

# Aleksander Lipiński

---

## Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako źródło prawa

---

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska nr 1, 33-54

---

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Aleksander Lipiński  
Uniwersytet Śląski  
Katowice

## Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako źródło prawa\*

---

---

1. Stosownie do art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są:

- Konstytucja,
- ustawy,
- ratyfikowane umowy międzynarodowe,
- rozporządzenia, jak również
- akty prawa miejscowego.

Wyliczenie to jest źródłem sporu związanego z odpowiedzią na pytanie, czy ma ono charakter zamknięty, czy być może otwarty. Wiele przemawia za drugim z tych rozwiązań. Zarówno Konstytucja, jak i ustawy oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe przypisują charakter normatywny innym wartościom, czego przykładem mogą być zwyczaje międzynarodowe<sup>1</sup>, zasady współżycia społecznego<sup>2</sup>, Polskie Normy<sup>3</sup> czy chociażby prawo Unii Europejskiej.

2. Do cech wyróżniających akty prawa miejscowego należy przede wszystkim to, że:

- są one wydawane przez organy terenowe, a w konsekwencji przestrzenny zakres ich obowiązywania nie może wykraczać poza właściwość miejscową danego organu,

---

\* Artykuł jest rozbudowaną wersją wystąpienia przedstawionego na konferencji „Źródła prawa w samorządzie terytorialnym”, Katowice 9—10 marca 2017.

<sup>1</sup> Zob. np. art. 9 Konstytucji, wedle którego „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”.

<sup>2</sup> Zob. art. 5 k.c.

<sup>3</sup> Zob. art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji. Dz.U. 2015, poz. 1483.

— mają charakter wykonawczy w stosunku do ustaw. Inaczej mówiąc — określają one lokalne standardy postępowania w określonych nimi sprawach.

O szczegółach rozstrzygają ustawy, niestety w dość zróżnicowany sposób. Wspomnianymi aktami są przede wszystkim niektóre uchwały organów stanowiących samorządów terytorialnych, zarządzenia ich organów monokratycznych, ale również rozporządzenia oraz niektóre zarządzenia terenowych organów administracji rządowej. O szczegółach przesądzają, niestety w sposób daleki od jednolitości, przepisy ustaw. Również badania naukowe nad omawianymi zagadnieniami dalekie są od wyczerpania tematu. Wydaje się, że w znacznej mierze przyczyną tego zjawiska jest lekceważenie problematyki mogącej stanowić przedmiot prawa miejscowego. Można nadto odnieść wrażenie, że prawodawca chętnie przekazuje niewygodne dla siebie problemy do rozwiązania władzom lokalnym. O znaczeniu prawa miejscowego świadczy natomiast bogate orzecznictwo sądownoadministracyjne, które koncentruje się na kwestiach zgodności wspomnianych aktów z regulacją wyższego rzędu, zwłaszcza ustawową. Brak miejsca nie pozwala na rozwinięcie szczegółów.

3. Z punktu widzenia tematu co najmniej część sygnalizowanych wątpliwości jest natomiast bezprzedmiotowa. O tym, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, jednoznacznie przesądza ustawa<sup>4</sup>. W konsekwencji taki plan na objętym nim terenie ma moc powszechnie obowiązującą, w tym stając się (co do zasady) podstawą decyzji podejmowanych w stosunku do objętych nim nieruchomości. Ma on charakter wiążący nie tylko dla właścicieli tych ostatnich, ale również i dla organów państwa<sup>5</sup>. Warto jednak odnotować, że niekiedy istnienie planu miejscowego o określonej treści jest jedną z przesłanek podjęcia dalszego aktu prawa miejscowego; przykładem może być utworzenie tzw. strefy przemysłowej<sup>6</sup>. Podstawową funkcją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest określenie przeznaczenia terenu, w tym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Brak miejsca nie pozwala na rozwinięcie tej kwestii. Dość wspomnieć, że rozwiązania te mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia:

- gospodarki gruntami,
- budownictwa,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska.

Zależność ta znajduje swój wyraz w tych przepisach, które uzależniają określone rozstrzygnięcia (zwłaszcza decyzje) zezwalające na niektóre sposoby korzystania ze środowiska od określonej relacji do miejscowego planu zagospo-

<sup>4</sup> Art. 14 ust. 8 u.p.z.p.

<sup>5</sup> Prawomocny wyrok z dnia 4 sierpnia 2011 r., II S.A./Lu 229/11.

<sup>6</sup> Zob. art. 136b pr.o.ś.

darowania przestrzennego<sup>7</sup>. Jego brak wyklucza taką możliwość. Przykładami mogą być:

- zmiana przeznaczenia niektórych gruntów rolnych (leśnych)<sup>8</sup>,
- lokalizacja elektrowni wiatrowej<sup>9</sup>.

Jedną z przesłanek uzyskania pozwolenia na budowę (zgłoszenia budowy obiektu niewymagającego takiego pozwolenia, legalizacji samowoli budowlanej) jest zgodność z istniejącym planem miejscowym<sup>10</sup>. Pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać m.in. ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a jedną z przesłanek legalizacji urządzenia wodnego wykonanego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia jest nienaruszanie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>11</sup>.

4. Niekiedy bywa jednak inaczej, czego przykładem są ustawy określające szczegółowe zasady realizacji objętych nimi przedsięwzięć, np. w zakresie budownictwa drogowego, ochrony przeciwpowodziowej, strategicznych sieci przesyłowych i innych, potocznie określane jako „specustawy”. Ich wspólną cechą jest bowiem to, że wyłączają system planowania i zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji zarówno istnienie (czy też brak) takiego planu oraz jego ewentualna treść nie mają znaczenia w procesie podejmowania decyzji dotyczących tego rodzaju przedsięwzięć. Ocena trafności takiej konstrukcji wykracza poza ramy opracowania.

5. Plan miejscowy co do zasady nie jest obowiązkowy. Przede wszystkim nie sporządza się go dla większości terenów zamkniętych (art. 4 ust. 3—4 u.p.z.p.). W pozostałych sytuacjach opracowanie planu zależy od uznania rady gminy, chyba że ustawa stanowi inaczej, to jest nakazuje sporządzenie planu. Przykładami tego ostatniego rozwiązania są ustawy:

- z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady<sup>12</sup> — w odniesieniu do obszarów Pomników Zagłady oraz wyznaczonych wokół nich stref ochronnych (art. 5 ust. 1),
- z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze<sup>13</sup> — w odniesieniu do lotnisk użytku publicznego objętych planem generalnym,

---

<sup>7</sup> Zob. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Red. Z. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2015; W. FEDERCZYK, A. FOGEL, A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK: *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Warszawa 2015; *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ. Warszawa 2016.

<sup>8</sup> Zob. ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dz.U. 2015, poz. 909 ze zm.

<sup>9</sup> Zob. ustawę z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Dz.U. 2016, poz. 961.

<sup>10</sup> Zob. np. art. 30 ust. 6 pkt 2, art. 35 ust. 1 pkt 1, art. 49 ust. 1, art. 49b ust. 2 pr.bud.

<sup>11</sup> Zob. art. 125 pkt 2 oraz art. 63b ust. 2 pr.wodn.

<sup>12</sup> Dz.U. 2015, poz. 2120.

<sup>13</sup> Dz.U. 2016, poz. 605 ze zm.

- z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>14</sup> — w odniesieniu do parków kulturowych (art. 16 ust. 6),
- z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych<sup>15</sup> — w odniesieniu do strefy „A” ochrony uzdrowiskowej (art. 38b),
- z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego<sup>16</sup> — w odniesieniu do niektórych nieruchomości zajętych przez byłe lotniska wojskowe, przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego (art. 98 ust. 2).

Konsekwencją rozwiązania zakładającego fakultatywność planu miejscowego jest to, że większość terytorium państwa nie jest objęta takimi planami. Dodatkowymi przyczynami takiego stanu są skomplikowany stan prawny (czego efektem jest złożoność procedury planistycznej) oraz związane z tym koszty (które co do zasady obciążają gminę).

6. Powstaje w związku z tym pytanie, czy dopuszczalne jest sporządzenie wspomnianego planu na potrzeby realizacji takich przedsięwzięć, których lokalizacja ustalana jest w trybie odrębnych przepisów, na podstawie decyzji podejmowanej z wyłączeniem systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Źródłem wątpliwości może być m.in. art. 21 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. Zasada jest bowiem, że koszt sporządzenia planu ponosi gmina, chyba że jego sporządzenie jest konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego. W tej sytuacji nie ma wprawdzie zakazu uchwalenia planu miejscowego, tyle że sporządzenie go jest ryzykowne, a nawet niecelowe. Przede wszystkim skoro w postępowaniach zmierzających do wydania na podstawie wspomnianych „specustaw” nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to nie da się wykluczyć, że przedsięwzięcie zrealizowane zostanie w innym wariantcie niż określony planem miejscowym. Z kolei za spowodowany planem miejscowym brak możliwości wykorzystania nieruchomości w sposób dotychczasowy (zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem) bądź istotnie ograniczenie takiego sposobu wykorzystywania odpowiedzialność ponosi gmina. Nie można więc wykluczyć sytuacji, w której gmina poniesie konsekwencje wspomnianego spadku nieruchomości, zaś przedsięwzięcie zrealizowane zostanie w innym wariantcie. Ustawa nie zapewnia zaś gminie roszczenia zwrotnego pod adresem tego, kto realizuje taką inwestycję celu publicznego. Praktyka niestety nie dostrzega tego problemu<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Dz.U. 2014, poz. 1446 ze zm.

<sup>15</sup> Dz.U. 2016, poz. 879 ze zm.

<sup>16</sup> Dz.U. 2016, poz. 614 ze zm.

<sup>17</sup> Zob. uchwałę Nr XVI/120/16 Rady Miejskiej w Nowem z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji inwestycji celu publicznego, jaką jest dwutorowa napowietrzna linia elektroenergetyczna 400 kV Grudziądz—Pelplin—Gdańsk Przyjaźń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. 2016, poz. 1267 ze zm.

7. Procedura sporządzania planu miejscowego jest niezwykle złożona, a w dodatku regulowana również ustawami znajdującymi się poza u.p.z.p. Dość wspomnieć, że przesłanką uchwalenia wspomnianego planu jest uprzednie opracowanie i przyjęcie tzw. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>18</sup>. Postępowanie zmierzające do opracowania planu miejscowego inicjuje uchwała rady gminy. Przeważnie plany miejscowe sporządza się tylko dla niektórych fragmentów terytorium gminy, a w konsekwencji elementem takiej uchwały jest określenie granic „obszaru objętego projektem planu” (art. 14 ust. 1–2 u.p.z.p.). Powstaje w związku z tym wątpliwość, jak rozumieć wspomniane granice. Ustawa zamiennie używa określeń „obszar” i „teren”. O ile stosunkowo łatwo<sup>19</sup> ustalić ich powierzchniowy przebieg, o tyle brak odpowiedzi na pytanie, czy plan dotyczy tylko nieruchomości gruntowych, czy być może obejmuje również wnętrze skorupy ziemskiej „pod” powierzchnią objętą władztwem terytorialnym gminy. Wątpliwość ta ma znaczący wymiar praktyczny i sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy „władztwo planistyczne” gminy obejmuje np. złoża kopalin znajdujących się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych (we wnętrzu skorupy ziemskiej). Podobna wątpliwość dotyczy również słupa powietrza nad takimi nieruchomościami. Ustawa nie daje w tej mierze jakichkolwiek wskazówek, a każde rozwiązanie może być kwestionowane. Wydaje się, że najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby postawienie znaku równości pomiędzy wspomnianym „terenem”, „obszarem” oraz „nieruchomością gruntową”<sup>20</sup>. Niestety, kryteria wyznaczające przestrzenne granice tej ostatniej też są niezwykle trudne do ustalenia (zob. art. 46 w zw. z art. 143 k.c.). Niekiedy przepisy szczególne mogą stanowić inaczej, czego przykładem jest plan zagospodarowania terenu górniczego, sporządzany na podstawie art. 104 Prawa geologicznego i górniczego<sup>21</sup>. Podobnie problem ten należy widzieć w sytuacji, gdy plan obejmuje całe terytorium gminy. Omówienie pozostałych szczegółów dotyczących procedury planistycznej wykracza poza ramy tematu.

<sup>18</sup> Zarówno treść, jak i procedura powstawania wspomnianego studium są bardzo podobne do tych, które odnoszą się do planu miejscowego. Studium nie jest natomiast aktem prawa miejscowego.

<sup>19</sup> W oparciu o załącznik graficzny do uchwały.

<sup>20</sup> Tak też P. SZCZĘŚNIAK. W: P. CZERSKI, A. HANUSZ, M. MUSIAŁ, A. NIEZGODA, P. SZCZĘŚNIAK: *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*. Red. A. HANUSZ. Warszawa 2015, s. 290. Zob. prawomocny wyrok WSA z dnia 11 kwietnia 2013 r. (II S.A./Go 240/13), gdzie „teren” (zamknięty) utożsamiono z „nieruchomością”.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., Dz.U. 2016, poz. 1131 ze zm. W świetle art. 6 ust. 1 pkt 15 terenem górniczym jest „przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego”, co bezspornie obejmuje również wnętrze skorupy ziemskiej.

8. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego podawana jest do publicznej wiadomości<sup>22</sup> i każdy ma prawo zgłaszania uwag pod adresem przyszłego planu. Stosownie do art. 15 ust. 1 oraz art. 17 pkt 4 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza m.in.:

- projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, wraz z uzasadnieniem,
- prognozę oddziaływania na środowisko.

9. Rozwiązania te wymagają komentarza, a ich gramatyczna wykładnia może prowadzić do błędnych wniosków. W istocie cytowany przepis oznacza tylko tyle, że organ wykonawczy gminy jest odpowiedzialny za opracowanie projektu planu i sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko. Autorzy obydwu tych dokumentów muszą bowiem wykazać się stosownymi kwalifikacjami zawodowymi. W odniesieniu do projektu planu są to kwalifikacje określone w art. 5 u.p.z.p.<sup>23</sup>. Oczywistym celem tego rozwiązania jest zapewnienie wysokiego poziomu merytorycznego projektu planu miejscowego. Wiąże się z tym jednak pewna wątpliwość. Skoro wspomniany plan jest aktem prawa miejscowego, to rzecz jasna jego projekt jest projektem takiego aktu. Inaczej mówiąc, opracowanie projektu aktu prawa miejscowego ustawa zastrzegła do wyłącznej kompetencji osób, które posiadają wspomniane kwalifikacje zawodowe. Nasuwa się pytanie, czy dysponują one również wiedzą niezbędną do projektowania prawa. Ze znacznym prawdopodobieństwem można przyjąć, że wspomniana wątpliwość zostanie potraktowana przez urbanistów i architektów jako *votum* nieufności (wręcz obraza). Cóż, przeczytać przepis prawa potrafi dziecko w przedszkolu. Czytanie ze zrozumieniem jest jednak znacznie trud-

<sup>22</sup> Doręcza się ją również określonym ustawą organom współdziałającym w procedurze planistycznej.

<sup>23</sup> Chodzi tu o osoby, które:

- 1) nabyły uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, bądź
- 2) nabyły uprawnienia urbanistyczne na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym,
- 3) posiadają kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzyskane na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów,
- 4) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej,
- 5) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie innym niż określony wyżej oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej,
- 6) są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) — strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej odpowiadające wymaganiom określonym w pkt. 4 lub 5.



niejsze, zwłaszcza że wymagania, jakie musi spełnić plan miejscowy (zarówno materialnoprawne, jak i procesowe), sformułowane są nie tylko w u.p.z.p., ale również wielu innych ustawach. Stosownie do art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zrozumienie tego przepisu, a w konsekwencji prawidłowe zredagowanie planu, nie jest możliwe bez dobrej znajomości istoty „prawa własności”, jak i wspomnianych „innych przepisów”. Potwierdzeniem przedstawionych wyżej wątpliwości są liczne wyroki sądów administracyjnych podjęte w wyniku skarg zarówno na same plany miejscowe, jak i rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów dotyczące tych planów. Również analiza wielu planów, które nie zostały zaskarżone do sądów administracyjnych, dostarcza licznych dowodów świadczących o tym, że dokumenty te zawierają błędy świadczące o braku dostatecznej wiedzy z zakresu prawa, w tym rozwiązania sprzeczne z aktami wyższej rangi. Jak widać, kwalifikacje zawodowe w zakresie urbanistyki i architektury nie zawsze są wystarczające do poprawnego zaprojektowania przepisu prawa. Niestety, przykład idzie z góry. Znaczna część projektów aktów normatywnych powszechnie obowiązujących również powstaje bez udziału specjalistów z zakresu prawa, a w dodatku stają się one prawem bez poddania ich krytycznej analizie.

Zbliżony problem dotyczy prognozy oddziaływania na środowisko. Opracowanie i uchwalenie planu miejscowego wymaga bowiem tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 i nast. ustawy z dnia 3 października 2008 r.<sup>24</sup>), której elementem jest wspomniana prognoza. Jej wymagania określają art. 51 i nast. u.o.o.ś. Począwszy od 1 stycznia 2017 r., sporządzenie tego dokumentu wymaga kwalifikacji zawodowych<sup>25</sup>.

Inaczej mówiąc, określenie „organ wykonawczy gminy sporządza” oznacza wyłącznie tyle, że jest on odpowiedzialny za powstanie wspomnianych dokumentów (projektu planu, prognozy). Nie ma natomiast znaczenia, czy zostaną one opracowane przez osoby pozostające w strukturze urzędu gminy (miasta), czy też tzw. podmioty zewnętrzne.

---

<sup>24</sup> O udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko u.o.o.ś.

<sup>25</sup> Może ją sporządzać wyłącznie ten, kto ukończył studia wyższe na kierunkach związanych z kształceniem w obszarze nauk:

- a) ścisłych z dziedzin nauk chemicznych,
- b) przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi,
- c) technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria środowiska,
- d) rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych lub innych (niż wyżej wymienione) i posiada co najmniej 5-letnie doświadczenie w pracach w zespołach przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko, lub brała udział w przygotowaniu co najmniej 5 (takich) raportów lub prognoz.



10. Od niedawna istotną nowością jest obowiązek sporządzenia uzasadnienia projektowanego planu miejscowego. Powinno ono w szczególności przedstawiać:

- a) sposób realizacji wymagań określonych w art. 1 ust. 2—4,
- b) zgodność z wynikami analizy (dokonywanej przez organ wykonawczy gminy) zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, wraz ze wskazaniem daty uchwały rady gminy dotyczącej oceny aktualności studium i planów miejscowych,
- c) wpływ na finanse publiczne, w tym na budżet gminy (art. 15 ust. 1 u.p.z.p. *in principio*).

Wyliczenie to ma jednak charakter wyłącznie przykładowy. Nie wyłącza ono obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do pozostałych elementów planu. Warto też zwrócić uwagę, że to ostatnie musi również wykazywać zasadność:

- a) przyjętych rozwiązań planistycznych,
- b) ustalonego planem wpływu na wartość nieruchomości, w tym stawek opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 u.p.z.p.).

Rozwiązania te należy ocenić jako w pełni uzasadnione, aczkolwiek trudne do realizacji. Warto też zwrócić uwagę, że plan miejscowy podlega kontroli sądownoadministracyjnej, co bezspornie odnosi się zarówno do odpowiedzi na pytanie dotyczące ustalenia przeznaczenia objętego nim „terenu”, jak i wysokości stawki tzw. renty planistycznej. Wymagania dotyczące wspomnianego „uzasadnienia” wprowadzone zostały ustawą z dnia 3 listopada 2015 r. o rewitalizacji<sup>26</sup> (art. 41), obowiązującą (w tej mierze) od dnia 18 listopada 2015 r. Brak jakichkolwiek przepisów przejściowych powoduje powstanie wątpliwości, czy rozwiązanie to dotyczy wszystkich planów miejscowych uchwalonych po tej dacie (również wtedy, gdy procedura planistyczna wszczęta została przed wspomnianą datą), czy wyłącznie sytuacji, w której procedura planistyczna została wszczęta później (art. 15 u.p.z.p.). Zasada bezpośredniego stosowania nowej ustawy uzasadnia pierwsze z tych rozwiązań. Wspomniane „uzasadnienie” musi również odnosić się do tych rozwiązań, które ustalają stawki z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Pod rządem dotychczasowego stanu prawnego kontrola planu w części odnoszącej się do wspomnianych stawek w praktyce była niezwykle ograniczona. W istocie racjonalne określenie wspomnianych stawek bez szacowania wartości nieruchomości nie jest możliwe. Ustawa jednak nie daje żadnych wskazówek w tej mierze.

11. Minimalna treść projektowanego planu wynika z art. 15 ust. 2 u.p.z.p.; do jego „obowiązkowych” elementów zalicza się określenie:

- 1) przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 2) zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;

<sup>26</sup> Dz.U. 2015, poz. 1777.

- 3) zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
- 3a) zasad kształtowania krajobrazu;
- 4) zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- 6) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy (rozumianej jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania (w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową) i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów;
- 7) granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 8) szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 9) szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- 10) zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 11) sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- 12) stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 (czyli z tytułu zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w wyniku uchwalenia planu).

Dalsze wymagania, stosownie do potrzeb, określają art. 15 ust. 2a oraz ust. 3 u.p.z.p., jak i inne przepisy ustawowe. Katalog tych ostatnich jest niezwykle obszerny. Tytułem przykładu można tu wskazać na nakazy przewidziane:

- Prawem ochrony środowiska<sup>27</sup>, np. dotyczące ochrony złóż kopalin czy też ochrony wód, gleby i ziemi w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej (art. 72),
- Prawem wodnym, np. dotyczące ochrony przeciwpowodziowej (art. 88f, ust. 5),

---

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. 2017, poz. 519 ze zm.

- ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>28</sup>, np. w odniesieniu do terenów przeznaczonych do zalesiania,
- ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>29</sup>, np. w odniesieniu do procedury sporządzania oraz treści planów miejscowych (art. 20 ust. 1 pkt 7),
- Prawem geologicznym i górnictwem w odniesieniu do ochrony złóż kopalin (art. 95).

Co prawda omawiany art. 15 ust. 2 u.p.z.p. sformułowany jest w sposób imperatywny („w planie miejscowym określa się obowiązkowo”), to jednak trafnie dostrzeżono relatywny charakter tego nakazu. W istocie bowiem wspomniane określenie oznacza, że przewidziane cytowanym przepisem wymagania muszą być spełnione tylko wówczas, gdy zachodzi tego potrzeba. Skoro np. na terenie objętym planem nie występują „obszary usuwania się mas ziemnych”, to nie sposób wymagać, by plan miejscowy określał ich granice oraz sposób zagospodarowania<sup>30</sup>.

12. W świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, w tym uchwalanie planów miejscowych, jest zadaniem własnym gminy, która musi je realizować w zasadzie na własny koszt i na własną odpowiedzialność, a w dodatku korzystając ze znacznej swobody w zakresie określania sposobu jego realizacji. Przykładów jej ograniczeń dostarcza zarówno u.p.z.p., jak i liczne przepisy szczegółowe, w tym zarówno takie, które zawierają rozwiązania kształtujące treść planów miejscowych, jak i takie, które (na potrzeby realizacji określonych przedsięwzięć) wyłączają system planowania i zagospodarowania przestrzennego. Istnienie wspomnianych „specustaw” należy ocenić jako wyraz niedowładu wymagań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza dotyczących wprowadzania do planu miejscowego niektórych przedsięwzięć celu publicznego.

13. Wykaz spraw stanowiących przedmiot planu miejscowego ma charakter zamknięty. Stanowi to konsekwencję rozwiązania przewidującego, że wspomniany plan jest aktem prawa miejscowego, a przepisy u.p.z.p. (a po części ustaw szczegółowych, które określają zagadnienia objęte planem), określając podstawę jego uchwalenia, wyznaczają jednocześnie jego merytoryczne granice, podobnie zresztą jak to jest w odniesieniu do aktów normatywnych o charakterze wykonawczym. W konsekwencji rada gminy nie może wyjść poza wspomniane ramy, pod rygorem uznania danego planu za nieważny, w całości lub w części<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Dz.U. 2015, poz. 2100 ze zm.

<sup>29</sup> Dz.U. 2016, poz. 2134 ze zm.

<sup>30</sup> A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK. W: W. FEDERCZYK, A. FOGEL, A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK: *Prawo ochrony środowiska...*, s. 71 i nast.

<sup>31</sup> M. SZEWCZYK. W: M. KRUS, Z. LEONSKI, M. SZEWCZYK: *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa 2012, rozdz. 3.1 (LEX).

14. Wiąże się z tym następny problem. Skoro wspomniany plan jest aktem prawa miejscowego (a zatem źródłem prawa), to powstaje pytanie, czy musi on być sporządzony stosownie do wymagań przewidzianych w tzw. zasadach techniki prawodawczej. Te ostatnie mają postać rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów<sup>32</sup>. Wydano je na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>33</sup>, wedle którego „Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Rady Legislacyjnej ustala, w drodze rozporządzenia [...] zasady techniki prawodawczej”. Określono tam m.in. wymagania odnoszące się do „aktów prawa miejscowego”, bez zróżnicowania czy chodzi tu o akty terenowych organów administracji rządowej, czy również stanowione przez organy samorządu terytorialnego. Rozwiązanie to stało się przedmiotem polemiki. Zdaniem T. Bąkowskiego brak podstaw, by rozporządzenie wykonawcze do ustawy poświęconej funkcjonowaniu Rady Ministrów mogło ingerować w proces tworzenia prawa stanowionego przez organy samorządu terytorialnego<sup>34</sup>. Co prawda ocenę tę wypowiedziano w komentarzu do już nieobowiązującego § 142 z.t.p.<sup>35</sup>, tyle że pomimo uchylecia tego przepisu należy uznać ją za trafną.

15. Pomimo braku formalnych podstaw stosowania z.t.p. do aktów samorządowych należy zgodzić się z poglądem, że w istocie określone tam rozwiązania są próbą kodyfikacji zasad wypracowanych w toku wykładni prawa — zarówno teoretycznej, jak i praktycznej<sup>36</sup>. W konsekwencji nie można odmówić odniesienia ich również do projektów planów miejscowych. Zadanie to niestety często przekracza możliwości autorów tych ostatnich, czego dowodem są błędy (niekiedy o charakterze rażącym), jakimi cechuje się znaczna część uchwał rad gmin w omawianych sprawach. Ich uchwycenie wymaga szczegółowej analizy wspomnianych dokumentów, co — biorąc zwłaszcza pod uwagę znaczną ilość planów miejscowych — możliwe jest w ograniczonym zakresie.

16. Przykładami wadliwych rozwiązań niektórych planów miejscowych<sup>37</sup>, wykazanych przez sądy administracyjne, czy też stwierdzonych w toku nadzoru sprawowanego przez wojewodów, mogą być:

<sup>32</sup> Z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz.U. 2016, poz. 283 (dalej cyt. jako: z.t.p.).

<sup>33</sup> Dz.U. 2012, poz. 392 ze zm.

<sup>34</sup> T. BĄKOWSKI, P. BIELSKI, K. KASZUBOWSKI, M. KOKOSZCZYŃSKI, J. STELINA, J.K. WARYLEWSKI, G. WIERCZYŃSKI: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*. Warszawa 2003.

<sup>35</sup> Zawierającego niezbyt fortunne wyliczenie aktów prawa miejscowego.

<sup>36</sup> Zdaniem sądów z.t.p.:

— zawierają ważne zalecenia dotyczące tworzenia aktów prawnych i ustalają zasady poprawnej legislacji (wyrok SN z dnia 15 czerwca 2012 r., II CSK 436/11),

— z.t.p. są zbiorem dyrektyw wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne (wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r., I OSK 1059/10); odzwierciedlają standardy kultury prawnej (prawomocny wyrok WSA z dnia 16 kwietnia 2006 r., III S.A./Wa 2433/05).

<sup>37</sup> Częściowo odnoszą się one do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

- przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze bez wymaganej zgody właściwego organu<sup>38</sup>,
- uzależnienie w planie miejscowym określonych rozwiązań od zgody właściciela nieruchomości<sup>39</sup>,
- sporządzenie planu (część graficzna) na mapie w skali nie przewidzianej ustawą<sup>40</sup>,
- pominięcie w planie miejscowym całej strefy ochronnej cmentarza<sup>41</sup>,
- przeznaczenie terenu pod zabudowę zagrodową z agroturystyką z jednoczesnym wprowadzeniem zakazu realizacji budynków inwentarskich<sup>42</sup>,
- ignorowanie ustawowego nakazu zapewnienia potrzeb w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż i wprowadzanie zakazu wydobywania kopaliny<sup>43</sup>,
- wprowadzanie dla części złoża ograniczeń w zakresie sposobu i wielkości wydobywania kopaliny, w dodatku w sposób rzutujący na właściwość organów koncesyjnych<sup>44</sup>,
- pomijanie obowiązkowych elementów planu, a jednocześnie wprowadzanie do niego nakazów znajdujących swe podstawy w aktach normatywnych w ogóle nieodnoszących się do zagospodarowania przestrzennego<sup>45</sup>,
- ignorowanie istnienia (w granicach gminy objętej planem) złóż kopaliny i to w dodatku takich, które udokumentowano już dawno temu i nie sposób zakładać, że rada gminy nie ma świadomości ich istnienia<sup>46</sup>,
- wprowadzanie niemożliwych do spełnienia ograniczeń w zakresie wydobywania kopaliny<sup>47</sup>,

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., II OSK 1379/07.

<sup>39</sup> Prawomocny wyrok WSA z dnia 12 maja 2015 r., II S.A./Ol 1/15.

<sup>40</sup> Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2010 r., II OSK 871/10.

<sup>41</sup> Prawomocny wyrok WSA z dnia 16 grudnia 2014 r., II S.A./Wr 564/14.

<sup>42</sup> Prawomocny wyrok WSA z dnia 10 lipca 2014 r., II S.A./Rz 589/14.

<sup>43</sup> Wyrok NSA z dnia 20 maja 2015 r., II OSK 294/15. Nie sposób zakładać, by obowiązek zapewnienia w planie miejscowym aktualnych i przyszłych potrzeb eksploatacji złóż kopaliny określony w art. 71 pr.o.ś. był spełniony w drodze stwierdzenia, że „Wszystkie obszary objęte planem leżą w granicach udokumentowanych złóż węgla kamiennego wraz z kopaliną towarzyszącą — metanem” (§ 27 uchwały Nr XVII/183/16 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wodzisławia Śląskiego, Dz.Urz. Woj.Śl. 2016, poz. 2182 ze zm.).

<sup>44</sup> Wyroki NSA: z dnia 29 maja 2013 r., II OSK 2675/12; z dnia 21 lipca 2016 r., II OSK 3069/15.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., II OSK 2880/14.

<sup>46</sup> Zob. uchwałę Nr 711/XLIII/05 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Sosnowiec, Dz.Urz. Woj.Śl. 2004 Nr 126, poz. 3159 ze zm.

<sup>47</sup> Zob. § 6 ust. 1 pkt 1e oraz nast. uchwały nr 123/X/11 Rady Miasta Żory z dnia 14 lipca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żory, Dz.Urz. Woj.Śl. Nr 230, poz. 3924.

- wprowadzanie rozwiązań kształtujących właściwość organów administracji<sup>48</sup>,
  - powtarzanie rozwiązań przewidzianych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa,
  - odesłanie w tekście do przepisów (planu), które w ogóle nie mają zastosowania w sprawie<sup>49</sup>,
  - uchwalenie planu miejscowego dla terenu większego niż określony w uchwale inicjującej procedurę planistyczną oraz pominięcie informacji wynikających z map zagrożenia powodziowego<sup>50</sup>,
  - rozbieżność pomiędzy częścią tekstową oraz graficzną planu w odniesieniu do granic terenów (obiektów) podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów (w części tekstowej granice te określono jako „orientacyjne”, na rysunku jako obowiązujące ustalenia planu) oraz sprzeczność z przepisami powszechnie obowiązującymi<sup>51</sup>,
  - istotne naruszenie wymagań określających treść planu miejscowego<sup>52</sup>.
17. Innymi przykładami mogą być:
- zakaz odprowadzania do kanalizacji ścieków oraz wód opadowych i roztopowych, które nie spełniają obowiązujących norm czystości<sup>53</sup>; problematyka tzw. zbiorowego odprowadzania ścieków jest przedmiotem regulacji odrębnej ustawy i brak jakichkolwiek podstaw prawnych do regulowania tej materii w drodze planu miejscowego,
  - zakaz składowania i utylizacji odpadów oraz gospodarowania nimi w sposób niezgodny z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>54</sup>; przede wszystkim powołana tu ustawa nie obowiązywała w dacie uchwalenia planu, a ponadto nie sposób ustalić, na czym miałyby polegać istota wspomnianej

<sup>48</sup> Zob. powołaną uchwałę Nr 711/XLIII/05 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Sosnowiec.

<sup>49</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4131.188.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 2 grudnia 2015 r., Dz.Urz. Woj.Śl. 2015, poz. 6354.

<sup>50</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4131.1.90.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 27 listopada 2015 r., Dz.Urz. Woj.Śl. 2015, poz. 6272.

<sup>51</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4131.1.88.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 3 grudnia 2015 r., Dz.Urz. Woj.Śl. 2015, poz. 7143.

<sup>52</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4231.1.94.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 4 grudnia 2015 r., Dz.Urz. Woj.Śl. 2015, poz. 6621.

<sup>53</sup> Zob. § 10 ust. 1 pkt 1g uchwały nr XXIII/391/12 Rady Miasta Chorzów z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Chorzów dla części obszaru gminy Chorzów położonego w rejonie ulicy Siemianowickiej. Dz.Urz. Woj.Śl. 2012, poz. 3138 ze zm.

<sup>54</sup> Zob. § 10 ust. 1 pkt 4 uchwały Nr XLVI 929/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulic Kadeckiej i Siemianowickiej. Dz.Urz. Woj.Śl. 2014, poz. 3975.



tu „utylicacji”, jako że określenie to nie jest znane prawu. Jedną z podstawowych zasad ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>55</sup> jest natomiast nakaz postępowania z odpadami wyłącznie w sposób nią określony,

- nakaz przestrzegania zasad ochrony i kształtowania środowiska we wszystkich zamierzeniach inwestycyjnych, zgodnie z przepisami odrębnymi, a także zakazy: grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, jak również zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar<sup>56</sup>.

18. Analiza co najmniej niektórych planów miejscowych prowadzi natomiast do wniosku, że wymagania znajdujące się w rozdziałach poświęconych „ochronie środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego” zawierają również:

- bezwartościowe stwierdzenia typu „na obszarze planu nie występują obiekty i obszary chronione na mocy ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych”<sup>57</sup>; nasuwa się zatem pytanie o merytoryczną wartość takiego „stwierdzenia”, zwłaszcza że wspomniane formy ochronne mogą zostać utworzone po wejściu planu w życie,
- zakaz realizacji przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko<sup>58</sup>, który wprawdzie może być uzasadniony, tyle że staje się przeszkodą w realizacji niektórych zadań własnych gminy, jak i innych związanych z zabudową miejską,
- stwierdzenie, że „w planie, z uwagi na ochronę środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego [...] dla wszystkich terenów i działek niezależnie od ustaleń zdefiniowanych dla poszczególnych przeznaczeń obowiązującymi w zakresie ochrony środowiska są wymogi wynikające z obowiązujących przepisów związanych z ochroną środowiska i przyrody”<sup>59</sup>; pokretna stylistyka tego przepisu może uzasadniać ocenę, że intencją rady gminy jest uznanie mocy powszechnie obowiązujących wymagań ustawowych dotyczących ochrony środowiska i przyrody,
- odnoszący się do ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem nakaz stosowania paliw ekologicznych, o niskiej zawartości związków siarki i popio-

<sup>55</sup> Dz.U. 2016, poz. 1987 ze zm.

<sup>56</sup> Zob. § 5 ust. 1 oraz ust. 4 zd. 2 powołanej uchwały Nr XIII/120/2015 Rady Gminy Zawoja z dnia 26 listopada 2015 r. Przytoczone tu zakazy dotyczące wód stanowią niedopuszczalną modyfikację art. 27 Prawa wodnego.

<sup>57</sup> Zob. np.:

- § 9 uchwały Nr XLI/776/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulic ks. Piotra Skargi, Tadeusza Kościuszki i Katowickiej. Dz.Urz. Woj.Śl. 2014, poz. 927.

- § 9 powołanej uchwały XLVI/929/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 26 czerwca 2014 r.

<sup>58</sup> Zob. § 10 ust. 1 pkt 1j powołanej uchwały Nr XLVI/776/14 Rady Miasta Chorzów.

<sup>59</sup> Zob. § 10 ust. 1 pkt 2 powołanej uchwały Nr 44/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 marca 2011 r.



łu<sup>60</sup> czy też nakaz stosowania czystych nośników energii<sup>61</sup>; brak natomiast normatywnej definicji „paliwa ekologicznego”, nie wiadomo, co to znaczy „niska zawartość”, jakie wskaźniki mają charakteryzować „czysty” nośnik energii, a wreszcie rozwiązaniu temu można postawić zarzut wykroczenia poza materię planistyczną<sup>62</sup>,

- dopuszczenie do stosowania systemów grzewczych innych niż zdalaczynne bądź zasilane ze źródeł energii odnawialnej, o ile spełniają kryteria energetyczne i emisyjne na znak bezpieczeństwa ekologicznego<sup>63</sup>; problem w tym, że polskiemu systemowi prawa (jak dotychczas) nie jest znane pojęcie „znaku bezpieczeństwa ekologicznego”; znak ten jest nadawany przez jeden z instytutów naukowo-badawczych.

19. Odpowiedź na pytanie, dlaczego plany miejscowe (a także studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin) cechują się sygnalizowanymi wyżej usterkami, wykracza poza ramy opracowania. Można jednak zakładać, że jej przyczynami są przede wszystkim:

- przekonanie organów gmin o swojej omnipotencji,
- brak dostatecznej znajomości (projektanci planu<sup>64</sup>, organy uczestniczące w procedurze powstawania planu, organ stanowiący gminy) przepisów prawa regulujących treść wspomnianych dokumentów, procedury ich sporządzania, jak również dotyczących podstaw systemu prawa i zasad funkcjonowania władz publicznych,

---

<sup>60</sup> Zob. § 10 ust. 2 powołanej uchwały Nr 44/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 marca 2011 r. oraz § 10 ust. 2 oraz ust. 5 powołanej uchwały Nr L/12044/06 Rady Miasta Chorzowa.

<sup>61</sup> Zob. § 8 ust. 2 uchwały Nr L/1044/06 Rady Miasta Chorzów z dnia 5 października 2006 r. w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta Chorzów dla części obszaru gminy Chorzów położonego w rejonie ulic Marii Skłodowskiej-Curie, Rodziewiczówny i Pl. Św. Jana. Dz.Urz. Woj.Śl. 2006, nr 153, poz. 4879.

<sup>62</sup> Problem ten staje się bezprzedmiotowy wraz z wejściem w życie tzw. „uchwał smogowych”. Zob. w tej mierze np. uchwały:

- Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Dz.Urz. Woj.Małop. 2017, poz. 787,

- Nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Dz.Urz. Woj.Śl. 2017, poz. 2624.

<sup>63</sup> Zob. § 5 ust. 5 uchwały Nr XXXVIII/748/2009 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 29 września 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mikołowa. Dz.Urz. Woj.Śl. 2009, nr 205, poz. 3757.

<sup>64</sup> Pomimo że muszą oni legitymować się stosownymi kwalifikacjami zawodowymi w zakresie gospodarki przestrzennej (art. 5 u.p.z.p.). W istocie oznacza to jednak, że projektowanie aktów prawa miejscowego powierzono osobom, które nie muszą legitymować się wiedzą z zakresu prawa.

— uleganie projektantów planu naciskom ze strony organów wykonawczych gmin,

— bierność oraz ignorancja organów stanowiących gmin.

Bezspornie jednak plan miejscowy nie może w tej części powtarzać rozwiązań o charakterze powszechnie obowiązującym, wynikających z aktów normatywnych wyższej rangi. Analiza niektórych planów miejscowych prowadzi jednak do wniosku, że praktyka:

— nierzadko zmierza jednak w odmiennym kierunku<sup>65</sup>, co może zostać odczytane w ten sposób, że rady niektórych gmin wychodzą z założenia, jakoby podstawą obowiązywania ustaw i rozporządzeń wykonawczych były akty prawa miejscowego (nakaz przestrzegania wymagań ochrony środowiska przewidzianych odrębnymi przepisami); konstrukcja takiego „powtarzania” jednak rażąco koliduje z Konstytucją (art. 7), co znajduje swój wyraz w orzecznictwie sądownoadministracyjnym<sup>66</sup>, jak się wydaje nieznanym zarówno projektantom planów, jak i uchwalającym je radom gmin,

— wymagań stanowiących treść wspomnianych planów przeważnie operuje kryteriami pozbawionymi dostatecznej precyzji<sup>67</sup>, co może prowadzić do stanu niepewności prawnej.

20. Skoro plan miejscowy jest aktem normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym na objętym nim „terenie”, to w konsekwencji musi być interpretowany w taki sposób, w jaki dokonuje się wykładni przepisów prawa<sup>68</sup>. Można spotkać się z oceną, że najbardziej kompetentne w tym zakresie są orga-

---

<sup>65</sup> Tytułem przykładu można wskazać, że uchwała Nr 44/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Watoły w Siemianowicach Śląskich (Dz.Urz. Woj.Śl. Nr 114, poz. 2182) przewiduje, że „z uwagi na ochronę środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego [...] dla wszystkich terenów i działek niezależnie od ustaleń zdefiniowanych dla poszczególnych przeznaczeń obowiązującymi w zakresie ochrony środowiska są wymogi wynikające z obowiązujących przepisów związanych z ochroną środowiska” (§ 10 ust. 1 pkt 2). Dla odmiany uchwała Nr XIII/120/2015 Rady Gminy Zawoja z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Zawoja dla obszaru wsi Zawoja (Dz.Urz. Woj.Małop. 2015, poz. 8355) przewiduje, że w celu zachowania wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych terenu objętego planem nakazuje się przestrzeganie zasad ochrony i kształtowania środowiska we wszelkich zamierzeniach inwestycyjnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi (§ 5 ust. 1).

<sup>66</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 28 września 2012 r., II OSK 1598/12.

<sup>67</sup> Zob. np. uchwałę Nr XXIX/437/2004 Rady Miejskiej w Mikołowie z dnia 28 grudnia 2004 r. W sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu Miasta Mikołowa (Dz.Urz. Woj.Śl. 2005, nr 16, poz. 427 ze zm.), gdzie ustalono nakaz zaopatrzenia w ciepło poprzez (m.in.) zastosowanie lokalnych, proekologicznych urządzeń ciepłowniczych (§ 13 ust. 3).

<sup>68</sup> Tak trafnie m.in. NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2016 r., II OSK 2775/14.

ny gminy<sup>69</sup>. Ocena ta jest rażąco błędna. Przede wszystkim organ wykonawczy gminy odpowiedzialny jest wyłącznie za opracowanie projektu planu oraz procedurę jego uchwalenia, zaś projekt ten może ulec zmianie, chociażby w wyniku stanowiska rady gminy jako organu uchwalającego plan. Co więcej, decyzje, których podstawą jest plan miejscowy, przeważnie podejmują organy pozagminne. Przykładem może być pozwolenie na budowę, kiedy to organem I instancji jest starosta. Jedną z kluczowych przesłanek pozwolenia na budowę (jak również niektórych innych decyzji opartych na wspomnianej ustawie) jest właśnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (rzecz jasna, o ile został on uchwalony). Obowiązkiem starosty jest zatem zbadanie zgodności zamierzonej budowy z planem miejscowym. Innym przykładem może być decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań (art. 72 i nast. zwł. art. 80 u.o.o.ś.). Musi ona być zgodna z (istniejącym) planem miejscowym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Również i w takiej sytuacji organ właściwy w sprawie (np. regionalny dyrektor ochrony środowiska) musi zbadać zgodność projektowanej decyzji z planem. Praktyka nierzadko jednak zmierza w innym kierunku. Organy pozagminne, orzekając na podstawie planów miejscowych, bardzo chętnie zasięgają stanowiska organów wykonawczych gmin w odniesieniu do treści planów miejscowych. Przykładami mogą być tzw. opinie lokalizacyjne sporządzane przez organy wykonawcze gmin na potrzeby postępowań o pozwolenia na budowę toczących się przed starostami. Z kolei np. regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, orzekając w sprawie decyzji środowiskowych zamiast samodzielnego ustalenia relacji pomiędzy planem miejscowym oraz projektowanym przedsięwzięciem, występują do organów wykonawczych gmin o opinię w przedmiocie zgodności zamierzonego przedsięwzięcia (wnioskowanej decyzji) z planem miejscowym. Co prawda nie ma zakazu tego rodzaju praktyk, jednakże:

- wszechstronne wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy jest obowiązkiem orzekającego o niej organu administracji (art. 7 oraz 77 k.p.a.), a w konsekwencji
- wspomniana opinia może wprawdzie być traktowana jako dowód w sprawie<sup>70</sup>, tyle że podlegający krytycznej ocenie organu orzekającego (art. 75 i nast. k.p.a.), a w konsekwencji
- nie zwalnia ona organu orzekającego w sprawie z obowiązku weryfikacji takiej opinii, a skutki błędnego stanowiska organów gminy obciążają organy orzekające w sprawie.

Praktyka zna sytuacje, w których organ wykonawczy gminy, orzekając w oparciu o rozwiązania planu miejscowego, kierował się przesłankami całkowicie pozaprawnymi, w tym niechęcią w stosunku do potencjalnego inwestora

<sup>69</sup> Zob. J. MURZYDŁO: *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze*. „Finanse Komunalne” 2013, nr 3, s. 45 i nast.

<sup>70</sup> Brak podstaw, by traktować ją jako dokument urzędowy.

czy też rodzaju przedsięwzięcia, które wprowadzie mieściło się w granicach dopuszczonych przez plan miejscowy, tyle że organ wykonawczy gminy był mu przeciwny.

Trafnie też przyjmuje się, że wykładnia planu miejscowego powinna odbywać się z zastosowaniem metod właściwych dla wykładni aktów normatywnych<sup>71</sup>. Oznacza to, że akt ten musi być interpretowany tak jak każdy inny przepis prawa.

21. Prawdą jest, że administracja publiczna wręcz „kocha” okólniki, wyjaśnienia, interpretacje itp. stanowiska innych organów, zwłaszcza takich, które opracowały projekt danego aktu normatywnego czy też go wydały. Nie ma jednak ku temu dostatecznych podstaw prawnych. Co prawda jedną z metod wykładni jest wykładnia autentyczna (urzędowa), tyle że:

- musi pochodzić od organu wyraźnie do tego umocowanego przez ustawę,
- nie jest wiążąca dla sądu, zwłaszcza administracyjnego.

*De lege lata* wspomniana konstrukcja dopuszczona jest wyłącznie w odniesieniu do prawa podatkowego, w tym danin publicznych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, a także składek na ubezpieczenie społeczne (art. 14a i nast. ordynacji podatkowej<sup>72</sup>, art. 10a i nast. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>73</sup>) i brak najmniejszych podstaw, by odnosić ją do problematyki planów zagospodarowania przestrzennego. Praktyka zmierza jednak w odwrotnym kierunku. Zapytania o „sposób rozumienia” przepisu prawa kierowane są pod adresem organów administracji, nawet niewłaściwych w sprawie, są zjawiskiem codziennym.

22. Skoro plan miejscowy ma charakter normatywny (jest aktem prawa miejscowego), to w konsekwencji podlega interpretacji dokonywanej przez tego (podmiot prawa, organ administracji, sąd), kto jest właściwy do jego stosowania; taka wykładnia musi być dokonywana z uwzględnieniem wszystkich dopuszczalnych jej metod. Tytułem przykładu — sąd administracyjny, rozpoznając skargę na plan miejscowy, musi dokonać jego wykładni (odniesionej do całego systemu prawa) i odpowiedzieć na pytanie, czy taki plan jest zgodny z przepisami prawa<sup>74</sup>. Żadna norma prawna nie przyznaje natomiast radzie gminy kompetencji do dokonywania interpretacji rozwiązań planu miejscowego.

23. Plan miejscowy ma postać uchwały rady gminy, to w konsekwencji nadzór nad jej zgodnością z prawem sprawuje wojewoda, stosowanie do art. 90

---

<sup>71</sup> Tak trafnie H. IZDEBSKI, I. ZACHARIASZ: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Warszawa 2013 (komentarz do art. 14, teza 15); *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 151 oraz NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2016 r., II OSK 2775/14. Por. M. SZEWCZYK: *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, rozdz. 2.1 (LEX).

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm.

<sup>73</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r., Dz.U. 2016, poz. 1839 ze zm.

<sup>74</sup> Zob. J. KACZOR: *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10, s. 35.

i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>75</sup>. W praktyce skuteczność tego instrumentu jest ograniczona, przede wszystkim ze względu na znaczną ilość uchwał rad gmin (a także aktów innych organów samorządowych poddanych nadzorowi wojewody). Co prawda kontrolę zgodności planów miejscowych z prawem sprawują również sądy administracyjne, tyle że społeczna świadomość możliwości skorzystania z tego instrumentu oraz umiejętność jego zastosowania dopiero zaczynają się kształtować.

24. Istotne naruszenie:

- zasad sporządzania planu miejscowego (co wypada odnieść do tych przepisów prawa, które określają wymagania dotyczące treści planu),
- trybu ich sporządzania (co wypada odnieść do wymagań proceduralnych), a także naruszenie właściwości organów powodują nieważność uchwały (w sprawie przyjęcia planu miejscowego) w całości lub w części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Brak miejsca wyklucza rozwinięcie tego wątku.

25. Z kolei zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, jaki dotyczy uchwalania tego aktu (art. 27). W literaturze przyjmuje się, że „zmiana” planu obejmuje również jego „uchylenie”<sup>76</sup>, z czym jednak trudno się zgodzić. Istota zmiany polega bowiem na wprowadzeniu odmiennych (w stosunku do tego, co ustalono uprzednio) rozwiązań, w całości bądź w części, ale nie na ich eliminacji. Rozwiązanie to trudno wprawdzie ocenić jako racjonalne, tyle że bezspornie wszelkie normy kompetencyjne muszą być interpretowane w sposób ścisły. Ustawodawca zdecydowanie nie dostrzegł tego problemu. Z kolei zwrot „w takim trybie” oznacza konieczność spełnienia wszystkich wymagań, nie tylko proceduralnych, jakie wiążą się z uchwaleniem planu (uchwała inicjująca, obwieszczenia, strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, opinie i uzgodnienia, udział społeczeństwa itd.). Rzecz jasna wiąże się to z kosztami oraz wymaga czasu. W praktyce powstało pytanie, jak wymagania te mają się do tych, które wiążą się ze skargą sądowoadministracyjną. Nie jest bowiem tajemnicą, że plany miejscowe coraz częściej stają się przedmiotem tego rodzaju skarg. Przesłanką tej ostatniej jest przede wszystkim wezwanie rady gminy do usunięcia naruszenia prawa poprzez dokonanie stosownej zmiany planu miejscowego. Droga sądowa otwiera się dopiero po bezskutecznym upływie 30-dniowego terminu od dokonania takiego wezwania (art. 52 ust. 3—4 i nast. Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>77</sup>). Stosownie zaś do art. 54 § 3 p.p.s.a. „organ, którego działanie [...] zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia wyznaczenia rozprawy”. Powstaje pytanie, czy rozwiązanie to odnosi się również do planów miejscowych. Część orzecznictwa sądowoadministracyjnego oraz literatura przed-

<sup>75</sup> Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm.

<sup>76</sup> Z. NIEWIADOMSKI: *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Warszawa 2003, s. 120 i nast.

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. (dalej cyt. jako „p.p.s.a.”).

miotu wypowiedają się przeciwko takiej możliwości, wychodząc z założenia, że art. 54 § 3 p.p.s.a. nie stanowi metanormy kompetencyjnej, przyznającej radzie gminy prawo do stwierdzania nieważności własnych uchwał<sup>78</sup>. Aprobata takiego stanowiska wyklucza możliwość skorzystania z prawa do autokontroli uchwały w sprawie przyjęcia planu miejscowego. Odmienne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r., przyjmując, że rada gminy, działając na podstawie powołanych wyżej przepisów, może uwzględnić skargę do sądu administracyjnego na własną uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stwierdzić jej nieważność. Wyłączenia stosowania art. 54 § 3 p.p.s.a. nie można (w takiej sytuacji — A.L.) wyprowadzać w drodze wykładni, wymagałoby to bowiem regulacji ustawowej<sup>79</sup>. Stanowisko to spotkało się z rozbieżnymi ocenami<sup>80</sup>. Wspomniany wyrok nie zapadł zresztą jednomyślnie, złożone zostało zdanie odrębne. Wydaje się, że trafna jest jednak ocena, że zwrot „w zakresie swojej właściwości” wyklucza samokontrolę w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. Uwzględnienie skargi w ramach samokontroli musiałyby bowiem odbyć się w drodze stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego. Odesłanie do „właściwości” organu oznacza również odesłanie do norm pozwalających na stwierdzenie takiej nieważności. Skoro jednak kompetencji takiej nie ma organ właściwy do podjęcia wspomnianego aktu, to tym samym nie może dokonać jego samokontroli<sup>81</sup>. Nie sposób jednak powstrzymać się od konkluzji, że prawodawca nie dostrzegł istoty analizowanego problemu. Warto zatem pomyśleć o zmianie omawianych wymagań.

26. Normatywny kształt sądownictwa administracyjnego uformowany został przede wszystkim pod kątem weryfikacji rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym (decyzji administracyjnych oraz niektórych postanowień), czemu podporządkowano zdecydowaną większość rozwiązań p.p.s.a. Otwarty pozostaje problem, do jakiego stopnia te rozwiązania oraz ukształtowana pod ich

<sup>78</sup> Zob. prawomocne wyroki:

- NSA z dnia 2 lipca 2007 r., II OSK 1046/07,
- WSA z dnia 5 marca 2013 r., II S.A./Łd 1069/12,
- WSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., I S.A./Gl 18/14,
- WSA z dnia 13 lipca 2016 r., II S.A./Go 405/16.

Zob. także: Z. KMIĘCIAK: *Glosa do wyroku WSA z dnia 18 stycznia 2007 r., II S.A./Gl 385/06*. „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2008, z. 4, s. 250 i nast.; B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*. Warszawa 2016, s. 306.

<sup>79</sup> II OSK 2377/14.

<sup>80</sup> B. JAWORSKA-DĘBSKA: *Glosa (krytyczna) do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14*. „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9, s. 83 i nast.; T. SZEWC: *Glosa (aprobuująca) do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14*. „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2016, nr 4, s. 111 i nast.

<sup>81</sup> Zob. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. Woś. Warszawa 2016, s. 481.



rządem wykładnia może znaleźć zastosowanie do aktów o charakterze generalnym. Warto natomiast zwrócić uwagę, że stwierdzenie nieważności decyzji podjętej w kwalifikowanym trybie (np. formalizującym wymagania wniosku, przewidującym konieczność jej uzgodnienia z innym organem), następuje bez spełnienia tych wymagań. Co prawda niekiedy ustawa stanowi inaczej<sup>82</sup>, tyle że takie rozwiązanie ma charakter wyjątkowy.

## Literatura

- BĄKOWSKI T., BIELSKI P., KASZUBOWSKI K., KOKOSZCZYŃSKI M., STELINA J., WARYLEWSKI J.K., WIERCZYŃSKI G.: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*. Warszawa 2003.
- CZERSKI P., HANUSZ A., MUSIAŁ M., NIEZGODA A., SZCZĘŚNIAK P.: *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*. Red. A. HANUSZ. Warszawa 2015.
- DAUTER B., GRUSZCZYŃSKI B., KABAT A., NIEZGÓDKA-MEDEK M.: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa 2016.
- DĄBEK D.: *Prawo miejscowe*. Warszawa 2015.
- FEDERCZYK W., FOGEL A., KOSIERADZKA-FEDERCZYK A.: *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Warszawa 2015.
- IZDEBSKI H., ZACHARIASZ I.: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Warszawa 2013.
- JAWORSKA-DĘBSKA B.: *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14. „Samorząd Terytorialny”* 2015, nr 9.
- KACZOR J.: *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10.
- KMIECIAK Z.: *Glosa do wyroku WSA z dnia 18 stycznia 2007 r., II S.A./GI 385/06. „Orzecznictwo Sądów Polskich”* 2008, z. 4.
- KRUŚ M., LEŃSKI Z., SZEWCZYK M.: *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa 2012.
- MURZYDŁO J.: *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze. „Finanse Komunalne”* 2013, nr 3.
- NIEWIADOMSKI Z.: *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Warszawa 2003.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Red. Z. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2015.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. WOŚ. Warszawa 2016.
- SZEW C T.: *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14. „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”* 2016, nr 4.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ. Warszawa 2016.

---

<sup>82</sup> Zob. art. 106 ust. 1 u.o.o.ś., wedle którego wymagania dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko stosuje się odpowiednio m.in. do stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań oraz niektórych innych decyzji wymienionych w tej ustawie.



Aleksander Lipiński

### **Local development (spatial) zoning plan as a source of law**

#### Summary

In the light of the Constitution the source of universally binding law in the Republic of Polish is, *inter alia*, the local law (art. 87). Feature of the local law is that it is created by the local authorities on the basis of acts of the Parliament and for their implementation. It shall be binding only within the limits of the jurisdiction of a local authority. An example of such local law is a resolution of the municipal council on the adoption of a local development (spatial) plan. Such a plan is optional and only in a few cases the law requires its adoption. The primary function of the local development (spatial) plan is to determine the destination area covered by it, including the delimitation of areas with different functions. This is very important from the point of view of the requirements for land management and environmental protection. If such a plan is the universally binding local law, it must be edited according to such rules that apply to the drafting of the texts of the law. Also, its interpretation must be done according to those rules.

Key words: Local development plan, source of law, determination of the land use, environmental protection

Александр Липинский

### **Местный план землепользования и застройки гмины как источник права**

#### Резюме

В соответствии с Конституцией источником общеобязательного права Республики Польша являются в частности акты местного права. Местное право характеризуется тем, что оно создается местными органами на основании законов с целью их реализации и оно действует только на территории деятельности установивших его органов. Примером данного акта является постановление совета гмины о принятии местного плана землепользования и застройки гмины. Этот план имеет факультативный характер и только в немногочисленных случаях закон требует его принятия. Основная задача местного плана это определение назначения недвижимости, в том числе разграничение территорий о разных функциях, что имеет большое значение с точки зрения требований в сфере землеустройства и охраны окружающей среды. Если такой план является актом местного права о общеобязательном характере, то он должен редактироваться в соответствии с принципами редактирования нормативно правовых текстов. Также его толкование должно происходить с использованием надлежащих правил.

Ключевые слова: местный план землепользования и застройки гмины, источник права, назначение недвижимости, охрана окружающей среды