu na to, czy dysponuje on jakimkolwiek prawem do nieruchomości, której miejscowy plan będzie dotyczył. Złożenie wniosku o sporządzenie miejscowego planu stanowi jedynie propozycję składaną organowi wykonawczemu gminy, a przepisy nie regulują nawet terminów jego rozpatrzenia. Oczywiście im większa jest presja społeczna w danej sytuacji, a więc im więcej wniosków w sprawie sporządzenia miejscowego planu od podmiotów indywidualnych wpływa do organów gminy, tym większe prawdopodobieństwo tego, że podjęta zostanie decyzja o uruchomieniu

[675] A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, komentarz do art. 19 u.p.z.p. [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024, LEX
[676] Uzasadnienie ustawy z 7 lipca 2023 r., IX kadencja, druk sejm. nr 3097, str. 9.

procedury planistycznej. Z kolei prawo do składania wniosków do miejscowego planu aktualizuje się już na wstępnym etapie procedury planistycznej, zaraz po ogłoszeniu uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu. Od tego dnia interesariusze mają min. 21 dni na zgłoszenie swoich propozycji w zakresie sposobu zagospodarowania obszarów objętych tą procedurą. Uwagi natomiast stanowią jedną z kilku obligatoryjnych form konsultacji społecznych. Interesariusze mogą je wnosić przez przynajmniej 28 dni i dotyczą one już sporządzonego, zaopiniowanego i uzgodnionego projektu miejscowego planu. Ze pomocą uwag jednostki mają możliwość wyrażenia swojego stanowiska na temat rozwiązań przyjętych w projekcie miejscowego planu. Niestety zarówno składane wnioski jak i uwagi w procedurze planistycznej nie są wiążące dla organów gminy, a zatem w praktyce bardzo często jednostka posiada znikomy wpływ na materialnoprawną treść miejscowego planu[677]. Na organie wykonawczym gminy ciąży jednak obowiązek wnikliwego zapoznania się z treścią składanych wniosków i uwag, rozpatrzenia ich i należytego uzasadnienia. W przypadku wniosków organ wykonawczy gminy przed rozpoczęciem konsultacji społecznych musi sporządzić wykaz wszystkich zgłoszonych wniosków wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem. Natomiast w przypadku uwag wspomniany organ opracowuje raport zawierający w szczególności listę złożonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły ze wszystkich czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji społecznych. Taki raport ma być gotowy przed przedstawieniem radzie gminy opracowanego projektu planu miejscowego. Ustawodawca nie wskazał jednak maksymalnego terminu na rozpatrzenie uwag. Ponadto niestety propozycja rozpatrzenia przez organ wykonawczy zgłoszonych wniosków i uwag nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Jednak pomimo wspomnianej względnej skuteczności, zgłoszone i rozpatrzone przez organ wykonawczy gminy uwagi, podlegają ponownej weryfikacji tym razem już przez radę gminy, która otrzymuje wykaz uwag wraz z raportem i gotowym projektem miejscowego planu[678]. Na mocy art. 19 u.p.z.p. rada gminy uzyskała uprawnienie do zadecydowania o modyfikacji przedstawionego jej projektu miejscowego planu. Jednak z uwagi na zasadę rozdzielenia kompetencji organów gminy w procedurze planistycznej rada gminy nie ma możliwości dokonania samodzielnej ingerencji w treść projektu miejscowego planu i musi zwrócić ten projekt organowi wykonawczemu w celu wprowadzenia stosownych

[677] K. Olzacki, komentarz do art. 8g i 8i u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz,* red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX

[678] T. Bąkowski, *Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego,* [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego,* red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 55.

zmian. Wtedy organ wykonawczy gminy jest zobowiązany do powtórzenia niektórych czynności wchodzących w skład procedury planistycznej. Zamierzeniem ustawodawcy nie było jednak wprowadzenie konieczności ponowienia całej procedury planistycznej lecz jej uproszczenie. W znowelizowanym przepisie art. 19 u.p.z.p. zostały wskazane czynności, które należy powtórzyć w przypadku podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały. Do tych czynności należy dokonanie uzgodnień zmienionego projektu planu z innymi właściwymi organami, wprowadzenie do projektu kolejnych zmian wynikających z dokonanych uzgodnień, udostępnienie w Rejestrze, ale dopiero od 1 lipca 2026 r. projektu planu miejscowego wraz z uzasadnieniem, prognozą oddziaływania na środowisko, jeżeli jest ona wymagana i raportem z art. 8k ust. 2 u.p.z.p. oraz na koniec przedstawienie radzie gminy projektu miejscowego planu. Organ wykonawczy gminy ma jednak obowiązek przeprowadzić powyższe czynności tylko w zakresie niezbędnym do dokonanych zmian. W szczególności będzie to dotyczyło wspomnianych uzgodnień projektu z innymi organami. Zatem organ wykonawczy gminy nie powinien ponownie uzgadniać projektu z każdym organem, z którym współdziałał w ramach opracowywania pierwszej wersji projektu, lecz jedynie z tymi organami, które są właściwe rzeczowo z uwagi na zakres i treść wprowadzonych zmian. Ponadto zgodnie z art. 19 ust. 2 u.p.z.p. przedmiotem ponownych czynności nie może być cały projekt miejscowego planu tylko jedynie ta jego część, której będzie dotyczyła wprowadzona zmiana lub zmiany[679].

Mając na uwadze powyższe, w kontekście ochrony interesu indywidualnego w planowaniu przestrzennym, w związku ze sporządzaniem miejscowego planu na etapie dokonywania zmian w jego projekcie, które zostały zainicjowane przez radę gminy, należy zwrócić uwagę na brak wyliczenia w art. 19 u.p.z.p. wśród ponownych czynności niezbędnych do przeprowadzenia konsultacji społecznych. Zatem ustawodawca dokonał celowego pominięcia etapu konsultacji społecznych, których częścią jest zbieranie zgłaszanych przez jednostki uwag. Niewątpliwie celem ustawodawcy było uproszczenie ponownej procedury planistycznej w taki sposób, aby czynności potrzebne do sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu nie przeciągały się zbytnio. Przyznanie jednostkom zbyt szerokich uprawnień związanych z partycypacją społeczną może przyczyniać się do opóźniania działań organów administracji, a niekiedy nawet do całkowitej rezygnacji ze sporządzenia miejscowego planu dla jakiegoś obszaru. W uzasadnieniu do nowelizacji

[679] K. Szlachetko, komentarz do art. 19 u.p.z.p., [w:] P*lanowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX

u.p.z.p. zwrócono uwagę, że organy gminy nie powinny ponawiać przeprowadzania konsultacji społecznych, właśnie ze względu na brak wskazania na przepisy je regulujące w art. 19 u.p.z.p. Jako argument przemawiający za taką decyzją wskazano, że konieczność ponowienia niektórych czynności w ramach procedury planistycznej wynika z uwzględnienia przez radę gminy interesu jednostek wyrażonego w zgłaszanych uwagach, które nie zostały wzięte pod uwagę przez organ wykonawczy podczas sporządzania pierwszej wersji projektu miejscowego planu. Trudno jednak zgodzić się z takim stanowiskiem, przede wszystkim ze względu na literalne brzmienie art. 19 ust. 1 u.p.z.p. z którego wynika, że rada gminy może stwierdzić konieczność dokonania zmian w przedstawionym jej projekcie miejscowego planu, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu zawartych w dołączonym raporcie. Zatem to nie tylko krytyczne argumenty zawarte w zgłoszonych uwagach mogą wpłynąć na stanowisko rady gminy, ale także własna inicjatywa radnych związana np. z pojawieniem się innych okoliczności uzasadniających dokonanie stosownych zmian w przedstawionym projekcie. Zmiany zaproponowane przez radę gminy mogą mieć charakter drobny i jednostkowy, dotyczący małego obszaru i niewywierający wpływu na interes prawny właścicieli sąsiednich nieruchomości. W takich sytuacjach zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązanie związane z nieprzeprowadzaniem konsultacji społecznych w ramach ponownych czynności procedury planistycznej znajduje uzasadnienie. Jednak w przypadkach wprowadzenia zmian ogólniejszych, bardziej istotnych, dotyczących większego obszaru, znacznie zmieniających parametry zabudowy, wprowadzających bardziej restrykcyjne wymogi dotyczące kształtowania zabudowy czy też zmieniających przeznaczenie danego terenu na inny cel, ryzyko pojawienia się konfliktów ze względu na różne interesy właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym planowanymi zmianami jest bardzo duże. Oczywiście wprowadzenie wspomnianych zmian przez organy gminy nie powinno mieć cech dowolności, a wszelkie motywy, powody i przesłanki przemawiające za ich dokonaniem powinny zostać należycie uzasadnione. Niewątpliwie zawsze takie zmiany są dokonywane w interesie ogółu lub jakiejś grupy właścicieli, co jednak nie wyklucza tego, że będą mogły spowodować lub spowodują naruszenie interesów innych właścicieli sąsiednich nieruchomości. W takiej sytuacji jednostki, które będą sprzeciwiały się wprowadzeniu tak daleko idących zmian w projekcie miejscowego planu, utracą możliwość przedstawienia swoich argumentów w formie uwag[680]. Ustawodawca w uzasadnieniu ustawy z 7 lipca 2023 r., wskazał, że zainteresowane podmioty, kwestionujące wprowadzone do

[680] A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, komentarz do art. 19 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024, LEX

projektu miejscowego planu zmiany, mają możliwość bezpośredniego zwrócenia się do radnych gminy z kolejnymi uwagami do projektu[681]. Z kolei rada gminy może podczas rozpatrywania zmodyfikowanego projektu miejscowego planu zdecydować o ponownej potrzebie wprowadzenia kolejnych zmian. Nie ma bowiem ustawowego ograniczenia w sprawie dopuszczalności powtórzenia takich czynności przez radę gminy, ani pod względem ilościowym, ani pod względem możliwych powodów uzasadniających według rady gminy ponowienie procedury planistycznej. Oczywiście rada gminy nie może działać w sposób arbitralny. Jej działania, tak jak każdego organu administracji, muszą odbywać się na podstawie i w granicach prawa oraz z uwzględnieniem zasady demokratycznego państwa prawa. Z tego względu rada gminy powinna dobrze uzasadnić powody dokonania zmian w projekcie miejscowego planu. Jest to tym bardziej istotne, że wspomniana argumentacja może podlegać ocenie organu nadzorczego, a także sądu administracyjnego w przypadku wniesienia skargi na miejscowy plan[682].

Z tego też względu szczególnie ważny jest obowiązek sporządzenia uzasadnienia sposobu rozpatrzenia zgłaszanych wniosków i uwag. Poprzez podanie podstaw działania oraz argumentów i motywów, przemawiających zdaniem organu wykonawczego za całkowitym lub częściowym nieuwzględnieniem zgłoszonej uwagi, realizowana jest nie tylko zasada przekonywania ale także zasada zaufania jednostek do organów władzy publicznej[683]. Wnikliwe rozpatrzenie zgłoszonych uwag i należyte ich uzasadnienie „stanowi faktyczne zabezpieczenie ochrony uzasadnionych interesów w szczególności właścicieli nieruchomości objętych projektem miejscowego planu”[684]. Ponadto argumenty zawarte w uzasadnieniu będą pomocne przy dokonywaniu przez sąd administracyjny ewentualnej oceny legalności miejscowego planu i przebiegu procedury planistycznej[685]. Zatem, pomimo kilku wad związanych z regulacjami dotyczącymi prawa składania uwag w procedurze planistycznej, można stwierdzić, że w dalszym ciągu są jednym z ważniejszych instrumentów służących rozwiązywaniu konfliktów w zagospodarowaniu przestrzennym, szczególnie jeżeli organy

[681] IX kadencja, druk sejmowy nr 3097, s. 29.
[682] A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, komentarz do art. 19 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, , Warszawa 2024, LEX
[683] A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 329.
[684] Wyrok WSA w Opolu z 4 października 2010 r., II SA/Op 290/10, LEX nr 754148.
[685] P. Daniel, *Uwagi o nowych zasadach partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym*, [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 102 oraz A. Ostrowska, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki…*, s. 329.

gminy na ich podstawie dokonają stosownych modyfikacji rozwiązań w przygotowywanym projekcie miejscowego planu.

Na końcu warto jeszcze dodać, że interes publiczny w postaci planowanej inwestycji celu publicznego jest traktowany przez ustawodawcę w bardziej uprzywilejowany sposób niż interes prywatny np. w przypadku porównania możliwości zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na podstawie art. 58 u.p.z.p. w odniesieniu do decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji celu publicznego oraz art. 62 u.p.z.p. w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy. W przypadku złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy w stosunku do obszaru wobec którego został przewidziany obowiązek sporządzenia miejscowego planu, organ wykonawczy gminy jest zobligowany do zawieszenia postępowania w sprawie wydania takiej decyzji do czasu uchwalenia miejscowego planu. Natomiast w odniesieniu do postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego ustawodawca nie wprowadził podobnego uregulowania. Zatem na obszarze objętym obowiązkiem sporządzenia miejscowego planu dopuszczono możliwość zlokalizowania inwestycji celu publicznego na podstawie decyzji administracyjnej[686]. Przedstawiony powyżej przykład nie jest jednak zaprzeczeniem zasady równoważenia interesów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kwestią bezdyskusyjną jest to, że pewne inwestycje o znaczeniu strategicznym (np. drogowe, energetyczne, gazowe czy przeciwpowodziowe) muszą być realizowane, przy czym oczywiście muszą to być inwestycje na tyle istotne, że wymagają ograniczenia interesów indywidualnych. Nie może być to jednak równoznaczne z brakiem ochrony dla interesu indywidualnego[687].

[686] K. Jaroszyński, komentarz do art. 58 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 587.
[687] M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu……..,* s. 87, 94.

IV. Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w systemie planowania przestrzennego

1. Rola, funkcje i znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Nie ulega wątpliwości, że pomimo zastąpienia przez ustawodawcę studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego planami ogólnymi o mocy powszechnie obowiązującej, to w dalszym ciągu miejscowy plan jest najważniejszym aktem planistycznym, w którym następuje ustalenie przeznaczenia terenów, określenie sposobów zagospodarowania i warunków ich zabudowy oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego[688]. Na podstawie przedstawionego art. 4 ust. 1 u.p.z.p., wyznaczającego w ogólny sposób kategorie spraw, regulowanych w miejscowym planie oraz z określonego w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. zakresu treściowego tego planu, należy stwierdzić, że miejscowy plan jest takim aktem, który w wystarczający sposób uszczegóławia zasady i warunki zagospodarowania terenów oraz parametry i wskaźniki zabudowy. W przypadku obowiązywania miejscowego planu na danym terenie nie ma potrzeby wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ponadto plan ten jest aktem prawa miejscowego, stanowiącym źródło prawa powszechnie obowiązującego na terenie, dla którego został sporządzony. Z tego względu jego postanowienia mają szczególne znaczenie w procesie inwestycyjno-budowlanym. Składane przez właścicieli lub użytkowników wieczystych wnioski o wydanie decyzji administracyjnych w przedmiocie np. pozwolenia na budowę, zatwierdzenia podziału nieruchomości, legalizacji obiektu budowlanego lub dokonanie milczącej akceptacji zgłoszenia budowy, zgłoszenia wykonania robót budowlanych czy też zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania terenu są przedmiotem oceny organów administracji architektoniczno-budowlanej w kwestii zgodności proponowanych w nich zamierzeń z ustaleniami zawartymi w miejscowym planie. Skutki wynikające z uchwalenia miejscowego planu nie ograniczają się jedynie do procesu inwestycyjno-budowlanego, ale dotyczą także możliwości dokonania podziału nieruchomości (art. 93 ust. 1 i 2 u.g.n.), połączenia i ponownego podziału nieruchomości (art. 98b u.g.n.), przeprowadzenia postępowania scaleniowo-podziałowego, skorzystania przez gminę z prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości

[688] Art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

położonej na obszarze przeznaczonym w miejscowym planie na cele publiczne (art. 109 ust. 1 pkt 3 u.g.n.), dokonania zalesienia na gruntach do tego przeznaczonych w miejscowym planie wyznaczającym obszar lasu (art. 14 ust. 3 u.l.) czy też zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymagającej zgody właściwego organu na tzw. odrolnienie (art. 7 u.o.g.r.l.). Ustalenia miejscowego planu mają także ogromny wpływ na prawo własności nieruchomości i możliwość korzystania ze składających się na to prawo uprawnień przysługujących właścicielowi. To właśnie w treści miejscowego planu są określone zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu jak chociażby maksymalna wysokość zabudowy, ograniczenia w użytkowaniu poszczególnych terenów czy zakazy zabudowy na określonych obszarach. Ponadto jednym ze skutków uchwalenia miejscowego planu może być takie pozbawienie właściciela lub użytkownika wieczystego możliwości korzystania z należącej do niego nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, które określane jest często mianem tzw. wywłaszczenia planistycznego, stanowiącego szczególny przypadek wywłaszczenia nieruchomości w znaczeniu materialnym. Z kolei położenie nieruchomości na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach na cele publiczne jest pierwszym etapem na drodze formalnego wywłaszczenia nieruchomości, prowadzącego do pozbawienia właściciela prawa posiadania nieruchomości, gdyż ustalenia miejscowego planu nie mogą być samoistną przyczyną takiego pozbawienia.

Zatem uchwalenie miejscowego planu wpływa na zakres prawa własności powodując, że właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości będzie mógł korzystać ze swojego prawa tylko w taki sposób, który będzie zgodny z ustaleniami tego planu. Pomimo tego, że miejscowy plan jest sporządzany przede wszystkim w celu zapewnienia ładu przestrzennego na danym obszarze i zrównoważonego rozwoju oraz w celu ochrony takich wartości jak środowisko, przyroda, krajobraz czy dziedzictwo kulturowe, które nierozerwalnie są związane z pojęciem interesu publicznego, to jednak zgodnie z intencją ustawodawcy, efektem jego przyjęcia przez radę gminy powinna być harmonizacja interesu publicznego i interesu indywidualnego. Obowiązujący miejscowy plan powinien stanowić rezultat odpowiedniego wyważenia przez organy gminy interesu publicznego i interesu indywidualnego, dokonanego w taki sposób, aby jednym z jego celów było zapobieganie lub przynajmniej ograniczanie zachodzących czy też mogących dopiero powstać konfliktów między tymi interesami[689]. Z tego względu treść miejscowego planu jest kształtowana przez gminę w granicach

[689] M. Woźniak, *Ład przestrzenny a interes publiczny……..,* s. 38.

przyznanego jej władztwa planistycznego oraz przez podmioty zainteresowane w zakresie przysługujących im instrumentów, składających się na tzw. partycypację społeczną, w bardzo sformalizowanej procedurze planistycznej. Chociaż miejscowy plan z jednej strony dość mocno ogranicza uprawnienia przysługujące właścicielom nieruchomości, to z drugiej strony stanowi on dla nich ważną gwarancję tego, że będą oni mieli możliwość zrealizowania każdej inwestycji, która będzie zgodna z ustaleniami planu, a także, że w przyszłości nie będzie mogła powstać zabudowa niepozostająca w zgodzie z treścią planu[690]. W interesie właściciele nie jest przecież to, aby prawo własności było całkowicie nieograniczone. Taka sytuacja powodowałaby przecież, że prawa własności innych jednostek także nie podlegałyby ograniczeniom, co w konsekwencji przyczyniłoby się do zupełnego zaprzeczenia istoty tego prawa[691]. Zatem miejscowy plan stanowi bardzo ważny instrument, za pomocą którego gmina może skutecznie realizować przysługujące jej władztwo planistyczne i chronić ład przestrzenny na danym obszarze.

Pomimo tego, że miejscowy plan jest źródłem prawa miejscowego, to nie wszystkie jego postanowienia mają normatywny charakter. W doktrynie prawniczej ostatnio często podkreśla się, że stanowi on akt normatywny jedynie w znaczeniu formalnym. Na podstawie wyznaczonych przez ustawodawcę w art. 15 u.p.z.p. elementów treści, które powinny być zawarte w miejscowym planie, można wyróżnić różne rodzaje norm, które będą te elementy określać. Po pierwsze, miejscowy plan będzie zawierał tak jak każdy akt powszechnie obowiązujący normy generalno-abstrakcyjne. Za ich pomocą organy gminy ustalają w treści miejscowego planu rozmaite zasady jak np. zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zasady ochrony zabytków, zasady kształtowania zabudowy, szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości jak również zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Normy prawne wyrażające te zasady i warunki będą miały zastosowanie w odniesieniu do całego obszaru objętego miejscowym planem. Po drugie miejscowy plan w przeważającej mierze jest jednak złożony z norm generalno-konkretnych. Za ich pomocą organy gminy określają przeznaczenie poszczególnych terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania jak również ustalają szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz wprowadzają ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Użycie tych norm jest uzasadnione

[690] Wyrok NSA z 4 lipca 2017 r., II OSK 2461/15, LEX nr 2345622.
[691] Ł. Kamiński, *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości……,* s. 62-63.

tym, że nie da się dokonać identycznego przeznaczenia wszystkich terenów znajdujących się na obszarze objętym miejscowym planem. Normy generalno-konkretne będą odnosiły się do konkretnych nieruchomości. Ponadto w przypadku tworzenia norm wyznaczających szczególne warunki zagospodarowania poszczególnych terenów, ograniczenia w użytkowaniu tych terenów oraz ewentualne zakazy zabudowy, organy gminy powinny wcześniej dokonać dokładnego ustalenia stanu faktycznego nieruchomości, dla której takie normy będą miały zastosowanie[692]. Ze względu na przewagę w treści miejscowego planu norm o wspomnianym generalno-abstrakcyjnych charakterze jest on coraz częściej rozpatrywany w kategoriach aktu stosowania prawa, chociaż w pewnym stopniu stanowi on także akt stanowienia prawa, a więc akt normatywny w sensie materialnym. Miejscowy plan jest także uznawany za akt odnoszący się do rzeczy z uwagi na to, że reguluje on stan prawny danej nieruchomości, nadając jej szczególny publicznoprawny status. W kontekście tych cech miejscowy plan idealnie wpisuje się w konstrukcję tzw. generalnych aktów administracyjnych. Cechą szczególną miejscowego planu jest także to, że w jego treści najczęściej są zamieszczane jedynie fragmenty norm prawnych w postaci hipotez, z którymi należy zestawić dyspozycje zawarte w ustawach szczególnych, a więc także w u.p.z.p. W związku z tym odkodowanie norm prawnych znajdujących się w miejscowym planie jest często możliwe dopiero po zestawieniu ich z normami zawartymi w określonych przepisach właściwej ustawy. Tak zrekonstruowana norma miejscowego planu będzie mogła stanowić podstawę wydawania aktów stosowania prawa[693].

Sporządzanie miejscowego planu, poza nielicznymi wyjątkami, nie jest obligatoryjne, co niestety wpływa na niski stopień pokrycia powierzchni gmin tym planem i tym samym przyczynia się do niewystarczającego wykorzystania jego funkcji, roli i znaczenia nadanych mu przez ustawodawcę. Z kolei biorąc pod uwagę obszar, dla którego może być on sporządzony, to należy stwierdzić, że z jednej strony może on obejmować maksymalnie terytorium jednej gminy, co nie jest jednak praktykowane przede wszystkim z uwagi na duży stopnień szczegółowości tego aktu, skomplikowaną i czasochłonną procedurę planistyczną oraz w konsekwencji małą przejrzystość treści aktu dotyczącego tak rozległego obszaru wraz z załącznikiem graficznym. Z drugiej jednak strony ustawodawca nie określił minimalnego obszaru, dla którego plan mógłby zostać uchwalony. Z tego względu wcale nie należy do rzadkości sporządzanie przez gminy miejscowych planów nawet dla bardzo małych

[692] M. Szewczyk, M. Kruś, *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy,* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa gospodarki przestrzennej*, red. W. Ratajczak, M. Szewczyk, J. Weltrowska, Poznań 2017, s. 87
[693] M. Szewczyk, Z. Leoński, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni,* Warszawa 2012, s. 83.

obszarów, stanowiących niekiedy zaledwie jedną nieruchomość. Chociaż w obecnym stanie prawnym przyjmowanie tzw. mikroplanów nie jest zabronione, to należy jednak zauważyć, że w tego typu aktach nie jest możliwe zrealizowanie podstawowych celów i funkcji wyznaczonych przez ustawodawcę miejscowym planom ani zapewnienie ładu przestrzennego czy zrównoważonego rozwoju.

Mikroplany, szczególnie te uchwalane dla jednej działki gruntu, bardzo często są porównywane z decyzją lokalizacyjną ze względu na występujące między nimi pewne podobieństwa. Na wstępie należy jednak zaznaczyć, że pomimo objęcia nimi bardzo niewielkiego obszaru w postaci jednej lub zaledwie kilku działek, w dalszym ciągu stanowią one akty prawa miejscowego, a więc akty stanowienia prawa. Mikroplany posiadają jednak szczególne, charakterystyczne cechy. W odróżnieniu od miejscowych planów uchwalanych dla większych obszarów, mikroplany zawierają jedynie normy generalno-konkretne, za pomocą których następuje określenie przeznaczenia oraz zasad zabudowania ściśle określonych nieruchomości, a niekiedy nawet pojedynczej nieruchomości, należącej do bliżej niesprecyzowanego adresata. Nie jest możliwe oznaczenie w treści żadnego miejscowego planu, nawet gdy jest on tzw. mikroplanem, jakiegokolwiek podmiotu w taki sposób, aby dało się ustalić jego dokładną tożsamość. Natomiast z uwagi na charakter miejscowego planu związany z objęciem nim bardzo niewielkiego obszaru, maksymalnie kilku działek ewidencyjnych, nie jest możliwe określenie w nim zasad ochrony i kształtowania wartości wskazanych w obligatoryjnych elementach miejscowego planu w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Tego typu ustalenia zawierane w „zwykłych" miejscowych planach są wyrażane za pomocą norm generalno-abstrakcyjnych. Z tego względu mikroplan w jeszcze większym stopniu niż pozostałe plany może być zakwalifikowany do tzw. generalnych aktów stosowania prawa. Niestety mikroplany w przeciwieństwie do pozostałych miejscowych planów, sporządzanych dla większych obszarów nie są w stanie zapewnić wymaganej przez ustawodawcę ochrony ładu przestrzennego. Trudno jest bowiem na obszarze jednej lub kliku małych działek uwzględnić wszystkie wymagane uwarunkowania z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Ustalenia zawarte w mikroplanie dotyczą bowiem jedynie pewnego wycinka przestrzeni i tym samym nie mogą kształtować danego obszaru jako harmonijną całość. Z tego względu uchwalenie ich przez gminy jest możliwe jedynie nadzwyczajnych sytuacjach czego wyrazem powinno być dokładne uzasadnienie konieczności ich przyjęcia. Ponadto w przypadku mikroplanów w pewnych stanach faktycznych istnieje dużo większe ryzyko wystąpienia nadużycia władztwa

planistycznego[694]. Bardzo często w procedurze planistycznej mikroplanów dochodzi do niewłaściwego wyważenia interesu publicznego z interesem prywatnym z korzyścią dla tego ostatniego. To wszystko sprawia, że mikroplan staje się już nie narzędziem planowania i realizacji przez gminę przemyślanej polityki przestrzennej na danym obszarze, kształtującym tę przestrzeń jako harmonijną całość, ale aktem dostosowującym do oczekiwań inwestora obowiązujące na obszarze gminy reguły planistyczne. Mikroplan w przeciwieństwie do decyzji administracyjnych nie zwiera norm indywidualno-konkretnych, a do trybu jego sporządzania nie mają zastosowania przepisy postępowania administracyjnego. Pomimo tego, że dotyczy on jednej lub kilku nieruchomości, jego przyjęcie musi zostać poprzedzone przeprowadzeniem sformalizowanego postępowania planistycznego, uregulowanego przepisami u.p.z.p. Mikroplan jest tzw. rzeczowym aktem administracyjnym odnoszącym się do rzeczy, gdyż jego ustalenia kształtują publicznoprawny status konkretnych nieruchomości. Mikroplan nawet jeżeli został uchwalony tylko dla jednej nieruchomości to w przypadku zmiany jej właściciela nadal obowiązuje tak długo, dopóki nie zostanie uchylony lub zastąpiony innym planem. Dla skuteczności miejscowych planów nie mają znaczenia zachodzące zmiany podmiotowe, gdyż jako akty prawa miejscowego będą kształtowały sytuację prawną każdego kolejnego właściciela nieruchomości nimi objętych[695]. W przypadku decyzji o warunkach zabudowy wydanej w odniesieniu do konkretnej nieruchomości, która następnie zostanie sprzedana, nic nie zmienia się automatycznie w jej treści. Fakt nabycia nieruchomości od podmiotu, na rzecz którego decyzja o warunkach zabudowy została wydana nie uprawnia nowego właściciela do korzystania ze skutków takiej decyzji. Jednak ze względu na to, że taka decyzja nie odnosi się do tego rodzaju praw podmiotowych, które są nierozerwalnie związane z adresatem, to ustawodawca w art. 63 ust. 5 u.p.z.p. przewidział możliwość przeniesienia tej decyzji na inny podmiot po przeprowadzeniu w tej sprawie właściwego postępowania administracyjnego. Organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy jest zobowiązany do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli podmiot ten zaakceptuje wszystkie warunki w niej zawarte, a pierwotny adresat tej decyzji wyrazi zgodę na takie przeniesienie. Skutkiem takiego postępowania będzie jedynie zmiana jej adresata. Natomiast wszystkie ustalenia zawarte w decyzji odnośnie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy danego terenu pozostaną niezmienione. Zatem zakres przedmiotowy oraz rozstrzygnięcie takiej decyzji nie zostaną zmienione. W dalszym

[694] A. Ostrowska*, Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze……,* s. 170-171.
[695] D. Ilków, *Mikroplan zagospodarowania przestrzennego – analiza wybranych zagadnień*, „Adam Mickiewicz University Law Review" 2016, vol. 6, s. 264, 269-271.

ciągu będzie ona rozstrzygała dopuszczalności realizacji określonej inwestycji na danym terenie. Jednak dopiero po zmianie adresata, dokonanej na skutek wydania przez organ właściwej decyzji przenoszącej, nowy właściciel nieruchomości uzyska możliwość wykorzystania decyzji w procesie inwestycyjno-budowlanym. Postępowanie przenoszące decyzję o warunkach zabudowy na nowego adresata nie może stać się okazją do dokonywania innych zmian w treści tej decyzji. Początkowo ustalone warunki zabudowy dla danej nieruchomości po przeprowadzeniu takiego postępowania w dalszym ciągu pozostaną takie same, tyle tylko, że będą już wydane na rzecz nowego podmiotu[696].

2. Zakres i ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan z woli ustawodawcy jest aktem prawa miejscowego i zawiera ustalenia, które są powszechnie wiążące na obszarze, na którym obowiązuje. W art. 4 ust. 1 u.p.z.p. zostały wymienione cztery podstawowe, a jednocześnie obligatoryjne kategorie spraw, do których muszą odnosić się postanowienia miejscowego planu. Należą do nich: ustalenie przeznaczenia konkretnych terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz określenie warunków zabudowy określonych terenów. Wymienione kategorie spraw regulowanych w miejscowym planie umożliwiają zakwalifikowanie tego aktu do tzw. aktów planowania przestrzennego.

Na podstawie przepisów zawartych w art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. wyróżnia się dwie kategorie ustaleń, które składają się na treść miejscowego planu. Pierwsze z nich dotyczą tych elementów, które obligatoryjnie powinny zostać zawarte w miejscowym planie. Wyrażony przez ustawodawcę w treści art. 15 ust. 2 u.p.z.p. obowiązek, zdaniem przedstawicieli doktryny, nie powinien być interpretowany w sposób bezwzględny. W tym kontekście zasadą powinno być, że plan miejscowy musi zawierać elementy określone w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawsze wtedy, gdy okoliczności wynikające ze stanu faktycznego obszaru objętego miejscowym planem stanowią podstawę do zamieszczenia w jego treści tych ustaleń. Z tego względu organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu i decydowaniu o zakresie jego ustaleń powinny wziąć pod uwagę przede wszystkim dotychczasowe przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu w tym jego charakterystykę i rodzaj znajdującej się na nim

[696] Wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 1494/19, LEX nr 3085225 oraz wyrok NSA z 20 grudnia 2012 r., II OSK 1586/11, LEX nr 1367335.

zabudowy. Takie rozumienie wyznaczonego przez ustawodawcę obowiązku znajduje swoje uzasadnienie także w braku określenia w obowiązujących przepisach minimalnej powierzchni obszaru dla którego może zostać sporządzony miejscowy plan. Zatem znaczna część planów jest uchwalana dla bardzo małych obszarów, a niekiedy jedynie dla poszczególnych nieruchomości. Ponadto z zawartego w art. 15 u.p.z.p. zakresu treściowego wynika, że miejscowy plan jest aktem o bardzo dużym stopniu szczegółowości. Z tego względu opracowanie jednego miejscowego planu, obejmującego obszar całej gminy byłoby bardzo trudnym zadaniem. Ponadto sporządzenie planu dla tak dużego obszaru znacznie wydłużyłoby i tak mocno sformalizowaną procedurę planistyczną, a często organy gminy potrzebują przeprowadzić ją w miarę szybko, szczególnie jeżeli plan ma dotyczyć terenów o największym zagęszczeniu zabudowy. Posiadanie przez gminę kilku planów miejscowych opracowanych dla poszczególnych fragmentów jej obszarów sprzyja także większej czytelności i przejrzystości treści tych aktów planistycznych. Zatem może być tak, że miejscowy plan będzie sporządzany dla obszarów całościowo zabudowanych i zagospodarowanych lub też zupełnie pozbawionych jakichkolwiek inwestycji w celu przeznaczenia ich do kompleksowej zabudowy. Niemniej jednak z uwagi na zamieszczenie przez ustawodawcę na początku przepisu z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zwrotu „określa się obowiązkowo" należy przyjąć, że podjęcie przez gminę decyzji o odstąpieniu od zamieszczenia w treści miejscowego planu elementów wyszczególnionych w tej regulacji powinno zostać szczegółowo przedstawione w postaci podania przyczyn w części zawierającej uzasadnienie[697]. W orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa jednak pogląd, że w przypadku braku określenia w treści miejscowego planu obligatoryjnych elementów z art. 15 ust. 2 u.p.z.p., nawet niewystarczające uzasadnienie lub brak wyraźnego wskazania w uzasadnieniu uchwały o przyjęciu miejscowego planu argumentów przemawiających za taką decyzją gminy, nie stanowi wystarczającej podstawy do uznania o niezgodności z prawem miejscowego planu, jeżeli pominięcie tych elementów jest obiektywne uzasadnione i wynika z oczywistych, niebudzących wątpliwości okoliczności faktycznych[698]. Przykładowo zarówno w doktrynie prawniczej jak i w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się, że rezygnacja z ustalenia w treści miejscowego planu szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nim objętych może być

[697] I. Zachariasz, komentarz do art. 15 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 258.
[698] Wyrok WSA w Poznaniu z 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, Wyrok NSA z 25 września 2019 r., II OSK 2323/18, LEX nr 2865689 oraz Ł. Złakowski, komentarz do art. 15 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 177.

spowodowana tym, że obszar na którym znajdują się te nieruchomości jest już w dużej mierze zagospodarowany w taki sposób, że zamieszczenie tych ustaleń byłoby zupełnie bezprzedmiotowe[699]. Z drugiej jednak strony, nawet gdy dany teren jest już zupełnie zagospodarowany i zabudowany to gmina powinna wprowadzić do treści miejscowego planu jedne z ważniejszych elementów dla ochrony ładu przestrzennego, określonych w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w postaci podstawowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy na danym terenie, chyba że plan ma dotyczyć obszaru na którym zabudowa zupełnie nie będzie możliwa. Wartości te będą szczególnie przydatne przy dokonywaniu modyfikacji istniejącej już zabudowy, a więc np. przy jej rozbudowie oraz będą miały duże znaczenie pod względem pewności sytuacji prawnej właścicieli i użytkowników wieczystych sąsiadujących nieruchomości[700].

Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. do obligatoryjnych elementów miejscowego planu należy określenie zasad odnoszących się do ochrony takich wartości jak ład przestrzenny, środowisko, przyroda i krajobraz, dziedzictwo kulturowe i zabytki, krajobrazy kulturowe i dobra kultury współczesnej. Szczegółowe wymagania i sposób formułowania ustaleń miejscowego planu odnoszących się do tych wartości zostały sprecyzowane w § 4 pkt 2, 3, 4 i 5 rozporządzenia z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[701]. W treści miejscowego planu powinny znaleźć się również ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy, szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości, szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym w postaci zakazu zabudowy zupełnego lub częściowego, który jest ograniczony do zakazu wznoszenia obiektów określonej kategorii lub przekraczających wyznaczone parametry zabudowy. Ustanowienie w treści miejscowego planu tego typu zakazów znacznie ogranicza wolność zabudowy i dlatego organy gminy, które je wprowadzają powinny wziąć pod uwagę zasadę proporcjonalności i równości wobec prawa[702]. Ponadto w miejscowym planie powinny zostać ustalone stawki procentowe, na podstawie których jest ustalana wysokość jednorazowej opłaty pobieranej od właściciela w przypadku zbycia nieruchomości, jeżeli w związku z uchwaleniem planu wartość tej

[699] Wyrok WSA w Gdańsku z 22 listopada 2023 r., II Sa/Gd 239/23, LEX nr 3642938, wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 kwietnia 2022 r., II SA/Bd 1265/21, LEX nr 3354552 oraz E. Klat-Górska, L. Klat Wertelecka, *Scalanie i podział nieruchomości nierolnych i nieleśnych a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,* „Acta Universitatis Wratislaviensis" Prawo CCCXVIII, No 3656, Wrocław 2015, s. 30.
[700] Ł. Złakowski, komentarz do art. 15 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz,* red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 177.
[701] Dz.U. z 2021 r. poz. 2404.
[702] Wyrok NSA z 1 grudnia 2022 r., II OSK 1469/17 , LEX nr 2476055.

nieruchomości wzrosła. Zgodnie ze wspomnianym już rozporządzeniem ustalenia dotyczące wysokości tej stawki mogą być różne dla poszczególnych terenów. Oprócz elementów obligatoryjnych w treści miejscowego planu mogą również zostać zawarte elementy fakultatywne, określane w zależności od potrzeb, do których należy określenie m.in. granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, granic terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym, a także ponadlokalnym, sposobów usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystyki obiektów budowlanych i pokrycia dachów. Pomimo tego, że nie są to obligatoryjne elementy miejscowego planu, to gmina nie powinna rezygnować z ich zamieszczenia, gdyż mogą stanowić znaczący instrument w zapewnieniu ochrony ładu przestrzennego na obszarze objętym planem. Podobnie będzie w przypadku wyznaczenia maksymalnej intensywności zabudowy czy maksymalnej liczby miejsc do parkowania. Ważne, chociaż również nieobowiązkowe jest określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Wyznaczenie tego parametru w treści miejscowego planu może zapobiec nadmiernemu rozdrobieniu zabudowy w gminie[703].

Jednym z elementów treści miejscowego planu jest określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Zostały one zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., a więc wśród tych elementów, które zgodnie z zamieszczonym tam przez ustawodawcę sformułowaniem określa się w miejscowym planie obowiązkowo. Jednak w związku z przedstawionymi powyżej poglądami doktryny prawniczej i ugruntowanym stanowiskiem sądów administracyjnych przyjmuje się, że obowiązek wyrażony w tym przepisie, odnośnie zamieszczania w treści planu wskazanych tam elementów, nie ma charakteru bezwzględnego i zależy od stanu faktycznego obszaru objętego planem. Jednocześnie trzeba w tym miejscu zauważyć, że dokonanie takiej oceny w przypadku ustalania szczegółowych zasad i warunków scalania oraz podziału nieruchomości nie jest tak oczywiste. Wynika to przede wszystkim z faktu, że ustalenia miejscowego planu mają ogromne znaczenie i są ściśle związane z przepisami zawartymi w u.g.n., a szczególnie z możliwością przeprowadzenia postępowania w sprawie scalenia i podziału. Zgodnie z art. 102 ust. 1 u.g.n. szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa miejscowy plan, przy czym postępowanie w tej sprawie może być przeprowadzone z urzędu lub na wniosek

[703] K. Szlachetko, komentarz do art. 15 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.

zainteresowanych podmiotów. Gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości z urzędu w dwóch przypadkach. Po pierwsze wtedy, gdy jest ona w posiadaniu ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem, a po drugie gdy w treści miejscowego planu zostały wyznaczone granice obszarów wymagających przeprowadzenia postępowania scaleniowo-podziałowego, przy czym stanowią one fakultatywny element ustaleń miejscowego planu. Ponadto w przypadku tej drugiej sytuacji gmina na podstawie art. 22 u.p.z.p. ma obowiązek po uchwaleniu miejscowego planu podjąć uchwałę o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości zgodnie z przepisami u.g.n. Natomiast rozważania dotyczące obligatoryjności zamieszczania zawsze w każdym miejscowym planie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości mają podstawowe znaczenie w tym pierwszym przypadku związanym z możliwością przeprowadzenia przez gminę omawianego postępowania na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających ponad 50% powierzchni gruntów, które mają zostać objęte scaleniem i podziałem. W takiej sytuacji brak określenia w treści miejscowego planu szczegółowych zasad oraz warunków scalania i podziału nieruchomości uniemożliwi wspomnianym podmiotom wystąpienie z takim wnioskiem. Z tego właśnie względu wielu przedstawicieli doktryny prawniczej opowiada się za przyjęciem bezwzględnego obowiązku zamieszczania w treści miejscowego planu wspomnianych ustaleń z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p[704], co znajduje także potwierdzenie w niektórych wyrokach sądów administracyjnych[705]. Nie brakuje jednak odmiennego stanowiska w tym temacie, które podtrzymuje, że warunki faktyczne danego obszaru objętego planem, a w szczególności funkcja jaką pełni, jego dotychczasowy i planowany sposób zagospodarowania oraz stan istniejącej zabudowy, mogą uzasadniać pominięcie wspomnianych elementów w ustaleniach miejscowego planu[706]. Taki pogląd prezentuje również większość sądów administracyjnych, zdaniem których nie zawsze stan faktyczny terenu objętego planem stanowi podstawę do zamieszczenia w treści miejscowego planu szczegółowych zasad i warunków scalania oraz podziału nieruchomości[707].

[704] Tak np. M. Wolanin w komentarzu do art. 102 u.g.n., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Warszawa 2023, Legalis oraz E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 102 u.g.n., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany 2025*, LEX,

[705] Np. Wyrok WSA we Wrocławiu z 12 marca 2012 r., II SA/Wr 873/11, LEX nr 1145939 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 13 maja 2014 r., II SA/Wr 190/14, LEX nr 1482116.

[706] Tak np. Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018 s.176-177, T. Bąkowski, komentarz do art. 15 u.p.z.p, [w:] *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Kraków 2004, LEX,., K. Szlachetko, komentarz do art. 15 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024, red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, LEX.

[707] Wyrok WSA w Gdańsku z 22 listopada 2023 r., II Sa/Gd 239/23, LEX nr 3642938, wyrok WSA we Wrocławiu z 28 czerwca 2012 r., II SA/Wr 625/11, LEX nr 1260790, wyrok WSA w Olsztynie z 10

Przy dokonywaniu oceny charakteru prawnego ustaleń miejscowego planu z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. należy mieć jednak na uwadze również to, że plan ten ma bardzo duże znaczenie dla instytucji scalenia i podziału nieruchomości z u.g.n. Zatem dopiero dokonanie odpowiedniej wykładni systemowej i celowościowej powinno umożliwić podjęcie decyzji o ewentualnej konieczności zamieszczenia w treści miejscowego planu omawianych elementów. Możliwość przeprowadzenia postępowania scaleniowo-podziałowego nieruchomości jest ściśle związana z ustaleniami zawartymi w miejscowym planie. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma przepis z art. 101 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym postępowanie to może dotyczyć tylko nieruchomości położonych na obszarze objętym miejscowym planem oraz przeznaczonych w tym planie na cele inne niż rolne lub leśne. Ponadto zgodnie z art. 102 ust. 1 u.g.n. pomimo tego, że gmina ma obowiązek prowadzić takie postępowanie na podstawie przepisów rozdziału drugiego, znajdującego się w trzecim dziale u.g.n., to szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa także plan miejscowy. Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[708] w § 4 pkt 9 doprecyzowuje, że ustalenia planu dotyczące wspomnianych zasad i warunków powinny zawierać wskazanie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, a także w szczególności określać minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek i ich powierzchni oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego lub linii rozgraniczających teren drogi. Zatem postępowanie scaleniowo-podziałowe nieruchomości może zostać przeprowadzone jedynie wtedy, gdy takie szczegółowe warunki i zasady zostaną zawarte w treści miejscowego planu[709].

Ponadto z przepisów zamieszczonych w drugim rozdziale u.g.n. wynika, że istnieją dwie możliwości uruchomienia postępowania scaleniowo-podziałowego nieruchomości. Pierwsza dotyczy sytuacji, w której ze stosownym wnioskiem do organów gminy występują właściciele lub użytkownicy wieczyści posiadający ponad 50% gruntów, które mają zostać objęte takim postępowaniem, przy czym w stosunku do zabudowanych części nieruchomości zgoda musi zostać wyrażona dodatkowo przez ich właścicieli. Druga możliwość wszczęcia postępowania scaleniowo-podziałowego jest już w pełni zależna od organów gminy. Gmina ma uprawnienie

października 2013r., II SA/Ol 481/13, LEX nr 1390163, wyrok NSA z 13 stycznia 2012 r., II OSK 2199/11, LEX nr 1125508.

[708] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r., Dz.U. z 2021 r. poz. 2404

[709] Wyrok WSA we Wrocławiu z 28 czerwca 2012 r., II SA/Wr 625/11, LEX nr 1260790 oraz A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, komentarz do art. 15 u.p.z.p. [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz,* red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, T. Filipowicz, Warszawa 2024, LEX.

do uruchomienia takiego postępowania z urzędu jeżeli jest właścicielem ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Natomiast gdy w ustaleniach miejscowego planu gmina wyznaczyła obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów znajdujących się na nich nieruchomości, to na podstawie art. 22 u.p.z.p. obowiązkiem rady gminy jest podjecie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału tych nieruchomości. W tej ostatniej sytuacji kwestią bezsporną jest to, że taka uchwała musi mieć oparcie w konkretnych ustaleniach miejscowego planu, który będzie obowiązywał w dacie jej podejmowania i ustalenia te będą musiały dotyczyć także szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału[710]. Bez tych elementów treści miejscowego planu gmina nie będzie mogła przeprowadzić postępowania scaleniowo-podziałowego nieruchomości, a więc tym samym nie zrealizuje nałożonego na nią obowiązku z art. 22 u.p.z.p. Z kolei w sytuacji, w której właściciele i użytkownicy wieczyści będą chcieli wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania scaleniowo-podziałowego, to brak zamieszczenia w treści miejscowego planu zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości będzie skutkował pozbawieniem ich w drodze aktu prawa miejscowego przyznanego im przez u.g.n. prawa inicjowania tej procedury. Z tego właśnie względu należy podzielić stanowisko zajmowane przez NSA w wydawanych wyrokach, w których zostało stwierdzone, że przepis z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. określający jedne z obligatoryjnych zdaniem ustawodawcy elementów treści miejscowego planu, powinien być interpretowany z uwzględnieniem art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. Z tych dwóch przepisów wynika zatem, zdaniem NSA, że z obowiązkowych ustaleń miejscowego planu organy gminy mogą odstąpić tylko wyjątkowo w szczególnych sytuacjach[711]. Ponadto skoro ustawodawca w u.g.n., a więc w innym akcie niż u.p.z.p., ale o tej samej mocy prawnej, wprowadził możliwość przeprowadzenia procedury scaleniowo-podziałowej także na wniosek uprawnionych podmiotów, to nie powinno to zostać pominięte przez organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu. Z tego względu ważne jest, aby w uzasadnieniu do miejscowego planu organy gminy w należyty sposób wskazały na te okoliczności stanu faktycznego obszaru objętego planem, które w sposób oczywisty przemawiają za brakiem zamieszczenia w treści planu szczegółowych zasad i warunków z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. i to nie tylko w odniesieniu do przypadku, w którym postępowanie scaleniowo-podziałowe mogłoby zostać wszczęte przez gminę z urzędu, ale także gdyby

[710] A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, komentarz do art. 22 u.p.z.p. [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz,* red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, T. Filipowicz, Warszawa 2024 LEX, wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2011 r., II SA/Gl 116/11, wyrok NSA z 13 stycznia 2012 r., II OSK 2199/11, wyrok NSA z 11 września 2012 r., II OSK 1405/12 oraz wyrok NSA z 20 grudnia 2011 r., II OSK 2085/11.

[711] Wyrok NSA z 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12 oraz wyrok NSA z 24 września 2013 r., II OSK 2478/12

wniosek został złożony przez właścicieli i użytkowników wieczystych[712]. Trzeba jednak przyznać, że sporządzenie uzasadnienia miejscowego planu w wyżej wymienionym zakresie jest dla organów gminy bardzo trudnym zadaniem, na co zwrócił uwagę także WSA we Wrocławiu, który w jednym z wyroków stwierdził, że rada gminy nie może w pełni przewidzieć w chwili uchwalania miejscowego planu, że na terenie objętym planem nie wystąpi w przyszłości sytuacja, w której właściciele i użytkownicy wieczyści będą chcieli skorzystać ze swoich ustawowych uprawnień i złożyć wniosek o przeprowadzenia postępowania scaleniowo-podziałowego nieruchomości, co zresztą jest szczególnie możliwe jeżeli na danym terenie występuje duże rozdrobienie działek i stosunków własnościowych[713].

Mając na uwadze powyższe rozważania należy przyjąć, że organy gminy mają obowiązek zamieszczenia w postanowieniach miejscowego planu tych zasad i warunków i to niezależnie od tego, czy w jego treści zostały wyznaczone granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Nałożenie przez ustawodawcę takiego wymogu znajduje swoje uzasadnienie w przepisach u.g.n., z których jednoznacznie wynika, że scalenie i podział nieruchomości mogą zostać dokonane jedynie wtedy, gdy ich zasady i warunki zostały określone w miejscowym planie. Ponadto przeprowadzenie postępowania w sprawie scalenia i podziału nieruchomości jest możliwe nie tylko z urzędu, ale także na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem[714]. Jednak gmina może wszcząć postępowanie scaleniowo-podziałowe z urzędu, niezależnie od woli właścicieli nieruchomości tylko wtedy, gdy w treści planu miejscowego zostały określone granice obszarów wymagających przeprowadzenia tych czynności. Określenie wspomnianych granic stanowi jednak fakultatywny element treści planu[715], który jest w nim zamieszczany w zależności od potrzeb, najczęściej w celu przystosowania struktury powierzchniowej nieruchomości do ustalonego w miejscowym planie przeznaczenia ich na określone cele inwestycyjne. Co więcej scalenie i podział nieruchomości mogą zostać dokonane na wniosek właścicieli i użytkowników wieczystych tylko wtedy, gdy w miejscowym planie będą określone szczegółowe parametry umożliwiające przeprowadzenie tych czynności, które z kolei stanowią obligatoryjny element treści miejscowego planu. Zatem uprawnione podmioty mogą złożyć wniosek o

[712] A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, komentarz do art. 15 u.p.z.p. [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, T. Filipowicz, Warszawa 2024, LEX oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 28 czerwca 2012 r., II SA/Wr 625/11, LEX nr 1260790.
[713] Wyrok WSA we Wrocławiu z 28 marca 2012 r., II SA/Wr 977/11, LEX nr 1145943.
[714] Art. 102 ust. 2 u.g.n.
[715] Art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.

przeprowadzenie scalenia i podziału tylko tych swoich nieruchomości, które nie zostały zaliczone w miejscowym planie do obszaru wymagającego dokonania scalenia i podziału na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. Jeżeli bowiem organy gminy wyznaczą w miejscowym planie takie obszary, korzystając z możliwości zawartej w art. 15 ust. 3 u.p.z.p. to, na mocy art. 22 u.p.z.p., po uchwaleniu miejscowego planu, gmina będzie zobligowana do podjęcia z urzędu uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości. Zatem przeprowadzenie postępowania w przedmiotowej sprawie stanowi konsekwencję określenia przez gminę w miejscowym planie takich obszarów, których dotychczasowy układ przestrzenno-powierzchniowy nie umożliwia realizacji takiego inwestycyjnego przeznaczenia nieruchomości, jakie gmina zamierza ustalić w miejscowym planie.

3. Skutki prawne uchwalenia lub braku uchwalenia miejscowego planu

Sporządzony i uchwalony miejscowy plan, pomimo braku posiadania w pełni normatywnego charakteru w sensie materialnym, z woli ustawodawcy jest aktem prawa miejscowego. Z chwilą wejścia w życie staje się on źródłem prawa powszechnie obowiązującym na danym terenie, którego ustalenia wiążą wszystkich jego adresatów, a więc w szczególności właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, instytucje publiczne i organy, a także podmioty znajdujące się tylko w sferze jego oddziaływania. Postanowienia miejscowego planu stanowią podstawę prawną wydawanych przez właściwe organy decyzji administracyjnych, które przede wszystkim konkretyzują prawo do zabudowy nieruchomości. Uchwalenie miejscowego planu jest również warunkiem niezbędnym dla przeprowadzenia postępowania scaleniowo-podziałowego czy też dokonania zmiany przeznaczenia niektórych gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne. Ponadto przeznaczenie w miejscowym planie określonych obszarów na cele publiczne umożliwia przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego w odniesieniu do znajdujących się na nich nieruchomości.

W miejscowym planie następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Zatem przepisy tego aktu regulują prawny status nieruchomości w sferze zagospodarowania przestrzennego. Wyznaczone w miejscowym planie przeznaczenie danej nieruchomości stanowi okoliczność prawną przesadzającą o możliwości jej zagospodarowania[716]. Dlatego też ustalenia zawarte w miejscowym planie wraz z innymi przepisami kształtują sposób

[716]M. Wolanin, komentarz do art. 101 u.g.n., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, red. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Warszawa 2023, Legalis.

wykonywania prawa własności nieruchomości. Mając na uwadze powyższe funkcje miejscowego planu, a także zasady i wartości, które powinny być uwzględniane w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, wśród których m.in. znajdują się zarówno potrzeby interesu publicznego jak i prawo własności, należy stwierdzić, że plan ten powinien stanowić instrument prawny zapewniający harmonizację interesu publicznego i interesu prywatnego. Organy gminy podczas ustalania przeznaczenia terenu i określania planowanego sposobu zagospodarowania i korzystania z tych terenów nie powinny przyjmować z góry założenia o wyższości interesu publicznego nad interesem prywatnym. Oczywiście najlepiej jest gdy organom giny w procedurze planistycznej uda się w jednakowym stopniu zadbać o ochronę obu tych interesów, które bardzo często nie muszą się przecież wykluczać. W sytuacji, w której podstawą przyjętych przez gminę rozwiązań w miejscowym planie jest spójność interesu publicznego i prywatnego, realizacja interesu publicznego przyczyniać się będzie również do poszerzenia praw i wolności przysługujących jednostce. Niestety w wielu przypadkach osiągnięcie takie stanu nie jest możliwe ze względu na zachodzący miedzy tymi interesami konflikt. Jednak z uwagi na przyjętą przez ustawodawcę w art. 1 ust. 3 u.p.z.p. zasadę ważenia interesów, organy gminy nie mogą w takich sytuacjach przyznać *a priori* pierwszeństwo interesowi publicznemu. Oczywiście przyjęty przez gminę rezultat podjętych w trakcie procedury planistycznej ustaleń musi być odpowiednio uzasadniony, a ewentualne ograniczenie interesu prywatnego jednostki zawsze powinno być oparte na zasadzie proporcjonalności[717].

Ze względu na realizowane przez miejscowy plan funkcje, jego uchwalenie będzie wiązało się z powstaniem rozmaitych skutków prawnych w zakresie gospodarowania w przestrzeni. Przyjęcie przez radę gminy miejscowego planu stanowi jeden z etapów realizacji procesu inwestycyjno-budowlanego. Samo uchwalenie miejscowego planu nie powoduje automatycznie zmian w zakresie zagospodarowania terenu, gdyż akt ten określa jedynie przeznaczenie terenu bez obowiązku realizacji określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Zmiany te stepują dopiero w wyniku działań podejmowanych przez inwestorów, których skutkiem będzie wydanie stosownej decyzji administracyjnej przez organ w wyniku zastosowania między innymi przepisów miejscowego planu[718]. Z tego względu jego skutki będą wpływały na sytuację prawną jednostki poprzez ograniczenie lub poszerzenie przysługujących jej wolności w ramach posiadanego prawa własności nieruchomości.

[717] M. Wożniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu……..,* s. 80-90
[718] T. Filipowicz, komentarz do art. 36 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024, LEX.

Uchwalenie miejscowego planu prowadzi także do modyfikacji sytuacji prawnej organów administracji publicznej przede wszystkim związanej z powstaniem obowiązków wydawania aktów konkretyzujących postanowienia zawarte w planie. Ponadto akcesoryjnym skutkiem prawnym przyjęcia miejscowego planu jest jego wpływ na zakres przysługującego jednostce prawa własności nieruchomości[719].

Postanowienia uchwalonego miejscowego planu mają ogromny wpływ na przysługujące jednostce wolności, które umożliwiają jej podejmowanie rozmaitych czynności w procesie inwestycyjno-budowlanym. Do tych wolności, składających się na sytuację prawną jednostki, których podstawą jest oczywiście przysługujące jej prawo własności, należy wolność zabudowy, wolność budowlana oraz wolność użytkowania obiektu budowlanego[720].

Wolność zabudowy w literaturze przedmiotu bardzo często jest utożsamiana z wolnością budowlaną, chociaż niektórzy przedstawiciele doktryny prawniczej w swoich opracowaniach dokonują rozdzielenia tych dwóch wartości ze względu na podmioty, którym mogą one przysługiwać oraz z uwagi na zakres przedmiotowy tych pojęć.

Wolność zabudowy w u.p.z.p. jest określona w art. 6 ust. 2 pkt 1, zgodnie z którym w granicach wyznaczonych przepisami tej ustawy, każdemu przysługuje prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pod warunkiem, że nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz interesu osób trzecich. W literaturze przedmiotu podnosi się jednak, że wbrew wykładni językowej przedstawionego przepisu, podmiotem tej wolności może być każdy podmiot, który ma interes w określeniu sposobu zagospodarowania lub ustaleniu warunków zabudowy na obszarze, na którym znajduje się określona nieruchomość, przy czym ten interes nie musi być związany z posiadaniem tytułu prawnego do danej nieruchomości. O słuszności takiego założenia świadczą także przepisy u.p.z.p., regulujące kwestie związane z wydawaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego czy też decyzji o warunkach zabudowy, z których nie wynika, aby inwestor ubiegający się o ich wydanie miał obowiązek przedstawić tytuł prawny do przysługującej mu nieruchomości. Oczywiście potencjalny inwestor podejmuje wspomniane czynności, których celem będzie potwierdzenie przysługującego mu zakresu wolności zabudowy jednocześnie zakładając, że w przyszłości uzyska stosowny tytuł

[719] M. Błażewski, *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Wrocław 2024, s. 165-166.
[720] *Ibidem*, s. 123.

prawny do nieruchomości, umożliwiający mu pełne korzystanie z tej wolności. Z kolei przedmiotem wolności zabudowy są czynności prawne, których podjęcie ma umożliwić podmiotowi korzystającemu z tej wolności doprowadzenie do ukształtowania takiego stanu prawnego nieruchomości, w którym będzie możliwe jej zabudowanie lub zagospodarowanie w określony sposób. Do tych czynności można zaliczyć złożenie wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Natomiast wolność budowlana jest wyrażona w art. 4 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[721], zgodnie z którym każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Przepis ten wskazuje na zakres podmiotowy wolności budowlanej, który jest uwarunkowany posiadaniem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Z kolei pod pojęciem takiego prawa, ustawodawca, zgodnie z art. 3 pkt. 11 pr. bud., nakazuje rozmieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Natomiast na zakres przedmiotowy wolności budowlanej będą składały się czynności podejmowane przez podmiot tej wolności, które umożliwią wykonanie obiektu budowlanego lub innego zamierzenia o charakterze budowlanym w sposób zgodny z prawem. Do tych czynności można zaliczyć przede wszystkim złożenie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, zgłoszenie budowy czy też złożenie wniosku o pozwolenie na rozbiórkę. Zatem wolność budowlana jest ściśle związana z procesem budowlanym i dotyczy takich jego etapów jak projektowanie, budowa i rozbiórka obiektu budowlanego. Dla procesu budowlanego właściwa jest także wolność użytkowania obiektu budowlanego, która obejmuje etap utrzymania takiego obiektu. Z tego względu przedmiotem tej wolności będą czynności, których celem jest zapewnienie osiągnięcia stanu faktycznego zgodnego z prawem, który polega na określonym sposobie użytkowania obiektu budowlanego[722]. Podmiotem wolności użytkowania obiektu budowlanego jest właściciel lub zarządca, do których obowiązków należy utrzymywanie i użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z zasadami określonymi w art. 61 i art. 5 pr. bud.[723]

[721] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 418., zwana dalej jako pr. bud.
[722] W taki sposób wolność budowlaną, wolność zabudowy i wolność użytkowania obiektu budowlanego ujmuje M. Błażewski w monografii naukowej *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,* Wrocław 2024.
[723] M. Błażewski, *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu….,* 124-126.

Zdecydowana większość przedstawicieli doktryny prawniczej jednak utożsamia przedstawione powyżej rodzaje wolności ujmując je po prostu jako wolność budowlana czy też wolność zabudowy ze względu na ich ścisły związek z prawem własności i procesem inwestycyjno-budowlanym[724]. Źródłem prawa do zabudowy jest przysługujące jednostce, konstytucyjnie chronione prawo własności. Zawarta w art. 140 k.c. definicja prawa własności wyraża, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem przysługującego mu prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy, a ponadto w tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Należy jednak mieć na uwadze, że prawo własności jest najszerszą formą korzystania z rzeczy i nie jest możliwe wyczerpujące wskazanie wszystkich uprawnień składających się na to prawo. Z wymienionego w kodeksie cywilnym uprawnienia do korzystania z rzeczy wynika prawo do zabudowy[725].

Zawarty w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. przepis jest funkcjonalnie powiązany z przepisem z art. 4 pr. bud. Z u.p.z.p. wynika, że każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, w sposób zgodny z ustaleniami miejscowego planu albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w granicach określonych ustawą, jeżeli nie narusza to chronionych prawem interesu publicznego oraz interesu innych osób. Z kolei przepis zawarty w pr. bud. stanowi, że każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Zgodnie z art. 3 pkt 11 pr. bud. dysponowanie nieruchomością na cele budowlane jest możliwe nie tylko w związku z posiadanym prawem własności czy użytkowaniem wieczystym, ale także z prawem zarządu, ograniczonym prawem rzeczowym albo może wynikać ze stosunku zobowiązaniowego, który przewiduje uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Każdy z wymienionych w tym przepisie tytułów prawnych umożliwiających dysponowanie nieruchomością na cele budowlane jest pochodną prawa własności i zależy od jego przyznania przez właściciela nieruchomości. W przedstawionym ujęciu uprawnienie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane stanowi element prawa własności, który przysługuje podmiotom

[724] A. Ostrowska, *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy – głos w dyskusji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Sectio G 2017, vol. LXIV, 1, s. 153.
[725] M. Paradowski, *Prawo własności w planowaniu przestrzennym*, [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu*., red. T. Mądry, E. Topolnicka, Poznań 2017, s. 189-190.

zamierzającym podjąć czynności związane z procesem inwestycyjno-budowlanym[726]. Ustalenie treści wolności zabudowy i jej ograniczeń nie może być oparte jedynie na przedstawionym art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. i na powiązanym z nim art. 4 pr. bud. Przepisy te wprost odnoszą się do prawa zabudowy czy też prawa do zagospodarowania nieruchomości, dopuszczając do ich realizacji w granicach określonych ustawą. Oczywiście wolność zabudowy jest ograniczana nie tylko przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy też prawa budowlanego, ale także zawartymi w szeregu innych ustaw z zakresu prawa publicznego regulujących problematykę ochrony zabytków, gruntów rolnych i leśnych, przyrody, środowiska oraz w tych, które dotyczą prawa wodnego czy prawa geologicznego i górniczego. Ponadto wpływ na wolność zabudowy mają także przepisy zawarte w aktach rangi podustawowej, a więc w szczególności w prawie miejscowym, do którego należy przede wszystkim miejscowy plan i plan ogólny[727]. Zgodnie z wyrokiem NSA, konstytucyjny przepis dopuszczający możliwość wprowadzenia ograniczeń prawa własności tylko w drodze ustawy nie oznacza, że mogą być one zawarte bezpośrednio jedynie w przepisach ustaw, ale wymóg ten należy rozumieć w taki sposób, że ograniczenia te mogą być wprowadzane w takich formach prawnych jakie dopuszcza ustawa, w której z kolei muszą być określone kluczowe elementy dla unormowań wprowadzających ograniczenia w akcie wykonawczym[728]. W szczególności nie można przyjąć, że to miejscowy plan czy też decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu definiują sposób wykonywania prawa zabudowy, gdyż byłoby to sprzeczne zarówno z naturą tego prawa, jak też całym porządkiem prawnym określonym w Konstytucji. Z tego względu w doktrynie prawniczej przeważa pogląd dotyczący tego, że postanowienia miejscowego planu nie przyznają dodatkowych uprawnień właścicielom nieruchomości, a jedynie wprowadzają rozmaite ograniczenia wynikające z zawartych w nich ustaleń określających przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu. Zatem należy przyjąć, że prawo do zabudowy wynika z istoty prawa własności i stanowi jedno z możliwych sposobów korzystania z nieruchomości[729]. Prawo własności nie jest jednak nieograniczone i gwarantuje właścicielowi pełni władzy nad

[726] M. Szewczyk, *Istota prawa budowlanego. Prawo zabudowy*., [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, Warszawa 2019, LEX.
[727] H. Izdebski, komentarz do art. 6 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 127, 139.
[728] Wyrok NSA z 19 czerwca 2012 r., II OSK 773/12, LEX nr 1216766.
[729] Ł. Złakowski, komentarz do art. 6 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018 s. 64.; H. Izdebski, komentarz do art. 6 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 146; Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. M. Szewczyk, Poznań 1999, s. 358.

posiadanymi przez niego rzeczami. Nie inaczej jest także z wolnością budowlaną mająca swoje źródło właśnie w konstytucyjnie chronionym prawie własności, które może podlegać ograniczeniom jedynie w takim zakresie, w jakim nie będą one naruszały istoty tego prawa. Ponadto takie ograniczenia muszą być zawarte w przepisach ustawowych zgodnie z art. 64 Konstytucji, który wskazuje na formalne przesłanki dopuszczające ograniczenie prawa własności. Dodatkowo w odniesieniu do prawa własności ma zastosowanie generalna zasada proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, która jest zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego kluczowa dla ochrony tego prawa. Natomiast wskazane w tym przepisie wartości w postaci bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób, stanowią materialne przesłanki ograniczenia prawa własności. Z tego względu zastosowanie art. 64 ust. 3 Konstytucji nie może zwalniać z obowiązku zastosowania w odniesieniu do prawa własności także art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej[730]. Ze wspomnianego już art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. elementami ograniczającymi prawo zabudowy są przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i warunki określone w treści miejscowego planu albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które są wydane na podstawie wytycznych zawartych w tej ustawie, interes publiczny oraz interes osób trzecich. Oczywiście wszystkie przepisy zawarte w ustawach, a więc także w u.p.z.p. powinny podlegać prokonstytucyjnej wykładni przez podmioty je stosujące. Ta zasada ma również zastosowanie w odniesieniu do przepisów prawa miejscowego, szczególnie w kontekście wprowadzanych w nich ograniczeń prawa zabudowy. Każde ograniczenie tego prawa będzie w pośredni sposób stanowiło także ograniczenie prawa własności nieruchomości. Zatem zawarte w aktach prawa miejscowego, w tym w miejscowym planie przepisy będą podlegały ocenie również pod kątem ich zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności[731].

Mając na uwadze powyższe rozważania dotyczące istoty wolności zabudowy, na potrzeby niniejszej rozprawy zostanie przyjęty pogląd o tożsamości znaczeniowej takich pojęć jak wolność zabudowy, wolność budowlana, swoboda budowlana i prawo do zabudowy właśnie ze względu na to, że stanowią one element prawa własności oraz umożliwiają podejmowanie szeregu czynności prawnych i faktycznych związanych z procesem inwestycyjno-budowlanym. Z tej perspektywy wolność budowlana obejmuje istnienie całego obszaru potencjalnych działań możliwych do zrealizowania przez jednostkę i powiązanych z

[730] Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, LEX nr 36155.
[731] Wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, LEX nr 786223 oraz wyrok NSA z 15 lipca 2016 r., II OSK 2809/14, LEX nr 2102247.

uprawnieniem do korzystania z własności nieruchomości w szeroko rozumianej dziedzinie budownictwa w zakresie rozpoczęcia i wykonywania robót budowlanych, użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych, a także ich remontu czy rozbiórki[732]. W ujęciu publicznoprawnym wolność zabudowy jest możliwością żądania od organów administracji powstrzymania się od nieuprawnionej ingerencji w chronioną prawem tę strefę wolności. Wolność ta przejawia się także w możliwości żądania w sytuacji, gdy przepisy prawa wyraźnie to przewidują, podjęcia przez właściwe organy określonej czynności faktycznej lub prawnej np. w postaci wydania pozwolenia na budowę czy przyjęcia zgłoszenia robót budowlanych. Tak rozumiana wolność budowlana jest wartością zakorzenioną w chronionym konstytucyjnie prawie własności nieruchomości i stanowi ustrojowy fundament całokształtu regulacji z zakresu działalności o charakterze inwestycyjno-budowlanym[733].

Nie ulega wątpliwości, że na tak ukształtowaną wolność zabudowy wpływają między innymi postanowienia zawarte w uchwalonych aktach planistycznych takich jak miejscowy plan czy plan ogólny. Na ten aspekt zwraca uwagę także sam ustawodawca w art. 6 ust. 1 u.p.z.p. stanowiąc, że ustalenia miejscowego planu kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Pomimo tego, że głównym celem sporządzenia miejscowego planu jest ustalenie przeznaczenia poszczególnych terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy nie można nie dostrzec, że uchwalenie lub zmiana tego aktu prawa miejscowego w sposób bezpośredni lub pośredni wpływa na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, chociaż jak to już zostało wspomniane nie jest to podstawowy, a jedynie uboczny skutek prawny tego aktu. Ustalenia przyjęte w miejscowym planie przez organy gminy dokonują modyfikacji zakresu prawa własności przysługującego jednostce, wpływając na jej sytuację prawną w taki sposób, że może ona korzystać i rozporządzać przysługującym jej prawem własności lub użytkowania wieczystego tylko i wyłącznie w taki sposób, który jest zgodny z obowiązującym na danym obszarze miejscowym planem[734]. Wspomniane ustalenia miejscowego planu muszą przecież dotyczyć przynajmniej wyznaczonego przez ustawodawcę katalogu obligatoryjnych elementów jego treści zawartego w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Na podstawie tego przepisu można stwierdzić, że ukształtowanie tak

[732] K. Zamyślewska-Gorzących, *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 10, s. 57; A. Ostrowska, *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy – głos w dyskusji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G" 2017, LXIV, nr 1, s. 154; M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 429.
[733] A. Ostrowska, *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy……..,* 167.
[734] M. Błażewski, *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu……..,* s. 89.

szerokiego zakresu treści miejscowego planu powoduje, że ten akt planistyczny w bardzo dużym stopniu może ograniczać prawo własności[735]. Postanowienia miejscowego planu oddziałują na sposób wykonywania uprawnień składających się na prawa własności nieruchomości właśnie poprzez zawarte w nich ustalenia przeznaczenia terenów oraz sposobów, warunków i zasad zagospodarowania i zabudowy. Skutkiem tego oddziaływania będzie ograniczenie lub nawet wyłączenie niektórych sposobów wykonywania prawa własności. Z katalogu określającego elementy miejscowego planu z art. 15 u.p.z.p. wynika, że na skutek uchwalenia tego aktu gmina może pozbawić jednostkę prawa do zabudowy posiadanej przez nią nieruchomości, może także jedynie ograniczyć to prawo poprzez wykluczenie możliwości powstawania określonego typu zabudowy na danym terenie lub też przez wyznaczenie dopuszczalnych parametrów, wskaźników, warunków i zasad kształtowania zabudowy. Ponadto ustalenia zawarte w miejscowym planie dotyczące przeznaczenia określonego terenu na inwestycję realizującą cele publiczne będą mogły stanowić podstawę do pozbawienia właściciela przysługującego mu prawa w drodze wywłaszczenia. Ze względu na tego typu możliwe skutki obowiązywania miejscowego planu jest on często określany jako akt wywłaszczenia planistycznego, który może prowadzić do faktycznego naruszenia istoty prawa własności. Same postanowienia miejscowego planu nie mogą w bezpośredni sposób pozbawić nikogo prawa własności. Ponadto skutkiem przyjęcia przez radę gminy miejscowego planu nie może być interpretowanie jego postanowień w kontekście nakazania właścicielom nieruchomości realizacji przeznaczenia danego terenu w sposób zgodny z zawartymi w planie ustaleniami. Z tych ustaleń może wynikać bowiem jedynie zakaz zagospodarowania określonego terenu w inny sposób niż ten, który jest określony w treści miejscowego planu[736].

Taki wniosek wynika także z art. 35 u.p.z.p., zgodnie z którym właściciele nieruchomości objętych uchwalonym miejscowym planem, zmieniającym przeznaczenie terenów, na których położone są te nieruchomości, mogą w dotychczasowy sposób korzystać z przysługujących im nieruchomości, chyba że z treści planu wynika inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Zatem właściciele tych nieruchomości nie maja obowiązku dostosowania sposobu zagospodarowania należącego do nich terenu do tego, który jest zgodny z przyjętym przez gminę miejscowym planem. Ponadto ustawodawca nie zawarł żadnych przepisów, umożliwiających zmuszenie właścicieli nieruchomości do zmiany dotychczasowego

[735] Ł. Kamiński, *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości……*, s, 116.
[736] M. Szewczyk, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,* [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, Warszawa 2019, LEX.

przeznaczenia terenu na zgodny z postanowieniami miejscowego planu także w odniesieniu do ich tymczasowego zagospodarowania[737]. Postanowienia miejscowego planu dotyczą jedynie przyszłych działań ich adresatów. Z tego względu za pomocą miejscowego planu nie można nakazać rozbiórki istniejącej zabudowy nawet wtedy, gdy jest ona niezgodna z zawartymi w nim postanowieniami dotyczącymi zasad i warunków zabudowy terenu[738]. Znajduje to swoje uzasadnienie w charakterze norm miejscowego planu, które wiążą przede wszystkim na przyszłość i nie mają wpływu na zastany stan zagospodarowania terenu, a pozbawienie właściciela możliwości wykorzystywania jego nieruchomości w dotychczasowy sposób do chwili jej zagospodarowania zgodnie z postanowieniami miejscowego planu, wymaga wyraźnego wskazania przez gminę w treści planu innego tymczasowego sposobu zagospodarowania terenu. Do tych cech miejscowego planu odniósł się także NSA, który w jednym ze swoich wyroków stwierdził, że plan ten określa jedynie przeznaczenie danych nieruchomości i nie może nakładać na ich właścicieli obowiązków realizacji określonych inwestycji. We wspomnianym wyroku określono, że przeznaczenie w planie terenu jedynie pod drogę wewnętrzną powoduje, że na tym terenie może zostać zrealizowana tylko taka droga. Takie postanowienie planu nie może jednak oznaczać, że właściciel musi doprowadzić do jej powstania i udostępnić innym osobom[739]. Zgodnie z art. 35 ust. 2 u.p.z.p. w ramach wykorzystywania terenów w sposób tymczasowy jest możliwa przebudowa[740] lub remont[741] istniejących obiektów budowlanych oraz montaż urządzeń, które nie będą powodowały zmiany sposobu ich użytkowania[742] zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane. Przyznane właścicielom lub użytkownikom wieczystym uprawnienie do kontynuowania dotychczasowego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości w sytuacji zmiany przez miejscowy plan funkcji danego terenu, przy brak ustalenia przez lokalnego prawodawcę innego tymczasowego sposobu zagospodarowania, ma jednak ograniczony czasowo charakter i trwa np. aż do upływu terminu ważności zezwolenia na prowadzenie na danym terenie określonej działalności[743].

Skutkiem uchwalenia miejscowego planu jest powstanie obowiązku dla organu wykonawczego gminy w postaci wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie decyzji o

[737] Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 października 2019 r., II SA /WR 409/19, LEX nr 2736207 oraz wyrok WSA w Białymstoku z 9 października 2007 r., II SA/Bk 548/07, LEX nr 400785.
[738] M. Błażewski, *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu……..,* s. 36.
[739] Wyrok NSA z 10 sierpnia 2011 r., II OSK 1121/11, LEX nr 1151817.
[740] Art. 3 pkt 7a pr. bud. – definicja legalna przebudowy
[741] Art. 3 pkt 8 pr. bud. – definicja legalna remontu
[742] Art. 71 pr. bud. dotyczący zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego
[743] Wyrok NSA z 9 maja 2017 r., II OSK 2112/15, LEX nr 2339693 oraz wyrok NSA z 19 kwietnia 2021 r., III OSK 175/21, LEX nr 3192832.

warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli plan ten zawiera ustalenia, które są inne niż te zawarte w wydanych wcześniej decyzjach. NSA zwraca uwagę na to, że wspomniany przepis z art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. ma przede wszystkim charakter porządkujący, a zatem wydanie przez organ wykonawczy gminy decyzji związanej, stwierdzającej wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowi czystą formalność ze względu na to, że gdyby taka decyzja lokalizacyjna w dalszym ciągu po wejściu miejscowego planu w życie pozostawałaby w obrocie prawnym, to i tak nie mogłaby prowadzić do powstania żadnych skutków materialnoprawnych[744]. Co więcej, zdaniem NSA, nawet gdyby ustawodawca nie wprowadził do u.p.z.p. wspomnianego przepisu, to w zawsze w przypadku, w którym po wydaniu decyzji lokalizacyjnej wchodzi w życie miejscowy plan, którego postanowienia różnią się od tych zawartych w takiej decyzji, będą obowiązywały ustalenia planu[745]. Zatem z przedstawionego art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. wynika pierwszeństwo postanowień miejscowego planu względem ustaleń zawartych w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W art. 65 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca przewidział jednak wyjątek od powyższej zasady w związku z wydaną decyzją o pozwoleniu na budowę, która stała się ostateczna. Taki skutek wystąpi jednak tylko wtedy, gdy pozwolenie na budowę będzie dotyczyło tej samej inwestycji co decyzja o warunkach zabudowy czy decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wyjątek będzie stanowiła także sytuacja, w której upłynął termin na wniesienie sprzeciwu wobec zgłoszenia budowy lub gdy wnioskodawca dokonał zgłoszenia budowy z art. 29 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo budowlane, a więc wolno stojącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, posiadającego maksymalnie dwie kondygnacje o powierzchni zabudowy do 70 m², którego obszar oddziaływania mieści się w całości na działce, na której został zaprojektowany i jego celem będzie jedynie zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora (taka budowa nie będzie wymagała wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, a jedynie potrzebne będzie samo zgłoszenie). Zatem te przypadki z art. 65 ust. 2 u.p.z.p. w sytuacji uchwalenia miejscowego planu będą podlegały ochronie praw nabytych. Jednakże w pozostałych przypadkach, w których inwestor uzyskał decyzję o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu lecz nie otrzymał jeszcze ostatecznego pozwolenia na budowę, a miejscowy plan wszedł już w życie, utraci on uprawnienia wynikające z takich decyzji, której uzyskanie często wiązało się z koniecznością poniesienia pewnych kosztów. Jest to sytuacja szczególnie trudna, gdyż prowadzi do naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady

[744] Wyrok NSA z 8 lipca 2021 r., II OSK 3039/18, LEX nr 3213987.
[745] Wyrok NSA z 13 sierpnia 2010 r., II OSK 1207/09, LEX nr 737693.

ochrony interesów w toku[746]. Trzeba jednak przyznać, że nie jest łatwo wypracować takie rozwiązanie, które zapewniłoby właściwą równowagę między potrzebą ochrony praw nabytych przez obywateli a obowiązkiem zapewnienia ładu przestrzennego.

Skutkiem uchwalenia miejscowego planu mogą być także określone w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przypadki tzw. wywłaszczenia planistycznego. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą, dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości lub jej części czy też korzystanie z niej zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, to właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu takiej nieruchomości będą przysługiwały pewne roszczenia. Korelatem tych uprawnień będą wtedy powstałe dla gminy lub podmiotu władającego terenem zamkniętym, dla którego uchwalenie planu było konieczne ze względu na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, obowiązki odszkodowawcze. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że określone w art. 36 ust. 1 skutki miejscowego planu w praktyce będą występowały bardzo rzadko. Ze względu na omawiany już powyżej przepis z art. 35 ust. 1 u.p.z.p. zasadą jest, że każdy teren, którego przeznaczenie jest zmieniane z uwagi na ustalenia miejscowego planu, może być wykorzystywany w sposób dotychczasowy niezależnie od treści tego planu. Wyjątek od tej zasady stanowi jedynie sytuacja, w której w planie tym na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. gmina dla danego terenu ustaliła sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania. Zatem postanowienia miejscowego planu nie mogą przymusić właściciela nieruchomości do niezwłocznego jej zagospodarowania w sposób z nimi zgodny, a uchwalenie planu i jego wejście w życie nie oznacza obowiązku realizacji jego postanowień. Taki stan rzeczy wynika z istoty miejscowego planu, którego jedną z cech charakterystycznych jest to, że jego przyjęcie nie powoduje powstania tzw. skutku rzeczowego w postaci obowiązku dostosowania istniejącego zagospodarowania do ustaleń planu. Miejscowy plan nie jest aktem planowania rzeczowego tylko planowania przestrzennego, który wyznacza pewne zachowania na przyszłość[747].

Mając na uwadze powyższe rozważania należy przyjąć, że sytuacja, która będzie uprawniała do wystąpienia przez właściciela lub użytkownika wieczystego z roszczeniami z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. dotyczy takiego przypadku, w którym plan miejscowy zawiera

[746] L. Staniszewska, *Legislacja planistyczna wobec wyzwań realizacji inwestycji w odnawialne źródła energii*, [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 276-277 oraz M. Szewczyk, *Granice ustawowego upoważnienia do stanowienia planów miejscowych oraz planów ogólnych*, [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 40.

[747] M. Szewczyk, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, Warszawa 2019, LEX.

postanowienia w sprawie określenia tymczasowego sposobu zagospodarowania nieruchomości, które powodują, że kontynuowanie dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości stało się zupełnie niemożliwe lub jedynie częściowo ograniczone. Taki skutek może wynikać nie tylko z treści miejscowego planu bezpośrednio dotyczącej danej nieruchomości, ale także tej dotyczącej nieruchomości położonych w jej sąsiedztwie np. w związku z wprowadzanymi ograniczeniami w zabudowie z powodu wprowadzenia określonego sposobu zagospodarowania takich terenów. Ponadto przepis ten będzie znajdował zastosowanie w odniesieniu do nieruchomości nieobjętych miejscowym planem z tego względu, że przesłanką jego zastosowania jest jedynie sam wpływ ustaleń tego planu na możliwość korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób. Taka sytuacja będzie miała miejsce wtedy, gdy przepisy regulujące warunki techniczne dla powstających budynków przewidują możliwość powstania zabudowy jedynie w wyznaczonej, konkretnej odległości od jakiegoś obiektu czy obszaru zagospodarowanego w określony sposób[748].

W razie zaistnienia sytuacji z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu będą przysługiwały dwa roszczenia. Pierwsze z nich dotyczy możliwości ubiegania się o uzyskanie odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego taka szkoda powinna polegać na obniżeniu wartości nieruchomości lub powinna pozostawać w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie np. w sytuacji, w której właściciel dokonał już nakładów na nieruchomość i nie może ich odzyskać ze względu z dokonaną zmianą jej przeznaczenia[749]. Ponadto Sąd Najwyższy analizując przesłanki roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w wielu wyrokach, powołując się również na przeważające poglądy doktryny w tej sprawie, stwierdzał, że przy dokonywaniu oceny dotyczącej tego, czy dana nieruchomość może być wykorzystywana w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, powinno brać się pod uwagę nie tylko jej wcześniejsze faktyczne wykorzystanie, ale także potencjalną i realną, a więc dopuszczalną możliwość jej korzystania z niej i to niezależnie od tego, czy właściciel podjął już konkretne czynności zmierzające do zrealizowania tej potencjalnej możliwości, która została istotnie ograniczona lub utracona[750]. Natomiast drugie alternatywne

[748] T. Tymosiewicz, komentarz do art. 36 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.
[749] Wyrok Sądu Najwyższego z 12 października 2007 r., V CSK 230/07, LEX nr 485903.
[750] Wyrok Sądu Najwyższego z 9 września 2015 r., IV CSK 754/14, LEX nr 1789174, wyrok Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06, LEX nr 421051, wyrok SN z 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, LEX nr 508833, wyrok SN z 9 września 2009 r., V CSK 46/09, LEX nr 529731, wyrok SN z 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11, LEX nr 1228453, wyrok SN z 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14, LEX nr 1683406, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 czerwca 2019 r., V ACa 123/19, LEX nr 2726850.

roszczenie przysługujące właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości w przypadku z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. dotyczy możliwości żądania od gminy wykupienia całej nieruchomości lub jedynie jej części. Takie roszczenie będzie możliwe nawet wtedy, gdy nie doszło do uszczerbku majątkowego w postaci obniżenia wartości nieruchomości. W takim przypadku zmiana sytuacji podmiotu będzie związana jedynie z brakiem możliwości bądź istotnym ograniczeniem korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób[751]. Wybór jednego z tych dwóch roszczeń należy do decyzji podmiotu uprawnionego, a więc właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. Z kolei zgodnie z art. 36 ust. 2 u.p.z.p. gmina dla realizacji roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. ma możliwość zaoferowania nieruchomości zamiennej właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu.

Przedstawiony powyżej skutek uchwalenia miejscowego planu z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. polegający na uniemożliwieniu lub istotnym ograniczeniu korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, nie uprawnia do wystąpienia przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości z przedstawionymi powyżej roszczeniami, które zostały wskazane w tym przepisie, gdy treść planu powodująca taki skutek nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika z uwarunkowań, decyzji czy też zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, które zostały określone w art. 36 ust. 1a u.p.z.p. Celem tego przepisu jest potrzeba zwolnienia gminy z obowiązku realizacji roszczeń za zamieszczenie w treści miejscowego planu ustaleń o skutku z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., na które gmina nie ma żadnego wpływu[752], a są związane z uwarunkowaniami hydrologicznymi, geologicznymi, geomorfologicznymi lub przyrodniczymi, dotyczącymi występowania powodzi i związanymi z nimi ograniczeniami określonymi na podstawie odrębnych przepisów, z decyzjami dotyczącymi lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego, wydanymi przez inne niż organy gminy, organy administracji publicznej lub Państwowe Gospodarstwo Wody Polskie oraz z ograniczeniami zabudowy i zagospodarowania terenu lub zakazami zabudowy, określonymi w przepisach ustaw i aktów wydanych na ich podstawie[753].

Kolejnym skutkiem uchwalenia miejscowego planu lub dokonania jego zmiany, może być obniżenie wartości nieruchomości, chociaż jednocześnie ustalenia planu mogą stwarzać

[751] Wyrok Sądu Najwyższego z 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11, LEX nr 1228453.
[752] Ł. Złakowski, komentarz do art. 36 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*., red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 320-321.
[753] Art. 36 ust. 1a u.p.z.p.

możliwość dalszego korzystania z niej w sposób dotychczasowy bez istotnych ograniczeń. Taki przypadek określany w doktrynie mianem tzw. szkody planistycznej został uregulowany przez ustawodawcę w art. 36 ust. 2 u.p.z.p. W takiej sytuacji, gdy właściciel albo użytkownik wieczysty dokonał zbycia nieruchomości, a wcześniej nie skorzystał z uprawnień określonych w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p., jeżeli mu przysługiwały, to może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości zgodnie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Takie roszczenie na mocy art. 37 ust. 10 u.p.z.p. będzie miało charakter cywilnoprawny, a ciężar udowodnienia faktu obniżenia wartości nieruchomości, będzie obowiązkiem byłego już właściciela nieruchomości albo użytkownika wieczystego[754]. Sytuacja określona w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. może także dotyczyć nieruchomości nieobjętej miejscowym planem, która jednak straciła na wartości w skutek przyjęcia przez radę gminy takiego planu np. gdy jego ustalenia przewidują lokalizację obiektów inwentarskich takich jak fermy hodowli drobi i trzody chlewnej[755]. Przedstawione roszczenie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. nie powstanie jednak pomimo obniżenia wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia lub zmiany miejscowego planu, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nie dokona jej zbycia. Ponadto zgodnie z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. roszczenie to ulega przedawnieniu z upływem 5 lat do dnia, w którym miejscowy plan albo jego zmiana weszły w życie i stały się obowiązujące.

Skutkiem uchwalenia miejscowego planu lub jego zmiany może być również wzrost wartości nieruchomości, przy czym nie ma konieczności żeby taka nieruchomość była objęta przyjętym planem. W takiej sytuacji, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty, który dokona zbycia nieruchomości, będzie miał obowiązek przekazać na rzecz gminy jednorazową opłatę planistyczną zgodnie z art. 36 ust. 4 u.p.z.p., dzieląc się tym samym z gminą tzw. rentą planistyczną. Użyte w tym przepisie pojęcie „zbycia", zgodnie z poglądem przedstawianym wielokrotnie w wyrokach wydawanych przez Sąd Najwyższy oraz zgodnie z uchwałą podjętą przez NSA w składzie siedmiu sędziów, jest to przeniesienie prawa własności lub użytkowania wieczystego w drodze odpłatnej czynności prawnej. Takie rozumienie tego pojęcia jest uzasadnione zarówno wykładnią językową jak i celowościową przepisu z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., w którym ustawodawca również posłużył się terminem „zbycia". Określony w tym przepisie skutek został powiązany z brakiem uzyskania dodatkowej korzyści majątkowej w przypadku obniżenia wartości nieruchomości, co może wydarzyć się jedynie w sytuacji jej

[754] M. Szewczyk, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,* [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, Warszawa 2019, LEX.
[755] T. Tymosiewicz, komentarz do art. 36 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.

odpłatnego zbycia[756]. Dodatkowym wymogiem dla skuteczności naliczenia opłaty planistycznej jest brak upływu 5 lat od dnia wejścia w życie miejscowego planu lub jego zmiany. Ponadto wysokość stawki procentowej, która stanowi podstawę do ustalenia opłaty planistycznej musi być określona przez gminę w treści miejscowego planu. Zakres przyznanej gminie swobody w ustalaniu tej stawki jest ograniczony przez ustawodawcę co do jej górnej i dolnej wysokości, która z jednej strony nie może przekraczać 30%, ale nie może także być zerowej wartości[757]. Kolejnym warunkiem naliczenia przez gminę opłaty planistycznej jest wszczęcie w tej sprawie postępowania administracyjnego we wspomnianym już okresie 5 lat od dnia wejścia w życie uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu. Takie postępowanie może zostać wszczęte zarówno z urzędu jak i na wniosek. Organ wykonawczy gminy ma obowiązek wszczęcia postępowania w omawianej sprawie dopiero w przypadku zbycia nieruchomości w okresie 5 lat od wejścia w życie miejscowego planu. Natomiast właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania w sprawie ustalenia wysokości opłaty planistycznej na podstawie art. 37 ust. 7 u.p.z.p. nawet jeszcze przed zbyciem tej nieruchomości. W takim wniosku powinien jednak zostać określony przewidywany przez właściciela termin zbycia nieruchomości z uwagi na to, że zgodnie z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. wysokość opłaty planistycznej jest ustalana na dzień zbycia nieruchomości. W praktyce jednak może się zdarzyć, że przewidywana przez właściciela data zbycia nieruchomości nie będzie tożsama z faktyczną datą jej zbycia. W takim przypadku organ wykonawczy gminy ma obowiązek wszczęcia postępowania i wydania nowej decyzji, ale tylko wtedy gdyby wartość nieruchomości w rzeczywistym dniu jej zbycia okazała się inna niż wartość wcześniej ustalona na dzień zadeklarowanego przez właściciela zbycia. W takim przypadku stara decyzja stałaby się bezprzedmiotowa, gdyż ta nowa dotyczyłaby już innego stanu faktycznego[758]. Natomiast gdy dojdzie już do zbycia nieruchomości obowiązkiem należącym do notariusza jest przesłanie organowi wykonawczemu gminy w ciągu 7 dni od dnia sporządzenia w formie aktu notarialnego umowy mającej za przedmiot zbycie nieruchomości, wypisu z tego aktu zgodnie z art. 37 ust. 6 u.p.z.p. Następnie bezzwłocznie po otrzymaniu takiego wypisu wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma obowiązek wszczęcia postępowania w celu wydania decyzji administracyjnej ustalającej

[756] Uchwała NSA z 10 grudnia 2009 r., LEX nr 531130 oraz wyrok SN z 11 marca 2011 r., II CSK 321/10, LEX nr 846556.
[757] Art. 36 ust. 4 u.p.z.p. oraz wyrok NSA z 6 września 2002 r., II SA/Wr 1193/02, LEX nr 74729 oraz wyrok WSA w Białymstoku z 30 marca 2006 r., II SA/Bk 100/06, LEX nr 194598.
[758] M. Szewczyk, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, Warszawa 2019, LEX.

wysokość opłaty planistycznej na podstawie art. 37 ust. 6 u.p.z.p. Ustawodawca w art. 36 ust. 4a u.p.z.p. przewidział jednak pewne wyjątki w postaci zwolnienia od obowiązku uiszczania opłat planistycznych. Takie przypadki będą dotyczyły nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu przepisów ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[759] albo przepisów w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich[760]. Zwolnienie to nie będzie jednak dotyczyło już przypadku zbycia przez następcę nieruchomości przekazanych przez rolnika.

Podmiotem zobowiązanym do realizacji roszczeń właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, zawartych przepisach znajdujących się w art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p., jest gmina. W tym zakresie dla ważności obowiązków gminy nie będzie miało znaczenia to, czy celem uchwalenia lub zmiany miejscowego planu była realizacja interesów publicznych związanych z zadaniami własnymi gminy czy dotyczących zadań wyznaczonych innym podmiotom publicznym. Natomiast jeżeli w przypadku braku obowiązywania miejscowego planu zostanie wydana decyzja o warunkach zabudowy, która wywołuje skutki z art. 36 u.p.z.p., to przepisy w zawarte w tym artykule oraz w art. 37 u.p.z.p. stosuje się odpowiednio zgodnie z art. 63 ust. 3 u.p.z.p. Wspomnianymi już skutkami z art. 36 u.p.z.p. będzie uniemożliwienie lub istotne ograniczenie przysługującego właścicielowi uprawnienia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem lub obniżenie wartości nieruchomości ewentualnie wzrost tej wartości. Zatem jeżeli decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wywołuje takie skutki, to koszty realizacji roszczeń nie będą obciążały strony decyzji o warunkach zabudowy ani gminy tylko inwestora, gdyż roszczenia te powstaną dopiero po uzyskaniu przez niego ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Takie rozwiązanie znajduje swoje uzasadnienie w deklaratywnym charakterze decyzji o warunkach zabudowy, która nie przyznaje żadnych uprawnień względem danej nieruchomości, nie zmienia tym samym jej statusu prawnego, a w konsekwencji nie może ona naruszać prawa własności i

[759] t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 197
[760] t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1105

innych uprawnień przysługujących osobom trzecim[761]. Zatem mając na uwadze powyższe rozwiązania należy stwierdzić, że jeżeli w następstwie wydania decyzji o warunkach zabudowy, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części na podstawie art. 36 ust. 1 w zw. z art.. 63 ust. 3 u.p.z.p., a zgodnie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jeżeli wydana decyzja o warunkach zabudowy miała wpływ na obniżenie wartości nieruchomości, a właściciel lub użytkownik wieczysty dokona jej zbycia i nie skorzystał wcześniej z przysługujących mu uprawnień z art. 36 ust. 1 i 2, to może on żądać od gminy odszkodowania w wysokości równej obniżeniu wartości nieruchomości. Zgodnie z przeważającym w orzecznictwie stanowiskiem, odszkodowanie przewidziane w art. 36 ust. 1 pkt 1 jest możliwe także za taką szkodę, która polega na obniżeniu wartości nieruchomości, jeżeli stało się to w wyniku wydania decyzji o warunkach zabudowy, na skutek której dotychczasowe korzystanie z nieruchomości stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Jest to tzw. kwalifikowana postać odszkodowania z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., na mocy którego uprawniony podmiot może ubiegać się o uzyskanie odszkodowania jedynie za samo obniżenie wartości nieruchomości w związku z wydaną decyzją o warunkach zabudowy i to niezależnie od czy decyzja ta doprowadziła do istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób, jeżeli oczywiście dokonuje on zbycia tej nieruchomości. Natomiast odszkodowanie przewidziane w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. będzie przysługiwało również takiemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, której wartość uległa obniżeniu z uwagi na brak możliwości lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób, które jest spowodowane wydana decyzją o warunkach zabudowy bez znaczenia czy dokonuje on sprzedaży tej nieruchomości czy też nie. Jeżeli jednak podmiot ten skorzystał już z roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., to nie będą mu przysługiwały względem gminy żadne inne roszczenia na podstawie tej ustawy[762]. Adresatem roszczeń z art. 36 ust. 1 i ust. 3 u.p.z.p. jest gmina, która po ich realizacji będzie miała roszczenie zwrotne wobec inwestora zgodnie z art. 63 ust. 3 u.p.z.p. Podobna regulacja została zawarta w art. 58 ust. 2 u.p.z.p. w odniesieniu do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jednak z tą różnicą, że inwestor realizujący inwestycję celu publicznego nie został przez

[761] K. Jaroszyński, komentarz do art. 63 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Warszawa 2018, red. Z. Niewiadomski, s. 648.
[762] Wyrok Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, LEX nr 484726.

ustawodawcę obciążony kosztami wynikającymi z realizacji roszczeń z art. 36 u.p.z.p.[763] Celem tych przedstawionych regulacji, zamieszczonych w u.p.z.p., jest przyjęcie przez ustawodawcę założenia dotyczącego tego, że nawet jeżeli właściciel nieruchomości realizuje zamierzoną inwestycję zgodnie z ostateczną decyzją administracyjną, wydaną przez właściwy organ w postępowaniu, to nie można wykluczyć, że taka inwestycja spowoduje powstanie szkody u właściciela nieruchomości sąsiedniej. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego do obniżenia wartości nieruchomości i tym samym do powstania szkody u jej właściciela może prowadzić istotne zwiększenie zacienienia lokalu mieszkalnego skutkujące uniemożliwieniem korzystania z lokalu w pełnym zakresie związanym np. z hodowlą roślin, korzystaniem z balkonu czy z nasłonecznienia jako źródła ciepła[764]. Do spadku wartości nieruchomości może prowadzić także lokalizowanie w jej pobliżu niektórych inwestycji w postaci np. drogi krajowej, linii kolejowej czy lotniska[765]. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawane w przypadku braku miejscowego planu mogą także wpłynąć na wzrost wartości nieruchomości, a zgodnie z art. 58 ust. 2 i art. 63 ust. 3 u.p.z.p. przepisy art. 36 i 37 u.p.z.p. powinny być stosowane odpowiednio w przypadku wystąpienia skutków z art. 36 u.p.z.p. Zatem ze względu na to, że zgodnie z art. 36 u.p.z.p. jednym z takich skutków jest możliwość wzrostu wartości nieruchomości, to w przypadku jej zbycia przez właściciela lub użytkownika wieczystego, powinna zostać pobrana tzw. opłata planistyczna. Opłata ta jest ustalana w treści miejscowego planu w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., przy czym wysokość tej opłaty nie może przewyższać 30% wzrostu wartości nieruchomości. Jest ona pobierana jedynie wtedy, gdy właściciel albo użytkownik wieczysty dokonał zbycia nieruchomości w ciągu 5 lat od dnia wejścia w życie miejscowego planu[766]. Zatem z uwagi na to, że wysokość tej opłaty jest ustalana w akcie prawa miejscowego, a więc w miejscowym planie, to nie jest możliwe jej określenie w treści decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z przeważającym poglądem doktryny[767] i stanowiskiem NSA nie jest dopuszczalne ustalenie stawki opłaty planistycznej w decyzji indywidualnej stosowania prawa zamiast w akcie prawa powszechnie obowiązującego. Dopuszczone przez ustawodawcę w art. 58 ust. 2 i art. 63 ust. 3 u.p.z.p. odpowiednie stosowanie przepisów z art. 36 u.p.z.p. polega na możliwości

[763] K. Jaroszyński, komentarz do art. 58 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*., red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 587.
[764] Wyrok Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, LEX nr 484726.
[765] K. Jaroszyński, komentarz do art. 63 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*., red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 650.
[766] Art. 37 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 4 u.p.z.p.
[767] T. Tymosiewicz, komentarz do art. 63 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*., red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.

zastosowania ich w bezpośredni sposób, z modyfikacjami albo może wiązać się z koniecznością odstąpienia od stosowania niektórych z nich. Z tego względu w tym przypadku nie będzie miał zastosowania przepis z art. 36 ust. 4, 37 ust. 6 i 7 u.p.z.p.[768] Trzeba jednak zaznaczyć, że nie jest odosobnione również stanowiska przeciwne. Jedno z nich przejawia się w dopuszczeniu w przypadku braku miejscowego planu ustalenia przez radę gminy wysokości opłaty planistycznej w formie odrębnej uchwały[769]. Z kolei drugie z zajmowanych stanowisk, także różniące się od linii orzeczniczej NSA, przyjmuje, że jest możliwe zamieszczenie w treści decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stawki procentowej opłaty planistycznej[770]. Na gruncie przedstawionych rozbieżności interpretacyjnych należy jednak zauważyć, że zasadnym byłoby jednoznaczne rozwiązanie tego problemu przez ustawodawcę poprzez wprowadzenie do u.p.z.p. przepisów dopuszczających wprost możliwość nałożenia opłaty planistycznej na inwestora np. w postaci upoważnienia do zamieszczania w treści wspomnianych decyzji określonych w art. 54 u.p.z.p. kolejnego elementu jakim jest stawka procentowa tej opłaty. Z pewnością pozytywnym skutkiem takiego uregulowania byłoby ukrócenie spekulacji gruntami przewidzianymi do wywłaszczenia na realizację inwestycji publicznych oraz zasilenie budżetów gmin, które uzyskałyby dodatkowy dochód, służący np. pokryciu kosztów sporządzania miejscowych planów[771].

Mając na względzie powyższe rozważania należy stwierdzić, że uchwalenie lub zamiana miejscowego planu dokonuje modyfikacji zakresu przysługującego jednostce prawa własności, ograniczając składające się na nie uprawnienie do korzystania z nieruchomości oraz uprawnienie do rozporządzania nią, chociaż nie jest to podstawowym celem miejscowego planu. Ustawodawca wiążąc ograniczenie prawa własności powstałe na skutek przyjęcia miejscowego planu z przedstawionymi powyżej roszczeniami przysługującymi właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu, realizuje konstytucyjny wymóg z art. 21 ust. 2 zapłaty słusznego odszkodowania za wywłaszczenie prawa własności[772]. W takim pojęciu wywłaszczenia mieści się zarówno formalne odjęcie własności, którego skutkiem jest

[768] Wyrok NSA z 17 maja 2017 r., II OSK 2321/15, LEX nr 2346735, wyrok NSA z 22 lipca 2011 r., II OSK 1193/10, LEX nr 1083573, wyrok NSA z 1 kwietnia 2011 r., II OSK 570/10, LEX nr 1080363, wyrok NSA z 6 marca 2008 r., II OSK 1887/07, LEX nr 464945, wyrok NSA z 12 października 2010 r., II OSK 1560/09, LEX nr 746638.

[769] Takie stanowisko zajmuje K. Jaroszyński, komentarz do art. 63 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.* red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 649-650.

[770] Za przyjęciem takiego stanowiska opowiada się M. Szewczyk [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś Warszawa 2019, LEX..

[771] T. Tymosiewicz, komentarz do art. 63 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.

[772] M. Błażewski, *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu……*, s. 99.

pozbawienie właściciela prawa własności, jak i tzw. wywłaszczenie faktyczne. Rada gminy uchwalając miejscowy plan dokonuje wywłaszczenia faktycznego prawa własności w postaci ograniczenia jego zakresu. Wywłaszczenie faktyczne polega bowiem na takiej ingerencji organów władzy publicznej, której efektem będzie jedynie naruszenie istoty prawa własności bez formalnego odebrania tego prawa. Przejawami takiej ingerencji organu dysponującego władztwem planistycznym będzie uchwalenie lub zmiana miejscowego planu, którego postanowienia będą prowadziły do tego, że właściciel utraci uprawnienie do korzystania ze swojej nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem albo zostanie ono w istotny sposób mu ograniczone[773]. Z tego względu ustawodawca zapewnił właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu w celu ochrony istoty przysługującego im prawa do nieruchomości możliwość skorzystania z roszczenia o odszkodowanie z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., obejmującego poniesioną rzeczywistą szkodę[774] oraz z roszczenia o wykupienie nieruchomości lub jej części z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. Skorzystanie z tych roszczeń ma zrekompensować tym podmiotom ograniczenia prawa własności. Powstanie przedstawionych roszczeń jest jednym z możliwych skutków uchwalenia lub zmiany miejscowego planu, których korelatem będzie powstanie obowiązków po stronie gminy związanych z koniecznością zapłaty odszkodowania albo wykupienia całej nieruchomości lub jej części. Nabycie wspomnianych roszczeń przez właściciela lub użytkownika wieczystego nie będzie zależało od tego, czy przysługująca im nieruchomość jest położona na obszarze regulowanym przez postanowienia miejscowego planu. Wystarczy, że obszar, którym się ona znajduje graniczy z obszarem obowiązywania miejscowego planu lub jest w jego sąsiedztwie[775]. Jednak jednym z warunków nabycia tych roszczeń jest oczywiście wejście w życie miejscowego planu. Miejscowy plan może także przyczynić się do realizacji interesu prawnego jednostki w granicach realizacji potrzeb interesu publicznego. Rezultatem spójności tych interesów, a więc kolejnym pośrednim skutkiem prawnym uchwalenia miejscowego planu, jest wzrost wartości nieruchomości i powstanie obowiązku po stronie właściciela lub użytkownika wieczystego, który był w posiadaniu tej nieruchomości w chwili wejścia w życie miejscowego planu lub jego zmiany, w zakresie wniesienia opłaty planistycznej, stanowiącej świadczenie publicznoprawne, które jest

[773] Wyrok Sądu Najwyższego z 11 maja 2018 r., II CSK 461/17, LEX nr 2486819.
[774] Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, LEX nr 484726, rzeczywista szkoda obejmuje jedynie poniesione straty bez utraconych korzyści. Jest on równa obiektywnemu spadkowi wartości nieruchomości, który wynika z ograniczenia zakresu prawa własności.
[775] M. Błażewski, *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu……*, s. 102.

dochodem własnym gminy. Warunkiem koniecznym zaktualizowania się tego obowiązku jest zbycie tej nieruchomości w ciągu 5 lat od dnia wejścia w życie miejscowego planu[776].

Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu będą dotyczyły także sytuacji prawnej jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym. Postanowienia miejscowego planu wraz innymi przepisami powszechnie obowiązującymi regulującymi wymagania techniczno-budowlane i urbanistyczne będą wyznaczały granice przysługującej jednostce wolności zabudowy, której źródłem jest prawo własności. Wolność ta obejmuje uprawnienia do podejmowania czynności związanych z procesem inwestycyjno-budowlanym i jest wyrażona w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., zgodnie z którym każdy ma prawo zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny w granicach określonych przepisami u.p.z.p. oraz zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz interesu osób trzecich. Zatem można stwierdzić, że wolność zabudowy może być też rozumiana jako pewna swoboda inwestora w zakresie określenia sposobu zagospodarowania nieruchomości. W ujęciu publicznoprawnym wolność ta dotyczy możliwości żądania od organów administracji powstrzymania się od nieuprawnionej ingerencji w chronioną prawem sferę tej wolności oraz możliwości żądania wtedy, gdy przepisy prawa dopuszczają takie uprawnienia, wydania przez właściwe organy określonego aktu czy też podjęcia jakiejś czynności[777]. W związku z tym przedmiotem tej wolności będą takie czynności prawne, których podejmowanie będzie zmierzało do osiągnięcia rezultatu w postaci ukształtowania stanu prawnego nieruchomości, który dotyczył określonego sposobu jej zagospodarowania lub zabudowy. Do takich czynności z pewnością można zaliczyć żądania kierowane do właściwych organów administracji w celu realizacji przysługującego roszczenia o udzielenie pozwolenia na wykonanie robót budowlanych, roszczenia o wydanie decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, roszczenia o wydanie decyzji zatwierdzającej połączenie i ponowny podział nieruchomości oraz roszczenia o udzielenie pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego[778].

Pozwolenie na wykonanie robót budowlanych, wyrażane w postaci wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę lub milczącej akceptacji zgłoszenia budowy oraz milcząca akceptacja zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego stanowią jako tzw. środki nadzoru prewencyjnego, wyraz potwierdzenia zgodności zamierzonych przez inwestora

[776] *Ibidem,* s. 107-108.
[777] A. Ostrowska, *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy……,* s. 154.
[778] M. Błażewski, *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu……*, s. 139.

działań z przysługującym mu zakresem wolności budowlanej oraz konkretyzacji dopuszczalnego przez prawo sposobu zabudowy i zagospodarowania terenu[779]. Pozwolenie na budowę, zgodnie z art. 3 pkt 12 ustawy pr. bud., jest decyzją administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i potwierdzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Decyzja ta jest podstawową formą działania administracji w procesie inwestycyjno-budowlanym, która umożliwia rozpoczęcie robót budowlanych[780]. Jest ona wydawana przez organ administracji architektoniczno-budowlanej po stwierdzeniu zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu i innymi aktami prawa miejscowego albo z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania ternu, gdy na danym obszarze nie obowiązuje miejscowy plan[781]. Z drugiej strony do rozpoczęcia niektórych robót budowlanych wystarczy zgłoszenie budowy lub wykonywania robót budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek wnieść sprzeciw od takiego zgłoszenia między innymi wtedy, gdy budowa lub wykonywanie robót budowlanych będących przedmiotem zgłoszenia narusza ustalenia miejscowego planu lub decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku planu oraz innych aktów prawa miejscowego lub innych przepisów[782].

Zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego jest także akceptowane w sposób milczący przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, jeżeli zgłoszenie zawiera wymagany komplet dokumentów określonych w art. 71 ust. 2 ustawy pr. bud. Zgodnie z tym przepisem jednym z obligatoryjnych elementów załączanych do tego zgłoszenia jest zaświadczenie wydane przez organ wykonawczy gminy o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu. W przypadku braku takiego planu do zgłoszenia powinna być dołączona decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Natomiast jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, to rozstrzygnięcie w przedmiocie zmiany sposobu użytkowania następuje w decyzji o pozwoleniu na budowę[783]. W tych wszystkich przedstawionych powyżej przypadkach właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek sprawdzić zgodność zamierzonych działań

[779] M. Błażewski, *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu……*, s. 139-140.
[780] Art. 28 ust. 1 ustawy pr. bud.
[781] Art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy pr. bud.
[782] Art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy pr. bud.
[783] Art. 71 ust. 6 pkt 1 ustawy pr. bud.

miedzy innymi z obowiązującym miejscowym planem, a w przypadku jego braku z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W razie stwierdzenia niezgodności takich działań z którymś z tych aktów, organ powinien odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, wnieść sprzeciw od zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych niewymagających wydania decyzji o pozwoleniu na budowę czy też wnieść sprzeciw od zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego w drodze decyzji. Z kolei w przypadku stwierdzenia zgodności zamierzonych działań inwestycyjnych między innymi z ustaleniami miejscowego planu lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz z innymi wymogami określonymi prawem, organ ten powinien wydać decyzję o pozwoleniu na budowę o deklaratoryjnym i związanym charakterze[784], której istotą jest ustalenie braku występowania przeszkód prawnych w rozpoczęciu zamierzonych robót budowlanych. Natomiast w pozostałych przypadkach organ dokonuje milczącej akceptacji zgłoszenia budowy[785] lub zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego[786].

Ustalenia zawarte w obowiązującym miejscowym planie mają także wpływ na możliwość dokonania podziału nieruchomości, który jest podejmowany na podstawie art. 92-99 u.g.n. Takiego podziału zgodnie z art. 93 ust. 1 u.g.n. można dokonać jeżeli jest on zgodny z miejscowym planem, przy czym zgodność ta dotyczy nie tylko przeznaczenia terenu, ale również możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Przepis ten będzie miał zastosowanie oczywiście wtedy, gdy podziałowi ma podlegać nieruchomość położona na obszarze, dla którego został uchwalony miejscowy plan. Natomiast jeżeli nieruchomość znajduje się na obszarze bez obowiązującego miejscowego planu, ale dla tej nieruchomości została wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, to dokonanie jej podziału będzie możliwe wtedy, gdy będzie on zgodny z warunkami określonymi w treści takiej decyzji, co wynika z art. 94 ust. 1 u.g.n. Z przepisu znajdującego się w tym artykule wynika jeszcze, że można przeprowadzić podział nieruchomości w przypadku braku miejscowego planu, jeżeli podział ten nie jest sprzeczny z przepisami odrębnymi, a więc w szczególności z rozporządzeniem z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zatem warunkiem możliwości

[784] W świetle art. 35 ust. 4 ustawy pr. bud., organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli zostały spełnione wymagania z art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4 ustawy pr. bud.

[785] Na podstawie art. 30 ust. 5 ustawy pr. bud. można przystąpić do wykonania robót budowlanych, jeżeli właściwy organ nie wniósł sprzeciwu w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych.

[786] Zgodnie z art. 71 ust. 4 ustawy pr. bud. można przystąpić do przeprowadzenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli właściwy organ w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia w przedmiotowej sprawie nie wniesie sprzeciwu.

przeprowadzenia podziału nie jest obowiązujący miejscowy plan ani nawet wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W takiej sytuacji o formie podziału nieruchomości będzie decydował wyłącznie wnioskodawca, jeżeli oczywiście proponowany przez niego podział będzie zgodny z przepisami odrębnymi[787]. Co więcej zgodnie z art. 95 u.g.n. podział nieruchomości może także nastąpić niezależnie od ustaleń miejscowego planu, a w przypadku braku planu również niezależnie od treści decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania ternu, jeżeli celem dokonania takiego podziału będzie jeden z wymienionych w tym przepisie. Natomiast na podstawie art. 94 ust. 2 i 3 u.g.n. można stwierdzić, że zamierzeniem ustawodawcy jest to, aby podział nieruchomości był przede wszystkim dokonywany na podstawie ustaleń miejscowego planu. Z przepisów tych wynika bowiem, że postępowanie w sprawie podziału nieruchomości należy zawiesić do czasu uchwalenia miejscowego planu, ale nie na dłużej niż 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku o podział. Warunkiem tego zawieszenia jest moment złożenia wniosku o podział nieruchomości i stan zaawansowania prac planistycznych. Zatem takie zawieszenie będzie możliwe, jeżeli wniosek o podział został złożony po upływie 6 miesięcy od dnia podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu lub po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu. Będzie to dotyczyło tylko takiej sytuacji, w której nie ma dla danego obszaru obowiązującego miejscowego planu, a więc nie będzie podstawą zawieszenia postępowania w sprawie podziału prowadzenie przez gminę prac zmierzających do zmiany obowiązującego planu albo uchwalenia nowego planu dla terenu, na którym już obowiązuje inny plan. Z kolei w przypadku braku uchwalenia miejscowego planu dla obszarów, które są objęte obowiązkiem jego sporządzenia, postępowanie w sprawie podziału nieruchomości będzie musiało zostać zawieszone aż do czasu chwalenia takiego planu zgodnie z art. 94 ust. 3 u.g.n.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że podział nieruchomości, jest przeprowadzany na podstawie art. 92-99 u.g.n. po to, aby uzyskać odpowiednie pod względem wielkości i kształtu działki, które będą umożliwiały wykorzystanie danej nieruchomości na cel określony w miejscowym planie lub zgodnie z treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu[788]. Warto wspomnieć także, że gmina nie została zobowiązana do obligatoryjnego określania w treści miejscowego planu warunków podziału nieruchomości na działki. Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. posiada ona jedynie

[787] Wyrok WSA w Łodzi z 22 stycznia 2009 r., II SA/Łd 643/08, LEX nr 481505.
[788] A. Nikiforów, komentarz do art. 94 u.g.n., [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*., red. E. Klat-Górska, Warszawa 2024 r., LEX.

uprawnienie do fakultatywnego ustalania w treści planu minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Podziału nieruchomości dokonuje się co do zasady na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny, a więc dysponuje tytułem prawnym do nieruchomości. Podstawą podziału jest decyzja zatwierdzająca podział wydana przez organ wykonawczy gminy. Ponadto podział nieruchomości może być dokonany także z urzędu, ale tylko wtedy, gdy jest on niezbędny do realizacji celu publicznego, który musi jasno wynikać z treści miejscowego planu albo z ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Poza tym przypadkiem, zgodnie z art. 97 ust. 3 pkt 2 u.g.n., podział z urzędu może być także przeprowadzony, jeżeli nieruchomość stanowi własność gminy i nie została oddana w użytkowanie wieczyste[789].

Na podstawie art. 98b u.g.n. istnieje także możliwość przeprowadzenia tzw. uproszczonego postępowania scaleniowego w odróżnieniu od trudniejszego i bardziej sformalizowanego postępowania scaleniowo-podziałowego uregulowanego w art. 101-108 u.g.n. W celu jego uruchomienia jest potrzebny zgodny wniosek o połączenie przynajmniej dwóch nieruchomości i ich ponowny podział na działki gruntu. Taki wniosek może być złożony jedynie przez właścicieli albo użytkowników wieczystych, którym przysługują jednorodne prawa do ich nieruchomości, a więc mogą to być sami właściciele albo tylko użytkownicy wieczyści posiadający identyczne terminy prawa użytkowania wieczystego. Ze względu na to, że wszyscy właściciele albo użytkownicy wieczyści składający wniosek są zgodni w kwestii scalenia i podziału ich nieruchomości, to organ administracji nie będzie musiał stosować przymusu państwowego i sprawdzać tego, czy nieruchomości te faktycznie są ukształtowane w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie, gdyż pozostaje to jedynie w ocenie wnioskodawców[790]. Właściciele albo użytkownicy wieczyści do składanego wniosku muszą jeszcze dołączyć zobowiązanie, w postaci aktu notarialnego, do dokonania, w drodze zamiany, wzajemnego przeniesienia praw do tych części ich nieruchomości, które weszły w skład nowo wydzielonych działek[791]. Nowy podział nieruchomości ma umożliwić ich racjonalne zagospodarowanie i musi być zgodny z obowiązującymi ustaleniami planistycznymi. W sytuacji braku obowiązującego miejscowego planu taki podział musi odpowiadać warunkom określonym w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania ternu, jeżeli została ona wydana, a jeżeli nie to nie może on być

[789] A. Nikiforów, komentarz do art. 97 u.g.n. [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz.*, red. E. Klat-Górska, Warszawa 2024 r., LEX.
[790] A. Nikiforów, komentarz do art. 98b u.g.n. [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz.*, red. E. Klat-Górska, Warszawa 2024 r., LEX.
[791] Art. 98b u.g.n.

sprzeczny z przepisami odrębnymi. Jednak w przypadku istnienia obowiązującego miejscowego planu lub ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, organ wykonawczy gminy będzie mógł wydać decyzję zatwierdzającą połączenie i ponowny podział nieruchomości miedzy innymi po przeprowadzeniu oceny co do możliwości zagospodarowania powstałych po podziale działek zgodnie z postanowieniami miejscowego planu albo warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Skutkiem takiej decyzji będzie zmiana stanu prawnego nieruchomości dokonana poprzez zmianę granic i powierzchni działek stanowiących część tej nieruchomości. Decyzja ta będzie także miała wpływ na uprawnienie do korzystania z nieruchomości, stanowiące atrybut prawa własności. W wyniku decyzji zatwierdzającej połączenie i podział nieruchomości właściciel lub użytkownik wieczysty będzie mógł korzystać z nieruchomości, która zmieniła swoje położenie, w sposób zgodny z jej nowymi parametrami i lokalizacją[792].

Uchwalony miejscowy plan stanowi pierwszy warunek umożliwiający przeprowadzenie scalenia i podziału nieruchomości. Postępowanie scaleniowo-podziałowe jest prowadzone na podstawie przepisów u.g.n. Jego celem jest uzyskanie lepszej konfiguracji przestrzennej poszczególnych nieruchomości na danym obszarze po to, aby dostosować je do zagospodarowania zgodnego z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym. Jest ono szczególnie przydatne, gdy na danym obszarze jest dużo rozdrobnionych działek o różnej strukturze własnościowej, które są zbyt małe albo posiadają taki kształt, który czyni niemożliwym wzniesienie zabudowy zgodnie z wytycznymi zamieszczonymi w przepisach rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[793]. Właśnie takie nieruchomości, które nie mogą zostać zabudowane na podstawie warunków technicznych zawartych we wspomnianym rozporządzeniu nie mogą zostać zakwalifikowane jako działki budowlane, nawet jeżeli z treści miejscowego planu wynikałoby, że są one przeznaczone pod zabudowę[794]. Postępowanie to polega na połączeniu kilku nieruchomości różnych właścicieli lub użytkowników wieczystych w jeden obszar, który następnie jest dzielony na nowe działki, które stają się odrębnymi nieruchomościami, spełniającymi wymogi określone w miejscowym planie. Dopiero takie nieruchomości będą nadawały się do zagospodarowania zgodnego z miejscowym planem. Jednocześnie

[792] M. Błażewski, *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu……*, s. 140.
[793] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1225
[794] E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 101 u.g.n., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, E. Bończak-Kucharczyk, 2025, LEX,. oraz wyrok NSA z 15 stycznia 1992 r., IV SA 1187/91, LEX nr 10948.

powierzchnia każdej nieruchomości objętej tym postępowaniem zostaje pomniejszona w sposób proporcjonalny do powierzchni wszystkich nieruchomości nim objętych o powierzchnię konieczną do wydzielenia działek pod nowe drogi lub poszerzenie tych istniejących[795]. Ponadto gmina jest zobowiązana do wybudowania na gruntach objętych uchwałą o scaleniu i podziale ustalonych urządzeń infrastruktury technicznej.

Zgodnie z powyższym, należy stwierdzić, że postępowanie scaleniowo-podziałowe nieruchomości stanowi instrument prawny skutkujący sporą ingerencją w przysługujące jednostce prawo własności. Granice tej ingerencji są wyznaczone przepisami zawartymi przede wszystkim w u.g.n. i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wspomniane regulacje nie stanowią jednak podstawy do zupełnego pozbawienia prawa własności nieruchomości. Skutkiem przeprowadzonej procedury scaleniowo-podziałowej są zmiany w zakresie położenia powierzchni nieruchomości, prowadzące do w konsekwencji do zmian w zakresie terytorialnych granic wykonywania prawa własności. Zgodnie z art. 105 ust. 2 u.g.n. w zamian za nieruchomości objęte scaleniem i podziałem każdy z dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych otrzymuje na własność nieruchomości składające się z takiej liczby działek gruntów wydzielonych w wyniku scalenia i podziału, których łączna powierzchnia jest równa powierzchni dotychczasowej jego nieruchomości pomniejszonej o powierzchnię potrzebną do wydzielenia działek pod nowe drogi lub poszerzenie dróg istniejących, które mają ułatwić korzystanie z nowo wydzielonych działek. Natomiast ewentualną różnicę w powierzchni rekompensuje się odpowiednimi dopłatami w gotówce. Zatem przepis ten przyznaje uprawnienie właścicielom nieruchomości i użytkownikom wieczystym do uzyskania ekwiwalentu w postaci nieruchomości o terytorialnie zmienionych granicach posiadającej powierzchnię gruntu objętego scaleniem uszczuploną o powierzchnię potrzebną do wydzielenia działek pod nowe drogi lub posiadającej powierzchnię zbliżoną do dotychczasowej za wyrównaniem różnic w postaci ekwiwalentu pieniężnego[796].

W związku z powyższym, podstawowym celem omawianego postępowania jest racjonalne zagospodarowanie nieruchomości z uwzględnieniem takich wartości jak ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Konsekwencją przeprowadzonego postępowania jest uzyskanie korzystniejszej konfiguracji powierzchniowej poszczególnych nieruchomości, aby ułatwić ich

[795] Art. 105 ust. 1 u.g.n.
[796] Wyrok NSA z 29 grudnia 2011 r., I OSK 1538/11, LEX nr 1134290 oraz wyrok WSA w Białymstoku z 26 maja 2011 r., II SA/Bk 677/10, LEX nr 818486.

zagospodarowanie zgodnie z postanowieniami miejscowego planu. Dzięki temu właściciele i użytkownicy wieczyści takich nieruchomości będą mogli w sposób bardziej efektywny wykonywać uprawnienia składające się na przysługujące im prawa do tych nieruchomości[797].

Istnieje ścisła zależność między postępowaniem scaleniowo-podziałowym a uchwalonym miejscowym planem. Wejście w życie miejscowego planu stanowi ważną część realizacji procesu inwestycyjnego, dla którego z kolei duże znaczenie ma odpowiednie ukształtowanie nieruchomości. Postępowanie scaleniowo-podziałowe ma przystosować istniejące nieruchomości położone na obszarze objętym miejscowym planem do zawartych w nim ustaleń odnośnie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania. Co więcej przeprowadzenie tego postępowania jest możliwe zgodnie z u.g.n. jedynie w stosunku do nieruchomości znajdujących się na obszarze objętych miejscowym planem i przeznaczonych w tych planach na cele inne niż rolne lub leśne. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. to właśnie w miejscowym planie określa się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości nim objętych. W treści miejscowego planu mogą także zostać wyznaczone obszary na podstawie art. 15 ust. 3 u.p.z.p., które będą wymagały przeprowadzenia scalania i podziałów znajdujących się na nich nieruchomości. Te ostatnie elementy treści miejscowego planu są fakultatywne i gmina nie ma obowiązku ich zamieszczania. Jednak konsekwencją przyjęcia w miejscowym planie tych ustaleń jest obowiązek przeprowadzenia postępowania scaleniowo-podziałowego wskazanych w planie nieruchomości zgodnie z art. 22 u.p.z.p. Natomiast bardziej problematyczna jest kwestia określania w miejscowym planie wspomnianych już szczegółowych zasad i warunków scalania nieruchomości. Pomimo tego, że ustawodawca w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. dokonał zaliczenia tych elementów treści miejscowego planu do obligatoryjnych ustaleń, które muszą zostać określone przez organy gminy obowiązkowo, to w przeważającej mierze wśród przedstawicieli doktryny prawniczej jest wyrażany pogląd o braku bezwzględnego charakteru tego obowiązku, który ich zdaniem musi współgrać z warunkami faktycznymi występującymi na obszarze objętym planem.

Jednym z jego podstawowych, a zarazem obligatoryjnych elementów treści jest, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nim objętych. Zatem już samo sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu umożliwia uprawnionym podmiotom wystąpienie z wnioskiem o przeprowadzenie scalenia i podziału swoich nieruchomości po to, aby dostosować ich układ przestrzenno-

[797] M. Wolanin, komentarz do art. 102 u.g.n., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, red. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Warszawa 2023, Legalis.

powierzchniowy do możliwości ich zagospodarowania na cele inwestycyjne określone w miejscowym planie. Zgodnie z art. 102 ust. 2 u.g.n. z takim wnioskiem mogą wystąpić właściciele lub użytkownicy wieczyści posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Ponadto wspomniany wniosek może dotyczyć jedynie nieruchomości położonych na obszarach objętych miejscowym planem, w którym nie zostały zupełnie wyznaczone tereny wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. albo w którym takie tereny zostały wyznaczone, ale nieruchomości wnioskodawców znajdują się poza ich granicami[798].

Zatem zgodnie z powyższym już samo uchwalenie miejscowego planu umożliwia właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych planem złożenie wniosku o przeprowadzenie postępowania scaleniowo-podziałowego. Wnioskodawcy muszą jednak posiadać ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem zgodnie z przepisami u.g.n., które to przepisy są także podstawą dla prowadzonego przez gminę postępowania w tej sprawie. Złożenie wspomnianego wniosku nie powoduje jednak automatycznego uruchomienia takiego postępowania. Ostateczny głos należy do rady gminy, która jest zobowiązana do dokonania oceny zasadności i celowości przeprowadzenia takiej procedury, co jest szczególnie istotne w sytuacji, w której scalenie i podział dotyczyłyby także nieruchomości innych właścicieli i użytkowników wieczystych, którzy nie złożyli stosownego wniosku. Organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie analizy okoliczności uzasadniających dokonanie scalenia i podziału nieruchomości jest wójt. Przez maksymalnie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez uprawnione podmioty z art. 102 ust. 2 u.g.n. wójt zapoznaje się ze złożonym wnioskiem, sprawdza jakie jest przeznaczenie i warunki zagospodarowania terenu, które zostały określone w miejscowym planie, dokonuje ustalenia dotychczasowej struktury przestrzennej nieruchomości oraz stanu istniejącej infrastruktury technicznej wraz z oceną potrzeby jej rozbudowy, analizuje możliwości pokrycia przez gminę wydatków związanych z budową urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych kosztów wynikających z przeprowadzenia postępowania jak również bada zgodność dokumentów określających stan prawny nieruchomości z danymi z katastru[799]. Dopiero na tej podstawie wójt może przedstawić radzie gminy przygotowany przez siebie projekt uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości w granicach określonych w projekcie albo o odmowie przystąpienia. Pierwsza z tych uchwał podjęta przez radę gminy nie wywołuje

[798] Wyrok WSA w Poznaniu z 22 listopada 2018r., IV SA/Po 815/18, Legalis nr 1853159
[799] § 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości, Dz.U. z 2005 r. nr 86, poz. 736.

jeszcze skutków materialnoprawnych, tylko skutki procesowe. Jej efektem będzie uruchomienie procedury zmierzającej do wydania właściwej uchwały o scaleniu i podziale, która zgodnie z art. 104 ust. 2 pkt 1 u.g.n. będzie kształtowała geodezyjne granice gruntów objętych scaleniem i podziałem. Skutki takiej uchwały będą dotyczyły także tych właścicieli i użytkowników wieczystych, którzy nie byli zainteresowani dokonaniem scalenia i podziału swoich nieruchomości i tym samym nie złożyli stosownego wniosku o przeprowadzenie takiego postępowania. Zatem scalenie i podział stanowi swego rodzaju instrument, który będzie kształtował prawne granice wykonywania prawa własności nieruchomości również względem tych podmiotów, które nie wyraziły woli uruchomienia tej procedury w odniesieniu do swoich nieruchomości. Z kolei zainteresowani właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości mają także możliwość indywidualnego dokonania scalenia i podziału poszczególnych nieruchomości z uwzględnieniem postanowień miejscowego planu dotyczących wymaganych parametrów nieruchomości do zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem dopuszczonym w planie zamiast skorzystania ze wspomnianego zbiorowego postępowania scaleniowo-podziałowego[800]. Jednak zgodnie z art. 102 ust. 4 u.g.n. zabudowane części nieruchomości mogą być objęte tym postępowaniem tylko za wyraźną zgodą ich właścicieli lub użytkowników wieczystych.

Kolejny skutek uchwalenia miejscowego planu dotyczący rozpoczęcia procedury scalenia i podziału nieruchomości będzie zależał od tego, czy w treści miejscowego planu gmina określi wspomniane już granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Nie stanowią one jednak obligatoryjnych elementów miejscowego planu i są w nim zamieszczane w zależności od potrzeb. Organy gminy, sporządzając miejscowy plan decydują o tym, czy realizacja zamierzonego przeznaczenia danego obszaru będzie najbardziej korzystna z punktu widzenia zapewnienia ładu przestrzennego dopiero po przeprowadzeniu postępowania w sprawie scalenia i podziału nieruchomości na tym obszarze. Zatem uchwalenie miejscowego planu, w którym na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. zostały wyznaczone granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, zgodnie z art. 22 tej ustawy, zobowiązuje radę gminy do podjęcia uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości. We wspomnianym przepisie brak jest jednak wyznaczonego terminu do podjęcia przez gminę przedmiotowej uchwały, co w

[800] M. Wolanin, komentarz do art. 102 u.g.n., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, red. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Warszawa 2023, Legalis. oraz E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 102 u.g.n., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, red. E. Bończak-Kucharczyk, 2025 LEX.

konsekwencji pozostawia jej duży zakres swobody w tym zakresie. Postępowanie w sprawie scalenia i podziału nieruchomości jest prowadzone na podstawie u.g.n. Jeżeli chodzi o zabudowane części nieruchomości, to zgodnie z art. 102 ust. 4 u.g.n., mogą one zostać objęte wspomnianą uchwałą rady gminy jedynie za zgodą ich właścicieli lub użytkowników wieczystych. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że ze względu na przyjęte w miejscowym planie postanowienia dotyczące wyznaczenia granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości oraz z uwagi na art. 22 u.p.z.p., gmina jest zobowiązana do podjęcia z urzędu postępowania scaleniowo-podziałowego nieruchomości, które ma umożliwić realizację określonego w miejscowym planie przeznaczenia terenu.

Ponadto gmina ma także możliwość przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości z urzędu wtedy, gdy nie zostały w miejscowym planie wyznaczone wspomniane już obszary na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p., ale gmina jest właścicielem ponad 50% powierzchni obszaru objętego zamierzonym postępowaniem. Zatem rada gminy może podjąć uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości w określonych przypadkach nawet wbrew woli wszystkich właścicieli nieruchomości lub jedynie części z nich. Podjęta uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości będzie niosła za sobą skutki prawne względem każdego podmiotu, będącego właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości znajdujących się w granicach obszaru objętego scaleniem i podziałem. Ponadto taka uchwała musi mieć swoje umocowanie w miejscowym planie, w którym zostały zawarte szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Ustalenia obowiązującego miejscowego planu wyznaczają zakres podmiotowo-przedmiotowy czynności podejmowanych w postępowaniu scaleniowo-podziałowym. Z tego względu stwierdzenie nieważności planu w całości lub części ma ogromny wpływ na dopuszczalność podjęcia uchwały w sprawie scalenia i podziału nieruchomości. Z chwilą utraty mocy obowiązującej miejscowego planu wszystkie czynności dokonywane w trwającym postępowaniu scaleniowo-podziałowym nieruchomości stają się bezskuteczne[801]. Także w przypadku zmiany miejscowego planu organy gminy mają obowiązek wziąć pod uwagę porządek prawny powstały w wyniku podjętej wcześniej i prawomocnej uchwały w sprawie scalenia i podziału gruntów[802].

[801] Wyrok NSA z 28 marca 2007 r., I OSK 34/07, LEX nr 338279.
[802] Wyrok WSA w Białymstoku z 25 marca 2014 r., II SA/Bk 1036/13.

Postanowienia miejscowego planu w wystarczający sposób określają zasady zagospodarowania i warunki zabudowy nieruchomości znajdujących się na obszarze jego obowiązywania. W przypadku, gdy na danym obszarze nie obowiązuje plan miejscowy to każdy podmiot, który ma zamiar rozpocząć realizację inwestycji budowlanej, zmienić sposób użytkowania obiektu budowlanego lub podjąć inne czynności budowlane czy też jeżeli chce dokonać zmiany sposobu zagospodarowania terenu, powinien wystąpić do właściwego organu z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

V. Charakterystyka szczególnych rozwiązań prawnych związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym

1. Zarządzenie zastępcze wojewody w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Zarządzenie zastępcze wojewody w sprawie miejscowego planu jest aktem o charakterze hybrydowym, gdyż z jednej strony stanowi element nadzoru tego organu nad legalnością działalności gminy w zakresie tworzenia prawa, czyli jest aktem stosowania prawa, a z drugiej strony pełni funkcję aktu prawa miejscowego, a więc aktu stanowienia prawa. Z tego względu jest możliwe jego zaskarżenie zarówno przez gminę jako rozstrzygnięcia organu na podstawie przepisu art. 98 ust. 1 u.s.g., jak i przez pozostałe podmioty w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., gdyż takie zarządzenie stanowi też akt prawa miejscowego. Przysługująca wojewodzie kompetencja do wydania zarządzenia zastępczego w sprawie miejscowego planu w szczególny sposób ingeruje w zakres przyznanego gminie władztwa planistycznego. Chociaż celem stosowania zarządzenia zastępczego jako środka nadzoru jest wywiązanie się z ustawowego obowiązku w sytuacji, w której organ jednostki samorządu terytorialnego nie podjął się zupełnie realizacji wyznaczonego mu zadania lub wykonał je niezgodnie z przepisami prawa, to w przypadku omawianej sytuacji wojewoda nie dokonuje zmian w planie ogólnym gminy, które umożliwiłyby realizację inwestycji ponadlokalnych, ale przystępuje do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jako akt co do zasady fakultatywny jest najważniejszym przejawem samodzielności planistycznej gminy[803].

Zgodnie z art. 13k u.p.z.p. obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest przedstawienie wojewodzie podjętej przez radę gminy uchwały w sprawie przyjęcia planu ogólnego wraz z załącznikiem oraz dokumentacją prac planistycznych. Na wywiązanie się z tego zadania organ wykonawczy gminy ma 7 dni od dnia podjęcia tej uchwały, co wynika z art. 90 ust. 1 u.s.g.. Przekazanie wojewodzie wspomnianego aktu planistycznego wraz z kompletem dokumentacji, składającej się na procedurę jego sporządzenia jest potrzebne, aby w prawidłowy sposób, dysponując pełnym materiałem z prac planistycznych mógł jako organ nadzoru ocenić zgodność podjętych czynności z przepisami prawa. Zgodnie z art. 13b pkt 2

[803] K. Szlachetko, komentarz do art. 13k u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.

u.p.z.p. jednym z wymogów stawianych przy kształtowaniu treści planu ogólnego jest konieczność uwzględnienia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa, w którym następuje miedzy innymi rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym[804]. Instytucja zarządzenia zastępczego wojewody w sprawie miejscowego planu została wprowadzona przez ustawodawcę w art. 13k ust. 2 u.p.z.p. właśnie po to, aby zabezpieczyć realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim czy powiatowym, które zostały określone w planie zagospodarowania przestrzennego województwa i aby zachować zasadę spójności systemu aktów planowania przestrzennego zgodnie z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju[805]. Ponadto zgodnie z art. 13k ust. 3 u.p.z.p. koszty sporządzenia miejscowego planu w formie zarządzenia zastępczego wojewody ponosi w całości gmina, której obszaru dotyczy zarządzenie zastępcze. Natomiast, gdy gmina w należyty sposób wywiązuje się ze swoich obowiązków ustawowych i sporządza plan ogólny, który uwzględnia inwestycje ponadlokalne, określone w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, to koszty zamiany planu ogólnego wynikające z konieczności rozmieszczenia tych inwestycji w planie ogólnym obciążają odpowiednio budżet państwa, województwa, związku metropolitarnego lub powiatu na podstawie art. 13l ust 2 u.p.z.p.

W sytuacji, gdy plan ogólny uniemożliwia realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a rada gminy nie przystąpiła do czynności mających na celu zmianę jego treści albo też gdy gmina uchwalając plan ogólny nie wprowadziła do niego ustaleń umożliwiających realizację tych inwestycji, wojewoda po dokonaniu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków zamieszczenia ich w planie ogólnym, wzywa radę gminy do uchwalenia planu ogólnego lub jego zmiany w wyznaczonym terminie[806]. Wśród wymienionych przesłanek uzasadniających uruchomienie omawianej procedury nadzorczej przez wojewodę nie ma jednak przypadku całkowitego braku uchwalenia przez gminę planu ogólnego, który gmina będzie musiała przyjąć do 30 czerwca 2026 r. Wojewoda może zastosować środek nadzoru w postaci sporządzenia miejscowego planu za gminę dopiero po bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego gminie na wywiązanie się z obowiązku zmiany posiadanego planu ogólnego. Takie rozwiązanie budzi jednak uzasadnione

[804] Art. 39 ust. 3 pkt 3 u.p.z.p.
[805] K. Szlachetko, komentarz do art. 13k u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.
[806] Art. 13k ust. 2 u.p.z.p.

wątpliwości wśród przedstawicieli doktryny prawniczej, które wynikają przede wszystkim z tego, że taka ingerencja nadzorcza wojewody nie prowadzi do usunięcia głównej przyczyny niezgodnego z prawem działania gminy, czyli przyjętego i obowiązującego planu ogólnego, który nie uwzględnia w swojej treści ponadlokalnych inwestycji określonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lecz polega na sporządzeniu miejscowego planu, który przecież nie jest co do zasady aktem obligatoryjnym w przeciwieństwie do planu ogólnego. W związku z tym może dojść do sytuacji, w której przyjęty przez wojewodę w trybie nadzoru miejscowy plan będzie niezgodny z obowiązującym w gminie planem ogólnym. Z tego względu wydanie przez wojewodę zarządzenia zastępczego w sprawie planu miejscowego z pewnością nie zwolni gminy z obowiązku dokonania takiej zamiany w planie ogólnym, która zapewni zgodność tych dwóch aktów planistycznych w celu zachowania spójności w systemie planowania przestrzennego. Relacja między planem ogólnym a miejscowym planem została określona w art. 20 u.p.z.p. zgodnie z którym plan miejscowy może zostać uchwalony dopiero po stwierdzeniu jego zgodności z planem ogólnym, ale wejście w życie planu ogólnego nie powoduje utraty mocy obowiązującej planów miejscowych, co zostało wyrażone przez ustawodawcę wprost w art. 34 ust. 1a u.p.z.p. i ta zasada dotyczy nie tylko przyjęcia przez gminę pierwszego planu ogólnego, ale również kolejnych. Ponadto żaden przepis nie nakłada obowiązku, aby już uchwalone, dotychczas obowiązujące miejscowe plany były dostosowywane do nowych planów ogólnych. Dopiero w sytuacji, w której miejscowy plan będzie nowelizowany, to powinien być zgodny z przyjętym planem ogólnym[807].

Obowiązkiem wojewody jest jednak sporządzenie miejscowego planu lub dokonanie jego zmiany tylko dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy i jedynie w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji ponadlokalnej celu publicznego tak, aby nie nadużyć przysługujących mu kompetencji nadzorczych. Zatem w takim miejscowym planie wojewoda powinien określić lokalizację wspomnianej inwestycji, przeznaczenie terenu oraz powinien ustalić sposoby i warunki zagospodarowania i zabudowy dla tego obszaru. W przeciwnym razie, jeżeli wojewoda w jakikolwiek sposób rozszerzy swoje kompetencje wynikające z przepisu art. 13k ust. 2 u.p.z.p. to skutkiem tego będzie stwierdzenie nieważności wydanego przez niego miejscowego planu. Negatywnie należy ocenić także brak pozostawienia przez ustawodawcę w u.p.z.p. dotychczasowego przepisu stanowiącego, że

[807] K. Szlachetko, komentarz do art. 34 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*., red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.

przyjęty w taki sposób miejscowy plan będzie wywoływał takie same skutki jak miejscowy plan sporządzony zgodnie z podstawową procedurą planistyczną. Jednak pomimo braku jasnej deklaracji ustawodawcy w tym zakresie trzeba przyjąć, że najważniejsze skutki zwykłego miejscowego planu będą dotyczyły także planu przyjętego w formie zarządzenia zastępczego wojewody. W związku z tym zarządzenie zastępcze wojewody będzie miało moc powszechnie obowiązującą na danym obszarze, będzie kształtowało sposób wykonywania prawa własności nieruchomości oraz będzie stanowiło podstawę do wydania pozwolenia na budowę[808]. Jednak w ocenie niektórych przedstawicieli doktryny prawniczej w zarządzeniu zastępczym wojewody nie można ustalić stawki opłaty planistycznej oraz do tego aktu nie będą miały zastosowania przepisy z art. 36 i 37 u.p.z.p. regulujące problematykę tzw. szkody planistycznej[809].

Ustawodawca nie rozstrzygnął jednak w jednoznaczny sposób tego, czy wojewoda jest związany tymi samymi merytorycznymi jak i formalnymi wymogami, które obowiązują organy gminy w zwykłej procedurze planistycznej, co należy ocenić negatywnie. W podstawowym trybie sporządzania i uchwalania miejscowego planu zaangażowane są wszystkie organy gminy, a więc zarówno organ wykonawczy jak i organ uchwałodawczy, które realizują przewidziane dla nich kompetencje na zasadzie rozłączności. Natomiast w przypadku zarządzenia zastępczego w sprawie miejscowego planu kompetencje tych obu organów należą tylko do wojewody, który nie tylko sporządza miejscowy plan w tym trybie, ale także jest odpowiedzialny za jego przyjęcie. Jednak z uwagi na to, że zarządzenie zastępcze wojewody w sprawie miejscowego planu będzie wywoływało takie same skutki jak miejscowy plan, sporządzony w zwykłej procedurze planistycznej, które będą tym samym oddziaływały na interes prawny podmiotów spoza administracji publicznej, to pomimo braku przepisu regulującego wprost kwestie jego sporządzania przez wojewodę należy przyjąć, że organ nadzoru jest związany wszystkimi etapami, zasadami, przesłankami oraz trybem postępowania planistycznego w takim samym stopniu jak rada gminy, gdyż w przeciwnym razie mogłoby dojść do nieuzasadnionego pominięcia interesów prawnych podmiotów, których bezpośrednio lub pośrednio będą dotyczyły przyjęte w zarządzeniu zastępczym

[808] K. Borówka, *Charakter prawny zarządzenia zastępczego w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 112-115.
[809] Takie stanowisko przedstawia T. Filipowicz w komentarzu do art. 13k u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024, LEX.

ustalenia[810]. W szczególności oznacza to, że wojewoda powinien zapewnić podmiotom zainteresowanym udział w procedurze sporządzania miejscowego planu w tym trybie z wykorzystaniem instrumentów prawnych związanych z partycypacją społeczną takich jak wnioski, uwagi czy konsultacje społeczne. Potwierdzeniem tego jest także stanowisko sądów administracyjnych, w którym stwierdzają, że do sporządzania miejscowego planu w drodze zarządzenia zastępczego zastosowanie mają przepisy regulujące procedurę planistyczną z tą różnicą, że wszystkich czynności w tym zakresie poodejmuje wojewoda, a nie organy gminy[811]. Z tego względu procedura sporządzania takiego miejscowego planu być odpowiednio stosowana z uwzględnieniem wspomnianej odmienności.

2. Zintegrowany plan inwestycyjny

Zintegrowany plan inwestycyjny jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stanowi nowy instrument planistyczny wprowadzony do u.p.z.p. nowelizacją z 7 lipca 2023 r. Zgodnie z uzasadnieniem do tej nowelizacji ZPI ma zastąpić uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej podejmowanej na podstawie specustawy mieszkaniowej, która zostanie uchylona z dniem 30 czerwca 2026 r.[812] ZPI różni się od zwykłego miejscowego planu procedurą sporządzania i uchwalania oraz ścisłym powiązaniem z umową urbanistyczną, gdyż jednym z warunków przyjęcia przez radę gminy tego planu jest przeprowadzenie negocjacji i zawarcie wspomnianej umowy cywilnoprawnej. Natomiast biorąc pod uwagę treść i formę ustaleń ZPI należy stwierdzić, że pod tym względem nie będzie się różnił od zwykłego miejscowego planu. Procedura prowadząca do przyjęcia zintegrowanego planu może rozpocząć się jedynie na wniosek inwestora, który jest składany za pośrednictwem organu wykonawczego gminy i jeżeli jest on kompletny to wspomniany organ musi wykonać wyznaczone w przepisach u.p.z.p. czynności.

Zintegrowany plan inwestycyjny obejmuje obszar inwestycji głównej i inwestycji uzupełniającej, przy czym u.p.z.p. nie określa tego czym może być inwestycja główna. Z pewnością ma to być podstawowe przedsięwzięcie, które zamierza realizować inwestor. Ze względu na planowane uchylenie specustawy mieszkaniowej można się spodziewać, że na

[810]K. Szlachetko, komentarz do art. 13k u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.
[811] Wyrok WSA w Białymstoku z 8 marca 2014 r., II SA/Bk 1162/13, LEX nr 1444561.
[812] Uzasadnienie do projektu ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, IX kadencja, druk sejmowy nr 3097.

podstawie ZPI będą powstawały właśnie inwestycje mieszkaniowe, ale nie można wykluczyć także tych o innym charakterze z uwagi na brak ustawowych ograniczeń w zakresie wykorzystania tego instrumentu planistycznego. Z inwestycją główną ściśle związana jest inwestycja uzupełniająca, która z kolei została już zdefiniowana w art. 2 pkt 5a u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem jest to inwestycja w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy: sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, dróg publicznych, linii kolejowych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do 3 lat, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, obiektów, w których jest prowadzona działalność z zakresu pomocy społecznej, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, obszarów zieleni publicznej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową. Zgodnie z założeniem ustawodawcy wszystkie wymienione we wspomnianym przepisie przedsięwzięcia, składające się na zakres pojęcia inwestycji uzupełniającej, mają służyć obsłudze inwestycji głównej. Ze względu na to, że ZPI jest szczególną formą miejscowego planu, to w zakresie nieuregulowanym w przepisach u.p.z.p., które bezpośrednio odnoszą się do tego instrumentu planistycznego, należy stosować przepisy dotyczące miejscowego planu. Wynika z tego w szczególności to, że ZPI musi być zgodny z ustaleniami planu ogólnego. Natomiast z chwilą wejścia w życie ZPI następuje utrata mocy obowiązującej miejscowych planów lub ich części, które odnoszą się do terenu objętego ZPI, a więc obejmującego obszar zarówno inwestycji głównej jak i uzupełniającej[813]. Warto jednak, aby w procedurze sporządzania ZPI podmioty odpowiedzialne za kształtowanie jego treści, czyli inwestor i organ wykonawczy gminy, wzięły pod uwagę także w miarę możliwości postanowienia wynikające z obowiązującego na danym terenie miejscowego planu tak, aby przygotować nowe rozwiązania, które w jak największym stopniu będą z nimi współgrały i zapobiegną powstaniu ewentualnych konfliktów przestrzennych[814].

Procedura prowadząca do przyjęcia ZPI rozpoczyna się od wniosku, który inwestor składa do organu wykonawczego gminy. Do takiego wniosku inwestor dołącza projekt ZPI, który musi spełniać wymagania w zakresie tworzenia zwykłego miejscowego planu, które dotyczą określonych w u.p.z.p. elementów obligatoryjnych i fakultatywnych ustaleń planu oraz skali w jakiej plan ma zostać sporządzony, również z uwzględnieniem rozporządzenia dotyczącego

[813] Art. 37ea ust. 4 u.p.z.p.
[814] T. Filipowicz, komentarz do art. 37ea u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024, LEX.

sposobu przygotowania projektu planu. Po otrzymaniu kompletnego wniosku organ wykonawczy gminy ma 3 dni na jego przekazanie radzie gminy oraz udostępnienie w rejestrze urbanistycznym, przy czym ten ostatni obowiązek zaktualizuje się dopiero 1 lipca 2026 r. Organ wykonawczy gminy jest także zobligowany do dokonania stosownych ogłoszeń zwierających informację o przekazaniu wniosku po jego formalnej weryfikacji radzie gminy oraz o publikacji otrzymanego wniosku poprzez udostępnienie na stronie internetowej jego urzędu, wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym planowaną inwestycją lub w siedzibie urzędu oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze danej gminy. Natomiast organem uprawnionym do wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia ZPI jest rada gminy. To ona jest organem, który dokonuje pierwszej merytorycznej kontroli złożonego przez inwestora wniosku i decyduje o tym, czy będzie możliwe rozpoczęcie dalszych prac nad ZPI. Wspomniana zgoda rady gminy nie oznacza jeszcze tego, że akceptuje ona proponowaną przez inwestora treść ZPI, ale stanowi warunek niezbędny do rozpoczęcia kolejnego, kluczowego etapu procedury jego sporządzania, czyli negocjacji. Są one prowadzone z udziałem organu wykonawczego gminy, inwestora oraz z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma zostać zrealizowana inwestycja uzupełniająca, który może zobowiązać się w umowie urbanistycznej do zbycia posiadanej nieruchomości gminie. Ponadto zgodnie z art. 37ee u.p.z.p. w negocjacjach bierze udział osoba wyznaczona przez radę gminy lub przewodniczący tego organu uchwałodawczego. Wspomniane negocjacje dotyczą treści projektu ZPI oraz projektu umowy urbanistycznej, w której inwestor zobowiązuje się do realizacji inwestycji uzupełniającej. Na podstawie wypracowanego w rokowaniach stanowiska biorących w nich udział podmiotów, organ wykonawczy gminy wprowadza zmiany do projektu ZPI, sporządza jego uzasadnienie oraz prognozę oddziaływania na środowisko, jeżeli jest ona wymagana oraz przygotowuje projekt umowy urbanistycznej. Wszystkie te sporządzone dokumenty będą musiały zostać udostępnione w rejestrze urbanistycznym od 1 lipca 2026 r. W dalszej kolejności obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest wystąpienie do właściwych organów o uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień oraz zgodny na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli taka zgoda będzie potrzebna. Zakres instytucji i organów posiadających kompetencje do opiniowania i uzgadniania jest taki sam jak w przypadku zwykłego miejscowego planu, ale termin na wywiązanie się przez te organy z powierzonych im zadań uległ skróceniu do 14 dni od dnia wystąpienia o uzgodnienie lub przedstawienie

opinii[815] i nie będzie mógł zostać zmieniony nawet na wniosek tych organów[816]. Równocześnie z wystąpieniem o potrzebne opinie, uzgodnienia i zgody organ wykonawczy gminy ogłasza o rozpoczęciu konsultacji społecznych, dotyczących projektu ZPI, które zgodnie z art. 37ec ust. 5 mogą zostać przeprowadzone w ograniczonej formie obejmującej jedynie zbieranie uwag przez co najmniej 21 dni. Dalszy etap omawianej procedury wiąże się z koniecznością wprowadzenia zmian do projektu ZPI, wynikających z uzyskanych opinii, dokonanych uzgodnień i przeprowadzonych konsultacji społecznych, co należy również do obowiązków organu wykonawczego gminy. Po dokonaniu tych czynności organ wykonawczy w niezbędnym zakresie powinien ponowić te etapy procedury, które dotyczą negocjacji, uzgodnień i wprowadzenia kolejnych zmian do projektu ZPI, a jeżeli takie zmiany dotyczą lokalizacji inwestycji mogącej znacząco oddziaływać na środowisko, to ponownie należy przeprowadzić także konsultacje społeczne. Zawarcie umowy urbanistycznej następuje dopiero w kolejnym etapie, a więc po zakończeniu opiniowania, uzgadniania, konsultacji społecznych i zmian w projekcie ZPI.

Umowa urbanistyczna jest zawierana między inwestorem lub kilkoma inwestorami i gminą, a niekiedy nawet między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca w formie aktu notarialnego. Załącznikiem do tej umowy jest zintegrowany plan inwestycyjny. W umowie urbanistycznej inwestor zobowiązuje się, że zrealizuje na rzecz gminy inwestycję uzupełniającą, co stanowi essentialia negotii tej umowy. Ponadto jeżeli inwestor jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma powstać inwestycja uzupełniająca, to w umowie urbanistycznej zobowiązuje się on do zbycia tej nieruchomości gminie. Jednocześnie nie ma przeszkód, aby inwestor zobowiązał się przez jej zawarcie także do dokonania innych czynności, które zostały wymienione jako przykładowe w art. 37ed ust. 2 u.p.z.p., a więc do przekazania na rzecz gminy nieruchomości stanowiących część przedmiotu inwestycji głównej, pokrycia całości lub części kosztów realizacji inwestycji uzupełniającej, a także do zapłaty ceny za nieruchomość, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, jeżeli inwestor nie jest jej właścicielem oraz do pokrycia całości lub części poniesionych przez gminę kosztów uchwalenia ZPI, w tym kosztów realizacji roszczeń z tytułu wystąpienia tzw.

[815] W przypadku zwykłego miejscowego planu zgodnie z art. 25 ust. 1 termin ten jest wyznaczany przez organ wykonawczy gminy i powinien mieścić się w granicach 14 do 30 dni od dnia wystąpienia o uzgodnienie albo przedstawienie opinii.

[816] W przypadku zwykłego miejscowego planu ustawodawca w art. 25 ust. 1a przewidział możliwość, aby w uzasadnionych przypadkach na wniosek organu uzgadniającego albo opiniującego organ wykonawczy gminy dokonał zmiany wspomnianego terminu, który nie powinien być jednak dłuższy niż 30 dni.

szkody planistycznej uregulowanej w art. 36 ust. 1 i ust. 3 u.p.z.p. Zawierając umowę urbanistyczną gmina również może zobowiązać się do realizacji inwestycji uzupełniającej, jeżeli wchodzi ona w zakres jej zadań własnych czy też zwolnić inwestora w całości lub w części z opłaty planistycznej, która jest wymagana przy sprzedaży nieruchomości, której wartość wzrosła w wyniku uchwalenia planu. Z kolei właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca może zobowiązać się do zbycia nieruchomości gminie. Umowa urbanistyczna, która zawiera zobowiązanie do zbycia rzeczy powinna także określać zasady zbycia, a więc przede wszystkim określenie formy prawnej w postaci np. sprzedaży czy zmiany, terminu czy ceny. Między umową urbanistyczną a ZPI zachodzi specyficzna relacja polegająca na tym, że chociaż projekt tego planu jest jedynie załącznikiem do tej umowy, to jej skutki prawne powstają dopiero z dniem wejścia w życie ZPI. Oznacza to, że o ważności umowy urbanistycznej decyduje przede wszystkim uchwalenie przez radę gminy ZPI w brzmieniu zgodnym z treścią załącznika do tej umowy i opublikowanie go w dzienniku urzędowym województwa. Z kolei zgodnie z art. 37ed ust. 11 u.p.z.p. jeżeli ZPI zostanie uchylony, zmieniony lub zostanie stwierdzona jego nieważność przed upływem 5 lat od dnia jego wejścia w życie, to strony umowy urbanistycznej mają 6 miesięcy od dnia wystąpienia tych zdarzeń na odstąpienie od umowy urbanistycznej. Takie rozwiązanie zostało przewidziane głównie dla ochrony inwestora, który nie będzie już mógł realizować inwestycji głównej na podstawie ZPI, aby nie był zobowiązany do dalszego wywiązywania się z pozostałych świadczeń na rzecz gminy. Skutki wynikające z odstąpienia od umowy urbanistycznej będą podlegały przepisom kodeksu cywilnego. Ze względu na to, że projekt ZPI stanowi załącznik do umowy urbanistycznej, to jego treść nie będzie mogła zostać zmieniona przez radę gminy. Organ uchwałodawczy gminy nie ma także kompetencji do samodzielnego ingerowania w treść umowy urbanistycznej. W przedmiocie projektu ZPI rada gminy może tylko w jednoznaczny sposób zdecydować o jego przyjęciu lub odrzuceniu. Ponadto rada gminy nie ma możliwości uwzględnienia uwag złożonych do projektu ZPI w czasie konsultacji społecznych, tak jak to ma miejsce w przypadku procedury zwykłego miejscowego planu, a przekazany jej raport z ich przebiegu ma stanowić jedynie element pomocniczy przy podjęciu oceny w zakresie kształtu przedstawionego jej projektu ZPI. W przypadku odrzucenia ZPI rada gminy może podjąć uchwałę o zwróceniu planu do organu wykonawczego gminy. Taka uchwała powinna zawierać przedstawione przez radę gminy propozycje poprawek do umowy urbanistycznej oraz do integralnego załącznika tej umowy, a więc do projektu ZPI. Ze względu na to, że nie jest to obowiązek gminy, a jedynie uprawnienie, to może zdarzyć się tak, że wspomniana

uchwała w sprawie zwrotu projektu planu nie zostanie podjęta, co zablokuje możliwość dokończenia procedury planistycznej. W takiej sytuacji inwestor, który będzie chciał w dalszym ciągu ubiegać się o przyjęcie ZPI, będzie musiał złożyć nowy wniosek, nawet jeżeli będzie on dotyczył tego samego terenu i tego samego przedsięwzięcia. Organ wykonawczy gminy po otrzymaniu uchwały o zwróceniu ZPI musi powtórzyć wcześniejsze czynności proceduralne w zakresie wskazanym w art. 37ef ust. 3 u.p.z.p. takie jak np. negocjacje z inwestorem, wystąpienie o wymagane uzgodnienia czy zawarcie nowej umowy urbanistycznej, przy czym nie ma obowiązku przeprowadzania ponownych konsultacji społecznych czy też wystąpienia o uzyskanie opinii do właściwych organów. Chociaż organ wykonawczy gminy nie jest formalnie związany propozycjami rady gminy w zakresie poprawek, jakie powinny zostać wprowadzone do umowy urbanistycznej i projektu ZPI, to musi się liczyć z tym, że w przypadku braku ich uwzględnienia rada gminy najprawdopodobniej odrzuci przedstawiony jej ponownie projekt ZPI. Warto dodać, że rada gminy nie ma wyznaczonego terminu, w którym musi podjąć uchwałę w sprawie otrzymanego do rozpatrzenia projektu ZPI[817]. Ponadto przepisy u.p.z.p. przyznają radzie gminy upoważnienie do wydania zasad określania postanowień możliwych do zamieszczenia w zawieranych umowach urbanistycznych. Ustalenie wspomnianych wytycznych jest dla gminy fakultatywne i będzie mogło nastąpić w formie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego. Ustawodawca przewidział także możliwość wyznaczania przez radę gminy różnych zasad określania postanowień umów urbanistycznych w zależności od rodzaju lub parametrów inwestycji głównej[818]. Tym samym gminy już na początku negocjacji z inwestorem będą na bardziej uprzywilejowanej pozycji, a od tego, jakie regulacje w zakresie kształtowania postanowień umowy urbanistycznej zostaną przez gminę przyjęte, będzie zależała ilość składanych przez inwestorów wniosków o uchwalenie ZPI. Skorzystanie przez radę gminy z przyznanego jej uprawnienia w tym zakresie, zgodnie z intencją ustawodawcy, ma się przyczynić do zwiększenia przejrzystości procedury prac nad przyjęciem ZPI oraz do ich przyspieszenia. Dotychczasowa praktyka wykazała bowiem, że najtrudniejszym etapem w procedurze sporządzania ZPI jest etap negocjacji w zakresie ustalania treści projektu umowy urbanistycznej z inwestorem, a zatem wcześniejsze określenie przez radę gminy wytycznych dotyczących umów urbanistycznych usprawniłoby współpracę z inwestorem w tym zakresie.

[817] Ł. Mikuła, komentarz do art. 37ef u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*., J.H. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), 2024 r., LEX.
[818] Art. 37ed ust. 12-14 u.p.z.p.

3. Miejscowy plan rewitalizacji i zarządzenie wojewody w sprawie planu miejscowego dla inwestycji o szczególnym znaczeniu

Miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą miejscowego planu, który rada gminy może uchwalić, ale nie ma takiego obowiązku, dla obszaru rewitalizacji. Jest to obszar, który obejmuje całość lub część obszaru zdegradowanego, który wyróżnia się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk społecznych (ubóstwa, bezrobocia, przestępczości, niskiego poziomu edukacji), jeżeli dodatkowo występują na nim negatywne zjawiska gospodarcze, środowiskowe, techniczne czy przestrzenno-funkcjonalne zgodnie z art. 9 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji[819]. Rada gminy realizując swoje zadania własne w zakresie przygotowania, koordynowania i tworzenia warunków do prowadzenia rewitalizacji w drodze uchwały podjętej z inicjatywy własnej lub organu wykonawczego wyznacza obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji cechujący się występowaniem wymienionych powyżej zjawisk, na którym ze względu na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, czyli kompleksowy proces zintegrowanych działań na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i gospodarki mający na celu wyprowadzenie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych. Rewitalizacja jest prowadzona w sposób określony w gminnym programie rewitalizacji. Jeżeli zatem taki program został uchwalony, to rada gminy może dla obszaru rewitalizacji przyjąć miejscowy plan rewitalizacji. Wyznaczony obszar rewitalizacji nie może być jednak większy niż 20% powierzchni gminy i nie może być zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy. Zgodnie z art. 37g ust. 1 u.p.z.p. rada gminy może uchwalić ten plan dla całości lub części obszaru rewitalizacji, a nawet może wyłączyć niektóre nieruchomości z obszaru objętego takim planem, jeżeli stan ich zagospodarowania nie wskazuje na konieczność dokonania na nich zmian. Podobnie jak w przypadku zwykłego miejscowego planu ustawodawca nie wyznaczył minimalnej powierzchni obszaru, dla której taki plan mógłby zostać opracowany.

Miejscowy plan rewitalizacji składa się z części tekstowej i graficznej. Część tekstowa powinna zawierać elementy charakterystyczne dla planu miejscowego, które są określone w art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. oraz dodatkowo w zależności od potrzeb może zawierać elementy typowe dla tej szczególnej formy miejscowego planu, do których należą np. zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy w tym harmonizujące planowaną zabudowę z już

[819] t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 278.

istniejącą, ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków, szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, a także sytuowania zieleni czy koncepcji organizacji ruchu na drogach, maksymalna powierzchnia sprzedaży obiektów handlowych i ich dopuszczalna liczba, zakres niezbędnych do wybudowania inwestycji uzupełniających lub lokali mieszkalnych oraz zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej. W przypadku wprowadzenia w omawianym planie wspomnianych zakazów i ograniczeń w zakresie działalności handlowej lub usługowej, to zgodnie z wolą ustawodawcy ta część planu, która ich dotyczy może wejść w życie w terminie określonym w planie, który nie może być jednak krótszy niż 6 miesięcy ani dłuższy niż 12 miesięcy od dnie wejścia w życie planu w pozostałym zakresie. Ze względu na zamieszczenie w treści miejscowego planu rewitalizacji takich zakazów i ograniczeń ingerujących w wolność prowadzenia działalności gospodarczej i ograniczających prawo własności nieruchomości na żądanie poszkodowanego podmiotu starosta w drodze decyzji ustala wysokość odszkodowania od gminy. Od takiej decyzji nie przysługuje już odwołanie, ale strona niezadowolona z wysokości przyznanego odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji. Podmiotem poszkodowanym w wyniku przyjęcia przez gminę takich ustaleń miejscowego planu rewitalizacji może być nie tylko przedsiębiorca, który prowadzi lub prowadził działalność handlową lub usługową na terenie objętym tym planem, ale także właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nim objętych, których wartość rynkowa uległa zmianie w wyniku wejścia w życie planu. Z tego względu uzyskanie odszkodowania na podstawie art. 37h u.p.z.p. nie wyłącza roszczeń z art. 36 u.p.z.p. dotyczących powstania tzw. szkody planistycznej, przy czym przedsiębiorca prowadzący wspomnianą działalność gospodarczą, jeżeli nie jest jednocześnie właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości będzie mógł ubiegać się o odszkodowanie wyłącznie na podstawie art. 37h u.p.z.p.[820]

W miejscowym planie rewitalizacji gmina może określić, że w przypadku niezabudowanej nieruchomości warunkiem realizacji inwestycji głównej jest jednoczesne zobowiązanie się inwestora do budowy na własny koszt inwestycji uzupełniającej lub lokali mieszkalnych wskazanych w tym planie i nieodpłatnego przekazania ich na rzecz gminy, przy czym inwestycją główną nie może być inwestycja celu publicznego. Do realizacji inwestycji uzupełniającej zobowiązuje się inwestor zawierając z gminą umowę urbanistyczną, która

[820] K. Olzacki, komentarz do art. 37h u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.

stanowi warunek niezbędny do uzyskania pozwolenia na budowę inwestycji głównej. Ponadto, jeżeli w gminnym programie rewitalizacji została przewidziana możliwość przeprowadzenia równolegle procedury planistycznej z procedurą scalenia i podziału nieruchomości, to rada gminy podejmując uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu rewitalizacji rozstrzyga także o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości jednocześnie określając granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem. Natomiast uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości będzie mogła zostać podjęta dopiero po wejściu w życie uchwały o miejscowym planie rewitalizacji i co do zasady zachowa swoją moc nawet w przypadku stwierdzenia nieważności miejscowego planu rewitalizacji, chyba że skarga o stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie planu zawiera zarzuty w zakresie naruszenia zasad sporządzania planu w zakresie określonych w nim szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nim objętych.

Kolejnym szczególnym rodzajem miejscowego planu jest plan miejscowy wprowadzany w drodze zarządzenia wojewody wydanego na wniosek Rady Ministrów, który został uregulowany w art. 37na u.p.z.p. Taki plan może dotyczyć jedynie lokalizacji inwestycji o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Państwa lub gospodarki narodowej, których planowane koszty wynoszą minimum 500 mln zł, a liczba nowych miejsc pracy będzie wynosiła co najmniej 50. Wszelkie koszty sporządzenia takiego planu oraz koszty wynikające z pokrycia roszczeń związanych z jego wydaniem obejmujących tzw. szkodę planistyczną obciążają Skarb Państwa. Wojewoda po otrzymaniu wniosku Rady Ministrów przystępuje do rozpoczęcia procedury planistycznej, w ramach której dokonuje stosownych ogłoszeń, sporządza i udostępnia do publicznej wiadomości projekt miejscowego planu wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, występuje do właściwych organów o wydanie opinii, przeprowadza konsultacje społeczne, które mogą zostać ograniczone jedynie do postaci zbierania uwag przez minimum 14 dni, wprowadza ewentualne zmiany do projektu wynikające z otrzymanych opinii i przeprowadzonych konsultacji społecznych, w niezbędnym zakresie ponawia etapy procedury planistycznej z uwagi na dokonane zmiany w projekcie planu oraz występuje do rady gminy właściwej ze względu na miejsce położenia inwestycji o wyrażenie zgody na przyjęcie sporządzonego przez niego planu miejscowego. Zatem można stwierdzić, że wprowadzenie tego szczególnego rodzaju miejscowego planu nie ingeruje w dużym stopniu we władztwo planistyczne gminy, gdyż wojewoda zgodnie z art. 37na ust. 4 nie może wydać zarządzenia w sprawie planu miejscowego wbrew woli gminy nawet jeżeli wnioskuje o to Rada Ministrów.

4. Problem wywłaszczenia w związku z ograniczeniami prawa własności w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

Konstytucja RP dopuszcza możliwość wywłaszczenia w art. 21 ust. 2. W świetle tego przepisu niezbędnym warunkiem dokonania wywłaszczenia są cele publiczne i przyznanie słusznego odszkodowania. Ponadto, biorąc pod uwagę pozostałe przepisy Konstytucji RP, regulujące wymagania związane z ochroną prawa własności, należy dodać, że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, przy czym te nie mogą one naruszać istoty tych praw i wolności. Również art. 64 ust. 3 Konstytucji, który wprost odnosi się do prawa własności stanowi, że prawo to może być ograniczane jedynie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ono jego istoty. Niewątpliwie jednak takim naruszeniem istoty prawa własności jest instytucja wywłaszczenia na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem, która jest jednak zgodna z porządkiem prawym, gdyż została uregulowana na poziomie Konstytucji RP. Jednak pojęcie wywłaszczenia zostało przedstawione w ustawie zasadniczej w znaczeniu szerszym niż to, które wynika z treści art. 112 ust. 2 u.g.n.[821] Na takie ujęcie wywłaszczenia zwracał również uwagę Trybunał Konstytucyjny, który podkreślał, że pojęcie to na gruncie Konstytucji powinno być interpretowane przy uwzględnieniu jego szerokiego zakresu znaczeniowego, a więc jako wszelkie pozbawienie własności niezależnie od formy, które nie może jednak wiązać się z dowolnością jego regulowania przez ustawodawcę[822]. Na tej podstawie jest dokonywany podział na wywłaszczenie w znaczeniu materialnym i wywłaszczenie faktyczne.

Doktryna prawnicza wyróżnia dwa ujęcia instytucji wywłaszczenia, dla których wspólną cechą jest naruszenie istoty prawa własności. Wspomniane naruszenie nie jest w każdym przypadku takie samo i zależy od tego, jakiego uprawnienia składającego się na prawo własności będzie dotyczyła konkretna ingerencja organów władzy publicznej. Z tego względu jednym z wymienianych w doktrynie wywłaszczeń jest wywłaszczenie w znaczeniu materialnym zwane inaczej wywłaszczeniem faktycznym, którego źródłem są przepisy konstytucyjne dopuszczające ograniczenie prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3. W tym

[821] E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 112 u.g.n., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, red. E. Bończak-Kucharczyk, 2025, LEX.
[822] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 2000 r., P 5/99, LEX nr 39993.

ujęciu wywłaszczenie nie musi polegać na całkowitym pozbawieniu prawa własności. Najczęściej dotyczy ono takiego naruszenia istoty prawa własności, które pozbawia właściciela przynajmniej jednego uprawnienia, które jest z tym prawem związane. Szczególną formą wywłaszczenia w znaczeniu materialnym jest wywłaszczenie planistyczne, które stanowi skutek uchwalenia takiego miejscowego planu, którego postanowienia uniemożliwiają lub znaczenie ograniczają właścicielowi możliwość korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, co ustawodawca przewidział w art. 36 ust. 1 u.p.z.p.[823] Miejscowy plan jest aktem, w którym następuje ustalenie przeznaczenia konkretnych nieruchomości. Takie określenie przeznaczenia poszczególnych nieruchomości często wiąże się z wprowadzeniem różnych ograniczeń w zakresie korzystania z nich. Na mocy uchwalonego miejscowego planu gmina może wprowadzić zakaz zabudowy określonych nieruchomości, pozbawiając w ten sposób właściciela prawa zabudowy, składającego się na prawo własności lub może też ustalić warunki, zasady, parametry i standardy kształtowania dopuszczalnej na danej nieruchomości zabudowy, ograniczając tym samym wspomniane prawo zabudowy. Ponadto przyjęcie w treści miejscowego planu takich postanowień, które rozstrzygają o przeznaczeniu danej nieruchomości na cele publiczne będzie skutkowało pozbawieniem właściciela możliwości korzystania z tej nieruchomości. Jednak sama treść miejscowego planu nie może stanowić bezpośredniej podstawy do odebrania właścicielowi przysługującego mu prawa własności. Oczywiście przedstawione powyżej ograniczenia zawarte w ustaleniach miejscowego planu mogą prowadzić nawet do tego, że korzystanie z prawa własności zgodnie ze wszystkimi uprawnieniami składającymi się na to prawo, decydującymi o jego istocie i zgodnie z interesem właściciela będzie bardzo utrudnione, a niekiedy nawet zupełnie niemożliwe. W takiej sytuacji podmiot posiadający daną nieruchomość zachowa jedynie sam tytuł właściciela tej nieruchomości, z którym jednak nie będą wiązały się żadne uprawnienia składające się na prawo własności[824]. Do pojęcia wywłaszczenia w znaczeniu materialnym w swoim orzecznictwie odnosił się także ETPC[825] oraz Trybunał Konstytucyjny w wyrokach wydawanych w sprawach tzw. mienia zabużańskiego[826]. W tym ujęciu takie wywłaszczenie prowadzi do ograniczenia lub pozbawienia prawa własności bez formalnego odebrania właścicielowi jego tytułu prawnego. Innymi słowy polega ono na takim ukształtowaniu

[823] M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny" 2014 nr 4, s. 53-54 oraz M. Kruś, M. Szewczyk, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 661.
[824] M. Kruś, M. Szewczyk, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*……, s. 339-343.
[825] Orzeczenie ETPCz z 27 października 1994 r., skarga nr 12539/86 oraz orzeczenie ETPCz z 14 listopada 2006 r., skarga nr 52589/99.
[826] Wyrok TR z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, LEX nr 57106.

prawa, które w aktualnym stanie prawnym oraz w istniejącej sytuacji faktycznej jest pozorne i nie może być realnie wykonywane. W tym kontekście miejscowy plan jest instrumentem polityki przestrzennej, ustanawiającym takie przeznaczenie i sposób korzystania z nieruchomości, który powoduje, że dana nieruchomość faktycznie staje się dla właściciela bezwartościowa. Wywłaszczenie materialne odbywa się poprzez wprowadzenie takich warunków korzystania z nieruchomości, których skutkiem jest to, że właściciel zostaje pozbawiony możliwości korzystania z takiej nieruchomości w sposób ekonomicznie uzasadniony. Ta forma wywłaszczenia często jest dokonywana za pośrednictwem miejscowego planu, w treści którego przykładowo, zgodnie z wymogami ustawowymi są wyznaczane tzw. strefy ochronne, na obszarze których obowiązują różne ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z nieruchomości, w tym także zakaz zabudowy. Ponadto w niektórych przypadkach także negatywne oddziaływanie planowanej inwestycji celu publicznego będzie prowadziło do wspomnianego już wywłaszczenia planistycznego, stanowiącego szczególną formę wywłaszczenia faktycznego[827].

Ze względu na to, że przeznaczenie w miejscowym planie konkretnej nieruchomości na określony cel publiczny nie może być bezpośrednią podstawą do pozbawienia właściciela posiadania takiej nieruchomości, w doktrynie i orzecznictwie wyróżnia się obok wywłaszczenia faktycznego, wywłaszczenie w znaczeniu formalnym. To wywłaszczenie jest regulowane przepisami u.g.n., na mocy których może ono zostać przeprowadzone wyłącznie na podstawie decyzji administracyjnej. W świetle art. 112 ust. 2 tej ustawy wywłaszczenie polega na pozbawieniu albo ograniczeniu na podstawie art. 124-126 prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Zgodnie z art. 112 ust. 1 u.g.n. formalne wywłaszczenie nieruchomości może zostać przeprowadzone wyłącznie na jakiś cel publiczny określony w miejscowym planie albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Tym samym ustawodawca przesądził, że instrumentem służącym wywłaszczeniu na cele publiczne nie musi być jedynie miejscowy plan. Wyjątkiem jest natomiast wywłaszczenie w postaci ograniczenia wykonywania praw do nieruchomości, które następuje na podstawie decyzji wydanej w trybie określonym w art. 122a, art. 124 ust. 1b, art. 124b, art. 125 i art. 126 u.g.n.[828] W tych przypadkach ustawodawca nie wymaga wcześniejszego objęcia nieruchomości postanowieniami miejscowego planu lub wydanej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jednak zasadą jest, że to właśnie

[827] M. Gdesz, *op. cit.*, s. 53-54 oraz M. Kruś, M. Szewczyk, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*……, s. 341.
[828] E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 112 u.g.n., [w:] *Ustawa o gospodarce……, op.cit.,* LEX

w miejscowym planie lub w sytuacji jego braku w decyzji o lokalizacji celu publicznego następuje przeznaczenie nieruchomości na cele publiczne[829]. Zatem możliwość przeprowadzenia wywłaszczenia jest warunkowana istnieniem jednego z tych dwóch dokumentów planistycznych, w których nastąpiło skonkretyzowanie inwestycji celu publicznego planowanego do zrealizowania na określonym terenie, który może obejmować jedną lub kilka nieruchomości. Jednak samo przeznaczenie nieruchomości na konkretny cel publiczny, niezależnie od tego czy następuje w miejscowym planie czy we wspomnianej decyzji, nie jest równoznaczne z wywłaszczeniem, którego dopuszczalność zależy jeszcze od spełnienia warunku niezbędności i zrealizowania procedury wywłaszczeniowej uregulowanej w u.g.n.[830] Warunek niezbędności został zawarty w art. 112 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą zostać nabyte w drodze umowy.

Do czasu nowelizacji u.g.n. z 28 listopada 2003 r., wywłaszczenie mogło dotyczyć tylko tych nieruchomości, które zostały przeznaczone zgodnie z obowiązującym miejscowym planem na cele publiczne. Wprowadzona zmiana, skutkująca dopuszczeniem możliwości przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego także względem nieruchomości, dla których została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, rozpoczęła w doktrynie prawniczej dyskusję odnośnie zgodności takiego rozwiązania z Konstytucją RP. Podnoszone w tym zakresie wątpliwości dotyczą przede wszystkim charakteru prawnego takiej decyzji, która jest indywidualnym aktem stosowania prawa, w przeciwieństwie do miejscowego planu, który posiada moc powszechnie obowiązującą. Miejscowy plan jako akt normatywny ustala w wiążący sposób jedyny dopuszczalny sposób zagospodarowania danej nieruchomości. Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego jest z kolei aktem deklaratoryjnym, rozstrzygającym o legalności konkretnego zamierzenia inwestycyjnego w ściśle określonym miejscu. Taka decyzja może być wydana jedynie w przypadku braku miejscowego planu i jest aktem konkretyzującym przepisy powszechnie obowiązujące. Nie określa ona jednak indywidualnie żadnego inwestora i na jej podstawie pozwolenie na budowę może uzyskać każdy, kto będzie dysponował prawem do nieruchomości, której taka decyzja dotyczy. Co więcej z treści takiej decyzji nie wynika wyłączność realizacji danej inwestycji na konkretnej nieruchomości, ale jedynie jej

[829] Art. 4 ust. 1 i art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.
[830] Wyrok WSA w Szczecinie z 5 grudnia 2007 r., II SA/Sz 813/07, LEX nr 470057.

ewentualna dopuszczalność. Z tego względu dla tej samej nieruchomości może być wydana kolejna decyzja stwierdzająca legalność innej inwestycji celu publicznego. Nie można także wykluczyć, że dla tej samej nieruchomości będzie wydana decyzja o warunkach zabudowy, dotycząca inwestycji niezwiązanej z celami publicznymi[831]. Ponadto w stosunku do tej samej nieruchomości można wydać kilka decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego różnym podmiotom, a nawet jednemu podmiotowi, tyle że na inne inwestycje[832]. Zatem pomimo tego, że zarówno miejscowy plan jak i wspomniana decyzja nadają konkretnej nieruchomości określony publicznoprawny status, to jednak tylko miejscowy plan jest aktem gwarantującym właścicielom nieruchomości większą ochronę ich podstawowego prawa rzeczowego. Jeżeli na danym obszarze, na którym jest położona nieruchomość obowiązuje miejscowy plan, w którym nieruchomość ta nie została przeznaczona na realizację konkretnej inwestycji celu publicznego, to nawet gdyby zachodziła przesłana niezbędności z art. 112 ust. 3 u.g.n., żaden organ nie może przeprowadzić wobec niej postępowania wywłaszczeniowego. Dokonanie tego będzie możliwe jedynie po wcześniejszej zmianie treści miejscowego planu[833]. Uzyskanie jednej decyzji o lokalizacji celu publicznego przyznającej danej nieruchomości określony publicznoprawny status nie wyklucza nadania tej samej nieruchomości innych statusów mocą wydanych kolejnych tego typu decyzji. Przy czym, co należy jeszcze raz podkreślić, każda z tych decyzji będzie otwierała drogę do wywłaszczenia w celu uzyskania przez inwestora praw do nieruchomości umożliwiających w dalszej kolejności wystąpienie o pozwolenie na budowę, które będzie potrzebne do realizacji zamierzonego celu publicznego na tej nieruchomości. Z tego względu ustawodawca powinien wprowadzić zasadę, że wywłaszczenie na cele publiczne jest możliwe jedynie na postawie miejscowego planu[834].

W celu zapewnienia trwałości zamierzeń inwestycji celu publicznego oraz postępowania wywłaszczeniowego ustawodawca wprowadził przepisy art. 53 ust. 7 i ust. 8 u.p.z.p. [835] Na ich podstawie nie można stwierdzić nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy. Zatem w przypadku wystąpienia przesłanek uzasadniających stwierdzenie nieważności decyzji nie

[831] K. Wacek, *Dokumenty planistyczne jako przesłanka wywłaszczenia w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, „Acta Iuridica Resoviensia" 2024 nr 3(46), s. 117-118.
[832] Wyrok WSA z 22 maja 2007 r., IV SA/Wa 1146/06, LEX nr 338625.
[833] E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 112 u.g.n., [w:] *Ustawa o gospodarce……, op.cit.,* LEX
[834] K. Wacek, *op. cit*., s. 114-116.
[835] Na marginesie należy wspomnieć, że brak jest w u.p.z.p. podobnych przepisów, które zapewniłyby większą trwałość i ochronę mocy prawnej decyzjom o warunkach zabudowy.

będzie możliwe wyeliminowanie jej z obrotu prawnego[836]. W takiej sytuacji zastosowanie art. 158 § 2 k.p.a. będzie polegało na stwierdzeniu, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa. Taka decyzja stwierdzająca będzie stanowiła dla osoby poszkodowanej prejudykat umożliwiający ewentualne dochodzenie przed sądem powszechnym odszkodowania na podstawie art. 417[1]§ 2 k.c. Nie jest także możliwe uchylenie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wtedy, gdy strona postępowania bez własnej winy nie brała w nim udziału, a od dnia doręczenia lub ogłoszenia tej decyzji upłynęło 12 miesięcy[837]. Ostateczna decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego korzysta z cechy trwałości i jeżeli nie zostanie usunięta z obrotu prawnego, to nawet starosta jako organ właściwy w sprawach wywłaszczenia nie może oceniać tego, czy określony w takiej decyzji cel publiczny jest zgodny z tym w rozumieniu u.g.n. i czy cel ten uzasadnia wywłaszczenie[838]. Z perspektywy właściciela nieruchomości to miejscowy plan stanowi skuteczniejszy instrument ochrony jego interesu prywatnego, który zapewnia także większą gwarancję trwałości uregulowanych w nim sposobów i warunków zagospodarowania i zabudowy terenu. Miejscowy plan jako akt prawa powszechnie obowiązującego kształtuje także status publicznoprawny poszczególnych nieruchomości, ustalając przeznaczenie poszczególnych terenów oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego[839]. Jednak nawet miejscowy plan nie chroni właścicieli nieruchomości położonych na obszarze jego oddziaływania przed zmianą dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. Może on zostać znowelizowany albo zastąpiony innym, nowym miejscowym planem[840]. Tyle tylko, że procedura sporządzania miejscowego planu w przeciwieństwie do procedury wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest bardziej złożona, a składające się na nią poszczególne etapy i czynności w większym stopniu przyczyniają się do lepszego wyważenia interesu publicznego i prywatnego. Miejscowy plan ze względu na posiadane przez niego cechy i realizowane funkcje także w ocenie sądów administracyjnych jest

[836] Zgodnie z wyrokiem NSA z 6 września 2013 r., II OSK 886/12, LEX nr 1375644, przepis zawarty w art. 53 ust. 7 u.p.z.p. znajduje zastosowanie do wszystkich przyczyn stwierdzenia nieważności, które zostały wymienione w art. 156 § 1 k.p.a.

[837] Przepis z art. 53 ust. 8 u.p.z.p. zakazuje uchylenia decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego po upływie określonego terminu. Jego zakres nie obejmuje jednak zakazu wznowienia postępowania i ewentualnego stwierdzenia przez organ, że taka decyzja została wydana z naruszeniem prawa na podstawie art. 151 § 2 k.p.a. Tym samym przepis z art. 53 ust. 8 u.p.z.p. skracając termin określony w art. 146 § 1 k.p.a., wyłącza jego zastosowanie. – interpretacja zgodna z wyrokiem NSA z 28 października 2009 r., II OSK 1711/08, LEX nr 846660.

[838] Wyrok NSA z 23 maja 2017 r., I OSK 1265/16, Legalis nr 1627914.

[839] M. Gdesz, *op. cit.*, s. 60-61 oraz M. Kotulski, *Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego,* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2022.

[840] M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu……,* s. 337.

instrumentem, który, pomimo braku obligatoryjności jego sporządzania, powinien być uchwalany przez gminy także w celu zapobiegania powstawaniu konfliktów przestrzennych na danym obszarze[841]. Z kolei na obszarach pozbawionych miejscowych planów trudniej jest o właściwe wyważenie wspomnianych interesów i ochronę ładu przestrzennego, chociaż w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego wartości te także powinny być przez właściwy organ brane pod uwagę. Na podstawie art. 53 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. we wspomnianym postępowaniu organ dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu i jego zabudowy, które wynikają z przepisów odrębnych zawartych w takich ustawach jak np. Prawo ochrony środowiska, Prawo wodne, Prawo budowlane, ustawa o ochronie przyrody, ustawa o lasach, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych czy ustawa o gospodarce nieruchomościami i które, zgodnie z orzecznictwem NSA nie mogą być odnoszone jedynie do nieruchomości objętej zamierzoną inwestycją, ale także do nieruchomości położonych w sąsiedztwie w szerokim znaczeniu tego słowa[842]. Ponadto decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego musi określać takie warunki i zasady zagospodarowania terenu i jego zabudowy, które wynikają z przepisów odrębnych i obejmują m.in. wymagania dotyczące ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz ochrony interesów osób trzecich. Ze względu na charakter prawny omawianej decyzji ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu prowadzącym do jej wydania nie może być zapewniona w wyczerpujący sposób, który następuje dopiero na etapie wydawania pozwolenia na budowę[843]. Nie wyklucza to jednak obowiązku właściwego organu do zbadania istnienia tego rodzaju interesu, który będzie zależał od stopnia uciążliwości i zasięgu oddziaływania zamierzonej inwestycji celu publicznego na nieruchomości sąsiednie[844]. Zatem w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ewentualne konflikty interesów, w tym interesu publicznego i interesu prywatnego muszą być rozstrzygane przez właściwy organ każdorazowo.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest decyzją związaną, co oznacza że zgodnie z art. 56 u.p.z.p. organ nie może odmówić jej wydania, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Ponadto przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie może stanowić wyłącznej podstawy do wydania decyzji odmownej w tym zakresie.

[841] Wyrok WSA w Olsztynie z 13 września 2016 r., II SA/Ol 697/16, LEX nr 2156480. W tym wyroku WSA podkreślił, że jedynie sporządzenie miejscowego planu dla całej miejscowości wraz z otaczającymi ją terenami powinno doprowadzić do wygaszenia konfliktów przestrzennych.
[842] Wyrok NSA z 23 stycznia 2008 r., II OSK 1915/06, LEX nr 479043.
[843] Wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., II OSK 1212/11, LEX nr 1291851.
[844] Wyrok NSA z 24 kwietnia 2007 r., II OSK 678/06, LEX nr 322925 oraz wyrok NSA z 12 lutego 2010 r., II OSK 340/09, LEX nr 592064.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest wydawana we właściwym postępowaniu administracyjnym, które jest uruchamiane na wniosek inwestora, co wynika bezpośrednio z art. 52 ust. 1 u.p.z.p. Natomiast w przypadku miejscowego planu rozpoczęcie prac nad jego przygotowaniem następuje w wyniku podjętej przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego planu na podstawie własnej inicjatywy rady gminy lub w związku ze złożonym wnioskiem przez organ wykonawczy gminy lub ze zgłoszeniem w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Oczywiście u.p.z.p. nie zabrania, aby wnioski w sprawie sporządzenia lub zmiany miejscowego planu były składane także przez pozostałe podmioty, o czym świadczy treść art. 31 ust. 1 u.p.z.p., z którego wynika, że organ wykonawczy gminy prowadzi m.in. rejestr wniosków o sporządzenie lub zmianę miejscowego planu. Takie wnioski nie mają jednak bezpośredniego wpływu na podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu, ale powinny zostać wzięte pod uwagę przy dokonaniu przez organ wykonawczy gminy analizy z art. 14 ust. 5 u.p.z.p., dotyczącej zasadności przystąpienia do prac nad planem[845]. Sporządzanie miejscowego planu jest co do zasady fakultatywne i stanowi przejaw przysługującego gminie władztwa planistycznego. Natomiast, jeśli chodzi o inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, to czynnikiem motywującym gminę do uchwalenia miejscowego planu powinny być kwestie finansowe. Ustawodawca w art. 44 ust. 3 u.p.z.p. przyjął, że rozmieszczenie w miejscowym planie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p. uprawnia gminę do wystąpienia z roszczeniem o pokrycie kosztów wprowadzenia do miejscowego planu ustaleń dotyczących takiej inwestycji, w tym obejmujących także zwrot wydatków na odszkodowania, które zostały określone w art. 36 u.p.z.p.[846] Z kolei złożenie przez inwestora kompletnego wniosku o wydanie decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego rozpoczyna właściwe postępowanie administracyjne, którego stroną są obok inwestora nie tylko właściciele czy użytkownicy wieczyści nieruchomości, na których ma zostać zlokalizowana inwestycja celu publicznego, ale także posiadający interes prawny właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości z nimi sąsiadujących, a nawet położonych w dalszej odległości, ale pozostający w zasięgu oddziaływania potencjalnej inwestycji[847]. Chociaż obszar oddziaływania inwestycji celu publicznego musi zostać wyznaczony we wniosku składanym

[845] Ł. Mikuła, komentarz do art. 37(ea) u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, LEX.
[846] Ł. Złakowski, komentarz do art. 14 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2023, Legalis.
[847] Wyrok NSA z 17 kwietnia 2015 r., II OSK 2198/13, LEX nr 2089925.

przez inwestora na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., to obowiązkiem organu jest zweryfikowanie tego obszaru z rzeczywistym zakresem oddziaływania na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego i ustalenie podmiotów, których prawa do nieruchomości będą ograniczone w wyniku realizacji takiej inwestycji. Status strony w tym postępowaniu może uzyskać każdy podmiot, który wykaże interes prawny przejawiający się we wpływie planowanej inwestycji na posiadane uprawnienia związane z korzystaniem z przysługującej mu nieruchomości[848]. Jednak zgodnie z art. 53 ust. 1 u.p.z.p. jedynie inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będzie realizowana inwestycja celu publicznego należy zawiadamiać na piśmie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji ustalającej lokalizację, o postanowieniach wydawanych w toku tego postępowania oraz o decyzji końcowej. Pozostałe strony dowiadują się o tym wszystkim z udostępnionych zawiadomień w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ prowadzący postępowanie oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

W procedurze planistycznej, niezależnie od posiadanego interesu prawnego, różne podmioty mogą korzystać z przewidzianych w u.p.z.p. form partycypacji społecznej, wyrażając swoje propozycje odnośnie treści przyszłego miejscowego planu. Ponadto miejscowy plan, ze względu na swój normatywny charakter nie jest aktem jednorazowym jak decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego i pozwala gminie w pełni realizować jej władztwo planistyczne. Dzięki temu aktowi gmina może skuteczniej zaplanować przeznaczenie i zagospodarowanie większego obszaru w perspektywie długoterminowej. Aktualny stan prawny dopuszcza w sytuacji braku uchwalonego miejscowego planu określenie różnych przeznaczeń tej samej nieruchomości w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wbrew literalnemu brzmieniu art. 63 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie z którym w odniesieniu do tego samego terenu decyzje o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego także może być wydana nieograniczonej liczbie potencjalnych inwestorów i każda z nich może dotyczyć dopuszczalności realizacji różnych inwestycji na tym samym terenie. Z kolei w miejscowym planie można wyznaczyć tylko jedno przeznaczenie danego terenu, a na danym obszarze może obowiązywać tylko jeden miejscowy plan, gdyż zgodnie z art. 34 ust. 1 u.p.z.p. wejście w życie miejscowego planu powoduje utratę mocy

[848] K. Jaroszyński, komentarz do art. 53 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, s. 535-536.

obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Oczywiście zarówno miejscowy plan, jak i decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydawana w przypadku jego braku, muszą być zgodne z ustaleniami zawartymi w planie ogólnym, dotyczącymi profilu funkcjonalnego wyznaczonego dla strefy planistycznej, na której znajduje się dana nieruchomość, zapewnienia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla danej strefy, przestrzegania maksymalnej nadziemnej wysokości zabudowy w obowiązującej w danej strefie oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy[849].

Wprowadzenie przez ustawodawcę takiego rozwiązania jest słuszne i uzasadnione koniecznością lepszej ochrony ładu przestrzennego także na obszarach pozbawionych miejscowego planu. Plany ogólne stanowią powszechnie obowiązujące źródło prawa miejscowego, które każda gmina obligatoryjnie musi posiadać od 1 lipca 2026 r. Zatem zgodnie z aktualnie obowiązującym stanem prawnym, utrata mocy obowiązującej dotychczasowych studiów uwarunkowania i zagospodarowania przestrzennego gminy, która nastąpi po upływie tego terminu oraz brak uchwalonego nowego instrumentu planistycznego w postaci planu ogólnego, jednocześnie przy braku posiadanego miejscowego planu spowoduje, że nie będzie możliwe wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Z tego względu planowana jest kolejna nowelizacja u.p.z.p., która ma umożliwić gminom wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, pomimo wygaśnięcia studium uwarunkowań i braku obowiązywania planu ogólnego. O ile sama reforma planowania przestrzennego i jej główne założenia należy ocenić pozytywnie, to już sposób jej wprowadzenia budzi liczne kontrowersje. Ustawodawca zamiast wprowadzać w kolejnych nowelizacjach odstępstwa od przyjętych kluczowych fundamentów, na których oparta jest pierwotna nowelizacja u.p.z.p. z 7 lipca 2023r., powinien wyznaczyć gminom realny termin na ukończenie prac nad planem ogólnym, który będzie spełniał ważną rolę w systemie planowania przestrzennego w gminach.

Przedstawione powyżej argumenty przemawiają za tym, że zarówno z punktu widzenia gminy jak i właścicieli nieruchomości lepszym rozwiązaniem jest uchwalanie miejscowych planów. Także ustawodawca, pomimo braku wprowadzenia obowiązku sporządzania miejscowych planów, opowiedział się za potrzebą wprowadzania przez gminy miejscowych planów, kształtując je jako podstawowy instrument planistyczny, co wynika z treści

[849] Art. 20 ust. 3 u.p.z.p. oraz art. 54 ust. 2 u.p.z.p.

przepisów u.p.z.p., które np. dopuszczają możliwość stosowania przez organy gminy instytucji zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy. Wspomniane rozwiązanie z art. 58 ust. 1 u.p.z.p. uprawnia gminę do fakultatywnego zawieszenia postępowania prowadzącego do wydania decyzji odnośnie lokalizacji inwestycji celu publicznego w sytuacji, w której gmina posiada zaawansowany stan prac nad miejscowym planem, który zakończy się uchwaleniem tego planu w czasie trwania zawieszenia. Niestety ustawodawca nie zdecydował się na przyjęcie obligatoryjnego, bezterminowego zawieszenia postępowania w sprawie wydania omawianej decyzji, podobnie jak w przypadku postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. wtedy, gdy istnieje obowiązek sporządzenia miejscowego planu. Ponadto o wyższej pozycji miejscowego planu względem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego świadczy także przyznanie przez ustawodawcę miejscowemu planu rangi aktu powszechnie obowiązującego, czego konsekwencją jest miedzy innymi to, że jeżeli dla danego terenu uchwalono miejscowy plan, którego ustalenia są inne niż w wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, to należy stwierdzić wygaśnięcie takich decyzji zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., chyba że zachodzi przesłanka z ust. 2 tego przepisu. Tak więc, o ile poprzez uchwalenie miejscowego planu gmina może doprowadzić do wygaśnięcia wspomnianych decyzji, których treść jest odmienna od ustaleń zawartych w planie, o tyle nie jest możliwa sytuacja odwrotna. Co więcej, wspomniane decyzje nie mogą być wydawane w stosunku do nieruchomości znajdujących się na terenie, na którym obowiązuje miejscowy plan[850].

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest wydawana co do zasady przez organ wykonawczy gminy w warunkach tzw. współkompetencji, czyli po uzgodnieniu z organami określonymi w art. 53 ust. 4 u.p.z.p. w zależności od rodzaju przyszłej inwestycji i miejsca jej lokalizacji[851]. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku sporządzania miejscowego planu, którego projekt również podlega uzgodnieniom z takimi organami jak np. wojewódzki konserwator zabytków, minister właściwy do spraw ochrony zdrowia, zarządca drogi, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego czy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. W procedurze planistycznej organ wykonawczy gminy na podstawie art. 24 ust. 2 u.p.z.p. może uznać za uzgodniony

[850] M. Kruś, M. Szewczyk, *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2018 nr 2, s. 35-52

[851] I. Zachariasz, R. Suwaj, komentarz do art. 53 u.p.z.p., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, s. 525.

projekt miejscowego planu, jeżeli właściwe organy nie przedstawią warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić. Przepisy regulujące postępowanie w sprawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie zawierają podobnego przepisu. Udział w tym postępowaniu organów uzgadniających w znacznej mierze ogranicza władztwo przyznane gminie w obszarze kształtowania i zagospodarowania przestrzennego tym bardziej, że zarówno w u.p.z.p. jak i w ustawach szczególnych, na podstawie których organy uzgadniające powinny realizować swoje zadania, nie ma przepisów zakazujących tym organom wydania decyzji uzgadniającej w określonym przypadku. Zatem ich działanie w tym zakresie w dużej mierze jest oparte na uznaniu administracyjnym, a organ wykonawczy gminy nie ma kompetencji do zignorowania takiego stanowiska organu uzgadniającego, które nosi cechy dowolności.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest decyzja związaną, o czym świadczy art. 56 u.p.z.p. Z treści tego przepisu wynika, że organ nie może odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Rozwiniecie interpretacyjne tego przepisu nastąpiło w orzecznictwie NSA, który w jednym ze swoich wyroków stwierdził, że organy administracji nie mogą odmówić wydania decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego, jeżeli nie zostanie wskazany konkretny odrębny przepis prawa materialnego, z którym wydana decyzja lokalizacyjna byłaby niezgodna[852]. Ustawodawca wskazuje jednak, że przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p., zawierający podstawowe zasady planowania przestrzennego nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, co ma wyeliminować uznaniowość przy wydawaniu tego typu decyzji. W przypadku decyzji o warunkach zabudowy jej wydanie jest uzależnione od spełnienia wymogów zawartych przede wszystkim w art. 61 ust. 1 u.p.z,p., wśród których została zawarta tzw. zasada dobrego sąsiedztwa, której elementy mieszczą się w pojęciu ładu przestrzennego, stanowiącego jedną z kluczowych zasad z art. 1 ust. 2 u.p.z.p.[853] Zatem przy tego typu decyzjach wspomniana wartość jest w pewnym stopniu pośrednio brana pod uwagę we właściwym postępowaniu administracyjnym. Nie oznacza to jednak, że przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego organ administracyjny może pominąć podstawowe zasady planowania przestrzennego. W ocenie WSA wykładania gramatyczna przepisu z art. 56 u.p.z.p. prowadząca do nieuwzględnienia przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego kluczowych zasad kształtowania przestrzeni może skutkować

[852] Wyrok NSA z 14 listopada 2019 r., II OSK 3398/18, LEX nr 2772048.
[853] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 października 2011 r., II SA/Go 499/11.

naruszeniem zawartej w Konstytucji zasady proporcjonalności[854]. Niemniej jednak ze względu na charakter prawny decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego organ nie może odmówić jej wydania, jeżeli taka inwestycja spełnia określone ustawowo przesłanki. Natomiast gmina nie ma obowiązku uchwalenia miejscowego planu, w którym dany teren zostałby przeznaczony na realizację takiej inwestycji celu publicznego. Ponadto miejscowy plan jest instrumentem gwarantującym gminie większą swobodę w zakresie kształtowania jego treści i ustalania przeznaczenia terenów w dłuższej perspektywie, czego nie stwarza postępowanie prowadzące do wydania decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego[855].

Pomimo przedstawionych powyżej różnic między miejscowym planem a decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ustawodawca przyjął, że oba te instrumenty mogą prowadzić do wywłaszczenia nieruchomości, chociaż warto byłoby rozważyć zwiększenie roli miejscowego planu w tym zakresie, wprowadzając do u.g.n. zmianę, polegająca na ustanowieniu tego planu jako jedynego aktu, na podstawie którego można przeprowadzić postępowanie wywłaszczeniowe w stosunku do nieruchomości przeznaczonych w nim na cele publiczne. Takie rozwiązanie stanowiłoby lepszą gwarancję ochrony praw właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości ze względu na przewidywalność przyszłych procesów inwestycyjnych wynikających z przyjętego przez gminę miejscowego planu[856]. Jeżeli bowiem na danym obszarze obowiązuje miejscowy plan, w którym nie przeznaczono konkretnej nieruchomości na cel publiczny, to nawet gdyby była ona niezbędna do realizacji takiego celu, to nie może zostać wywłaszczona, gdyż uruchomienie takiej procedury wymaga wcześniejszej zmiany planu[857].

Należy jednak zauważyć, że obecnie zdecydowana większość inwestycji celu publicznego jest lokalizowana na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych na bazie tzw. specustaw, do których należy między innymi ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[858], ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[859], ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach

[854] Wyrok WSA w Rzeszowie z 16 października 2008 r., II SA/Rz 258/08.
[855] M. Kruś, M. Szewczyk, *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy…..,* s. 35-52.
[856] M. Gdesz, op. cit., s. 51-61.
[857] E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 112 u.g.n., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, 2025 LEX.
[858] t.j. Dz.U.2024.311
[859] t.j. Dz.U.2024.697

przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych[860], ustawa z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących[861], ustawa z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych[862], ustawa z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym[863]. Przedstawione ustawy zawierają rozwiązania prowadzące do skrócenia i uproszczenia postępowania znanego z u.g.n., prowadzącego do nabycia prawa własności nieruchomości potrzebnych pod realizację danej inwestycji celu publicznego. Wywłaszczenie uregulowane przepisami u.g.n. stanowi jeden z etapów całego procesu inwestycyjnego, na który składa się jeszcze miedzy innymi przeprowadzenie podziału geodezyjnego nieruchomości, zatwierdzenie projektu architektoniczno-budowlanego czy też niekiedy nawet uzyskanie pozwolenia na budowę[864], a więc działania podejmowane na podstawie różnych aktów normatywnych w innych postępowaniach. Przepisy specustaw pozwalają na połączenie odrębnych etapów postępowania inwestycyjnego w jedno postępowanie skutkujące wydaniem zintegrowanej decyzji o szerokim zakresie przedmiotowym rozstrzygnięcia[865]. Tego typu ustawy przyczyniają się do dezintegracji systemu aktów planistycznych, powodując w konsekwencji to, że jedynie nieliczna część inwestycji celu publicznego jest lokalizowana na podstawie przepisów zawartych w u.p.z.p. Do takich inwestycji, rozmieszczanych za pomocą instrumentów zawartych w ustawie planistycznej należą w głównej mierze budynki urzędów, infrastruktura wodno-kanalizacyjna oraz infrastruktura społeczna, a więc np. szkoły czy przedszkola[866].

Przykładowo, przywołana już ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych przewiduje, że starosta w odniesieniu do dróg gminnych wydaje w terminie 90 dni decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi. W drodze takiej decyzji, zgodnie z art. 12 omawianej ustawy, zatwierdza się podział nieruchomości, ustala linie rozgraniczające teren oraz granice

[860] t.j. Dz.U.2024.274
[861] t.j. Dz.U. 2024.1410
[862] t.j. Dz.U.2024.1199
[863] t.j. Dz.U.2024.1747
[864] Przykładowo zgodnie z art. 14 ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, uzyskanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji jest równoznaczne z uzyskaniem pozwolenia na budowę w rozumieniu przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.
[865] A. Bródka, *Nowy model wywłaszczenia nieruchomości. Skuteczność realizacji inwestycji celu publicznego a ochrona interesu indywidualnego*., [w:] *Skuteczność w prawie administracyjnym*, red. C. Martysz, Warszawa 2022, LEX.
[866] T. Tymosiewicz, komentarz do art. 58 u.p.z.p. [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*., red. J. H. Szlachetko, K. Szlachetko, 2024, LEX.

pasów drogowych, a oznaczone w treści tej decyzji nieruchomości z mocy prawa stają się własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Zatem, mając na uwadze przedstawiony przepis należy przyjąć, że decyzja administracyjna z tzw. specustawy drogowej pełni funkcję decyzji wywłaszczeniowej, o której mowa w art. 112 ust. 2 u.g.n.[867] Taki szczególny tryb wywłaszczenia, który przebiega poza podstawową ustawą o gospodarce nieruchomościami, został także przyjęty na gruncie większości pozostałych specustaw, których w ostatnich latach niestety znacznie przybywa. Przy czym niektóre z tych ustaw zawierają przepisy modyfikujące postępowanie wywłaszczeniowe uregulowane w u.g.n. Zgodnie z art. 11f omawianej specustawy drogowej, wspomniana decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest tzw. decyzją zintegrowaną, która jednocześnie ustala lokalizację inwestycji, zatwierdza podział nieruchomości oraz zatwierdza projekt zagospodarowania terenu i projekt architektoniczno-budowlany[868]. Ustawodawca wyłączył w art. 11i stosowanie przepisów u.p.z.p. do spraw dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, co oznacza, że jeżeli inwestor wystąpi z wnioskiem o wydanie decyzji w trybie specustawy drogowej, to będzie mógł ją uzyskać niezależnie od tego, czy na terenie przebiegu zamierzonej inwestycji obowiązuje miejscowy plan i niezależnie od ustaleń zawartych w takim planie. Z tego względu sądy administracyjnoprawne przyjmują, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi szczególną formę ustalenia sposobu zagospodarowania terenu pod drogi publiczne i korzysta z pierwszeństwa względem ustaleń miejscowego planu[869].

Zatem, mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że aktualnie obowiązujące specustawy infrastrukturalne, dotyczące ogólnie inwestycji kolejowych, lotniskowych, jądrowych, przesyłowych, naftowych, portowych, przeciwpowodziowych czy też ściśle określonych, konkretnych inwestycji takich jak np. CPK, zawierają istotne różnice względem rozwiązań dotyczących wywłaszczenia, przyjętych w u.g.n. Do najważniejszych należy brak obowiązku poprzedzenia wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego rokowaniami o nabycie w drodze umowy praw do nieruchomości, możliwość przeprowadzenia wywłaszczenia z pominięciem przepisów u.p.z.p., a więc niezależnie od ustaleń obowiązującego miejscowego planu, a nawet wbrew jego ustaleniom, a w przypadku

[867] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2021 r., SK37/19.
[868] A. Bródka, *Nowy model wywłaszczenia nieruchomości. Skuteczność realizacji inwestycji celu publicznego a ochrona interesu indywidualnego*., [w:] *Skuteczność w prawie administracyjnym*, C. Martysz (red.) 2022, LEX.
[869] Wyrok NSA z 27 marca 2012 r., II OSK 208/12, LEX nr 1251906, wyrok WSA w Gdańsku z 10 maja 2017 r., II SA/Gd 40/17, LEX nr 2305318.

braku miejscowego planu bez konieczności ubiegania się o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, brak obowiązku zamieszczenia w treści decyzji o zezwoleniu na lokalizację określonej inwestycji rozstrzygnięcia stanowiącego wprost o wywłaszczeniu danej nieruchomości ze względu na to, że nieruchomości określone w treści takiej decyzji w momencie, gdy staje się ona ostateczna, z mocy prawa stają się własnością odpowiedniego podmiotu publicznego, ustalanie odszkodowania z tytułu wywłaszczenia w dodatkowej, odrębnej decyzji administracyjnej wydanej w wyniku odrębnego postępowania oraz brak przeprowadzania rozprawy administracyjnej, która jest obligatoryjna po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego przy stosowaniu przepisów u.g.n.[870]

Wszystkie te wymienione odstępstwa od całkiem jeszcze do niedawna podstawowych unormowań u.g.n.[871] z jednej strony z całą pewnością przyczyniają się do sprawniejszego pozyskiwania gruntów potrzebnych do realizacji zamierzonych inwestycji celu publicznego, które należą do grupy tzw. strategicznych interesów państwa, ale z drugiej strony stawiają na dalszym planie potrzebę ochrony interesu gminy i interesu indywidualnego jednostki. Trzeba przyznać, że zdecydowana większość obowiązujących specustaw w znacznej mierze ogranicza przyznane gminie władztwo planistyczne. Przepisy specustaw zawierają wyłączenia stosowania u.p.z.p., a niektóre z tych przepisów wprost stanowią, że lokalizacja danej inwestycji może nastąpić nawet wtedy, jeżeli jest niezgodna z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu[872]. Przykładowo art. 38 ust. 3 i 4 ustawy z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym pozwala na wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK wbrew przepisom miejscowego planu, a obowiązkiem rady gminy jest uchylenie takiego planu w całości lub w części w zakresie, w jakim jest on niezgodny z treścią wspomnianej ostatecznej decyzji. Organy gminy nie mają także dużego wpływu na decyzje lokalizacyjne podejmowane przez organy administracji rządowej. Z tego względu dobrze byłoby, gdyby specustawy zawierały takie rozwiązania, które pozwalają na harmonizowanie w większym stopniu interesu publicznego państwa z interesem gminy. Ponadto takie nadmierne uproszczenie w specustawach działania organów administracyjnych, prowadzące do pozbawienia jednostki przysługującego jej prawa własności, odbywa się ze

[870] A. Bródka, *op. cit*.
[871] Przepisy u.g.n. dotyczące problematyki wywłaszczenia zaczęły ogrywać coraz mniejszą rolę od czasu nowelizacji w 2006 r. ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych .
[872] A. Bródka, *op. cit*.

szkodą dla interesu obywatela[873]. Inwestycje uregulowane w przepisach specustaw w większości są tzw. inwestycjami liniowymi, których zasięg oddziaływania rozciąga się na wiele nieruchomości należących do różnych podmiotów. W\łaściciele tych nieruchomości, położonych w granicach linii wyznaczających planowaną inwestycję, które stanowią treść decyzji zezwalającej na jej realizację, nie mają narzędzi, aby w jakikolwiek sposób wpłynąć na lokalizację takiej inwestycji czy zasięg jej oddziaływania. Ponadto ze względu na to, że wywłaszczenie nie jest elementem rozstrzygnięcia wspomnianych decyzji wydawanych na podstawie specustaw i następuje z mocy prawa w momencie uzyskania przez decyzje cechy ostateczności, to właściciele nieruchomości objętych zamierzona inwestycją nie mogą tego kwestionować ani na drodze administracyjnej czy sądowoadministracyjnej. Kolejną cechą specustaw, która nie gwarantuje w należytym stopniu wystarczającej ochrony dla interesu indywidualnego właściciela wywłaszczanej nieruchomości jest przeniesienie do odrębnego postępowania materii dotyczącej ustalenia odszkodowania za pozbawienie prawa rzeczowego, które co do zasady może zostać przeprowadzone dopiero po uzyskaniu przez decyzję zezwalającą na lokalizację inwestycji przymiotu ostateczności. Niektóre ze specustaw jak np. specustawa przeciwpowodziowa dopuszczają możliwość uzgodnienia wysokości odszkodowania między inwestorem a byłym już właścicielem nieruchomości, a inne przewidują jedynie władcze, decyzyjne rozstrzygnięcie właściwego organu o przyznanej rekompensacie dotychczasowym właścicielom nieruchomości czy użytkownikom wieczystym. W kwestii dotyczącej ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania przepisy specustaw zawierają z pewnymi zastrzeżeniami odesłanie do przepisów u.g.n., które przewidują, że co do zasady podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa przejętej nieruchomości, co oznacza, że nie jest uwzględniana szkoda rzeczywista w pełnym wymiarze ani też szkoda potencjalna, a więc tzw. utracone korzyści, powodując tym samym, że przyznane odszkodowanie obejmuje jedynie część poniesionych przez jednostkę strat. Dodatkowo specustawy modyfikują przyjętą w k.p.a. zasadę trwałości decyzji ostatecznych wyłączając możliwość stwierdzenia jej nieważności, jeżeli wniosek został złożony po upływie określonej liczby dni, np. 14 czy 60 od dni, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął realizację inwestycji[874].

[873] K. Chochowski, *Podmiotowość publicznoprawna gminy a jej władztwo planistyczne i jego ograniczenia*., [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*., red. M. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020, LEX.
[874] A. Bródka, *op. cit*.

Zgodnie z u.g.n. w pozostałych przypadkach, nieobjętych zakresem tzw. specustaw, wywłaszczenie jest możliwe jedynie w stosunku do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach na cele publiczne albo do tych, dla których została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i dodatkowo tylko wtedy, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Wyrażona przez ustawodawcę przesłanka niezbędności świadczy o tym, że wywłaszczenie powinno stanowić ostatnią w kolejności metodę pozyskiwania nieruchomości dla realizacji celu publicznego. Zgodnie z art. 2 pkt 5 inwestycja celu publicznego obejmuje działania o znaczeniu lokalnym, czyli gminnym i ponadlokalnym, a więc powiatowym, wojewódzkim i krajowym bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, przy czym działania te muszą stanowić realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Katalog wymienionych w art. 6 u.g.n. celów nie jest zamknięty ze względu na pkt 10, który rozszerza go o inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach takich jak np. ustawa o ochronie przyrody, która za taki cel uznaje utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody. Zatem zgodnie z wolą ustawodawcy celem publicznym może być jedynie taki cel, który został wprost wskazany w art. 6 u.g.n., albo został wprost określony jako cel publiczny w innej ustawie.

Zgodnie ze stanowiskiem NSA pojęcie celu publicznego w rozumieniu u.g.n. nie może być interpretowane w dowolny sposób, a w szczególności przy jego wykładni nie można odwoływać się do potocznego znaczenia tego pojęcia[875]. Z tego względu „charakter celu publicznego nie może zależeć od powszechnego przekonania o jego użyteczności dla ogółu społeczeństwa, ale wyłącznie od przyznanej przez ustawodawcę cechy publiczności”.[876] Z kolei przy interpretacji pojęcia inwestycji celu publicznego znaczenie ma nie tylko art. 6 u.g.n., ale także art. 2 pkt 5 u.p.z.p., który doprecyzowuje, że takie przedsięwzięcie musi mieć znaczenie na poziomie lokalnym bądź ponadlokalnym, przy czym nie ma znaczenia ani status podmiotu ją realizującego ani źródło finansowania, co oznacza, że inwestorem, ubiegającym się o uzyskanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego może być także podmiot prywatny, któremu zostały powierzone do wykonania zadania publiczne[877]. Z uwagi na powyższe oraz ze względu na orzecznictwo NSA nie każda inwestycja, która wypełnia cele określone w art. 6 u.g.n. jest inwestycją celu publicznego, gdyż nie jest to wystarczający

[875] Wyrok NSA z 10 października 2000 r., II SA/Kr 1010/00, LEX nr 49925.
[876] Wyrok WSA w Szczecinie z 5 listopada 2009 r., II SA/Sz 798/09, LEX nr 589226.
[877] Wyrok NSA z 19 lutego 2008 r., II OSK 38/07, LEX nr 465658.

warunek do takiej jej kwalifikacji.[878] Musi ona być ukierunkowana na realizację istotnych potrzeb wspólnoty przynajmniej na poziomie lokalnym[879].

Formalne wywłaszczenie musi zostać poprzedzone przeprowadzeniem całej procedury planistycznej, prowadzącej do przyjęcia przez radę gminy miejscowego planu, którego treść jednoznacznie przesądza o przeznaczeniu konkretnej nieruchomości na cel publiczny albo postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Oczywiście procedura planistyczna jest zdecydowanie bardziej sformalizowana i czasochłonna niż postępowanie administracyjne prowadzone w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, które zgodnie z art. 51 ust. 2 u.p.z.p. powinno zakończyć się wydaniem stosownej decyzji w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku przez inwestora, przy czym każdy dzień zwłoki skutkuje nałożeniem kary pieniężnej na organ wykonawczy gminy przez organ wyższego stopnia. W przypadku wejścia w życie miejscowego planu, z którego ustaleń wynika przeznaczenie danej nieruchomości na cel publiczny lub w momencie, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego stała się ostateczna, właściciel nieruchomości znajdującej się na terenie przeznaczonym na realizację celu publicznego powinien spodziewać się, że w najbliższej przyszłości nastąpi formalne wywłaszczenie. Ze względu na to, że wywłaszczenie może nastąpić zawsze z inicjatywy, czyli na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, na rzecz której przechodzi prawo własności albo z urzędu w przypadku, gdy wywłaszczenie będzie dokonane na rzecz Skarbu Państwa. Ponadto postępowanie wywłaszczeniowe może zostać uruchomione z urzędu także w wyniku zawiadomienia złożonego przez podmiot, a wiec inwestora, który zamierza realizować cel publiczny, jeżeli nieruchomość ma zostać wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa.[880] Wspomnianemu inwestorowi nie przysługuje jednak roszczenie o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, nawet jeżeli dysponuje on wydaną na jego rzecz decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a co więcej wywłaszczenie nie jest w konsekwencji realizowane na jego rzecz, ale na rzecz skarbu Państwa. Również właściciel nieruchomości przeznaczonej na realizację celu publicznego nie może w żaden sposób wpłynąć na

[878] Wyrok NSA z 23 maja 2017 r., II OSK 2407/15, LEX nr 2468904.
[879] Wyrok NSA z 10 września 2019 r., II OSK 2625/18, LEX nr 2739712.
[880] Inwestor celu publicznego może jednak porozumieć się z jednostką samorządu terytorialnego w takiej sprawie, że to organ wykonawczy tej jednostki złoży wniosek o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego na jej rzecz, a następnie wywłaszczona nieruchomość zostanie przekazana temu podmiotowi do zrealizowania inwestycji celu publicznego, która będzie służyła zaspokojeniu potrzeb społeczności danej jednostki samorządu terytorialnego. M. Wolanin, komentarz do art. 115 u.g.n., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz.*, red. Jaworski, M. Wolanin, Warszawa 2023, LEX.

rozpoczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Niestety ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie terminu, w którym uprawniony do tego organ będzie zobowiązany do podjęcia czynności prowadzących do wywłaszczenia nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne na podstawie przepisów u.g.n. Właściciel albo użytkownik wieczysty takiej nieruchomości może w pewnym stopniu przyspieszyć wystąpienie skutku podobnego do wywłaszczenia wykorzystując uprawnienie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.[881]

Zgodnie z art. 114 u.g.n. wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego musi zostać poprzedzone przeprowadzeniem rokowań o nabycie w drodze umowy prawa rzeczowego na nieruchomości. W przypadku bezskutecznego zakończenia rokowań ustawodawca wymaga, aby właściwy organ wyznaczył jeszcze 2 miesięczny termin, czyli dodatkowy czas, w którym będzie jeszcze możliwe zawarcie cywilnoprawnej umowy miedzy zainteresowanymi stronami zanim dojdzie do wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, w którym organ orzekający w sposób władczy zdecyduje o pozbawieniu w drodze decyzji prawa własności przy spełnieniu wszystkich wymaganych ustawą przesłanek, które warunkują dopuszczalność wywłaszczenia. W trakcie postępowania wywłaszczeniowego starosta jest związany określonym w decyzji o ustaleniu inwestycji celu publicznego zakresem nieruchomości i nie może dokonać zmiany lokalizacji inwestycji ani kwestionować tego, czy wyznaczony w takiej decyzji cel rzeczywiście stanowi cel publiczny w rozumieniu art. 6 u.g.n.[882]

W tym kontekście warto wspomnieć jeszcze o problemie wynikającym z tzw. czasowego wywłaszczenia, które polega na rezerwowaniu terenów na takie cele publiczne, których termin realizacji jest trudny do ustalenia np. ze względu na brak wystarczających środków finansowych na ich rozpoczęcie przez inwestora publicznego.[883] Z tym zagadnieniem wiąże się pojęcie gminnej rezerwy planistycznej, która dotyczy nieruchomości, na której gmina zamierza zrealizować inwestycję celu publicznego. Taka rezerwa może zostać wyznaczona za pomocą miejscowego planu, który określa zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 4a u.p.z.p. granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Jeżeli gmina nie dysponuje prawem własności w stosunku do tych terenów, to nie może ona korzystać ze znajdujących się tam nieruchomości do czasu aż nie nabędzie prawa własności. Jednocześnie ustalenie takiego przeznaczenia w miejscowym planie powoduje, że właściciel lub

[881] M. Szewczyk, *Wywłaszczenie nieruchomości*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, Warszawa 2019, LEX.
[882] Wyrok NSA z 7 marca 2017 r., II OSK 1654/15, LEX nr 2283244 oraz wyrok NSA z 23 maja 2017 r., I OSK 1265/16.
[883] M. Gdesz, *op. cit.*, 51-61.

użytkownik wieczysty takich nieruchomości jest znacznie ograniczony w możliwości korzystania ze swoich uprawnień składających się na przysługujące mu prawo rzeczowe do nieruchomości. Właściciele lub użytkownicy wieczyści takich nieruchomości przede wszystkim muszą się powstrzymać od wykonywania takich działań, które umożliwiłyby realizację zaplanowanej przez gminę inwestycji celu publicznego w przyszłości. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że właściciel nieruchomości nie ma pewności co do tego kiedy rozpocznie się realizacja takiej inwestycji i tym samym kiedy nastąpi postępowanie wywłaszczeniowe ani czy w ogóle planowana przez gminę inwestycja zostanie zrealizowana. Ustanowienie omawianej rezerwy planistycznej jest dla gminy jedynie gwarancją tego, że w przyszłości będzie mogła wykonać daną inwestycję, ale nie ma ona oczywiście bezwzględnego obowiązku wywiązania się z jej realizacji. Gmina może przecież dokonać zmiany aktu planistycznego, w którym przeznaczy wspomniane nieruchomości na realizację innej inwestycji[884]. Na koniec warto dodać jeszcze, że zgodnie ze stanowiskiem NSA wywłaszczenie nie powinno służyć pozyskiwaniu rezerwy gruntu dla realizacji zamierzeń niepewnych i odległych w czasie[885].

[884] M. Błażewski, *Gminna rezerwa planistyczna*, „Samorząd Terytorialny" 2020 nr 10, s. 18-24.
[885] Wyrok NSA z 22 marca 2018 r., I OSK 1150/16, LEX nr 2560657 oraz wyrok NSA z 26 maja 2020 r., I OSK 1373/19, LEX nr 3043084.

Zakończenie

Przedstawione w niniejszej rozprawie rozważania związane z oceną charakteru prawnego i rolą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w systemie gminnych aktów planistycznych pozwalają na potwierdzenie przyjętej na wstępie tezy o niejednoznacznym charakterze tego aktu.

Po pierwsze, pomimo zaliczenia przez ustawodawcę miejscowego planu do aktów prawa powszechnie obowiązującego, to ze względu na charakter prawny norm w nim zawartych można zaliczyć go jedynie do aktów normatywnych w sensie formalnym. Biorąc pod uwagę wymienione przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. ustalenia, które co do zasady powinny zostać obligatoryjnie określone w treści miejscowego planu, należy stwierdzić, że są one wyrażone w postanowieniach zawartych w miejscowym planie za pomocą zarówno norm generalno-abstrakcyjnych, jak i generalno-konkretnych, które odnoszą się do konkretnych nieruchomości i podmiotów nieokreślonych co do tożsamości. Z tego względu w sensie materialnym miejscowy plan nie jest w przeważającej części aktem stanowienia prawa, ale zdecydowanie bliżej mu do aktów stosowania prawa. Charakter prawny miejscowego planu najlepiej przedstawia instytucja tzw. generalnych aktów administracyjnych. Nie jest możliwe sporządzenie miejscowego planu zgodnie z określonymi przez ustawodawcę obligatoryjnymi elementami jego treści wraz z wymaganym jego uzasadnieniem bez wcześniejszego, dokładnego ustalenia stanu faktycznego danego obszaru, a więc specyfiki określonych terenów. To właśnie za pomocą miejscowego planu konkretny obszar uzyskuje szczególny publiczno-prawny charakter.

Po drugie, zaliczenie przez ustawodawcę miejscowego planu do kategorii aktów prawa miejscowego wiąże się z koniecznością uznania jego mocy obowiązującej względem wszystkich podmiotów znajdujących się na danym obszarze, a więc nie tylko organów administracji publicznej, ale w szczególności właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na danym terenie. Ze względu na generalny charakter norm zawartych w miejscowym planie nie jest możliwe ustalenie konkretnej tożsamości adresatów jego postanowień i to nawet wtedy, gdy przybiera on postać tzw. mikroplanu. Poza tym, formalne uznanie tego planu za źródło prawa miejscowego wpływa na obowiązek przestrzegania ustawowego upoważnienia do jego wydania, ściśle określonych wytycznych w zakresie kształtowania jego treści oraz sposobu redagowania zawartych w nim postanowień,

sposobu ogłaszania i wejścia w życie oraz zasad jego wykładni. Normy zawarte w miejscowym planie stanowią podstawę dla wydawanych w procesie stosowania prawa indywidualnych aktów administracyjnych.

Ustawodawca nie zdecydował się, poza nielicznymi wyjątkami, na wprowadzenie obowiązku sporządzania miejscowych planów przez gminy przyznając ich organom swobodę w tym zakresie. Z tego względu przyjmuje się, że w procesie sporządzania i uchwalania miejscowych planów najpełniej realizowane jest przysługujące gminom władztwo planistyczne. W tym zakresie organy gminy, poza nielicznymi wyjątkami, same podejmują decyzje o zasadności sporządzenia miejscowego planu i wyboru powierzchni terenu, dla którego będzie on obowiązywał. Do obowiązków organów gminy należy jednak ciągłe monitorowanie stanu przestrzeni znajdującej się w jej granicach administracyjnych i dokonywanie oceny tego, czy aktualna sytuacja przestrzenna nie zagraża utrzymaniu ładu przestrzennego i czy nie jest w sprzeczności z interesem gminy. W zależności od rezultatów przeprowadzonej analizy organy gminy powinny uruchomić procedurę planistyczną lub dokonać ewentualnej aktualizacji miejscowego planu, który już obowiązuje na danym terenie.

Ponadto ustawodawca przyznał organom gminy daleko idącą swobodę w zakresie kształtowania treści tego aktu planistycznego. Przepisy zawarte w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., stanowiące postawę dla ustaleń miejscowego planu zostały w większości sformułowane w bardzo ogólny sposób i dookreślenie ich w treści miejscowego planu wiąże się z wprowadzeniem wielu ograniczeń w zakresie korzystania z prawa własności. Co więcej, ustawodawca nie wprowadził przepisu wyznaczającego minimalną powierzchnię obszaru, dla którego jest możliwe uchwalenie miejscowego planu. Zgodnie z przyjętymi w niniejszej rozprawie ustaleniami nie ma takiej konieczności, aby została wprowadzona zasada obligatoryjnego uchwalania miejscowych planów, gdyż ze względu na czasochłonność i kosztowność sformalizowanej procedury planistycznej oraz ukształtowanie niektórych terenów bardzo wielu gminom trudno byłoby wywiązać się z takiego obowiązku. Ustawodawca powinien jednak uporządkować katalog wyjątków od zasady fakultatywnego sporządzania miejscowych planów, które obecnie są zawarte nie tylko w ustawie, która powinna być wiodąca w tym zakresie, a więc w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale także w innych aktach rangi ustawowej. Ponadto wskazane byłoby, aby wspomniany katalog zawierający przypadki obligatoryjnego sporządzania miejscowych planów uległ rozszerzeniu. W szczególności miejscowy plan powinien być sporządzany dla obszarów charakteryzujących się wysokim tempem rozwoju i zabudowy.

Ze względu na powyższe pozytywnie należy ocenić kierunek wprowadzanych aktualnie zmian w systemie aktów planowania przestrzennego. Plan ogólny jako nowy instrument planistyczny, który w niektórych gminach został już opracowany, najpóźniej od 1 lipca 2026 r. zastąpi studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Z chwilą jego wejścia w życie stanie się w każdej gminie obligatoryjnym aktem planistycznym o randze równej miejscowemu planowi. Plan ogólny będzie wyznaczał strefy planistyczne oraz będzie zawierał gminne standardy urbanistyczne, które będą określały profil funkcjonalny poszczególnych stref planistycznych oraz wartości maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, jej wysokości i maksymalnego udziału powierzchni zabudowy jak również wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Ponadto organy gminy w treści takiego planu będą mogły wyznaczyć zasady zapewnienia dostępu do niektórych obiektów infrastruktury społecznej takich jak np. szkoła podstawowa, przystanek, apteka oraz obszarów zieleni publicznej. Mając na uwadze wyznaczony przez ustawodawcę zakres treściowy planu ogólnego należy stwierdzić, że jego ustalenia będą bardziej ogólne niż miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w dalszym ciągu pozostanie kluczowym, choć co do zasady fakultatywnym instrumentem planistycznym na obszarze gminy.

Plan ogólny, wyznaczając poszczególne strefy, w ramach których dominujący będzie profil podstawowy, dopuszczający powstawanie zabudowy o określonym charakterze, będzie zapobiegał konfliktom przestrzennym na danym obszarze oraz będzie zabezpieczał walory środowiska i krajobrazu w ramach wspomnianych wiodących funkcji danej strefy. Następnie organy gminy będą mogły na podstawie planów ogólnych sporządzać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, których ustalenia będą musiały być zgodne z założeniami wyznaczonymi w treści planu ogólnego. Także decyzje o warunkach zabudowy będą mogły zostać wydane miedzy innymi tylko wtedy, gdy teren będzie położony na obszarze uzupełnienia zabudowy, który to obszar z kolei nie będzie musiał być wyznaczony przez organy gminy w treści planu ogólnego. Również decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego będą musiały określać jedynie takie warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania i zabudowy terenu, które będą zgodne z planem ogólnym. W ten sposób zgodnie z intencją ustawodawcy na poziomie gminy ma powstać wewnętrznie spójny system aktów planowania przestrzennego, za pomocą którego będzie możliwe zabezpieczenie istotnych potrzeb i kierunków rozwoju gmin oraz wyprzedzenie inicjatyw potencjalnych inwestorów, które bardzo często, przy braku miejscowego planu, prowadziły do pogłębiania

się chaosu przestrzennego na terenie wielu gmin. Za pomocą planu ogólnego, który jest aktem obligatoryjnym, tej samej rangi co plan miejscowy, czyli aktem prawa miejscowego, gminy będą mogły dokonać podziału poszczególnych terenów na tzw. strefy planistyczne, w ramach których będzie możliwe wyznaczenie obszarów pod określony rodzaj zabudowy lub wyłączenie takiej możliwości zgodnie z profilem podstawowym i dodatkowym przewidzianym dla danej strefy. Tym samym gminy za pomocą planu ogólnego będą wyznaczały najważniejsze, wiodące funkcje poszczególnych obszarów i wstępnie zabezpieczą kluczowe elementy środowiska, walory dziedzictwa kulturowego czy krajobrazu miejskiego. Następnie organy gminy będą mogły sporządzić plan miejscowy dla wybranych obszarów, który uszczegółowi postanowienia planu ogólnego i zapewni lepszą ochronę ładu przestrzennego.

Wprowadzenie nowego instrumentu planistycznego w postaci planu ogólnego nie umniejszy jednak roli jaką miejscowy plan pełni w systemie aktów planowania przestrzennego. Gminy nie powinny rezygnować z uchwalania miejscowych planów, których podstawowym zadaniem jest ustalenie przeznaczenia oraz określenie jego sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy i rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Ponadto uchwalony miejscowy plan daje mieszkańcom większą gwarancję tego, że w przyszłości nie powstanie zabudowa niezgodna z planem, przy czym gwarancja ta nie jest zupełna i dana raz na zawsze, gdyż każdy miejscowy plan może oczywiście zostać zmieniony. Jednak pomimo tego, to właśnie miejscowy plan zapewnia lepszą ochronę sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości, którzy mogą zaplanować sposób jej zagospodarowania, powstanie określonej zabudowy czy wykonywanie określonego rodzaju działalności gospodarczej. Z kolei organy gminy za pomocą miejscowego planu mają możliwość zabezpieczenia rozwoju gminy, racjonalnego kształtowania ładu przestrzennego i wyprzedzenia często niekorzystnych inicjatyw inwestorów co do sposobu zagospodarowania poszczególnych terenów. Ważne jednak, aby miejscowe plany były przejrzyste, precyzyjne i jednoznaczne oraz sporządzane dla optymalnej powierzchni. Przede wszystkim miejscowe plany nie powinny obejmować niewielkich obszarów, położonych jedynie na obrzeżach gminy. Dodatkowo plany te nie powinny służyć fragmentarycznemu ustalaniu przeznaczenia poszczególnych terenów, których sposób zagospodarowania powinien być określany w kompleksowym powiązaniu tak, aby był dla wszystkich znany i przewidywalny. Tym samym planowanie zgodnie z intencją ustawodawcy powinno wyprzedzać i kształtować sposób zagospodarowania przestrzeni, chroniąc interesy gminy i właścicieli nieruchomości.

Nie ulega wątpliwości, ze miejscowy plan jest bardzo ważnym instrumentem za pomocą którego gminy mogą skutecznie kształtować zagospodarowanie poszczególnych obszarów i chronić ład przestrzenny. Jednak samo uchwalenie planu nie jest wystarczającą gwarancją tego, że wspomniany ład przestrzenny, stanowiący podstawę gospodarowania przestrzenią, będzie w należyty sposób chroniony. Z tego względu organy gminy powinny zwrócić szczególną uwagę zarówno na treść sporządzanego planu, sposób sformułowania jego postanowień w sposób precyzyjny i jednoznaczny, jak i dobór optymalnego obszaru, który ma być objęty miejscowym planem. W tym kontekście organy gminy powinny unikać sporządzania tzw. mikroplanów, które nie są w stanie zapewnić należytej ochrony dla wartości określonych przez ustawodawcę w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Właśnie dlatego ustawodawca powinien ograniczyć władztwo planistyczne gminy w tym zakresie, wprowadzając do u.p.z.p. minimalną powierzchnię obszaru, dla którego miejscowy plan może być sporządzony.

Organy gminy w ramach przysługującego im władztwa planistycznego dysponują sporym zakresem swobody nie tylko w zakresie podjęcia decyzji o sporządzeniu miejscowego planu, ale także w odniesieniu do kształtowania jego treści i ustalenia obszaru dla którego będzie on wiążący. Tym samym miejscowy plan jest instrumentem prawnym za pomocą którego organy gminy realizują zadania publiczne z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie miejscowy plan jest aktem, który znacznym stopniu wpływa na sposób wykonywania prawa własności. Z tego względu w ramach planowania i zagospodarowania przestrzennego dochodzi do ciągłego konfliktu interesu publicznego z interesem indywidualnym. Mając to na uwadze ustawodawca zdecydował się na taką formę procedury planistycznej, w tracie której na treść miejscowego planu powinny mieć wpływ także podmioty zainteresowane spoza administracji. Chociaż ostatecznie ustalenia miejscowego planu są kształtowane w sposób władczy przez organy gminy, to powinny być wynikiem ważenia interesu publicznego i interesów indywidualnych tak, aby docelowo już uchwalony plan prowadził do harmonizacji tych interesów i nie był efektem nadużycia przez organy gminy przysługującego im władztwa planistycznego. Z tego względu pozytywnie należy ocenić wprowadzenie do u.p.z.p. nowych przepisów, poszerzających katalog narzędzi składających się na partycypację społeczną w procedurze planistycznej. Pomimo tego, że składane przez podmioty zainteresowane wnioski i uwagi nie są wiążące dla organów gminy, to powinny zostać przez te organy wnikliwie rozpatrzone, a ich uwzględnienie lub nieuwzględnienie powinno być należycie uzasadnione. Tylko wtedy przyjęcie w miejscowym planie określonych rozwiązań będzie mogło

przyczynić się do zmniejszenia lub nawet rozwiązania konfliktów przestrzennych na danym obszarze. Podobna rolę mają spełniać nowe formy konsultacji społecznych, prowadzonych w ramach procedury planistycznej. Organizowane spotkania i konsultacje z ekspertami odpowiedzialnymi za przygotowanie projektu miejscowego planu powinny służyć przekonaniu właścicieli nieruchomości co do potrzeby wprowadzenia określonych rozwiązań w taki sposób, aby ograniczyć rozwój potencjalnych konfliktów interesów na danym obszarze oraz zapewnić lepszą ochronę ich sytuacji prawnej.

Analiza u.p.z.p. i innych aktów normatywnych składających się na system planowania przestrzennego pozwala na przyjęcie zasady o prymacie miejscowego planu nad decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Po pierwsze, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy musi zostać zawieszone do czasu uchwalenia miejscowego planu, jeżeli złożony wniosek dotyczy terenu, który jest objęty obowiązkiem sporządzenia tego planu (art. 62 ust. 2 u.p.z.p.). Po drugie, wspomniana decyzja nie może z natury rzeczy być wydana wtedy, gdy dla danego terenu obowiązuje miejscowy plan nawet, gdy jej ustalenia będą tożsame z tymi określonymi w planie. Po trzecie, organ, który wydał jedną z tych decyzji powinien stwierdzić jej wygaśnięcie, jeżeli dla danego terenu uchwalono taki miejscowy plan, którego ustalenia są inne niż te w wydanej decyzji, a inwestor nie posiada ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę lub nie uzyskał milczącej akceptacji zgłoszenia budowy. Po czwarte, postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego możne zostać zawieszone na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku, jeżeli organy gminy są w trakcie procedury planistycznej (art. 58 ust. 1 u.p.z.p.). Podobnie jest w przypadku postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, które także może zostać zawieszone na czas nie dłuższy niż 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 62 ust. 1 u.p.z.p.). Ponadto niektóre rodzaje inwestycji budowlanych jak np. obiekty handlu wielkopowierzchniowego czy elektrownie wiatrowe mogą być realizowane jedynie na podstawie miejscowego planu.

Plan miejscowy jest szczególnym aktem normatywnym także ze względu na jego charakterystyczne formy, wyróżniające się odmienną od klasycznego miejscowego planu procedurą ich sporządzania, do których zalicza się miejscowy plan rewitalizacji oraz zintegrowany plan inwestycyjny. Ponadto miejscowy plan dla określonego obszaru związanego z realizacją inwestycji ponadlokalnych może być przyjęty także w postaci zarządzenia zastępczego wojewody, które jest wydawane wtedy, gdy postanowienia planu ogólnego uniemożliwią realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym,

ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a rada gminy nie dokonała stosowanych zmian w planie ogólnym po wezwaniu w wyznaczonym terminie (art. 13k u.p.z.p.). Miejscowy plan może być wydany także w formie zarządzenia zastępczego wojewody wydanego na wniosek Rady Ministrów dla inwestycji o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa lub gospodarki narodowej, spełniającej wymagania z art. 37na u.p.z.p. Na taki plan zgodę musi jednak wyrazić właściwa rada gminy. Dodatkowo zarówno zintegrowany plan inwestycyjny jak i zarządzenia zastępcze wojewody pomimo tego, że stanowią szczególną formę miejscowego planu to zawierają normy indywidualno-konkretne, których adresatem jest inwestor i osoba trzecia będąca właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca lub sam inwestor zamierzający realizować inwestycję celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym bądź inwestycję o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa lub gospodarki narodowej. Natomiast przedmiotem tych norm składających się na zintegrowany plan inwestycyjny lub miejscowy plan wydany w formie zarządzenia zastępczego wojewody wydanego na postawie art. 13k u.p.z.p. czy też art. 37na u.p.z.p. będzie przyznane inwestorowi prawo do zabudowy określonego terenu, na którym powstać ma inwestycja główna oraz nałożone na niego i osobę trzecią obowiązki związane z inwestycją uzupełniającą.

Zgodnie z u.p.z.p. rolą miejscowego planu jest ustalanie przeznaczenia poszczególnych terenów, określenie sposobów ich zagospodarowania i warunków zabudowy w sposób zgodny z zasadą ochrony ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Obie te zasady są ze sobą nierozerwalnie związane i służą interesowi publicznemu. Biorąc pod uwagę ich ustawowe definicje oraz wymienione przez ustawodawcę w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wartości, które powinny być uwzględniane w procedurze planistycznej, należy stwierdzić, że realizacja tych dwóch kluczowych zasad odbywa się przez zapewnienie ładu społecznego, ładu gospodarczego, ładu środowiskowego, ładu kulturowego oraz ładu estetycznego. Uwzględnienie w miejscowym planie wspomnianych wartości jest niewątpliwie istotnym ograniczeniem uprawnień składających się na prawo własności. Ustawodawca dopuścił jednak możliwość wprowadzania różnych ograniczeń w zakresie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości postanowieniami zawartymi w miejscowych planach po to, aby lepiej zabezpieczyć wartości składające się na interes publiczny. Z tego względu organy gminy korzystając z przyznanego im władztwa planistycznego mogą w sposób zgodny z prawem uchwalać akty planistyczne, które w sposób pośredni lub bezpośredni będą wpływały

na sposób wykonywania prawa własności. Przyznane gminie władztwo planistyczne nie jest absolutne i podlega różnym ograniczeniom, a każda ingerencja w prawo własności powinna być osadzona w granicach wyznaczonych przez interes publiczny. Dlatego też obowiązkiem organów gminy jest zapoznanie się z interesami indywidualnymi miedzy innymi poprzez zastosowanie różnych form partycypacji społecznej w procedurze planistycznej, a następnie dokonanie właściwego wyważenia tych interesów oraz interesu publicznego z zachowaniem konstytucyjnej zasady konieczności, przydatności i proporcjonalności w taki sposób, aby jak najlepiej zadbać o interes wspólnoty gminy przy zachowaniu możliwie najmniejszego stopnia naruszenia prawa własności przysługującego jednostkom posiadającym nieruchomości położone na obszarze oddziaływania miejscowego planu. W tym kontekście równie ważnym aspektem jest obowiązek należytego uzasadnienia przez organy gminy przyjętych rozwiązań planistycznych. Ponadto postanowienia miejscowego planu wprowadzające ograniczenia praw właścicieli nieruchomości na etapie jego wykładni nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający, aby nie naruszać istoty prawa własności.

Należy jednak stwierdzić, że miejscowy plan, pomimo wprowadzanych w jego treści ograniczeń prawa własności, jest aktem który służy ochronie tego prawa. Stanowi dla jednostki gwarancję tego, że będzie mogła zrealizować każdą inwestycję, która będzie zgodna z jego postanowieniami, a z drugiej strony przyznaje on pewność dla właścicieli nieruchomości położonych na obszarze jego oddziaływania, że nie powstanie żadna zabudowa niezgodna z jego treścią. Właścicielowi nieruchomości nie zależy przecież wyłącznie na tym, aby prawo własności było zupełnie nieograniczone, gdyż prowadziłoby to do licznych naruszeń przysługującego mu prawa przez inne jednostki. Ponadto interes publiczny nie powinien być traktowany jako wartość przeciwstawna dla interesu indywidualnego, od którego zresztą nie może być on zupełnie oderwany. Wprowadzane ograniczenia interesu prywatnego dla zabezpieczenia interesu publicznego w ostatecznym rozrachunku będą służyły także jednostce, która tworzy przecież daną wspólnotę gminy. Problemy spowodowane brakiem posiadania przez gminę miejscowych planów będą szczególne widoczne w związku z wprowadzoną reformą planistyczną i obowiązkiem posiadania przez gminy uchwalonych planów ogólnych z dniem 1 lipca 2026 r. Niedopełnienie tego obowiązku przez gminy, przy braku miejscowych planów będzie skutkowało brakiem możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto miejscowy plan jest także aktem za pomocą którego gmina może lepiej zaplanować i

zabezpieczyć swój rozwój w racjonalny sposób, wyprzedzając zamierzenia potencjalnych inwestorów w tym zakresie.

Z przedstawionych powyżej względów, biorąc również pod uwagę zamieszczone w niniejszej pracy uwagi krytyczne, jednak pozytywnie oceniam koncepcję i konstrukcję prawną miejscowego planu, w tym nowelizację z 7 lipca 2023 r., która wejdzie w życie po 30 czerwca 2026 r. w zakresie planu ogólnego.

Wykaz literatury

Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2015.

Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*., Warszawa 2014.

Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. *Komentarz*, Kraków 2004.

Bąkowski T., *Milczenie organów gminy w sprawach ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 2019/1-2.

Bąkowski T. (red.), *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022.

Bąkowski T., Kaszubowski K., *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*., Niżnik-Dobosz I. (red.), Warszawa 2012.

Bąkowski T., *Ustawowa kreacja (albo informacja na temat) prawnego charakteru aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.

Białowąs I., *Możliwości bezpośredniego wpływania przez obywatela na treść aktów gminnego planowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Przegląd Prawa i Administracji", tom 77, 2008.

Blaszke M. i in., *Nowelizacja planowania przestrzennego. Czy ciąg dalszy „dróg i bezdroży regulacji ustawowych"?*, „Samorząd Terytorialny" 2024/1-2.

Błażewski M., *Gminna rezerwa planistyczna*, „Samorząd Terytorialny" 10/2020.

Błażewski M., *Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Wrocław 2024.

Bogusz M., *Konstrukcja upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego a konstrukcja upoważnienia do wydania rozporządzenia*, „Gdańskie Studia Prawnicze", Tom XIV, 2005.

Bogusz M., *Niedopuszczalność skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego o charakterze generalno-konkretnym (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego)* – glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 6 października 2004 r., SK 42/02, „Gdańskie Studia Prawnicze" nr 1(45)/2020.

Bogusz M., *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008.

Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2025.

Borówka K., *Charakter prawny zarządzenia zastępczego w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

Bródka A., *Nowy model wywłaszczania nieruchomości. Skuteczność realizacji inwestycji celu publicznego a ochrona interesu indywidualnego*, [w:] *Skuteczność w prawie administracyjnym*, C. Martysz (red.), Warszawa 2022.

Cherka M., Elżanowski F., Wąsowski K. (red.), *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, Warszawa 2009.

Chochowski K., *Inwestycja celu publicznego a władztwo planistyczne gminy*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016.

Chochowski K., *Podmiotowość publicznoprawna gminy a jej władztwo planistyczne i jego ograniczenia* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), Warszawa 2020.

Chróścielewski W., Tarno J. P. (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016.

Czarnik Z., *Prawo własności nieruchomości a granice prawotwórczej samodzielności gminy*, „Casus 1999", nr 11.

Człowiekowska J., *Scalenie gruntów a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.

Człowiekowska J., *W kierunku neutralności klimatycznej? Dylematy planowania i zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Administracja publiczna wobec nowych technologii. W kierunku neutralności klimatycznej,* J. Korczak (red.), Warszawa 2024.

Danecka D., Radecki W., *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2024.

Daniel P., *Granice władztwa planistycznego gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Glosa do wyroku WSA z 31 stycznia 2020, II SA/Po 890/19, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2020 nr 4.

Daniel P., *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie NSA*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2016/3.

Daniel P., *Udział społeczeństwa w procedurze planistycznej – rzeczywiste uprawnienie czy „przykry" obowiązek organu*, Samorząd Terytorialny 7-8/2019.

Daniel P., *Uwagi o nowych zasadach partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym* [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.

Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Kraków 2003.

Dobrowolski T., Smarż J., *Dopuszczalność ograniczania prawa własności w formie aktu prawa miejscowego* [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.

Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*., Warszawa 2021.

Dolnicki B. (red.), *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2018.

Dudziak S., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 3.

Duniewska Z., *Prawo administracyjne: materialne, proceduralne i ustrojowe*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*. Tom 1, red. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Warszawa 2015.

Duniewska Z., Górski M., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Plany strategie, programy i inne zbliżone formy prawne działania administracji* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005.

Dytko J., *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013.

Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2024.

Fogel A., Mikuła Ł., Nowak M. J., Oleńczuk-Paszel A., Zachariasz I., *Plany przestrzenne na szczeblu lokalnym. Istota, kluczowe cele, wyzwania i dylematy*, „Samorząd Terytorialny" nr 10, 2024.

Fogel A., *Ograniczanie samodzielności gminy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), Warszawa 2020.

Fogel A., *Prawne determinanty określania przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu a władztwo planistyczne gminy*, [w:] *Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu prawa administracyjnego materialnego*, red. Z. Cieślak, K. Zalasińska, Warszawa 2012.

Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny" nr 4, 2014.

Goździewicz-Biechońska J., *Wykładnia norm planowych w prawie ochrony środowiska – zagadnienia wstępne,* „Studia Prawnicze KUL" 2 (74) 2018.

Górski M., *Strategie, plany i programy, rozdział III,* [w:] *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego*, tom 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.

Gruszecka – Spychała K., Wołejko A., *Zagrożenie dezorganizacji w legislacji planistycznej w świetle reformy planowania przestrzennego (w kontekście przepisów przejściowych)* [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.

Hauser R., Wierzbowski M., Stankiewicz R. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*., Warszawa 2025.

Hilla P., Kawęcka A., *Obligatoryjność sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Legislacja planistyczna,* red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.

Ilków D., *Mikroplan zagospodarowania przestrzennego – analiza wybranych zagadnień*, „Adam Mickiewicz University Law Review" 2016, vol. 6.

Izdebski H., Mreńca E., Zientarski P. B., *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego,* Warszawa 2018.

Izdebski H., Zachariasz I. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023.

Jakimowicz W., O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy, [w:] Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, red. Zachariasz I., Warszawa 2012.

Jaworska-Dębska B., Budzisz R., *Rola organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego w procesie stanowienia prawa na szczeblu lokalnym,* [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka,* red. Z. Duniewska, M. Stahl, Warszawa 2012.

Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz.*, Warszawa 2023.

Jaworski J., Sosnowski P., *Problematyka władztwa planistycznego gminy – wybrane zagadnienia z perspektywy 25-ciu lat funkcjonowania samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania,* red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016.

Kaczor J., *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 10.

Kaczor J., *Stosowanie „Zasad techniki prawodawczej" do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 7-8/2019.

Kamiński Ł., *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości*, Łódź 2018.

Kamiński M., *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnego),* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014.

Kaszubowski K., *Uzgodnienie w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.

Klat-Górska E. (red.), *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*., Warszawa 2024.

Klat-Górska E., Klat Wertelecka L., *Scalanie i podział nieruchomości nierolnych i nieleśnych a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,* „Acta Universitatis Wratislaviensis" Prawo CCCXVIII, No 3656, Wrocław 2015.

Korczak J., *Problemy interpretacyjne związane z przepisami specustawy mieszkaniowej* [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.

Kotulski M., *Multiplikacja legislacji planistycznej* [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.

Kotulski M., *Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*., Niżnik-Dobosz I. (red.), Warszawa 2012.

Kowalewski A. T., Markowski T., Nowak M. J., Śleszyński P., *Studia nad chaosem przestrzennym – nowe kierunki badań i dyskusji naukowej*, „Samorząd Terytorialny" 2022/7-8.

Kruszewska-Gagoś M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2009.

Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

Kruś M., Szewczyk M., *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy,* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego", 2018/2.

Kwaśniak P., *Charakterystyka norm prawnych zawartych w aktach planistycznych na przykładzie planów miejscowych,* „Zeszyty Naukowe WSEI", seria Administracja, 3(1/2013).

Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego,* Warszawa 2011.

Kwaśniak P., *Specyfika postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Zeszyty Naukowe WSEI", seria Administracja, 3(1/2013).

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

Leoński Z., *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia* [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. B. Popowska, M. Szewczyk, T. Rabska, H. Bauer, R. Hendler, P. Huber, Poznań 1999.

Lisowski P., Ostapski A., *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Wrocław 2008.

Majorek A., *Wpływ ładu przestrzennego na jakość życia mieszkańców na przykładzie Józefosławia w gminie Piaseczno*., „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum", tom 16, nr 3, 2017.

Małecka-Łyszczek M., *Uwarunkowania zmian w postrzeganiu roli aktów planowania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny" 2016/10.

Małysa – Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.

Małysa-Sulińska K., *Charakter normatywny aktów kształtujących ład przestrzenny*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2015, nr 9.

Mączyński M., *Zasady ogólne planowania przestrzennego jako wyznacznik racjonalnej polityki przestrzennej* [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu.*, T. Mądry, E. Topolnicka (red.), Poznań 2017.

Niedźwiedzka J., *Wykładnia prawa administracyjnego: wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2/1/2, 2002.

Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018.

Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*., Warszawa 2003.

Niewiadomski Z., Strembicka D., *Zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa-Zielona Góra 1994.

Nowak H., *Ramy prawne zaufania do organów administracji publicznej w gospodarce przestrzennej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2017/5.

Nowak J. M. (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, Warszawa 2020.

Nowak J. M., *Interes publiczny w systemie gospodarki przestrzennej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Sectio G., Vol LXVII, 1, 2020.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999.

Ostojski A., *Rola norm prawnych w ewolucji planowania i zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Prawa i Administracji" LXXXV, Wrocław 2011.

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

Ostrowska A., *Polski model sądowo administracyjnej kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w kontekście niskiego pokrycia terytorium Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu.*, T. Mądry, E. Topolnicka (red.), Poznań 2017.

Ostrowska A., *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy – głos w dyskusji*, „ANNALES UMCS" SECTIO G 2017, tom LXIV, nr 1.

Ostrowska A., *Sądowoadministracyjna kontrola aktów planowania przestrzennego wydawanych na szczeblu gminy – aspekty materialne i procesowe* [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka,* M. Stahl, Z. Duniewska (red.), Warszawa 2012.

Paluch W., *Formułowanie przepisów o charakterze obligatoryjnym w zakresie czasownika „powinien"*, [w:] *Dobre praktyki legislacyjne*.

Paradowski M., *Prawo własności w planowaniu przestrzennym* [w:] *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu. Diagnoza problemu*., T. Mądry, E. Topolnicka (red.), Poznań 2017.

Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny" 2014/4.

Pawłowski S., *Decyzja o warunkach zabudowy a tzw. „interwencyjne" miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,* [w:] *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy,* red. T. Bąkowski, Gdańsk 2022.

Płowiec W., *Konstytucyjna konstrukcja upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego,* „Przegląd Legislacyjny" nr 4(102)/2017.

Pracka M., *Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle gospodarowania przestrzenią* [w:] *Założenia nauki administracji*, red. J. Smarż, S. Fundowicz, P. Świtał, Warszawa 2024.

Pracka M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni a prawo własności*, „Studia Prawnoustrojowe" nr 58/2022.

Ratajczak W., Szewczyk M., Weltrowska J. (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa gospodarki przestrzennej*, Poznań 2017.

Reśko D., Wołowiec T., *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, „Finanse Komunalne" 2014/9.

Ruczkowski P., *Władztwo estetyczne administracji jako ingredient władztwa planistycznego gminy,* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa-Łódź 2020.

Rząsa G., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przed uciążliwościami odorowymi – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2019, nr 1.

Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Komentarz*, Tom I., Warszawa 2016.

Serafin E., *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „ANNALES UMCS" SECTIO G 2018, tom LXV, nr 2.

Sikora K., *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „ANNALES UMCS" SECTIO G 2017, tom LXIV, nr 1.

Sikora K., *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowo administracyjnej kontroli*, Lublin 2017.

Sosnowski P., *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011.

Stahl M., *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2013, nr 3.

Staniszewska L., *Legislacja planistyczna wobec wyzwań realizacji inwestycji w odnawialne źródła energii* [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.

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

Stelmasiak J., Sikora K., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony przyrody. Wybrane zagadnienia*., [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. Andrzeja Matana*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2024.

Stelmasiak J., Szreniawski J., Zdyb M., *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Toruń 2005.

Stelmasiak J., *Wybrane zagadnienia ochrony interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza teoretyczno-prawna),* [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej,* E. Ura (red.), Rzeszów 2002.

Stelmasiak J., Zdyb M., *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych, [w:] Prawo Administracyjne Materialne.* Tom 7, *System Prawa Administracyjnego,* red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.

Suwaj P. J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.

Suwaj R., *Utworzenie parku kulturowego jako forma ograniczenia prawa własności nieruchomości,* [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.

Szewczyk E., Szewczyk M., *Akty prawa miejscowego a generalne akty administracyjne*, [w:] *Akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, red. Izdebski H., Mreńca E., Zientarski P. B., Warszawa 2018.

Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny,* Warszawa 2014.

Szewczyk M., *Granice ustawowego upoważnienia do stanowienia planów miejscowych i planów ogólnych* [w:] *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.

Szlachetko J. H., Szlachetko K. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz,* Warszawa 2024, LEX.

Szlachetko K., *Plan ogólny – nowe (?) narzędzie legislacji planistycznej,* [w:] *Legislacja planistyczna,* red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.

Tarno J. P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*., Warszawa 2012.

Trzcińska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony,* Warszawa 2018.

Wacek K., *Dokumenty planistyczne jako przesłanka wywłaszczenia w świetle orzecznictwa sądowo administracyjnego*, „Acta Iuridica Resoviensia" nr 3(46)/2024.

Wasilewski A., *Planowanie miejscowe w gminie w polskim prawie planowania przestrzennego i w prawie ochrony środowiska* [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. B. Popowska, M. Szewczyk, T. Rabska, H. Bauer, R. Hendler, P. Huber, Poznań 1999.

Wiącek M., *Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 3 (48)/2013.

Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2009/6.

Wlaźlak K., *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej,* „Przegląd Prawa Publicznego" nr 6, 2009.

Woś T. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*., Warszawa 2016.

Woźniak M., *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,* Opole 2018.

Woźniak M., *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe.*, Niżnik-Dobosz I. (red.), Warszawa 2012.

Woźniak M., *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią,* „Białostockie Studia Prawnicze", z. 18, 2015.

Woźniak M., *Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,* [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, red. Nowak M. J., Warszawa 2020.

Wyrzykowski M., *Pojecie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

Zachariasz I. (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego,* Warszawa 2012.

Zachariasz I., *Kształtowanie ładu przestrzennego przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2022/7-8.

Zamyślewska-Gorzących K., *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 10.

Zdyb M., *Interes jednostki a interes publiczny (społeczny). Konflikt interesów*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska", Sectio G 1993, Vol. XL, 31.

Zdyb M., *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych [w:] System Prawa Administracyjnego,* t. 7. *Prawo administracyjne materialne,* red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

Zdyb M., *Miejsce samorządu terytorialnego w ramach ładu prawnego w Polsce. Studium publicznoprawne*, Lublin 2019.

Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.

Zdyb M., *Planowanie przestrzenne jako instrument oddziaływania na ochronę zasobów naturalnych i gospodarkę nieruchomościami*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, 29/1.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*., Warszawa 2020.

Zimmermann J., *Z problematyki planowania przestrzennego*, „Casus" 1998, nr 8.

Zwolak S., *Granice władztwa planistycznego przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Studia Prawa Publicznego" 2019, nr 4 (28).

Zwolak S., *Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 2020/5.

Wykaz orzecznictwa

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Postanowienie TK z 06.10.2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97, LEX nr 127326.

Postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520.

Postanowienie TK z 6 lutego 2001 r., Ts 139/00, OTK 2001, nr 2, poz. 40, LEX nr 46380.

Postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004/9, poz. 97, LEX nr 127326.

Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999 nr 1 poz. 2, LEX nr 36155.

Wyrok TK z 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000/2, poz. 60, LEX nr 39993.

Wyrok TK z 28 czerwca 2000 r. K 25/99, OTK 2000, nr 5, poz. 141, LEX nr 41212.

Wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001/1, poz. 4, LEX nr 46003.

Wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002/7, poz. 97, LEX nr 57106.

Wyrok TK z 4 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK-A 2003 nr 8, poz. 84, LEX nr 81789.

Wyrok TK z 22 marca 2005 r., K 22/04, OTK-A 2005/3/27, LEX nr 149940.

Wyrok TK z 22 września 2005 r., Kp 1/05, OTK-A 2005/8, poz. 93, LEX nr 165334.

Wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., K 32/04, OTK-A 2005/11, poz. 132, LEX nr 181611.

Wyrok TK z 17 maja 2006 r., K 33/05, OTK-A 2006/5 poz. 57, LEX nr 189635.

Wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006/6 poz. 62, LEX nr 197885.

Wyrok TK z 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25, LEX nr 257765.

Wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009/11, poz. 170, LEX nr 562826.

Wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK-A 2011/3, poz. 26, LEX nr 786223.

Wyrok TK z 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011/9, poz. 97, LEX nr 1027531.

Wyrok TK z 30 czerwca 2021 r., SK37/19, OTK-A 2021/54, LEX nr 3191142.

Orzeczenia Sądu Najwyższego

Wyrok Sądu Najwyższego z 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181.

Wyrok Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2006 r., V CSK 332/06, LEX nr 421051.

Wyrok Sądu Najwyższego z 12 października 2007 r., V CSK 230/07, LEX nr 485903.

Wyrok Sądu Najwyższego z 11 maja 2018 r., II CSK 461/17, LEX nr 2486819.

Wyrok Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, LEX nr 484726.

Wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, LEX nr 508833.

Wyrok Sądu Najwyższego z 9 września 2009 r., V CSK 46/09, LEX nr 529731.

Wyrok Sądu Najwyższego z 11 marca 2011 r., II CSK 321/10, LEX nr 846556.

Wyrok Sądu Najwyższego z 5 lipca 2012 r., IV CSK 619/11, LEX nr 1228453.

Wyrok Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 2015 r., II CSK 336/14, LEX nr 1683406.

Wyrok Sądu Najwyższego z 9 września 2015 r., IV CSK 754/14, LEX nr 1789174.

Orzeczenia Naczelnego Sadu Administracyjnego

Postanowienie NSA w z 16 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2151/00, OwSS 2002/3/74, LEX nr 54845.

Uchwała NSA (7) z 10 grudnia 2009 r., II OPS 3/09, ONSAiWSA 2010/2, poz. 22, LEX nr 531130.

Uchwała NSA (7) z 29 listopada 2010 r., II OSP 1/10, ONSAiWSA 2013/2, poz. 20.

Uchwała NSA (7) z 25 listopada 2013 r., II OSP 1/13, ONSAiWSA 2014/2, poz. 17.

Wyrok NSA z 30 listopada 1990 r., SA/Gd 934/90, LEX nr 10172.

Wyrok NSA z 9 czerwca 1995 r., IV SA 346/93, LEX nr 25015.

Wyrok NSA z 10 października 2000 r., II SA/Kr 1010/00, LEX nr 49925.

Wyrok NSA z 4 lipca 2001 r., IV SA 1817/00, LEX nr 75553.

Wyrok NSA z 6 września 2002 r., II SA/Wr 1193/02, LEX nr 74729.

Wyrok NSA z 10 maja 2005 r., II OSK 170/06, LEX nr 501077.

Wyrok NSA z 15 listopada 2005 r., II OSK 235/05, LEX nr 196688

Wyrok NSA z 12 stycznia 2006 r., II OSK 1217/05, LEX nr 210081.

Wyrok NSA z 16 stycznia 2006 r., I OPS 4/05, LEX nr 180233.

Wyrok NSA z 14 września 2006r.,II OSK 464/06, LEX nr 321189.

Wyrok NSA z 28 marca 2007 r., I OSK 34/07, LEX nr 338279.

Wyrok NSA z 24 kwietnia 2007 r., II OSK 678/06, LEX nr 322925.

Wyrok NSA z 20 czerwca 2007 r., II OSK 346/07, LEX nr 341369.

Wyrok NSA z 26 czerwca 2007 r., II OSK 488/07, LEX nr 341367.

Wyrok NSA z 30 października 2007 r., II OSK 1954/06, LEX nr 380887

Wyrok NSA z 23 stycznia 2008 r., II OSK 1915/06, LEX nr 479043.

Wyrok NSA z 19 lutego 2008 r., II OSK 38/07, LEX nr 465658.

Wyrok NSA z 6 marca 2008 r., II OSK 1887/07, LEX nr 464945.

Wyrok NSA z 4 czerwca 2008 r., II OSK 1883/07, LEX nr 490131.

Wyrok NSA z 19 czerwca 2008 r., II OSK 437/08, LEX nr 490102.

Wyrok NSA z 26 września 2008 r., II OSK 312/08, LEX nr 495983.

Wyrok NSA z 29 października 2008 r., II OSK 786/08, LEX nr 511479.

Wyrok NSA z 25 listopada 2008 r., II OSK 978/08, LEX nr 530031.

Wyrok NSA z 26 stycznia 2009 r., II OSK 1598/08, LEX nr 515996.

Wyrok NSA z 1 września 2009 r., II OSK 900/09, LEX nr 597946.

Wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09, LEX nr 597127.

Wyrok NSA z 28 października 2009 r., II OSK 1711/08, LEX nr 846660.

Wyrok NSA z 12 lutego 2010 r., II OSK 340/09, LEX nr 592064.

Wyrok NSA z 8 kwietnia 2010 r., II OSK 123/10, LEX nr 577665.

Wyrok NSA z 28 kwietnia 2010 r., II OSK 305/10, LEX nr 597533.

Wyrok NSA z 6 lipca 2010 r., II OSK 871/10, LEX nr 673892.

Wyrok NSA z 7 lipca 2010 r., II OSK 1073/09, LEX nr 597125.

Wyrok NSA z 21 lipca 2010 r., II OSK 964/10, LEX nr 694436.

Wyrok NSA z 13 sierpnia 2010 r., II OSK 1207/09, LEX nr 737693.

Wyrok NSA z 12 października 2010 r., II OSK 1560/09, LEX nr 746638.

Wyrok NSA z 3 listopada 2010 r., II OSK 1780/10, LEX nr 746792.

Wyrok NSA z 4 listopada 2010 r., II OSK 1804/10, LEX nr 746805.

Wyrok NSA z 21 stycznia 2011 r., II OSK 92/10, LEX nr 953096.

Wyrok NSA z 16 marca 2011 r., II OSK 498/10, LEX nr 1080324.

Wyrok NSA z 22 marca 2011 r., II OSK 44/10, LEX nr 992578.

Wyrok NSA z 1 kwietnia 2011 r., II OSK 570/10, LEX nr 1080363.

Wyrok NSA z 22 lipca 2011 r., II OSK 1193/10, LEX nr 1083573.

Wyrok NSA z 10 sierpnia 2011 r., II OSK 1121/11, LEX nr 1151817.

Wyrok NSA z 10 sierpnia 2011 r., II OSK 1131/11, LEX nr 1068957.

Wyrok NSA z 20 grudnia 2011 r., II OSK 2085/11, LEX nr 1101080.

Wyrok NSA z 29 grudnia 2011 r., I OSK 1538/11, LEX nr 1134290.

Wyrok NSA z 13 stycznia 2012 r., II OSK 2199/11, LEX nr 1125508.

Wyrok NSA z 1 lutego 2012 r., II OSK 2160/10, LEX nr 1123119.

Wyrok NSA z 22 marca 2012r., II OSK 22/12, LEX nr 1145573.

Wyrok NSA z 27 marca 2012 r., II OSK 208/12, LEX nr 1251906.

Wyrok NSA z 17 kwietnia 2012 r., II OSK 827/12, LEX nr 1410770

Wyrok NSA z 19 czerwca 2012 r., II OSK 773/12, LEX nr 1216766

Wyrok NSA z 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12, LEX nr 1166998.

Wyrok NSA z 27 czerwca 2012 r., II OSK 933/12, LEX nr 1217452.

Wyrok NSA z 3 lipca 2012 r., II OSK 641/11, LEX nr 1219256.

Wyrok NSA z 21 sierpnia 2012 r., II OSK 1339/12, LEX nr 1387083.

Wyrok NSA z 11 września 2012 r., II OSK 1405/12, LEX nr 1251806.

Wyrok NSA z 25 września 2012 r. II OSK 1377/12, LEX nr 1370495.

Wyrok NSA z 11 października 2012 r., II OSK 1390/11, LEX nr 1151860.

Wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., II OSK 1212/11, LEX nr 1291851

Wyrok NSA z 22 listopada 2012 r., II OSK 840/12, LEX nr 1291851.

Wyrok NSA z 13 grudnia 2012 r., II OSK 2273/11, LEX nr 1138123.

Wyrok NSA z 20 grudnia 2012 r., II OSK 1586/11, LEX nr 1367335

Wyrok NSA z 23 stycznia 2013 r., II OSK 2348/12, LEX nr 1361625.

Wyrok NSA z 13 lutego 2013 r., II OSK 2043/11, LEX nr 1358494.

Wyrok NSA z 13 marca 2013 r., II OSK 2570/12, LEX nr 1340244.

Wyrok NSA z 6 września 2013 r., II OSK 886/12, LEX nr 1375644.

Wyrok NSA z 24 września 2013 r., II OSK 2478/12, LEX nr 1559608.

Wyrok NSA z 24 kwietnia 2014 r., II OSK 2868/12, LEX nr 1575604.

Wyrok NSA z 22 maja 2014 r., II OSK 320/12, LEX nr 1579474.

Wyrok NSA z 5 czerwca 2014 r., II OSK 117/13, LEX nr 1511174.

Wyrok NSA z 3 grudnia 2014 r., II OSK 1206/13, LEX nr 1646231.

Wyrok NSA z 17 kwietnia 2015 r., II OSK 2198/13, LEX nr 2089925.

Wyrok NSA z 24 listopada 2015 r., II OSK 717/14, LEX nr 1990929.

Wyrok NSA z 15 lipca 2016 r., II OSK 2809/14, LEX nr 2102247.

Wyrok NSA z 8 listopada 2016 r., II OSK 1772/15, LEX nr 2190746.

Wyrok NSA z 24 listopada 2016 r., II OSK 1490/15, LEX nr 2228008.

Wyrok NSA z 14 grudnia 2016 r., II OSK 745/15, LEX nr 2283412.

Wyrok NSA z 11 stycznia 2017 r., II OSK 932/15, LEX nr 2248125.

Wyrok NSA z 12 stycznia 2017 r., II OSK 990/15, LEX nr 2267988.

Wyrok NSA z 7 marca 2017 r., II OSK 1654/15, LEX nr 2283244.

Wyrok NSA z 21 marca 2017 r., II OSK 1656/15, LEX nr 2271758.

Wyrok NSA z 9 maja 2017 r., II OSK 2112/15, LEX nr 2339693.

Wyrok NSA z 11 maja 2017 r., II OSK 2279/15, LEX nr 2340053.

Wyrok NSA z 17 maja 2017 r., II OSK 2321/15, LEX nr 2346735.

Wyrok NSA z 23 maja 2017 r., I OSK 1265/16, LEX nr 2309984.

Wyrok NSA z 23 maja 2017 r., II OSK 2407/15, LEX nr 2468904.

Wyrok NSA z 4 lipca 2017 r., II OSK 2461/15, LEX nr 2345622.

Wyrok NSA z 5 lipca 2017 r., II OSK 1251/17, LEX nr 2345607.

Wyrok NSA z 11 października 2017 r., II OSK 2085/16, LEX nr 2412693.

Wyrok NSA z 6 grudnia 2017 r., II OSK 1062/16, LEX nr 2447153.

Wyrok NSA z 19 grudnia 2017 r., II OSK 836/17, LEX nr 2461310.

Wyrok NSA z 7 marca 2018 r., II OSK 1213/16, LEX nr 2495697.

Wyrok NSA z 21 marca 2018 r., II OSK 2383/17, LEX nr 2477058.

Wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2110/17, LEX nr 2494135.

Wyrok NSA z 27 kwietnia 2018 r., II OSK 2869/17, LEX nr 2490173.

Wyrok NSA z 10 września 2019 r., II OSK 2625/18, LEX nr 2739712.

Wyrok NSA z 18 września 2019r., II OSK 2118/17, LEX nr 2743017.

Wyrok NSA z 25 września 2019 r., II OSK 2323/18, LEX nr 2865689.

Wyrok NSA z 25 października 2019 r., II OSK 1905/19, LEX nr 2744703.

Wyrok NSA z 14 listopada 2019 r., II OSK 3398/18, LEX nr 2772048.

Wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., II OSK 1494/19, LEX nr 3085225.

Wyrok NSA z 26 marca 2021 r., II OSK 2109/19, LEX nr 3242866.

Wyrok NSA z 19 kwietnia 2021 r., III OSK 175/21, LEX nr 3192832.

Wyrok NSA z 23 czerwca 2021 r., II OSK 2763/18, LEX nr 3248812.

Wyrok NSA z 8 lipca 2021 r., II OSK 3039/18, LEX nr 3213987.

Wyrok NSA z 23 września 2021 r., II OSK 1399/21, LEX nr 3248531.

Wyrok NSA z 16 lutego 2022 r., II OSK 754/21, LEX nr 3342365.

Wyrok NSA z 2 marca 2022 r. I OSK 1117/21, LEX nr 3333924.

Wyrok NSA z 17 marca 2022 r., II OSK 754/19, LEX nr 3346873.

Wyrok NSA z 28 kwietnia 2022 r., II OSK 2677/20, LEX nr 3354393.

Wyrok NSA z 1 grudnia 2022 r., II OSK 1469/17 , LEX nr 2476055.

Wyrok NSA z 20 grudnia 2022 r., II OSK 2227/21, LEX nr 3515604.

Wyrok NSA z 13 czerwca 2023 r., II OSK 1956/20, LEX nr 3587307.

Orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych

Postanowienie WSA w Poznaniu z 21 października 2008 r., II SA/Po 656/08, LEX nr 504611.

Wyrok WSA w Białymstoku z 30 marca 2006 r., II SA/Bk 100/06, LEX nr 194598.

Wyrok WSA w Białymstoku z 9 listopada 2006 r., II SA/Bk 501/06, LEX nr 929086.

Wyrok WSA w Białymstoku z 9 października 2007 r., II SA/Bk 548/07, LEX nr 400785.

Wyrok WSA w Białymstoku z 11 października 2007 r., II SA/Bk 381/07, LEX nr 340417.

Wyrok WSA w Białymstoku z 25 września 2008 r., II SA/Bk 442/08, LEX nr 475209.

Wyrok WSA w Białymstoku z 26 maja 2011 r., II SA/Bk 677/10, LEX nr 818486.

Wyrok WSA w Białymstoku z 30 lipca 2013 r., II SA/Bk 333/13, LEX nr 1353576.

Wyrok WSA w Białymstoku z 8 marca 2014 r., II SA/Bk 1162/13, LEX nr 1412710.

Wyrok WSA w Białymstoku z 25 marca 2014 r., II SA/Bk 1036/13, LEX nr 1491178.

Wyrok WSA w Białymstoku z 27 września 2018 r., II SA/Bk 415/18, LEX nr 1491178.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 17 lutego 2009 r., II SA/Bd 1011/07, LEX nr 569948.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 kwietnia 2022 r., II SA/Bd 1265/21, LEX nr 3354552.

Wyrok WSA w Gdańsku z 25 września 2008 r., II SA/Gd 288/08, LEX nr 515303.

Wyrok WSA w Gdańsku z 9 lutego 2010 r., II SA/Gd 531/09, LEX nr 592260.

Wyrok WSA w Gdańsku z 12 października 2011 r., II SA/Gd 265/11, LEX nr 1125244.

Wyrok WSA w Gdańsku z 10 maja 2017 r., II SA/Gd 40/17, LEX nr 2305318.

Wyrok WSA w Gdańsku z 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 344/17, LEX nr 2343230.

Wyrok WSA w Gdańsku z 11 lipca 2018 r., II SA/Gd 335/18, LEX nr 2519960.

Wyrok WSA w Gdańsku z 24 czerwca 2020 r., syg. II SA/Gd 270/20, LEX nr 3024859.

Wyrok WSA w Gdańsku z 22 listopada 2023 r., II Sa/Gd 239/23, LEX nr 3642938.

Wyrok WSA w Gdańsku z 14 lutego 2024 r., II SA/Gd 279/23, LEX nr 3690525.

Wyrok WSA w Gliwicach z 19 października 2009 r., II SA/Gl 601/09, LEX nr 579721.

Wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2011 r., II SA/Gl 116/11, LEX nr 993031.

Wyrok WSA w Gliwicach z 16 listopada 2011 r., II SA/Gl 547/11, LEX 1132217.

Wyrok WSA w Gliwicach z 7 maja 2021 r., II SA/Gl 90/21, LEX nr 3192290.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 października 2011 r., II SA/Go 499/11, LEX nr 96534.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18 lipca 2013 r., II SA/Go 506/13, LEX nr 1343997.

Wyrok WSA w Krakowie z 15 maja 2007 r., II SA/Kr 128/07, LEX nr 956587.

Wyrok WSA w Krakowie z 23 czerwca 2008 r., II SA/Kr 314/08, LEX nr 499869.

Wyrok WSA w Krakowie z 31 marca 2008 r., II SA/Kr 423/07, LEX nr 548875.

Wyrok WSA w Krakowie z 23 czerwca 2008 r., II SA/Kr 377/08, LEX nr 499859.

Wyrok WSA w Krakowie z 5 marca 2010 r., II SAB/Kr 9/10, LEX nr 1327346.

Wyrok WSA w Krakowie z 30 listopada 2010 r., II SA/Kr 714/10, LEX nr 753601.

Wyrok WSA w Krakowie z 13 maja 2011 r., II SA/Kr 340/11, LEX nr 795675.

Wyrok WSA w Krakowie z 29 maja 2015 r., II SA/Kr 323/15, LEX nr 1755348.

Wyrok WSA w Krakowie z 27 października 2017 r., II SA/Kr 1079/17, LEX nr 2408187.

Wyrok WSA w Krakowie z 30 stycznia 2018 r., II SA/Kr 1073/17, LEX nr 2445810.

Wyrok WSA w Krakowie z 29 marca 2023 r., II SA/Kr 26/23, LEX nr 3559872.

Wyrok WSA w Krakowie z 29 maja 2023 r., II SA/Kr 332/23. LEX nr 3576936.

Wyrok WSA w Lublinie z 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 274/09, LEX nr 574467.

Wyrok WSA w Lublinie z 19 listopada 2009 r., II SA/Lu 454/09, LEX nr 589178.

Wyrok WSA w Lublinie z 16 grudnia 2015 r., II SA/Lu 1210/14, LEX nr 2138186.

Wyrok WSA w Lublinie z 23 października 2012, II SA/Lu 493/12, LEX nr 1234353.

Wyrok WSA w Lublinie z 7 grudnia 2023 r., II SA/Lu 759/23, LEX nr 3648718,

Wyrok WSA w Łodzi z 22 stycznia 2009 r., II SA/Łd 643/08, LEX nr 481505.

Wyrok WSA w Łodzi z 25 stycznia 2008 r., I SA/Łd 1041/07, LEX nr 462667.

Wyrok WSA w Łodzi z 3 czerwca 2022 r., II SA/Łd 861/21, LEX nr 3363057.

Wyrok WSA w Olsztynie z 10 października 2013r., II SA/Ol 481/13, LEX nr 1390163.

Wyrok WSA w Olsztynie z 13 września 2016 r., II SA/Ol 697/16, LEX nr 2156480.

Wyrok WSA w Opolu z 4 października 2010 r., II SA/Op 290/10, LEX nr 754148.

Wyrok WSA w Opolu z 6 marca 2018 r., II SA/Op 229/16, LEX nr 2466562.

Wyrok WSA w Opolu z 6 marca 2019 r., II SA/Op 229/16, LEX nr 2466562.

Wyrok WSA w Poznaniu z 5 listopada 2010 r., II SA/Po 486/10, LEX nr 754440.

Wyrok WSA w Poznaniu z 24 sierpnia 2011r., IV SA/Po 575/11, LEX nr 950573.

Wyrok WSA w Poznaniu z 28 września 2011r., IV SA/Po 739/11, LEX nr 1132944.

Wyrok WSA w Poznaniu z 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241.

Wyrok WSA w Poznaniu z 12 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 1021/11, LEX nr 1296385.

Wyrok WSA w Poznaniu z 19 sierpnia 2015 r., II SA/Po 515/15, LEX nr 1934455.

Wyrok WSA w Poznaniu z 8 października 2017 r., II SA/Po 635/17, LEX nr 2393995.

Wyrok WSA w Poznaniu z 18 października 2017 r. II SA/Po 635/17, LEX nr 2393995.

Wyrok WSA w Poznaniu z 22 listopada 2018r., IV SA/Po 815/18, LEX nr 2597438.

Wyrok WSA w Poznaniu z 19 grudnia 2018 r., II SA/Po 844/18, LEX nr 2610940.

Wyrok WSA w Poznaniu z 31 stycznia 2020, II SA/Po 890/19, LEX nr 2783933.

Wyrok WSA w Poznaniu z 18 marca 2020r., syg. IV SA/Po 38/20, LEX nr 3128450.

Wyrok WSA w Poznaniu z 29 kwietnia 2021 r., IV SA/Po 1646/20, LEX nr 3174577.

Wyrok WSA w Poznaniu z 12 maja 2021 r., II SA/Po 134/21, LEX nr 3192290.

Wyrok WSA w Poznaniu z 15 marca 2022 r., II SA/Po 40/22, LEX nr 3323616.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 16 października 2008 r., II SA/Rz 258/08, LEX nr 519042.

Wyrok WSA w Szczecinie z 5 grudnia 2007 r., II SA/Sz 813/07, LEX nr 470057.

Wyrok WSA w Szczecinie z 5 listopada 2009 r., II SA/Sz 798/09, LEX nr 589226.

Wyrok WSA w Szczecinie z 28 maja 2013 r., II SA/Sz 153/13, LEX nr 1575964.

Wyrok WSA w Warszawie z 12 sierpnia 2005 r., IV SA/Wa 262/05, LEX nr 886340.

Wyrok WSA w Warszawie z 10 października 2006 r., IV SA/Wa 1302/06, LEX nr 284527.

Wyrok WSA w Warszawie z 20 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 1750/06, LEX nr 320763.

Wyrok WSA w Warszawie z 22 maja 2007 r., IV SA/Wa 1146/06, LEX nr 338625.

Wyrok WSA w Warszawie z 18 czerwca 2008 r., IV SA/Wa 620/08, LEX nr 566701.

Wyrok WSA w Warszawie z 6 sierpnia 2008 r., IV SA/Wa 622/08, LEX nr 459669.

Wyrok WSA w Warszawie z 20 października 2009 r., IV SA/Wa 909/099, LEX nr 574185.

Wyrok WSA w Warszawie z 23 listopada 2009 r., IV SA/Wa 1137/09, LEX nr 589425.

Wyrok WSA w Warszawie z 12 stycznia 2011 r., IV SA/Wa 2027/10, LEX 896588.

Wyrok WSA w Warszawie 21 marca 2012 r., IV SA/Wa 33/12, LEX nr 1139667.

Wyrok WSA w Warszawie z 13 listopada 2012 r., VII SA/Wa 1387/12, LEX nr 1250076.

Wyrok WSA w Warszawie z 4 listopada 2014 r., IV SA/Wa 1579/14, LEX nr 1586918.

Wyrok WSA w Warszawie z 25 marca 2021 r., IV SA/Wa 2310/20, LEX 3185505.

Wyrok WSA w Warszawie z 25 czerwca 2021r., VII SA/Wa 329/21, LEX nr 3248847.

Wyrok WSA w Warszawie z 17 lutego 2022 r., VII SA/Wa 2011/21, LEX nr 3354806.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 14 maja 2009 r., II SA/Wr 668/08 LEX nr 569902.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 12 listopada 2009 r., II SA/Wr 678/08, LEX nr 707470.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 9 grudnia 2009 r., II SA/Wr 286/09, LEX nr 583192.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 września 2011 r., II SA/Wr 479/11, LEX nr 1103874.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 12 marca 2012 r., II SA/Wr 873/11, LEX nr 1145939.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 28 marca 2012 r., II SA/Wr 977/11, LEX nr 1145943.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 28 czerwca 2012 r., II SA/Wr 625/11, LEX nr 1260790.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 maja 2014 r., II SA/Wr 190/14, LEX nr 1482116.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 18 października 2017 r., II SAB/Wr 76/17, LEX nr 2408219.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 października 2019 r., II SA /WR 409/19, LEX nr 2736207.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 15 czerwca 2021 r., II SA/Wr 124/21, LEX nr 3199380.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 18 maja 2023 r., II SA/Wr 322/22, LEX nr 3573050.

Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Orzeczenie ETPCz z 14 listopada 2006 r., skarga nr 52589/99.

Orzeczenie ETPCz z 27 października 1994 r., skarga nr 12539/86

Wyrok ETPCz z 20 lipca 2004 r., 37598/97, LEX nr 139381.

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t. j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1691.

Ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, t. j. Dz.U. z 2024 poz. 576.

Ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, t. j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1151.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153.

Ustawa z 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej, t.j. Dz.U. 2024 r. poz. 1180.

Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t. j. Dz.U. z 2025 r. poz. 418.

Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t. j. Dz.U. z 2024 r. poz. 82.

Ustawa z 7 maja 1995 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2120.

Ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1188.

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145.

Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 718.

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647.

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935.

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130.

Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 311.

Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292.

Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 13.

Ustawa z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, t. j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1135.

Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1112.

Ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 274.

Ustawa z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1410.

Ustawa z 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego, t. j. Dz.U. z 2025 r. poz. 817.

Ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 960.

Ustawa z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1747.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie pod cmentarze, Dz.U. z 1959 r. nr 52 poz. 315.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 18 lipca 2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa, Dz.U. z 2003 r. nr 141 poz. 1368.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. z 2021 r. poz. 2404.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów, Dz.U. z 2023 r. poz. 2758.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy, Dz.U. z 2024 r. poz. 729.

Uzasadnienie do projektu ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, s. 16-17, IX kadencja, druk sejmowy nr 3097.