



Wydawnictwo
Uniwersytetu
Wrocławskiego

Maciej Błazewski

Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Wrocław 2024

Skutki prawne uchwalenia
lub zmiany miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie**

Nr 219



<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3932-1>

Publikacja dostępna również w Bibliotece Cyfrowej
Uniwersytetu Wrocławskiego:

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/157938>

Maciej Błażewski

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: [0000-0003-2812-8199](https://orcid.org/0000-0003-2812-8199)

Skutki prawne uchwalenia
lub zmiany miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego

Wrocław 2024

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Bożena Górna – członek

mgr Aleksandra Lassota – członek

Recenzenci: *dr hab. Lucyna Staniszevska, prof. UAM; dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS*

© Copyright by Maciej Błazewski, Wrocław 2024

Korekta: *Sebastian Surendra*

Projekt okładki do serii e-Monografie: *Karolina Drozd*

Wykonanie okładki: *Agnieszka Buszewska*

Skład i opracowanie techniczne: *Maciej Torz*

Opracowanie redakcyjne i graficzne

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Wydawca

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego

Wydawnictwo „Szermierz” sp. z o.o.

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3932-1>

ISBN 978-83-229-3932-1

Spis treści

Wykaz skrótów	8
Wstęp	11
Rozdział I	
Przedmiot, cele i metody prowadzenia badań naukowych	14
1. Przedmiot badań	14
2. Cele i hipotezy badawcze	16
3. Metody badawcze	18
Rozdział II	
Zagadnienia podstawowe	22
1. Zagospodarowanie przestrzenne jako zadanie własne gminy	22
2. Plan miejscowy jako środek prawny służący realizacji interesu publicznego	29
3. Plan miejscowy jako akt normatywny	33
4. Procedura uchwalenia planu miejscowego	44
5. Derogacja planu miejscowego	51
6. Prawno-historyczne ujęcie skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego	57
7. Komparatystyczne ujęcie skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego	65
8. Konkluzje	69
Rozdział III	
Ocena skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego	70
1. Ocena potrzeb uchwalenia lub zmiany planu miejscowego	74

2. Ocena projektu planu miejscowego	82
3. Kontrola oceny skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego	87
4. Konkluzje	88

Rozdział IV

Skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem zakresu prawa własności	89
1. Skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego w postaci ograniczenia zakresu prawa własności	97
2. Skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego w postaci poszerzenia zakresu prawa własności	107
3. Skutki prawne derogacji planu miejscowego względem zmiany zakresu prawa własności	116
4. Konkluzje	121

Rozdział V

Skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym	123
1. Skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem wolności zabudowy	132
2. Skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem wolności budowlanej oraz wolności użytkowania obiektu budowlanego	142
3. Skutki prawne derogacji planu miejscowego względem wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym	158
4. Konkluzje	163

Rozdział VI

Skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem organów administracji publicznej	165
1. Skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem dominium podmiotu publicznego	167
2. Skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem obowiązku wydania aktów administracyjnych	176

3. Skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem innych aktów planistycznych	178
4. Skutki prawne względem obowiązku gromadzenia informacji przestrzennych dotyczących planu miejscowego	180
5. Konkluzje	183
Zakończenie	184
Bibliografia	190
Wykaz literatury	190
Wykaz polskich aktów normatywnych	205
Wykaz zagranicznych aktów normatywnych	207
Wykaz orzecznictwa	207
Wykaz innych źródeł	211

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty normatywne

- Konsty- – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
tucja RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U.
z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania admini-
stracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- p.b. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r.
poz. 682 ze zm.)
- p.g.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne
(t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed
sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
- r.e.g.b. – rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lip-
ca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r.
poz. 1390 ze zm.)
- r.p.b.z.o. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego
1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. z 1928 r.
Nr 23, poz. 202)
- u.c.p.k. – ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyj-
nym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 892 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U.
z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami
(t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
- u.i.m. – ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i re-
alizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących
(t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm.)

-
- u.l.u. – ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 151 ze zm.)
- u.o.p.p. – ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47)
- u.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 840)
- u.p.b. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414), według stanu w dniu wejścia w życie
- u.p.p. – ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185)
- u.p.t.z. – ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)
- u.r. – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 485)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
- u.u.i.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.)
- u.z.p. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415)
- u.z.u.g.n. – ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492)
- BauGB – Baugesetzbuch vom 23. Juni 1960 in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634 mit Änderungen)
- TCPA – Town and Country Planning Act of 24th May 1990 (UK Public General Acts 1990 chapter 8 with amendments)

Czasopisma

- FK – „Finanse Komunalne”
- GSP – „Gdańskie Studia Prawnicze”
- NZS – „Nowe Zeszyty Samorządowe”
- PPLiFS – „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych”
- PPP – „Przegląd Prawa Publicznego”
- RPEiS – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
- SPP – „Studia Prawa Publicznego”
- ST – „Samorząd Terytorialny”

Inne

- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

Problematyka skutków prawnych uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nazywanego dalej planem miejscowym, była dotychczas jedynie fragmentarycznie analizowana w nauce prawa. Prezentowane w literaturze wyniki badań odnosiły się do określonych aspektów planu miejscowego, procedury planistycznej, praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji, jak również obowiązków podmiotów publicznych. Ze względu na złożoność tej problematyki konieczne było całościowe przedstawienie skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego w formie monografii naukowej. Uchwalenie lub zmiana planu miejscowego stanowi działanie organu administracji publicznej stanowiące czynność konwencjonalną uregulowaną prawnie, które wywołuje kolejne skutki prawne. Jest ono jednym z etapów procesu realizacji interesu publicznego, który kończy się wykonaniem jednego lub wielu celów właściwych temu interesowi. Proces ten jest ciągiem czynności prawnych wykonywanych przez podmioty publiczne, służących urzeczywistnieniu wartości właściwych interesowi publicznemu.

Proces realizacji interesu publicznego, którego etapem jest ta czynność prawna, ma dynamiczny charakter, ponieważ dokonuje się on w czasie. Skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego obejmują zmodyfikowaną sytuację prawną, której zakres i treść można przewidzieć przed przyjęciem planu miejscowego. Poruszona w monografii problematyka obejmuje zatem też ocenę skutków uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, której przedmiotem jest ocena potrzeby przyjęcia uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a także ocena sporządzonego projektu planu miejscowego.

Uchwalenie lub zmiana planu miejscowego jest zdarzeniem prawnym, którego wystąpienie stanowi wypełnienie elementu hipotezy normy prawnej. Skutek prawny tego zdarzenia oznacza zajęcie dyspozycji tej normy¹. Zazna-

¹ Jak podkreśla H. Rot, hipoteza jest częścią normy prawnej, która określa warunek powstania skutków prawnych, a dyspozycja tej normy określa skutek prawny. H. Rot, *Wstęp do nauk o państwie*

czenia wymaga złożoność i różnorodność skutków prawnych. Złożoność skutków prawnych oznacza, że uchwalenie lub zmiana planu miejscowego stanowi wypełnienie elementu hipotez wielu norm prawnych. Różnorodność skutków prawnych oznacza, że uchwalenie lub zmiana planu miejscowego może być jedynym lub jednym z wielu elementów hipotezy jednej z tych norm prawnych. Przedmiotem dyspozycji tych norm prawnych są prawa lub obowiązki podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej albo podmiotów publicznych.

Monografia została podzielona na sześć rozdziałów, z zastrzeżeniem, że przed I rozdziałem został przedstawiony wstęp do tej monografii, a po rozdziale VI zawarto jej zakończenie.

Wstęp wraz z **rozdziałem I** będą dotyczyły zagadnień wprowadzających do poruszanej problematyki. Rozdział ten będzie obejmował prezentację: przedmiotu badań, metod badawczych, jak również celów i hipotez prowadzonych badań.

W **rozdziale II** będzie przedstawiona ogólna problematyka dotycząca planu miejscowego, która jednocześnie będzie stanowiła wprowadzenie do analizy skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. W tym rozdziale wyodrębnione zostanie pięć podrozdziałów, z których każdy będzie odnosił się do odrębnego zagadnienia. Przedmiotem tych podrozdziałów będą m.in.: zagospodarowanie przestrzenne jako zadanie publiczne, plan miejscowy jako środek prawny realizacji interesu publicznego, plan miejscowy jako akt normatywny, procedura planistyczna oraz derogacja planu miejscowego. W tym rozdziale będą przedstawione także prawno-historyczne ujęcie oraz komparatystyczne ujęcie skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego.

Przedmiotem **rozdziału III** będzie ocena skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Wyodrębnione zostaną dwa rodzaje tych ocen ze względu na kryterium ich przedmiotu oraz czas ich wykonania w toku procedury planistycznej. Będą nimi: ocena potrzeb uchwalenia lub zmiany planu miejscowego oraz ocena projektu planu miejscowego. Ocena potrzeb uchwalenia lub zmiany planu służy określeniu istnienia potrzeb realizacji interesu

i prawie, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1968, s. 43–44. Zdaniem J. Kowalskiego hipoteza stanowi element normy prawnej, ustanawiający warunki, których spełnienie umożliwia przypisanie adresatowi tej normy obowiązków i uprawnień, a dyspozycja stanowi element normy prawnej, który formułuje uprawnienie lub obowiązek. J. Kowalski, *Wstęp do prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1979, s. 103–104. Jak zauważa P. Szreniawski, hipoteza normy prawnej określa warunki powstania obowiązków jej adresata, a dyspozycja tej normy określa sposób zachowania się tego adresata. P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo WSPA, Lublin 2014, s. 44.

publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym. Ocena projektu planu miejscowego służy określeniu użyteczności postanowień przyszłego planu w stosunku do potrzeb realizacji interesu publicznego. Czynności oceniające zostaną przedstawione za pomocą trzyetapowego modelu obejmującego etapy gromadzenia, selekcji oraz syntezy informacji.

Rozdział IV będzie obejmował wyniki badań nad zmianą zakresu prawa własności jako skutku prawnego uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Wyróżnione zostaną dwa rodzaje zmiany zakresu prawa własności, którymi są poszerzenie i ograniczenie zakresu tego prawa. Przedstawiony zostanie także związek tych modyfikacji z mechanizmami rozwiązań pieniężnych, którymi są roszczenie o zapłatę odszkodowania lub wykup nieruchomości oraz opłata planistyczna. Przedmiotem rozdziału będzie też problematyka ponownej zmiany zakresu prawa własności w konsekwencji derogacji planu miejscowego, jak również problematyka mechanizmów zwrotnych rozliczeń pieniężnych.

W **rozdziale V** zostaną przedstawione wyniki badań dotyczące zmian zakresu wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym. Ze względu na przedmiot regulacji prawnych podstawowe wyniki tych badań przedstawiono w dwóch odrębnych podrozdziałach, które dotyczą odpowiednio: wolności zabudowy oraz wolności budowlanej i wolności użytkowania obiektu budowlanego. W tym rozdziale zostanie wykazane, w jaki sposób wymagania urbanistyczne, które są regulowane m.in. przez postanowienia planu miejscowego, kształtują zakres tych wolności. Rozdział ten będzie dotyczył także zagadnienia ponownej modyfikacji zakresu tych wolności jako skutku derogacji planu miejscowego.

Rozdział VI będzie dotyczył wyników badań nad skutkami prawnymi uchwalenia lub zmiany planu miejscowego w odniesieniu do sytuacji podmiotów publicznych, która będzie obejmowała cztery obszary: skutki prawne względem *dominium* właściwego podmiotu publicznego, skutki prawne względem obowiązku wydawania aktów administracyjnych, skutki prawne względem innych aktów planistycznych oraz skutki prawne względem gromadzenia informacji przestrzennych. W tym rozdziale będzie wskazane także zagadnienie związane z następstwami derogacji planu miejscowego dla podmiotów publicznych w każdym z tych czterech obszarów.

Zakończenie monografii obejmuje podsumowanie wyników badań. Będzie ono zawierało także wykazanie potwierdzenia hipotez badawczych sformułowanych w rozdziale II.

Monografia przedstawia stan prawny na dzień 1 stycznia 2024 r.

ROZDZIAŁ I

PRZEDMIOT, CELE I METODY PROWADZENIA BADAŃ NAUKOWYCH

1. PRZEDMIOT BADAŃ

Przedmiotem badań, których wyniki zostały przedstawione w tej monografii, są skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Przedmiot ten odnosi się w całości do sfery konwencjonalnej regulowanej przez prawo². Celem podjętych czynności badawczych jest bowiem ustalenie zakresu obowiązujących norm prawnych³, a także rekonstrukcji treści tych norm⁴. Badania objęły dwa podstawowe aspekty, którymi są: uchwalenie lub zmiana planu miejscowego oraz jego skutki prawne.

Uchwalenie lub zmiana planu miejscowego stanowią swoisty fakt prawny, jakim jest czynność prawna, czyli czynność konwencjonalna, z którymi przepisy prawne wiążą określone konsekwencje normatywne⁵. Jest ona czynnością

² Jak podkreśla J. Lande, przedmiotem badań w nauce prawa powinna być swoboda lub powinność działania wyrażone w prawnym przepisie postępowania. Problematykę przedmiotu badań w naukach prawnych przedstawia szerzej J. Lande, *Studia z filozofii prawa*, PWN, Warszawa 1959, s. 179–180.

³ Jak zauważa M. Kulesza, reguły prawniczego formalizmu służą określeniu zakresu obowiązywania norm prawnych. M. Kulesza, *Z problematyki badań nad metodami działania administracji*, [w:] Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*. Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 337.

⁴ Przedmiot badań w naukach prawnych, jakim jest rekonstrukcja norm prawnych przedstawia szerzej D. van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 3, s. 20.

⁵ Jak zauważa J. Nowacki, zachowania podmiotów prawa, które są rodzajem faktów prawnych, obejmują działania oraz zaniechania. Jego zdaniem czynności prawne są rodzajem tego zachowania, które są świadome i zgodne z prawem, a jednocześnie zmierzają do wywołania określonych skutków prawnych za pomocą oświadczenia woli tego podmiotu. J. Nowacki, *Przepis*

prawną właściwą prawu publicznemu, ponieważ zarówno sposób jej podjęcia, jak i jej treść są regulowane przepisami prawa publicznego. Problematyka badań będzie odnosiła się m.in. do formy tej czynności prawnej, jaką jest działanie organów administracji publicznej, które przybiera postać aktu normatywnego.

Skutkiem prawnym, w świetle *Słownika języka polskiego*, jest „następstwo, które pociąga za sobą fakt prawny na podstawie określonej normy prawnej”⁶. W nauce prawa skutkiem prawnym określa się następstwa prawne, które przepisy prawa wiążą z faktami prawnymi⁷. Oba te ujęcia obejmują dwa elementy. Po pierwsze, skutki prawne stanowią konsekwencję faktu prawnego. Skutki te mogą być zatem następstwem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Po drugie, skutki prawne są regulowane przepisami prawa, a jednocześnie przepisy te stanowią podstawę więzi faktu prawnego z jego skutkami prawnymi⁸. W przypadku skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego są one regulowane przepisami prawa pozytywnego, w tym prawa publicznego oraz prawa prywatnego.

Skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest ograniczony czasowo i przestrzennie. Te granicę jego skutku prawnego wyznacza zakres czasowo-przestrzenny obowiązywania planu miejscowego. Po pierwsze, obowiązuje on na obszarze całości lub części gminy. Po drugie, obowiązuje w ograniczonym okresie. Początkiem tego okresu jest moment uchwalenia nowego planu miejscowego lub moment zmiany dotychczasowego planu miejscowego. Końcem tego okresu jest moment derogacji planu miejscowego, rozumianego jako wyłączenia normy prawnej z porządku prawnego, przy jednoczesnym zastąpieniu nową normą prawną lub z wyłączeniem zastąpienia jej nową normą prawną. W przeciągu tego okresu obowiązywanie planu miejscowego ma charakter trwały. Trwałość obowiązywania planu miejscowego ma zatem charakter względny, ponieważ jest ona ograniczona momentem derogacji tego

prawa, [w:] J. Nowacki, Z. Tobor (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1994, s. 22–24. Czynności te w ujęciu J. Kowalskiego są określane jako działania prawne. Według niego działania prawne stanowią zachowania, które świadomie zmierzają do wywołania określonych skutków prawnych. Jego zdaniem działaniem tym jest m.in. złożenie oświadczenia woli. J. Kowalski, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 133. Zob. też A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1996, s. 99–100.

⁶ *Słownik języka polskiego*, hasło: skutek prawny, <https://sjp.pwn.pl/sjp/skutek-prawny;2521654.html> [dostęp 2.11.2023].

⁷ J. Nowacki, *Przepis prawa...*, s. 26.

⁸ Jak zauważa J. Nowacki, powiązania skutków prawnym z faktami prawnymi mają charakter normatywny, ponieważ są one ustalane postanowieniami przepisów prawa. J. Nowacki, *Przepis prawa...*, s. 26.

planu. Przestrzenne obowiązywanie planu miejscowego oraz jego względna trwałość służą wypełnieniu jego funkcji. Problematyka badań będzie odnosiła się m.in. do funkcji planu miejscowego, jaką jest zapewnienie realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym.

Zależność pomiędzy czynnością prawną w postaci uchwalenia lub zmiany planu miejscowego a jego skutkiem prawnym jest podobna do relacji hipotezy i dyspozycji normy prawnej. Uchwalenie lub zmiana planu miejscowego stanowi jeden z wielu, a czasami jedyny element hipotezy normy prawnej regulujących sytuację prawną podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej, jak również podmiotów publicznych. Skutki prawne stanowią element dyspozycji tej normy prawnej⁹.

2. CELE I HIPOTEZY BADAWCZE

Problematyka skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wymaga analizy prawa pozytywnego regulującego sytuację prawną podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej, jak również sytuację prawną podmiotów publicznych. Badanie sytuacji prawnej tych podmiotów wymaga analizy prawa publicznego oraz prawa prywatnego, ponieważ skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego mogą mieć publicznoprawny, jak i prywatnoprawny charakter. Ze względu na złożoność tych regulacji jest konieczne przedstawienie pięciu celów niniejszej monografii. Cele te obejmują ustalenie:

- 1) zakresu oceny skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego;
- 2) skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wobec zakresu prawa własności;
- 3) skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wobec wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym;
- 4) skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wobec sytuacji prawnej podmiotu publicznego;
- 5) różnic skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem skutków prawnych derogacji planu miejscowego.

⁹ Problematykę hipotezy i dyspozycji normy prawnej przedstawiają szerzej: H. Rot, *Wstęp do nauk...*, s. 43–44; J. Kowalski, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 103–105, 107. Zob. też J. Nowacki, *Przepis prawny a norma prawna*, [w:] J. Nowacki, Z. Tobor (red.), *Wstęp...*, s. 65.

Osiągnięciu tych celów służy wstępna analiza problematyki planu miejscowego jako środka realizacji interesu publicznego oraz aktu normatywnego, jak również procedury planistycznej i derogacji planu miejscowego. Wykonaniu pierwszych czterech celów służą badania, których wyniki zostaną przedstawione kolejno w rozdziałach III–VI. Realizację ostatniego celu umożliwią badania, których wyniki będą zaprezentowane w rozdziałach IV–VI.

W monografii sformułowano sześć hipotez dotyczących badanej problematyki. Odnoszą się one do obu aspektów analizowanej problematyki, czyli uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, jak również skutków prawnych tej czynności prawnej (działania organów administracji publicznej stanowiących czynność konwencjonalną uregulowaną prawnie).

Hipoteza 1. Ze względu na publiczno-prawny charakter planu miejscowego stawiam hipotezę, że plan miejscowy jest środkiem prawnym służącym realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym. Zgodnie z tą hipotezą końcowego celu rady gminy nie stanowi uchwalenie lub zmiany planu miejscowego, lecz wykonanie określonej inwestycji celu publicznego, jak i ukierunkowanie zagospodarowania i zabudowy terenu.

Hipoteza 2. W świetle przeprowadzonych badań stawiam hipotezę, że plan miejscowy jest etapem procesu realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym. Zgodnie z tym założeniem przyjąłem, że proces ten jest ciągiem czynności prawnych, wykonywanych przez podmioty publiczne, służących urzeczywistnieniu wartości właściwych interesowi publicznemu. Etapem tego procesu jest wykonanie czynności prawnych lub zespołu czynności prawnych. Realizacja interesu publicznego ma na celu urzeczywistnienie tych wartości. Uchwalenie lub zmiana planu miejscowego jest czynnością prawną (działaniem organów administracji publicznej stanowiących czynność konwencjonalną uregulowaną prawnie) stanowiącą jeden z etapów procesu realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym.

Hipoteza 3. Opierając się na pojęciu interesu publicznego przyjętego w nauce prawa, stawiam hipotezę, że interes publiczny realizowany za pomocą planu miejscowego ma wielopoziomowy charakter. Poziomy te dotyczą różnych rodzajów prawnie uwzględnionych wartości. Wśród tych poziomów wyróżniono dwa podstawowe poziomy. Pierwszy poziom dotyczy potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, które są związane z zagospodarowaniem przestrzennym. Drugi poziom odnosi się do skuteczności wykonywania części usług publicznych w przestrzeni.

Hipoteza 4. W świetle obowiązujących przepisów prawa organy gminy w toku procedury planistycznej mają obowiązek zapewnić wyważenie interesu publicznego z interesami jednostkowymi. Interes publiczny stanowi wartości prawnie chronione, które chroni w granicach swobody planistycznej. Interesy jednostkowe są właściwe indywidualnym podmiotom. Przedmiotem tych interesów jest m.in. zakres możliwości korzystania lub rozporządzania nieruchomości, a także swobodnego zagospodarowania nieruchomości i realizacji inwestycji. Zgodnie z przytaczanymi w monografii przepisami stawiam hipotezę, że wyważenie tych interesów ma ograniczony charakter. Ograniczenie wyważenia tych interesów ma przedmiotowy i podmiotowy charakter. Ograniczenie przedmiotowe odnosi się do możliwości wyważania jedynie konfliktowych interesów. Ograniczenie podmiotowe dotyczy możliwości wyważania interesu publicznego z interesami jednostkowymi posiadającymi status interesu prawnego.

Hipoteza 5. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa organy gminy mają obowiązek przeprowadzić działania oceniające potrzebę uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, jak również działania oceniające projekt tego planu. W świetle analizy tych przepisów stawiam hipotezę, że te obowiązkowe działania oceniające mają ograniczony zakres dotyczący jedynie części skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego.

Hipoteza 6. W świetle obowiązujących przepisów prawa regulujących derogację planu miejscowego podnoszę hipotezę, że skutki prawne tej derogacji mają zróżnicowany charakter. W pracy przyjęto założenie, że derogacja stanowi wyłączenie normy prawnej z porządku prawnego, przy jednoczesnym zastąpieniu nową normą prawną lub z wyłączeniem zastąpieniem jej nową normą prawną, a formą derogacji może być stwierdzenie nieważności, uchylene oraz wygaśnięcie. Determinantami wpływającymi na treść skutków prawnych mogą być: forma derogacji, przedmiot skutków prawnych, zmiana porządku prawnego w okresie obowiązywania planu miejscowego, obowiązywanie przepisów szczególnych regulujących skutki prawne derogacji.

3. METODY BADAWCZE

Badania, których wyniki przedstawiono w monografii, zostały przeprowadzone z użyciem głównie metody analityczno-dogmatycznej, a częściowo również metodami komparatystyczną oraz historyczno-prawną.

Stosowanie metody analityczno-dogmatycznej umożliwiło zapewnienie spójności przeprowadzonym badaniom, a także osiągnięcie podstawowego celu badawczego w postaci wyjaśnienia właściwości analizowanej problematyki, czyli właściwości skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego¹⁰. Metoda analityczno-dogmatyczna jest powszechnie używaną metodą badawczą w nauce prawa, która opiera się na kilku podstawowych paradygmatach. Są nimi m.in. racjonalność prawodawcy, jednolitość prawodawcy oraz ujęcie prawa jako systemu norm ustanowionych przez tego prawodawcę¹¹. Każdy z tych paradygmatów metodologicznych został przyjęty w toku prowadzonych badań. Pierwsze przyjęte założenie dotyczy racjonalności prawodawcy, który celowo reguluje skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, albo też wyłącza zajście tych skutków prawnych. Drugi paradygmat, który odnosi się do jednolitości prawodawcy regulującego jednocześnie publiczno-prawne oraz prywatnoprawne skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Trzecie założenie, jakim jest systemowe ujęcie norm prawnych, umożliwia wykonanie wykładni doktrynalnej umożliwiającej zachowanie spójności prowadzonych badań.

Stosowana metoda analityczno-dogmatyczna umożliwiła przeprowadzenie, w sposób usystematyzowany, ciągu czynności badawczych obejmujących kolejno etapy: interpretacji treści, konceptualizacji oraz porządkowania struktury prawnej¹². Pierwszy etap opiera się z zasady na samodzielnej ana-

¹⁰ Jak zauważa K. Sobczak, przyjęcie metody badawczej warunkuje osiągnięcie określonych celów badawczych. K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna) (materiały ze zjazdu specjalistów z zakresu prawa administracyjnego)*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1976, s. 31. Jak podkreśla L. Nowak, celem badań prawnonaukowych jest wyjaśnienie właściwości przedmiotu badań. L. Nowak, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1973, s. 9. Potrzebę stosowania metod badawczych w prowadzonych badaniach naukowych zaznacza E. Knosala, *Współczesna nauka prawa administracyjnego. Cele i metody badawcze*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 355.

¹¹ Szerzej problematykę paradygmatów stanowiących podstawę metody analityczno-dogmatycznej przedstawia D. van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat...*, s. 19–23.

¹² Jak podkreśla J. S. Langrod, zadaniem prawnika jest egzegeza, wykładnia i systematyzacja prawa pozytywnego. J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Tom Pierwszy*, Wydawnictwo Księgarni Stefana Kamińskiego, Kraków 1948, s. 147 (podane w przypisie 12). Zob. też P. Wszolek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, PPP 2011, nr 7–8, s. 9. Zob. też L. Nowak, *Interpretacja prawnicza...*, s. 14. Jak zauważa J. Kawa, metoda badawcza oznacza określony sposób prowadzenia badań naukowych. J. Kawa, *Metodologia, metodyka, metoda jako podstawa wywodu naukowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 21, s. 173.

lizie prawa pozytywnego, które aktualnie obowiązuje w Polsce¹³. Ze względu na potrzebę zapewnienia spójności analizy prawnej konieczne jest uwzględnienie dorobku nauki prawa oraz orzecznictwa¹⁴. Zaznaczenia wymaga, że zarówno dorobek doktryny, jak i orzecznictwa są jednakowo przydatne dla stosowania metody analityczno-dogmatycznej. Nauka prawa, jak i sądy powszechne oraz sądy administracyjne stosują tożsame zasady wykładni prawa pozytywnego¹⁵. Drugi etap ciągu czynności badawczych stanowi konceptualizacja, która oznacza odtworzenie ogólnych modeli prawnych zawartych w treści prawa pozytywnego. Czynność konceptualizacji była przeprowadzona z zastosowaniem pojęć-narzędzi powszechnie przyjętych w nauce prawa oraz orzecznictwie¹⁶. Trzecim etapem ciągu czynności badawczych jest porządkowanie struktury prawnej obejmujące m.in. rekonstruowanie modeli zjawisk prawnych, które prawodawca inkorporował do treści prawa pozytywnego¹⁷. Wyniki trzeciego etapu stanowią jednocześnie wyniki końcowe ciągu czynności badawczych, które umożliwiają osiągnięcie przyjętych celów badawczych, jak również potwierdzenie lub zanegowanie postawionych hipotez badawczych.

Druga stosowana metoda ma charakter komparatystyczny. Umożliwia ona porównanie polskiego porządku prawnego do obcych porządków prawnych. Metoda komparatystyczna wymaga wykonania czynności właściwych trzem etapom obejmującym: 1) wyznaczenie przedmiotu, 2) wykazanie podobieństw i rozbieżności, 3) interpretację¹⁸. Pierwszy etap odnosi się do wyznaczenia przedmiotu badań, czyli przyjęcia definicji analizowanego zjawiska prawnego¹⁹, co umożliwi późniejszy wybór przepisów prawa obcego. Drugi etap obejmuje wyznaczenie podobieństw i rozbieżności pomiędzy wybranymi wcześniej

¹³ Zob. P. Wszolek, *O metodach badawczych...*, s. 17. Jak podkreśla J. Lande, dogmatyka prawa opiera się na faktach normatywnych. J. Lande, *Studia z filozofii...*, s. 181.

¹⁴ Jak podkreśla P. Wszolek, interpretacja treści przepisów prawa powinna uwzględniać kontekst funkcjonalny. P. Wszolek, *O metodach badawczych...*, s. 25.

¹⁵ Jak podkreśla P. Wszolek, wykładania doktrynalna oraz wykładania operatywna opierają się na tych samych zasadach interpretacyjnych. P. Wszolek, *O metodach badawczych...*, s. 25.

¹⁶ J. Filipek, *Metoda badań w nauce prawa administracyjnego*, ST 2000, nr 1–2, s. 207–209.

¹⁷ Jak podkreśla K. Sobczak, nauka prawa wykonuje m.in. funkcję poznawczą dotyczącą m.in. konstruowanie teorii zjawisk prawnych. K. Sobczak, *Metody badawcze...*, s. 27.

¹⁸ F. Longchamps, *Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 125, „Prawo” 1970, t. XXXII, s. 131–134. Zob. też M. Błażewski, *Zapewnienie interoperacyjności urzędów i systemów. Studium administracyjnoprawne*, Difin, Warszawa 2020, s. 48.

¹⁹ F. Longchamps, *Z badań porównawczych...*, s. 131.

przepisami prawa obcego i prawa polskiego²⁰. Trzeci etap stanowi ocenę wcześniej wyznaczonych podobieństw i rozbieżności²¹. Przedmiotem badań prowadzonych metodą komparatystyczną będą dwa porządki prawne: angielski oraz niemiecki w zakresie dotyczącym lokalnych aktów planowania przestrzennego, jak również skutków prawnych przyjęcia tych aktów wobec inwestora oraz podmiotów publicznych.

W procesie badawczym użyto także metody historyczno-prawnej w celu wyjaśnienia prawidłowości instytucji prawnych²². Metoda ta zakłada wykonanie trzech etapów działań, którymi są: 1) opis systemów norm prawnych w określonych ramach czasowych; 2) wyjaśnienie procesów prawodawczych; 3) uogólnienie prawidłowości determinujących procesy prawodawcze²³. Pierwszy etap odnosi się do oceny przepisów prawa, które obowiązywały w przeszłości²⁴. Drugi etap obejmuje wyjaśnienie motywów prawodawcy, który ustanowił te przepisy prawne²⁵. W trzecim etapie ma miejsce określenie prawidłowości w procesach prawodawczych, które można określić poprzez porównanie przeszłych motywów w kolejnych zmianach prawa oraz treści tych zmian²⁶. Przedmiotem badań prowadzonych metodą historyczno-prawną są przepisy prawa obowiązujące w przeszłości na obszarze Polski, w szczególności w okresie od 1928 r., gdy nastąpiła unifikacja prawa urbanistycznego w zakresie dotyczącym skutków prawnych wobec właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości oraz inwestora, a także w odniesieniu do podmiotów publicznych.

²⁰ I. Szymczak, *Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych*, RPEiS 2014, R. LXXVI, z. 3, s. 42–43. Szerzej problematykę wyznaczenia rozbieżności w toku badań komparatystycznych przedstawia K. Sobczak, *Metody badawcze...*, s. 33.

²¹ Zob. I. Szymczak, *Metoda nauki o porównywaniu...*, s. 44.

²² Zob. I. Dermendżijew, *Znaczenie zespołowości oraz metody porównawczej w badaniu prawa administracyjnego*, [w:] K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna) (materiały ze zjazdu specjalistów z zakresu prawa administracyjnego)*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1976, s. 72.

²³ M. Zajęcki, *Przedmiot badań nauk historycznoprawnych (na przykładzie pokoju augsburskiego jako fenomenu historycznego i prawnego)*, [w:] *Cuius regio, eius religio? Zjazd Historyków Państwa i Prawa*, Lublin 2006, s. 156. Zob. też M. Błażewski, *Zapewnienie interoperacyjności...*, s. 47.

²⁴ M. Zajęcki, *Przedmiot badań nauk...*, s. 156.

²⁵ Zob. M. Zajęcki, *Przedmiot badań nauk...*, s. 157; K. Sobczak, *Metody badawcze...*, s. 32.

²⁶ Problematykę określenia prawidłowości procesów prawodawczych przedstawia M. Zajęcki, *Przedmiot badań nauk...*, s. 159.

ROZDZIAŁ II

ZAGADNIENIA PODSTAWOWE

Plan miejscowy jest swoistym aktem normatywnym, którego cel stanowi zapewnienie realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym. Plan miejscowy jest jednocześnie najważniejszym narzędziem gminnej polityki przestrzennej, jak również środkiem prawnym służącym lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Problematyka planu miejscowego jest wieloaspektowa. Plan ten jest narzędziem wykonania przez organy gminy jej zadania publicznego dotyczącego zagospodarowania przestrzennego, które jest sprzężone z innymi jej zadaniami publicznymi. Ze względu na przedmiot planu miejscowego, którego treść jest kształtowana przez organy gminy w granicach swobody planistycznej, a jednocześnie treść ta jest wynikiem władczego rozstrzygnięcia przez te organy konfliktów interesów dotyczących przestrzeni, prawodawca częściowo zmodyfikował procedurę uchwalenia i zmiany planu miejscowego względem innych gminnych aktów normatywnych. Modyfikacja ta dotyczyła także przesłanek i skutków derogacji planu miejscowego.

1. ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE JAKO ZADANIE WŁASNE GMINY

Przestrzeń jest jednym z podstawowych zasobów, który umożliwia prawidłowe funkcjonowanie człowiekowi, jak również społecznościom ludzkim. Piecza organów administracji publicznej nad przestrzenią ma na celu zapewnić racjonalizację przekształceń przestrzennych w toku procesu inwestycyjno-budowlanego. Zagospodarowanie przestrzenne odnosi się do sfery interwencyjnej administracji publicznej w jednostkowe prawa i wolności związane z tą przestrzenią²⁷.

²⁷ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 23. Jak podkreśla W. Brzeziński, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

Sprawy związane z ładem przestrzennym, w tym sprawy odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego, są zadaniem własnym gminy²⁸. Należy podkreślić, że zadanie gminy nie odnosi się do całości spraw związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, ponieważ działania związane z tą problematyką podejmuje także samorząd województwa, jak również organy administracji rządowej. Gmina jest jednak najważniejszym podmiotem wykonującym te zadanie, ze względu na położenie gminy w strukturze ustrojowej administracji publicznej. Znaczące miejsce gminy jest konsekwencją realizacji zasady pomocniczości. Zgodnie z zasadą pomocniczości zadania publiczne powinny być wykonywane na możliwie najniższym poziomie administracji publicznej²⁹. Ze względu na swoisty charakter zagospodarowania przestrzennego, które powinno uwzględniać lokalne uwarunkowania, gmina jest właściwa do realizacji znaczącej części działań związanych z wykonaniem tego zadania publicznego. Sprawy związane z ładem przestrzennym stanowią zadanie własne gminy, ponieważ służą głównie zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności. Członkowie

w państwach socjalistycznych miało większe znaczenie niż w państwach kapitalistycznych, ponieważ było ono silnie zintegrowane ze sferą gospodarczą. W. Brzeziński, *Planowanie przestrzenne*, „Studia Prawnicze” 1965, nr 7, s. 89–90.

²⁸ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej u.s.g., zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy ładu przestrzennego. Zob. M. Augustyniak, T. Moll, *Komentarz do art. 7*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2021, LEX/el., teza 3. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.), dalej u.p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu, należy do zadań własnych gminy. Jak zauważa NSA w wyroku z dnia 20 listopada 2020 r. zadaniem własnym gminy jest m.in. ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2020 r., II OSK 1464/18, CBOSA. Jak podkreśla Z. Niewiadomski, prawodawca ustanowił gminę jako bezpośredniego dysponenta przestrzeni. Z. Niewiadomski, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, [w:] J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne. Część szczególna*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 1997, s. 146.

²⁹ Jak słusznie podkreśla K. Małyśa-Sulińska, prawodawca ustanowił generalną zasadę właściwości gminy odnoszącą się do władczego regulowania przeznaczenia terenu i warunków zabudowy. K. Małyśa-Sulińska, *Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego a władztwo planistyczne gminy*, RPEiS 2017, R. LXXIX, z. 3, s. 93. Problematykę zasady pomocniczości szerzej przedstawiają: E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 98; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 131. Zob. J. Blicharz, *Istota i kierunki rozwoju prawa administracyjnego*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 103.

tej społeczności korzystają z przestrzeni w obszarze gminy jako właściciele lub użytkownicy wiczyści nieruchomości, jak również użytkownicy obszarów dostępnych publicznie. Zaznaczenia jednak wymaga, że samorząd województwa jest właściwy do części działań związanych z zagospodarowaniem przestrzennymi³⁰, w tym do przyjęcia aktów planistycznych³¹, jak również rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym³². Wojewoda, jako terenowy organ administracji rządowej, jest właściwy do podejmowania działań związanych z lokalizacją niektórych rodzajów inwestycji celu publicznego³³.

Środkami prawnymi, za których pomocą gmina wykonuje swoje zadanie publiczne związane z ładem przestrzennym, są z jednej strony akty planowania przestrzennego, takie jak plan ogólny oraz plan miejscowy, a z drugiej decyzja o warunkach zabudowy oraz decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Środki te są częścią spójnego systemu form działania organów gminy służących wykonaniu zadania publicznego odnoszącego się do zagospodarowania przestrzennego, w tym zapewnienia ładu przestrzennego. Węzłowym środkiem prawnym kształtowania ładu przestrzennego jest plan ogólny³⁴, który jest aktem planowania przestrzennego³⁵, posiadającym status aktu

³⁰ W świetle art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.) samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności m.in. w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Zob. A. Szewc, *Komentarz do art. 14*, [w:] *idem, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, LEX/el., teza 10. Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.p.z.p. zadaniem samorządu województwa jest m.in. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz audytu krajobrazowego.

³¹ Szerzej problematykę działań samorządu województwa związanych w zakresie związanym z zagospodarowaniem przestrzennym przedstawia A. Szewc, *Komentarz do art. 14...*, LEX/el., teza 10.

³² W świetle art. 39 ust. 3 pkt 3 u.p.z.p. w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa się m.in. rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p. inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym mają charakter m.in. wojewódzki oraz krajowy.

³³ Wojewoda jest właściwy do wydawania zarządzenia zastępczego, którego postanowienia są równorzędne wobec planu miejscowego, jak również do wydawania części decyzji lokalizacyjnych. Szerzej problematyka zarządzenia zastępczego wojewody zostanie przedstawiona w dalszej części tego rozdziału. Zob. też K. Małysa-Sulińska, *Władztwo planistyczne gminy a określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Prawo” 2021, t. CCCXXXIII, s. 333–334.

³⁴ W świetle art. 13a ust. 4 u.p.z.p. plan ogólny określa strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne, a także plan ten może określać obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary zabudowy śródmiejskiej.

³⁵ Art. 2 pkt 22 u.p.z.p.

prawa miejscowego³⁶. Plan ogólny przyjmowany jest dla obszaru całej gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych³⁷. Z planem ogólnym powinien być zgodny plan miejscowy³⁸, jak również decyzja o warunkach zabudowy oraz decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego³⁹. Plan miejscowy oraz decyzja o warunkach zabudowy i decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego są środkami prawnymi o rozłącznym charakterze. Plan miejscowy jest podstawowym środkiem prawnym ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu⁴⁰. Decyzja o warunkach zabudowy i decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego mogą zostać wydane w przypadku braku obowiązującego planu miejscowego⁴¹.

Organy gminy, wykonując zadanie publiczne związane z zagospodarowaniem przestrzennym, korzystają z dwóch narzędzi prawnych, jakimi są władztwo planistyczne oraz swoboda planistyczna⁴². Zaznaczenia wymaga, że narzędzia te są ze sobą ściśle związane⁴³. Źródłem swobody planistycznej jest bowiem władztwo planistyczne⁴⁴. Oba te narzędzia umożliwiają gminie

³⁶ Art. 13a ust. 7 u.p.z.p.

³⁷ W świetle art. 13a ust. 1 u.p.z.p. plan ogólny jest uchwalany dla obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu.

³⁸ Art. 20 ust. 3 oraz art. 13a ust. 5 pkt 1 u.p.z.p.

³⁹ Art. 13a ust. 5 u.p.z.p.

⁴⁰ Art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

⁴¹ Art. 4 ust. 2 u.p.z.p.

⁴² W tym opracowaniu przyjęto rozróżnienie pojęć „władztwa planistycznego” oraz „swobody planistycznej”. W nauce prawa przyjmowany jest odrębny pogląd, zgodnie z którym pojęcia te są tożsame. Zob. H. Izdebski, *Komentarz do art. 3*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el., teza 8; K. Buczyński, *Komentarz do art. 3*, [w:] K. Buczyński et al. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis 2014, LEX/el., teza 2; E. Radziszewski, *Komentarz do art. 3*, [w:] idem, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, LEX/el., teza 10.

⁴³ W monografii przyjąłem odrębność pojęć „władztwa planistycznego” oraz „swobody planistycznej”. W literaturze przyjmowany jest odmienny pogląd, zakładający zbieżność pojęć „władztwa planistycznego” oraz „samodzielności planistycznego gminy”. K. Jaroszyński et al., *Komentarz do art. 3*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 28. Zob. też L. Kieres, *Planowanie przestrzenne wobec interesu publicznego i interesu prywatnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 98, s. 67; K. Małysa-Sulińska, *Władztwo planistyczne gminy...*, s. 329.

⁴⁴ Zob. J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, ST 2014, nr 4, s. 31. Jak wskazano w wyroku NSA z dnia 13 lutego 2019 r., organy gminy władczo wykonują zadania publiczne związane z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej z zastosowaniem znacznego zakresu swobody. Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r., II OSK 742/17, CBOSA.

kształtowanie i prowadzenie samodzielnej polityki przestrzennej na swoim obszarze⁴⁵. Podstawą obu narzędzi jest wyraźne ustawowe upoważnienie⁴⁶. Ze względu na przedmiot tego opracowania problematyka tych narzędzi zostanie przedstawiona z perspektywy planu miejscowego.

Władztwo planistyczne jest właściwe dla każdego ze środków prawnych służących ustaleniu przeznaczenia terenu, rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego oraz określeniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu⁴⁷. Władztwo planistyczne jest rodzajem władztwa administracyjnego, oznaczającego możliwość jednostronnego rozstrzygnięcia o treści sytuacji prawnej m.in. podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej, w tym właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości położonych na obszarze właściwości gminy⁴⁸. Władztwo planistyczne ma ograniczony charakter, ponieważ

⁴⁵ Zdaniem A. Plucińska-Filipowicz oraz T. Filipowicz w nauce prawa dominuje pogląd, że zadania własne gminy związane z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej są jednocześnie wyrazem władztwa planistycznego, jak również samodzielności gminy. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Komentarz do art. 3*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, 2021, LEX/el., teza 2. Jak zauważa S. Zwolak, istotą władztwa planistycznego jest prawo gminy do kształtowania i prowadzenia jej polityki przestrzennej. S. Zwolak, *Granice władztwa planistycznego przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, SPP 2019, nr 4 (28), s. 9.

⁴⁶ Szerzej problematykę ustawowego upoważnienia jako podstawy dla władztwa planistycznego przedstawiają: S. Zwolak, *Granice władztwa planistycznego...*, s. 11; M. Szewczyk, *Podstawowe założenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 58–59. Zob. też J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa...*, s. 22. W świetle wyroku NSA z dnia 23 września 2020 r. przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawiają upoważnienie dla organów gminy do ingerencji w prawo własności w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów, które są położone na obszarze gminy. Wyrok NSA z dnia 23 września 2020 r., II OSK 1225/20, CBOSA.

⁴⁷ W orzecznictwie sądowno-administracyjnym podkreśla się, że przedmiotem władztwa planistycznego jest kształtowanie i prowadzenie gminnej polityki przestrzennej. Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2015 r., II SA/Po 646/15, CBOSA. Szerzej problematykę władztwa planistycznego przedstawia: K. Małysa-Sulińska, *Ramowe studium uwarunkowań...*, s. 94.

⁴⁸ Jak podkreśla Z. Niewiadomski, władztwo planistyczne jest rodzajem władztwa administracyjnego. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 90–91. W literaturze podkreśla się, że termin władztwo planistyczne jest terminem właściwym nauce prawa oraz orzecznictwu sądowno-administracyjnemu, ponieważ przepisy prawa nie ustanawiają jego definicji prawnej. Zob. S. Zwolak, *Granice władztwa planistycznego...*, s. 10–11. Problematykę terminologii związanej z władztwem planistycznym w orzecznictwie sądowno-administracyjnym przedstawia A. Zieliński, *Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2 (9), s. 260. Zdaniem J. Parchomiuka władztwo planistyczne definiują jego trzy elementy: 1) upoważnienie ustawowe, 2) treść, której przedmiotem jest ustalanie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania określonego terenu, 3) możli-

organy gminy, wykonując je, mają obowiązek działać w granicach i na podstawie prawa, co oznacza m.in. obowiązek wyważenia interesu publicznego z interesami jednostkowymi właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości⁴⁹.

Swoboda planistyczna jest pochodną samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego⁵⁰; odnosi się do kształtowania i prowadzenia gminnej polityki przestrzennej⁵¹. Swoboda ta jest rodzajem uznania

wość władczego i jednostronnego oddziaływania na sytuację jednostki. J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa...*, s. 22. K. Jaroszyński *et al.*, *Komentarz do art. 3...*, s. 28. Szerzej problematykę władztwa planistycznego przedstawia orzecznictwo sądowno-administracyjne. Zob. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., II OSK 1546/21, CBOSA; wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., II OSK 3093/17, CBOSA; wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., II OSK 235/14, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 grudnia 2017 r., II SA/Gd 148/17, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lipca 2017 r., II SA/Kr 269/17, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2016 r., IV SA/Wa 2446/16, CBOSA; wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 listopada 2015 r., II SA/Ke 844/15, CBOSA. W literaturze władztwo administracyjne określa się jako uprawnienie organów administracji publicznej do ingerencji w sytuację prawną podmiotów administracyjnych w drodze wydawania aktów prawnych oraz stosowanie środków przymusu. P. Przybysz, *Władztwo administracyjne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 113; J. Boć, *Pojęcie prawa administracyjnego*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 35.

⁴⁹ S. Zwołak, *Granice władztwa planistycznego...*, s. 12–13. Szerzej problematykę granic władztwa planistycznego przedstawia J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa...*, s. 23–24. Problematyka ta jest przedstawiona także w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. Zob. wyrok NSA z dnia 23 września 2020 r., II OSK 1225/20, CBOSA; wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., I OSK 1265/16, CBOSA. Jak zauważa NSA w wyroku z dnia 20 czerwca 2018 r., granicami władztwa planistycznego są w szczególności prawa chronione przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucji RP, w tym prawo własności. Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., II OSK 3093/17, CBOSA. Zdaniem NSA wyrażonym w wyroku z dnia 25 stycznia 2017 r., granice władztwa planistycznego są kształtowane przez przepisy Konstytucji RP, jak również przepisy ustawowe. Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2017 r., II OSK 1143/15, CBOSA. Jak podkreśla I. Chojnacka, w praktyce znaczące trudności sprawia określenie granic władztwa planistycznego. I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, ST 2009, nr 1–2, s. 82. Zob. też G. Węgrzyn, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – władztwo planistyczne. Omówienie do wyroku WSA z dnia 20 listopada 2019 r., II SA/Kr 796/19*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 1, s. 75.

⁵⁰ Jak wskazuje WSA w Kielcach, w wyroku z dnia 24 października 2013 r., regulacje u.p.z.p. powinny być interpretowane z zastosowaniem domniemania samodzielności gminy dotyczącej realizacji zadań publicznych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 października 2013 r., II SA/Ke 716/13, CBOSA. Jak zauważa I. Chojnacka, prawodawca przyznał gminie swobodę regulacyjną w zakresie zagospodarowania przestrzennego. I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy...*, s. 72. Jak podkreślają K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Żłakowski, samodzielność planistyczna gminy nawiązuje do konstytucyjnej zasady samodzielności gminy. K. Jaroszyński *et al.*, *Komentarz do art. 3...*, s. 28.

⁵¹ Zdaniem J. Parchomiuka gmina posiada swobodę w zakresie realizacji swoich kompetencji planistycznych, która odnosi się do podejmowania aktów planowania przestrzennego, jak również kształtowania ich treści. J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa...*, s. 25–26.

administracyjnego i oznacza możliwość swobodnego podejmowania aktów planowania przestrzennego, w tym planu ogólnego oraz planu miejscowego, jak również swobodnego kształtowania ich treści⁵². Swoboda planistyczna organów gminy ma ograniczony charakter⁵³. Jej zakres jest wyznaczany w szczególności przepisami ustawowymi, a także przepisami ustanowionymi w aktach prawa miejscowego. Przepisy ustawowe ograniczające swobodę planistyczną są ustanowione w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych przepisach odrębnych⁵⁴. Przepisy aktów prawa miejscowego, które ograniczając swobodę planistyczną, powinny być ustanowione m.in. w planie ogólnym.

⁵² W literaturze wskazuje się, że uznanie administracyjne oznacza możliwość organu administracji publicznej wyboru rodzaju rozstrzygnięcia oraz jego treści, na podstawie samodzielnych kryteriów tego wyboru. Nauka prawa podkreśla, że zakres uznania administracyjnego jest ograniczony przepisami prawa. Zob. A. Błaś, *Akty administracyjne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo...*, s. 324; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 351–352. Szerzej problematykę uznania administracyjnego przedstawia M. Miemieć, *Władza dyskrejonalna administracji publicznej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 127–132. Swoboda planistyczna jako swoisty rodzaj uznania administracyjnego oznacza możliwość organu administracji publicznej wyboru rodzaju rozstrzygnięcia dotyczącego m.in. zagospodarowania przestrzennego, jak również swobodnego kształtowania treści tego rozstrzygnięcia, z zastrzeżeniem prawnego ograniczenia tej swobody. Swoboda planistyczna obejmuje m.in. swobodę uchwalenia lub nieuchwalenia planu miejscowego. Szerzej problematykę tego aspektu swobody planistycznej przedstawia T. Bąkowski, *Milczenie organów gminy w sprawach ładu przestrzennego*, ST 2019, nr 1–2, s. 17. Podobny pogląd przedstawia K. Małysa-Sulińska, *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, ST 2015, nr 7–8, s. 16.

⁵³ Jak podkreśla I. Chojnacka, swoboda regulacyjna gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego nie ma absolutnego charakteru. I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy...*, s. 73. Zob. też K. Małysa-Sulińska, *Rozstrzygnięcia ograniczające samodzielność planistyczną gminy w toku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 145. Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 17 czerwca 2016 r., samodzielność gminy wykonującej zadania publiczne, w tym zadanie związane z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej, jest ograniczona przepisami prawa. Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., II OSK 2529/14, CBOSA. Jak zauważa NSA w wyroku z dnia 14 marca 2018 r., samodzielność gminy odnosząca się do wykonania zadań planistycznych ma ograniczony charakter ze względu na konieczność poszanowania prawa własności, jak również innych wartości wyrażonych w przepisach Konstytucji RP. Wyrok NSA z dnia 14 marca 2018 r., II OSK 1293/16, CBOSA.

⁵⁴ Zdaniem J. Parchomiuka swoboda gminy w zakresie realizacji władztwa planistycznego jest ograniczona m.in. normami zadaniowymi wyrażonymi w przepisach ustaw szczególnych. J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa...*, s. 25–26. Zob. też wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 lutego 2016 r., II SA/Kr 1797/14, CBOSA.

2. PLAN MIEJSCOWY JAKO ŚRODEK PRAWNY SŁUŻĄCY REALIZACJI INTERESU PUBLICZNEGO

Plan miejscowy stanowi środek prawny służący w pierwszym rzędzie realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym, którym jest m.in. zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności lub ogółu społeczeństwa, w zakresie i formie regulowanej prawem⁵⁵. Ten interes publiczny obejmuje wartości prawnie chronione takie jak ochrona środowiska, ochrona dziedzictwa kulturowego, ochrona zdrowia oraz ochrona bezpieczeństwa. Organ administracji publicznej w granicach swobody planistycznej określa wartości, których urzeczywistnienie umożliwi plan miejscowy. Zaznaczenia wymaga, że uchwalenie lub zmiana planu miejscowego jest działaniem o charakterze prawnym stanowiącym jeden z etapów procesu realizacji tego interesu publicznego. Proces ten stanowi ciąg działań podmiotów publicznych służących urzeczywistnieniu wartości właściwych interesowi publicznemu. Etapem tego procesu jest wykonanie czynności prawnych lub zespołu czynności prawnych. Realizacja interesu publicznego ma na celu urzeczywistnienie tych wartości. Następnymi etapami są kolejne działania tych podmiotów, które stanowią reakcję na modyfikację ich sytuacji prawnej lub modyfikację sytuacji prawnej podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej.

Plan miejscowy jako środek prawny jest zwornikiem dwóch relacji interesu publicznego z interesem jednostkowym prawnie chronionym⁵⁶.

⁵⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 4 u.p.z.p., w którym ustanowiono definicję legalną interesu publicznego właściwą dla regulacji dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, interesem tym jest cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Szerzej problematykę interesu publicznego przedstawiają: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 307–309, jak również M. Woźniak, *Materialnoprawne desygnaty interesu publicznego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przegląd literatury i orzecznictwa*, „Studia Biuro Analiz Sejmowych” 2023, nr 1 (73), s. 87–88. Jak zauważa M. Szewczyk, zapewnienie ładu przestrzennego nie jest celem ostatecznym gminy, lecz pełni funkcję służebną wobec zróżnicowanych grup społecznych, a także pojedynczych osób. M. Szewczyk, *Ład przestrzenny jako dobro wspólne*, [w:] A. Kołodziejska, A. Korzeniowska-Polak (red.), *Zarządzanie dobrami. Dobro wspólne jako przedmiot ochrony prawnej*, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź–Warszawa 2018, s. 93.

⁵⁶ Zdaniem A. Ostrowskiej koncepcja oraz konstrukcja planu miejscowego zapewniają harmonizację interesu publicznego z interesem jednostki, będąc tym samym czynnikiem kształtującym ład przestrzenny. A. Ostrowska, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *eadem, Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, LEX/el., pkt 3.5.2. Problematykę wyważania interesu publicznego z interesami jednostkowymi w związku z uchwaleniem planu miejscowego przedstawia m.in. M. Woźniak, *Zasada wagi interesów w planowaniu i zagospodarowaniu*

Są nimi: równoczesna realizacja obu interesów oraz ograniczenie interesu jednostkowego.

Relacja interesu publicznego z interesami jednostkowymi prawnie chronionymi może być także oparta na założeniu ich równoczesnej realizacji, której podstawą jest spójność tych interesów. Skutkiem realizacji interesu publicznego jest wówczas poszerzenie zakresu praw i wolności jednostki. Należy podkreślić, że granicą poszerzenia praw i wolności jednostki jest wówczas potrzeba realizacji interesu publicznego. Szerszy zakres praw i wolności jednostki jest bowiem ubocznym efektem wykonania interesu publicznego. Prawodawca nie jest wówczas ograniczony wymogami ochrony praw i wolności jednostki, ponieważ ze względu na spójność tych interesów nie ma potrzeby zapewnienia tej ochrony.

Relacja tych interesów jest oparta na ograniczeniu interesu jednostkowego, gdy zakres praw i wolności jednostki jest zawężany ze względu na potrzebę realizacji interesu publicznego. Podstawą tej relacji jest konflikt tych interesów⁵⁷. Należy zaznaczyć, że ustrojodawca ustanowił model ograniczenia interesu jednostkowego, który jest oparty na zasadzie proporcjonalności. Model ten obejmuje wyważenie tych interesów.

Należy podkreślić, że wyważenie interesów nie ogranicza się do relacji interesu jednostkowego podmiotu wolności w procesie inwestycyjno-budowlanym z interesem publicznym, ale także tego interesu jednostkowego z interesem jednostkowym osób trzecich⁵⁸. Prawodawca powinien w tym celu zastosować ogólny model wyważania tych wartości, oparty na przepisach Konstytucji RP.

Prawodawca jest obowiązany realizować ten model, stanowiąc przepisy ustawowe, jak również przepisy do nich wykonawcze, jeżeli mają one charakter powszechnie obowiązujący. Prawodawcą stosującym ten model może być ustawodawca, jak również organ gminy stanowiący akty prawa miejscowego, w tym rada gminy stanowiąca plan miejscowy. Należy zwrócić uwagę, że akty prawa

przestrzennym a zasada proporcjonalności. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r., II OSK 932/15 – aprobusz, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, t. XV, nr 4, s. 122–126.

⁵⁷ W orzecznictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, że planowanie przestrzenne jest związane z konfliktem interesów. Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 grudnia 2017 r., II SA/Gd 148/17, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 lutego 2016, II SA/Kr 1797/14, CBOSA; wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 listopada 2015, II SA/Ke 844/15, CBOSA.

⁵⁸ Jak podkreśla A. Kosicki, ochrona wolności zabudowy przysługująca inwestorowi powinna uwzględniać interesy prawne innych podmiotów. A. Kosicki, *Ochrona interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym*, rozprawa doktorska, Białystok 2021, s. 80.

miejscowego, jako akty wykonawcze w odniesieniu do ustaw, są przyjmowane na podstawie upoważnienia ustawowego. Przepisy ustawowe obejmujące to upoważnienie określają granicę i przedmiot swobody prawodawczej organów gminy. W przypadku planu miejscowego swobodę prawodawczą rady gminy można określić jako swobodę planistyczną⁵⁹.

Model ten obejmuje dwa założenia pierwotne, których spełnienie jest konieczne, aby prawodawca prawidłowo wyważył te interesy. Po pierwsze, prawodawca powinien założyć pierwotną równorzędność wyważanych interesów, czyli równorzędność poprzedzającą wyważenie tych interesów. Przyjęcie nadrzędności jednego z tych interesów ma miejsce w kolejnym etapie tego modelu⁶⁰. Po drugie, wyważeniu podlegają jedynie interesy prawnie chronione. Podstawą źródłową tej ochrony są z zasady przepisy Konstytucji RP. Postawą źródłową dla ochrony wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym są przepisy konstytucyjne ustanawiające ochronę prawa własności⁶¹.

⁵⁹ Problematyka swobody planistycznej została przedstawiona na początku tego rozdziału. Szerzej problematykę upoważnienia ustawowego do wydania planu miejscowego jako podstawy ograniczenia prawa własności przedstawiają: K. Pilarz, *Aspekty cywilnoprawne procesu planowania przestrzennego*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018, s. 396–397. Zob. też. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2015 r., II SA/Po 646/15, CBOSA.

⁶⁰ W orzecznictwie sądowno-administracyjnym wskazuje się, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym opierają się na zasadzie równowagi interesu prawnego jednostki oraz interesu inwestora. Zob. wyrok NSA z dnia 3 lipca 2014 r., II OSK 240/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014, II OSK 1208/13, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 grudnia 2017 r., II SA/Gd 148/17, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 marca 2017, II SA/Wr 808/16, CBOSA.

⁶¹ W świetle art. 21 ust. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Zgodnie z art. 64 ust. 1–2 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zdaniem Z. Leońskiego podstawą ochrony wolności budowlanej jest konstytucyjna ochrona prawa własności. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego: dzieśiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów: referaty i głosy w dyskusji*, Poznań 1999, s. 358. Szerzej problematykę wyważenia interesów jednostki przedstawia orzecznictwo sądowno-administracyjne. Zob. wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., II OSK 2282/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 10 marca 2017, II OSK 1730/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2016 r., II OSK 311/15, CBOSA; wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., II OSK 2529/14, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 12 listopada 2013 r., II SA/Op 123/13, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 grudnia 2017 r., II SA/Gd 148/17, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia

Prawodawca, po prawidłowym przyjęciu tych dwóch założeń pierwotnych, powinien podjąć właściwe wyważenie interesów jednostkowych i interesu publicznego. Sposób tego wyważenia wyznacza konstytucyjna zasada proporcjonalności⁶². W celu zapewnienia realizacji tej zasady w procesie stanowienia prawa Trybunał Konstytucyjny opracował test proporcjonalności. Dotyczy on trzech postulatów: przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*. Przedmiotem tych postulatów jest zamierzona przez prawodawcę ingerencja w prawa i wolności jednostki. Spełnienie wszystkich trzech postulatów oznacza proporcjonalność przyjmowanych przepisów prawa. Niewypełnienie któregośkolwiek z tych postulatów potwierdza nieproporcjonalność tych przepisów⁶³. Podkreślenia wymaga, że w przypadku wyważania interesów w procesie przyjmowania planu miejscowego na wynik oceny proporcjonalności tych interesów wpływ ma także upoważnienie ustawowe do przyjęcia tego planu. Wpływ ten oznacza ograniczenie zakresu i przedmiotu ingerencji w wolność jednostki⁶⁴.

2016 r., IV SA/Wa 2446/16, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 lutego 2016, II SA/Kr 1797/14, CBOSA.

⁶² Zasada proporcjonalności została wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w którego świetle 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zob. wyrok NSA z dnia 22 lipca 2014 r. II OSK 408/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014, II OSK 1208/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2015, II OSK 2985/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3317/14, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 maja 2019 r., II SA/Kr 300/19, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lipca 2017 r., II SA/Kr 269/17, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 stycznia 2017 r., II SA/Wr 501/16, CBOSA.

⁶³ Trybunał Konstytucyjny przedstawił test proporcjonalności w wyroku z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, LEX nr 257767. Test ten obejmuje trzy pytania odnoszące się do przyjmowanych przepisów prawa: 1) czy są one w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy są one niezbędne (konieczne) do ochrony interesu publicznego, z którym są powiązane (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy ich efekty są proporcjonalne do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Zob. też wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., II OSK 2529/14, CBOSA. Szerzej problematyka mechanizmu wyważania tych interesów przez radę gminy w związku z przyjęciem planu miejscowego została przedstawiona wyroku NSA z dnia 11 lutego 2014, II OSK 1208/13, CBOSA.

⁶⁴ Rada gminy przyjmuje plan miejscowy w granicach władztwa planistycznego, którego zakres jest wyznaczony upoważnieniem ustawowym ustanowionym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W orzecnictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, że wyważenie sprzecznych interesów odbywa się w granicach władztwa planistycznego. Zob. wyrok NSA z dnia 22 lipca 2014 r. II OSK 408/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 3 lipca 2014 r., II OSK 240/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014, II OSK 2636/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., II OSK 2282/13, CBOSA. Zob. też wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 grudnia 2013 r., II SA/Bk 226/13, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 12 listopada 2013 r., II SA/Op 123/13, CBOSA.

Efektom wyważenia jest określenie dopuszczalnej granicy ingerencji prawodawcy w prawa i wolności jednostki. Zaznaczenia wymaga, że efekt ten może oznaczać przyjęcie końcowej nadrzędności jednego z interesów nad drugim interesem, czyli nadrzędności będącej konsekwencją wyważenia. Prawodawca może przyjąć końcową nadrzędność interesu publicznego nad interesem jednostki jedynie wówczas, gdy ingerencja w jej prawa i wolności będzie miała proporcjonalny charakter⁶⁵.

Postanowienia planu miejscowego są wypadkową tych dwóch rodzajów relacji interesu publicznego i interesu jednostkowego. W przypadku relacji opartej na spójności tych interesów organy gminy ustanawiają plan miejscowy w celu realizacji interesu publicznego, a wykonanie interesu jednostkowego ma akcesoryjny charakter. W przypadku relacji opartej na konflikcie organy gminy mają obowiązek podjąć działania służące wyważeniu tych interesów w toku procedury planistycznej, a gdy jej efektem jest przyjęcie jako wiodącej potrzeby zapewnienia realizacji interesu publicznego, rozstrzygnięcie to powinno być także uzasadnione⁶⁶.

3. PLAN MIEJSCOWY JAKO AKT NORMATYWNY

Plan miejscowy jest swoistym rodzajem aktu planowania przestrzennego, ponieważ ustala on sytuację prawną nieruchomości położonych w jego obszarze⁶⁷. W literaturze podkreśla się znaczenie planu miejscowego dla planowania i zagospodarowania przestrzennego⁶⁸. Nauka prawa zaznacza

⁶⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014, II OSK 1208/13, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 października 2013 r., II SA/Kr 779/13, CBOSA.

⁶⁶ W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że organy gminy powinny uzasadnić rezultaty wyważenia interesów w toku procesu planistycznego. Zob. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2016 r., II OSK 311/15, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Po 985/12, CBOSA.

⁶⁷ W świetle art. 4 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy obejmuje ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Zgodnie z art. 2 pkt 22 u.p.z.p. plan miejscowy jest aktem planowania przestrzennego. Jak słusznie zauważa W. Brzeziński, plany zagospodarowania przestrzennego, w przeciwieństwie do innych aktów planistycznych, odnoszą się głównie do elementu przestrzeni, a jedynie uzupełniająco do elementu czasu. W. Brzeziński, *Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964, s. 22.

⁶⁸ Jak zauważa T. Bąkowski, plan miejscowy stanowi główne urządzenie prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego. T. Bąkowski, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, [w:] W. Sz wajdler, T. Bąkowski (red.), *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2004, s. 60. Podobnie uważa P. Kwaśniak, który zaznacza, że plan miejscowy jest podstawowym publicznoprawnym instrumentem realizacji zago-

także, że plan miejscowy jest jedynym z najważniejszych narzędzi gminnej polityki przestrzennej⁶⁹.

Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego⁷⁰, a zatem zawiera przepisy prawa powszechnie obowiązującego⁷¹, których obszar obowiązywania jest ograniczony do obszaru właściwości rady gminy, która ten plan ustanowiła, lub części tego obszaru⁷². Plan miejscowy nie może być jednak sporządzony dla terenów za-

spodarowania przestrzennego. P. Kwaśniak, *Treść planu miejscowego oraz jego forma*, [w:] *idem*, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, LEX/el., pkt 1.

⁶⁹ Zdaniem C. Brzezińskiego plan miejscowy jest jednym z najważniejszych instrumentów gminnej polityki przestrzennej. C. Brzeziński, *Wybrane problemy planowania przestrzennego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 2013, nr 289, s. 106. Jak wskazuje B. Małkiewicz, plan miejscowy jest jednym z podstawowych środków wykonania polityki przestrzennej. B. Małkiewicz, *Elementy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – charakterystyka i wzajemne relacje*, ST 2023, nr 4, s. 34. Zdaniem M. Mączyńskiego oraz B. Rozczyńskiego plan miejscowy jest wyrazem realizacji gminnej polityki przestrzennej. M. Mączyński, B. Rozczyński, *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postępowaniu komunalizacyjnym nieruchomości rolnych Skarbu Państwa*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2018, nr 8, s. 119. Jak zauważają D. Reško oraz T. Wołowicz, plan miejscowy jest narzędziem realizacji gminnej polityki przestrzennej. D. Reško, T. Wołowicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, FK, 2014, nr 9, s. 40. Zob. też. M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 172. Zdaniem K. Małysy-Sulińskiej realizacja idei planistycznych przez gminę wymaga inkorporowania ich do planu miejscowego. K. Małysa-Sulińska, *Rozstrzygnięcia ograniczające samodzielność...*, s. 147; *eadem*, *Normy kształtujące...*, s. 236. Jak zauważa P. Szreniawski, plany zagospodarowania przestrzennego są związane z procesem administrowania. P. Szreniawski, *Ogólne i szczegółowe nauki administracyjne*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemysł-Rzeszów 2009, s. 136–137. Jak podkreśla L. Staniszevska, plan miejscowy jest także instrumentem kształtowania polityki zarządzania zielenią. L. Staniszevska, *Zarządzanie zielenią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miast*, ST 2022, nr 7–8, s. 109.

⁷⁰ Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Jak słusznie zauważa S. Bułajewski, nauka prawa nie wykształciła jednolitej definicji pojęcia aktu prawa miejscowego. S. Bułajewski, *Pojęcie akty prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18, s. 8. Zob. też S. Pawłowski, *Definiowanie pojęć w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, SPP 2015, nr 1 (9), s. 100.

⁷¹ Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akt prawa miejscowego stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego.

⁷² Jak zauważa D. Dąbek, obowiązywanie aktu prawa miejscowego jest ograniczone do obszaru działania organu, który wydał ten akt. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 68–69. Zdaniem J. Szreniawskiego organom gminy przysługuje uprawnienie do stanowienia przepisów miejscowych obowiązujących na jej obszarze. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1994, s. 93. S. Bułajewski, *Pojęcie akty prawa miejscowego...*, s. 8. Zob. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 14*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 20; E. Radziszewski, *Komentarz do art. 14*, [w:] *idem*, *Planowanie...*, teza 4; M. Mączyński, B. Rozczyński, *Rola miejscowego planu...*, s. 120.

mkniętych, z wyłączeniem, gdy te tereny ustalił minister właściwy do spraw transportu⁷³. Plan miejscowy ma charakter aktu wykonawczego względem przepisów ustawowych. Podstawą upoważniającą do wydania planu miejscowego są przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷⁴. Rada gminy nie ma z zasady obowiązku uchwalenia planu miejscowego⁷⁵. Obowiązek ten ma wyjątkowy charakter, który jest ustanowiony na podstawie przepisów szczególnych⁷⁶, a dotyczy obszarów, w odniesieniu do których ustanowiono m.in. park kulturowy⁷⁷, strefę „A” ochrony uzdrowiskowej⁷⁸ oraz Specjalną Strefę Rewitalizacyjną⁷⁹.

⁷³ W świetle art. 14 ust. 6 u.p.z.p. planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Zob. M.A. Ziniewicz, *Administracyjnoprawne ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych w Polsce*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 29, nr 2, s. 496.

⁷⁴ Zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Szerzej problematykę wykonawczego charakteru planu miejscowego przedstawia T. Bąkowski, *Komentarz do art. 14*, [w:] *idem*, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, LEX/el., teza 12. Problematykę upoważnienia ustawowego właściwego do uchwalenia planu miejscowego przedstawiają: M. Szewczyk, *Ogólna charakterystyka aktów planowania przestrzennego*, [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński (red.), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, LEX/el., pkt 2.1; B. Małkiewicz, *Elementy miejscowego planu...*, s. 33; M. Szewczyk, *Zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk (red.), *Zasada prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 87–88.

⁷⁵ W literaturze podkreśla się zasadę fakultatywności uchwalenia planu miejscowego. Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 14*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el., teza 1; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 14...*, teza 17; J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 14*, [w:] K. Buczyński *et al.* (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 22.

⁷⁶ W świetle art. 14 ust. 7 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 14...*, teza 1; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 14...*, teza 17; J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 14...*, teza 22; A. Lipiński, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako źródło prawa*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 35–36.

⁷⁷ W myśl z art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 840), dalej u.o.z., rada gminy ma obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania na obszarze, na którym został utworzony park kulturowy.

⁷⁸ Zgodnie z art. 38b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 151 ze zm.), dalej u.l.u., organy gminy mają obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, obejmujący obszar, co do którego którego minister właściwy do spraw zdrowia wydał decyzję potwierdzającą możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego. Organy gminy powinny uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji.

⁷⁹ W świetle art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 485), dalej u.r., rada gminy może w uchwale w sprawie ustanowienia na obszarze

Adresatami planu miejscowego są w szczególności właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości położonych w obszarze obowiązywania tego planu, jak również podmioty publiczne, w tym organy administracji publicznej⁸⁰. Przedmiotem planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu⁸¹. Zaznaczenia wymaga, że przedmiotem planu miejscowego są przyszłe działania jego adresatów. Plan ten nie może bowiem zawierać nakazu rozbiórki istniejącej zabudowy, choćby była ona niezgodna z jego postanowieniami dotyczącymi warunków zabudowy terenu⁸².

Na szczególną uwagę zasługuje złożoność norm planu miejscowego. Są nimi normy prawne, jak również normy postępowania o konkretnym charakterze⁸³.

rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji ustanowić na obszarze Strefy zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

⁸⁰ Jak słusznie zauważa T. Bąkowski, plan miejscowy wiąże zarówno podmioty władzy, jak i te spoza systemu władzy, w tym osoby fizyczne i organizacje. T. Bąkowski, *Prawo zagospodarowania przestrzennego...*, s. 60. Szerzej problematykę adresatów planu miejscowego przedstawia P. Kwaśniak, *Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *idem, Plan miejscowy...*, pkt 1. Zob. też K. Małysa-Sulińska, *Charakter normatywny aktów kształtujących ład przestrzenny*, PPP 2015, nr 9, s. 64. Jak podkreśla S. Zwolak, treścią planu miejscowego są m.in. uprawnienia właścicieli nieruchomości położonych w obszarze tego planu. S. Zwolak, *Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, ST 2020, nr 5, s. 45.

⁸¹ Art. 4 ust. 1 u.p.z.p. Zob. B. Małkiewicz, *Elementy miejscowego planu...*, s. 35–36.

⁸² Zob. M. Szewczyk, *Ogólna charakterystyka aktów...*, pkt 2.1

⁸³ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 14...*, teza 11. Szerzej problematykę normatywnego charakteru planu miejscowego przedstawia P. Kwaśniak, *Charakterystyka norm prawnych zawartych w aktach planistycznych na przykładzie planów miejscowych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie. Seria: Administracja” 2013, nr 3 (1), s. 16. Należy przytoczyć postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., w którym wskazano, że plan miejscowy jest aktem o szczególnym charakterze, który mieści się pomiędzy klasycznym aktem normatywnym a klasycznym aktem stosowania prawa w indywidualnej sprawie. TK wskazał w tym orzeczeniu, że plan miejscowy nie w pełni odpowiada cechom aktu normatywnego. Postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97, LEX nr 127326. Stanowisko to aprobuje m.in. M. Bogusz, *Niedopuszczalność skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego o charakterze generalno-konkretnym (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego)*. *Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r.*, SK 42/02, GSP 2020, nr 1 (45), s. 149–150. Zob. też K. Małysa-Sulińska, *Charakter normatywny aktów...*, s. 58–60. Zdaniem W. Brzezińskiego, przedmiotem norm prawnych wyrażonych w planie zagospodarowania przestrzennego jest m.in. użycie terenu i rozmieszczenie ludności. W. Brzeziński klasyfikuje plan zagospodarowania przestrzennego jako akt administracyjny generalny. W. Brzeziński, *Podstawy prawne planowania gospodarczego i przestrzennego*, Wydawnictwo Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1948, s. 77.

Oba rodzaje tych norm mają generalny charakter, ponieważ ich adresatem jest każdorazowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, a także właściwe organy administracji publicznej⁸⁴. Przedmiotem norm prawnych mogą być prawa lub obowiązki właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w obszarze obejmującym większą liczbę nieruchomości. Przedmiotem konkretnych norm postępowania mogą być prawa lub obowiązki właściciela lub użytkownika wieczystego określonej nieruchomości, do którego ograniczają się określone regulacje planu miejscowego⁸⁵. Oba rodzaje norm mają charakter dyrektywalny. Postanowienia planu miejscowego powinny być bowiem ujmowane w formie dopuszczeń, ograniczeń, nakazów lub zakazów⁸⁶.

Plan miejscowy składa się z dwóch części: tekstowej oraz graficznej⁸⁷. Obie są ściśle ze sobą związane. Część graficzna, w tym rysunek planu, stanowi dopełnienie i zobrazowanie treści części tekstowej⁸⁸. Część graficzna jest bowiem

⁸⁴ Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 14...*, teza 11. Zob. też. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 14...*, teza 21–22; I. Zachariasz, *Funkcje planu miejscowego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2015, nr 257–258, s. 28–29; S. Zwołak, *Wykładnia miejscowego planu...*, s. 44.

⁸⁵ W literaturze podkreśla się, że plan miejscowy może obejmować normy o charakterze generalnym, a jednocześnie konkretnym. Zob. M. Szewczyk, *Ogólna charakterystyka aktów...*, LEX/el., pkt 2.1; P. Kwaśniak, *Charakter prawny miejscowego planu...*, pkt 1, 5. Zob. też M. Kruś, M. Szewczyk, *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 2, s. 36. Zdaniem S. Pawłowskiego plan miejscowy, choć reguluje sytuację prawną poszczególnych nieruchomości, pozostaje aktem prawa powszechnie obowiązującego. S. Pawłowski, *Definiowanie pojęć...*, s. 103. Jak zauważa P. Kwaśniak, plan miejscowy może regulować status prawny konkretnych nieruchomości położonych w obszarze jego obowiązywania. P. Kwaśniak, *Charakterystyka norm prawnych...*, s. 27.

⁸⁶ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 5. Zob. szerzej J. Kaczor, *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, ST 2014, nr 10, s. 32.

⁸⁷ W świetle art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną.

⁸⁸ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 15*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie...*, teza 3; A. Ostrowska, *Miejscowy plan...*, LEX/el., pkt 3.5.2. Na temat części graficznej planu miejscowego i jej charakteru prawnego również R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Komentarz do art. 8*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1995, s. 31–32. Zob. też wyrok NSA z dnia 25 września 2019 r., II OSK 2323/18, CBOA. Jak zauważa W. Brzeziński, plan zagospodarowania przestrzennego jest szczególnym rodzajem dokumentu, ponieważ zawiera m.in. środki ideograficzne, w tym mapy. W. Brzeziński, *Organizacja prawna planowania gospodarczego*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński (red.), *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, PWN, Warszawa 1956, s. 479.

równorzędna z częścią tekstową i powinna być uwzględniana przy interpretacji części tekstowej⁸⁹. Obie części tworzą jedną całość, co oznacza, że powinny być spójne i jednoznaczne⁹⁰.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyróżniają dwie kategorie jego ustaleń. Są nimi: ustalenia obowiązkowe oraz fakultatywne⁹¹.

Ustalenia obowiązkowe powinny być obligatoryjnie zawarte w treści planu miejscowego⁹². W literaturze oraz orzecznictwie sądowo-administracyjnym zauważa się jednak, że obligatoryjność ta ma względny charakter, ponieważ ich ustanowienie w planie miejscowym jest uwarunkowane zajściem okoliczności faktycznych dotyczących obszaru objętego planem, które uzasadniają dokonanie tych ustaleń⁹³. Uzasadnienie odstąpienia od określenia tych ustaleń powinno być utrwalone w uzasadnieniu uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego albo w materiałach planistycznych⁹⁴.

Ustalenia fakultatywne rada gminy może swobodnie zawrzeć w treści planu miejscowego⁹⁵. Swoboda ta jest zależna od istnienia potrzeb. Jeżeli zachodzą określone potrzeby, wówczas rada gminy ma obowiązek ustanowić te ustalenia, które tracą charakter ustaleń fakultatywnych. Gdy jednak te potrzeby nie zacho-

⁸⁹ Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2017, II OSK 685/16, CBOSA. Jak podkreślają A. Plucińska-Filipowicz oraz A. Kosicki, wykładni podlega plan miejscowy obejmujący część tekstową i część graficzną, a nie jedynie uchwała w sprawie uchwalenia planu miejscowego. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15...*, teza 3. J. Dziedzic-Bukowska zauważa jednak, że część graficzna może być uwzględniona jedynie w zakresie opisanym w części tekstowej. J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 15*, [w:] K. Buczyński *et al.* (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 3. Zdaniem K. Małysy ustalenia wyrażone w mapie terenu załączonej do planu miejscowego mają wagę norm prawnych. K. Małysa, *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 34. Odmiennie stanowisko przedstawia A. Ostrowska, której zdaniem część graficzna planu miejscowego nie wiąże bezpośrednio. A. Ostrowska, *Miejscowy plan...*, LEX/el., pkt 3.5.2.

⁹⁰ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 15...*, teza 4.

⁹¹ Zob. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15...*, teza 1.

⁹² Art. 15 ust. 2 u.p.z.p.

⁹³ Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 15...*, teza 4; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15...*, teza 9. Zob. też J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 15...*, teza 5; E. Radziszewski, *Komentarz do art. 15*, [w:] *idem*, *Planowanie...*, teza 5; P. Kwaśniak, *Treść planu miejscowego...*, LEX/el., pkt 1; B. Małkiewicz, *Elementy miejscowego planu...*, s. 37. Wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r. II OSK 424/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., II OSK 1693/21, CBOSA.

⁹⁴ Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 15...*, teza 4; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15...*, teza 9.

⁹⁵ Art. 15 ust. 3 u.p.z.p.

dzą, rada gminy posiada swobodę ustanowienia tych ustaleń lub odstąpienia od ich ustanowienia⁹⁶.

Plan miejscowy powinien spełniać wymóg spójności z niektórymi rodzajami gminnych aktów planistycznych, których przedmiotem jest polityka przestrzenna.

Wymóg spójności ma złożony charakter. Po pierwsze, wymóg ten obejmuje obowiązek organów gminy zapewnienia zgodności planu miejscowego z planem ogólnym. Plan ogólny jest aktem planowania przestrzennego⁹⁷, posiadającym status aktu prawa miejscowego⁹⁸, który powinien obejmować całość obszaru gminy z wyłączeniem terenów zamkniętych⁹⁹. Plan ogólny powinien określić strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne, a także może określać obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary zabudowy śródmiejskiej¹⁰⁰. Prawodawca ustanowił wyraźne parametry zgodności tych aktów planowania przestrzennego¹⁰¹. Obowiązek zapewnienia tej zgodności ciąży na obu organach gminy. Wójt powinien zapewnić tę zgodność, przygotowując projekt planu miejscowego¹⁰², a rada gminy przed podjęciem uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego powinna potwierdzić tę zgodność¹⁰³.

Po drugie, wymóg spójności obejmuje obowiązek uwzględnienia polityki przestrzennej określonej w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego¹⁰⁴. Strategie te są samorządowymi aktami planistycznymi, których przedmiotem jest określenie sposobów działań organów gminy i ich celów dotyczących wymiaru społecznego, gospodarczego i przestrzennego¹⁰⁵.

Plan miejscowy jest podstawowym środkiem prawnym określania sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, co przejawia się w relacji planu miejscowego do decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokali-

⁹⁶ Jak podkreśla I. Zachariasz, ustalenia fakultatywne wskazane rodzajowo w art. 15 ust. 3 u.p.z.p., odnoszą się do sytuacji, gdy nie ma konieczności regulacji określonych stanów. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 15...*, teza 4.

⁹⁷ Art. 2 pkt 22 u.p.z.p.

⁹⁸ Art. 13a ust. 7 u.p.z.p.

⁹⁹ Art. 13a ust. 1 u.p.z.p.

¹⁰⁰ Art. 13a ust. 4 u.p.z.p.

¹⁰¹ Art. 20 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. oraz art. 20 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 13f ust. 4 u.p.z.p.

¹⁰² W świetle wykładni celowościowej art. 17 pkt 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wójt ma obowiązek sporządzić projekt planu miejscowego w sposób odpowiadający wymogom prawnym, w tym w sposób zapewniający jego zgodność z planem ogólnym, ponieważ jedynie wówczas rada gminy będzie później mogła stwierdzić zgodność planu miejscowego z ustaleniami planu ogólnego.

¹⁰³ Art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

¹⁰⁴ Art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

¹⁰⁵ Art. 10e ust. 3 oraz art. 10g ust. 3 w zw. z art. 10e ust. 3 u.s.g.

zacji inwestycji celu publicznego. Należy wyróżnić dwie płaszczyzny tej relacji, którymi są pierwszeństwo oraz wyłączność. Płaszczyzny te odnoszą się do odrębnych zamierzeń budowlanych.

Płaszczyzna pierwszeństwa planu miejscowego względem tych decyzji ma charakter generalny i odnosi się do decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego niezależnie od ich przedmiotu¹⁰⁶. Płaszczyzna ta ma jednocześnie złożony charakter, ponieważ dotyczy różnych aspektów tej relacji. Po pierwsze, wójt powinien odmówić wydania tej decyzji, gdy wniosek o jej wydanie dotyczy terenu, który jest położony w obszarze obowiązywania planu miejscowego¹⁰⁷. Po drugie, wójt powinien stwierdzić wygaśnięcie tej decyzji, gdy odnosi się ona do terenu, co do którego uchwalono później plan miejscowy obejmujący ustalenia inne niż w tej decyzji, a inwestor nie uzyskał prawa do realizacji robót budowlanych na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę lub milczącej akceptacji zgłoszenia budowy¹⁰⁸. Po trzecie, wójt powinien zawiesić postępowanie w sprawie wydania decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego na okres wskazany w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli procedowane jest przyjęcie planu miejscowego¹⁰⁹.

Płaszczyzna wyłączności planu miejscowego ma charakter wyjątku prawnego, ponieważ odnosi się jedynie do niektórych rodzajów zamierzeń budowlanych. Jej przedmiotem jest możliwość realizacji tych zamierzeń jedynie na podstawie planu miejscowego. Zamierzeniami budowlanymi, których realizacja może nastąpić jedynie na podstawie planu miejscowego, są obiekty handlu wielkopowierzchniowego oraz niezamontowane na budynku instalacje odnawialnych źródeł energii posiadające określone prawem parametry lokalizacyjne oraz parametry mocy zainstalowanej elektrycznej¹¹⁰.

¹⁰⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 czerwca 2014 r., II SA/Po 1215/13, CBOSA.

¹⁰⁷ W świetle wykładni *a contrario* art. 4 ust. 2 u.p.z.p. decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzję o warunkach zabudowy można wydać w przypadku braku planu miejscowego.

¹⁰⁸ Art. 65 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 65 ust. 2 u.p.z.p.

¹⁰⁹ W świetle art. 58 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p. wójt może zawiesić postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 58 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. wójt powinien podjąć to postępowanie, jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono planu miejscowego lub jego zmiany.

¹¹⁰ W świetle art. 14 ust. 6a u.p.z.p. zmiana zagospodarowania terenu może nastąpić jedynie na podstawie planu miejscowego, jeżeli dotyczy: obiektów handlu wielkopowierzchniowego; niez-

Plan miejscowy, pomimo jego statusu aktu prawa miejscowego, ma względy charakter. Prawodawca ustanowił dwie formy działania administracji publicznej wyłączające obowiązywanie planu miejscowego w odniesieniu do określonych inwestycji, pomimo zachowania tego planu jako aktu normatywnego, którego przepisy prawa powszechnie obowiązują¹¹¹. Pierwszym rodzajem tej formy jest uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Uchwały te stanowią podstawę wydania pozwolenia na budowę, niezależnie od ustaleń planu miejscowego¹¹². Drugim rodzajem tej formy jest decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego, która także jest podstawą wydania pozwolenia na budowę, niezależnie od ustaleń planu miejscowego¹¹³.

Plan miejscowy nie stanowi jednolitego środka prawnego. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawiają akty planowania przestrzennego, którym nadają status planu miejscowego, a jednocześnie wyróżniają je ze względu na procedurę ich uchwalenia, jak również ich przedmiot. Są nimi: miejscowy plan rewitalizacji, zintegrowany plan inwestycyjny oraz zarządzenie zastępcze wojewody.

montowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii lokalizowanych na użytkach rolnych klasy I–III i gruntach leśnych; niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii lokalizowanych na użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej; niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii lokalizowanych na każdym innym rodzaju gruntu, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW.

¹¹¹ W myśl art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm.), dalej u.i.m., uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wiąże organ wydający pozwolenie na budowę. Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 38 ust. 1 oraz art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 892 ze zm.), dalej u.c.p.k., decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego stanowi podstawę uzyskania pozwolenia na budowę i wiąże organ wydający to pozwolenie, choćby decyzja ta była niezgodna z postanowieniami planu miejscowego.

¹¹² Zgodnie z art. 5 ust. 3 u.i.m. inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą można realizować niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że są one zgodne z planem ogólnym gminy, oraz nie są sprzeczne z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. W myśl art. 7 ust. 4 zd. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 u.i.m., rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. W świetle art. 20 w zw. z art. 7 ust. 4 zd. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 u.i.m. rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej.

¹¹³ Zgodnie z art. 38 ust. 3 w zw. z art. 38 ust. 1 u.c.p.k. lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK można dokonać wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W takim przypadku ustaleń tego planu niezgodnych z ustaleniami decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK nie stosuje się.

Miejscowy plan rewitalizacji jest aktem normatywnym, wydawanym w drodze aktu prawa miejscowego, który jest uchwalany dla całości lub części obszaru rewitalizacji¹¹⁴. Przedmiotem miejscowego planu rewitalizacji są wymagania urbanistyczne, w tym swoiste standardy, których realizacja ma na celu zapewnienie rewitalizacji obszaru tego planu¹¹⁵.

Szczególną formą planu miejscowego są zintegrowany plan inwestycyjny, jak również zarządzenie zastępcze wojewody¹¹⁶. Swoistość tych aktów jest związana z cechami ich norm, które mają charakter indywidualny i konkretny, w przeciwieństwie do ogólnej formy planu miejscowego.

Zintegrowany plan inwestycyjny jest przyjmowany w drodze uchwały rady gminy¹¹⁷. Plan ten jest aktem administracyjnym, ponieważ jego treść obejmuje normy indywidualne i konkretne. Normy tego planu mają indywidualny charakter, ponieważ jego adresatami są inwestor¹¹⁸ oraz osoba trze-

¹¹⁴ Art. 37g ust. 1 zd. 1 u.p.z.p. W świetle art. 37f ust. 2 u.p.z.p. miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego. Zgodnie z art. 37f ust. 2 w zw. z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. miejscowy plan rewitalizacji jest aktem prawa miejscowego.

¹¹⁵ W świetle art. 37g ust. 2 u.p.z.p. miejscowy plan rewitalizacji może obejmować dodatkowe wymagania urbanistyczne, które dotyczą: 1) zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą; 2) ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków; 3) szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic; 4) zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej; 5) maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę; 6) zakres niezbędnych do wybudowania inwestycji uzupełniających lub lokali mieszkalnych.

¹¹⁶ W świetle art. 37ea ust. 3 u.p.z.p. zintegrowany plan inwestycyjny jest szczególną formą planu miejscowego. Zgodnie z art. 13k ust. 2 u.p.z.p. wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w drodze zarządzenia zastępczego, którego przedmiotem jest lokalizacja inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, metropolitalnym lub powiatowym. W świetle art. 37na ust. 8 u.p.z.p. w zakresie nieuregulowanym do zarządzenia zastępczego wojewody odnoszącego się do inwestycji o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Państwa lub gospodarki narodowej stosuje się odpowiednio przepisy o planach miejscowych uchwalanych przez radę gminy.

¹¹⁷ Art. 37ea ust. 1 u.p.z.p.

¹¹⁸ Zintegrowany plan inwestycyjny stwarza po stronie inwestora prawo zabudowy określonego obszaru inwestycji głównej, jak również obowiązki odnoszące się do inwestycji uzupełniającej. W świetle art. 37ea ust. 2 u.p.z.p. zintegrowany plan inwestycyjny obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej. Zgodnie z art. 37ed ust. 1 u.p.z.p. inwestor zobowiązuje się w umowie urbanistycznej do realizacji inwestycji uzupełniającej. W świetle art. 37ed ust. 4 u.p.z.p. inwestor, który jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, zobowiązuje się przez umowę urbanistyczną do zbycia tej nieruchomości gminie. Zgodnie z art. 37ed ust. 8 u.p.z.p. skutki prawne umowy urba-

cia, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca¹¹⁹. Przedmiotem norm tego planu jest prawo inwestora do zabudowy określonego obszaru inwestycji głównej, jak również obowiązki inwestora oraz osoby trzeciej dotyczące inwestycji uzupełniającej¹²⁰.

Zarządzenie zastępcze jest aktem nadzoru wydawanym przez wojewodę¹²¹. Jest ono aktem administracyjnym, ponieważ zawiera ono normy indywidualne i konkretne. Normy tego planu mają indywidualny charakter, gdyż są skierowane do inwestora zamierzającego realizować inwestycję celu publicznego lub inwestycję istotną dla interesu publicznego¹²². Przedmiotem norm wyrażonych w tym zarządzeniu jest lokalizacja konkretnej inwestycji celu publicznego lub inwestycji istotnej dla interesu publicznego¹²³. Ze względu na przedmiot

nistycznej powstają z dniem wejścia w życie zintegrowanego planu inwestycyjnego w brzmieniu określonym w załączniku do umowy urbanistycznej. W świetle wykładni funkcjonalnej tych przepisów inwestor jest adresatem przepisów zintegrowanego planu inwestycyjnego w zakresie obowiązku zbycia jej prawa do nieruchomości gminie.

¹¹⁹ W świetle art. 37ec ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi negocjacje dotyczące treści projektu umowy urbanistycznej oraz projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego m.in. z osobą trzecią będącą właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca. Zgodnie z art. 37ed ust. 5 w zw. z art. 37ed ust. 1 u.p.z.p., jeżeli osoba trzecia jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, może w szczególności zobowiązać się w umowie urbanistycznej do zbycia tej nieruchomości gminie. W myśl art. 37ed ust. 8 u.p.z.p. skutki prawne umowy urbanistycznej powstają z dniem wejścia w życie zintegrowanego planu inwestycyjnego w brzmieniu określonym w załączniku do umowy urbanistycznej. Zgodnie z wykładnią funkcjonalną tych przepisów osoba trzecia jest adresatem przepisów zintegrowanego planu inwestycyjnego w zakresie obowiązku zbycia jej prawa do nieruchomości gminie.

¹²⁰ Zgodnie z art. 37ea ust. 2 u.p.z.p. zintegrowany plan inwestycyjny obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej. W świetle art. 37ed u.p.z.p. umowa urbanistyczna dotyczy inwestycji uzupełniającej.

¹²¹ W świetle art. 13k ust. 2 u.p.z.p. oraz art. 37na ust. 1 u.p.z.p. zarządzenie zastępcze stanowiące swoisty rodzaj planu miejscowego jest wydawane przez wojewodę.

¹²² Zgodnie z art. 13k ust. 2 u.p.z.p. adresatem zarządzenia zastępczego jest inwestor zamierzający realizować inwestycję celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, metropolitalnym lub powiatowym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. W świetle art. 37na ust. 1 u.p.z.p. adresatem zarządzenia zastępczego jest inwestor zamierzający realizować inwestycję o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa lub gospodarki narodowej, o planowanych kosztach inwestycji wynoszących co najmniej 500 mln zł oraz liczbie nowych miejsc pracy wynoszącej co najmniej 50.

¹²³ W świetle art. 13k ust. 2 u.p.z.p. przedmiotem zarządzenia zastępczego może być inwestycja celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, metropolitalnym lub powiatowym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Zgodnie z art. 37na ust. 1 u.p.z.p. przedmiotem zarządzenia zastępczego może być inwestycja o szczególnym znaczeniu dla

zarządzenia zastępczego wyróżnia się dwa jego rodzaje. Są nimi zarządzenie zastępcze wydawane w przypadku, gdy plan ogólny uniemożliwia realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, metropolitalnym lub powiatowym¹²⁴ oraz zarządzenie zastępcze wydawane dla inwestycji o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa lub gospodarki narodowej¹²⁵.

4. PROCEDURA UCHWALENIA PLANU MIEJSCOWEGO

Procedura planistyczna jest ciągiem działań organów administracji publicznej, z zasady organów gminy, której cel stanowi przyjęcie planu miejscowego¹²⁶. Prawodawca nie ustanowił jednolitej procedury planistycznej. Możliwe jest jednak wyróżnienie modelu tej procedury na podstawie ogólnych przepisów prawa regulujących plan miejscowy. Model procedury planistycznej obejmuje trzy etapy: wszczęcie procedury planistycznej, przygotowanie projektu planu miejscowego oraz przyjęcie planu miejscowego. Model ten jest częściowo modyfikowany przez przepisy prawa regulujące szczególne rodzaje planów miejscowych, takie jak miejscowy plan rewitalizacji, zintegrowany plan inwestycyjny, a także zarządzenie zastępcze wojewody zastępujące plan miejscowy. Modyfikacja tego modelu dotyczy także uproszczonego postępowania w sprawie uchwalenia planu miejscowego.

Pierwszym etapem procedury planistycznej jest przyjęcie przez radę gminy **uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego**. Rada

ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa lub gospodarki narodowej, o planowanych kosztach inwestycji wynoszących co najmniej 500 mln zł oraz liczbie nowych miejsc pracy wynoszącej co najmniej 50.

¹²⁴ Art. 13k ust. 2 u.p.z.p.

¹²⁵ W świetle art. 37na ust. 1 u.p.z.p. Rada Ministrów może wystąpić do wojewody o wydanie zarządzenia w sprawie planu miejscowego dla inwestycji o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa lub gospodarki narodowej, o planowanych kosztach inwestycji wynoszących co najmniej 500 mln zł oraz liczbie nowych miejsc pracy wynoszącej co najmniej 50.

¹²⁶ Jak zauważa K. Rokicka, procedura planistyczna obejmuje działania organów gminy od podjęcia uchwały inicjującej przez radę gminy, aż do uchwalenia planu miejscowego przez ten organ. K. Rokicka, *Uchwały rady gminy w procedurze planistycznej – wybrane problemy*, ST 2015, nr 11, s. 15. Jak podkreśla I. Zachariasz, procedura planistyczna nie stanowi postępowania administracyjnego. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 17*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie...*, teza 1.

gminy przyjmuje tę uchwałę z własnej inicjatywy, na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub w wyniku zgłoszenia w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej¹²⁷.

Rada gminy podejmuje tę uchwałę w granicach swobody planistycznej¹²⁸. Dotyczy ona dwóch aspektów: swobody rozstrzygnięcia o potrzebie wszczęcia procedury planistycznej oraz swobody określenia obszaru objętego przyszłym planem miejscowym. Przedmiotem tej uchwały jest bowiem wszczęcie procedury planistycznej oraz określenie granic przestrzennych zamierzonych działań planistycznych¹²⁹.

Nauka prawa oraz orzecznictwo sądowno-administracyjne nie ustanowiły jednolitego poglądu co do charakteru tej uchwały¹³⁰. Zgodnie z pierwszym poglądem uchwała ta ma charakter aktu prawa wewnętrznego. W myśl tego poglądu uchwała ta nie wywołuje skutków materialnoprawnych, ponieważ ma ona jedynie charakter formalny¹³¹. Zgodnie z tym poglądem uchwała ta jest skierowana do organu wykonawczego gminy¹³². W świetle drugiego poglądu uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego¹³³. Zgodnie z tym poglądem skutki prawne tej uchwały dotyczą także podmiotów zewnętrznych wobec ad-

¹²⁷ Art. 14 ust. 4 u.p.z.p. oraz art. 14 ust. 4 u.p.z.p. w zw. z art. 41a u.s.g. Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 14...*, teza 6.

¹²⁸ Jak podkreśla J. Dziedzic-Bukowska, przesłanką podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego jest wola organów gminy. J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 14...*, teza 1. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym wskazuje się, że rada gminy posiada swobodę decydowania o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego i o obszarze objętym tym planem. Zob. wyrok NSA z dnia 9 października 2007 r., II OSK 1086/07, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2008 r., II SA/Po 582/07, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 maja 2009 r., II SA/Po 1079/08, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2009 r., IV SA/Po 319/09, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 lipca 2009 r., IV SA/Po 318/09, CBOSA.

¹²⁹ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 14...*, teza 2; J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 14...*, teza 2; K. Rokicka, *Uchwały rady gminy...*, s. 16–17. Zgodnie z art. 14 ust. 2 w zw. z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu miejscowego. W literaturze podkreśla się, że przyjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest warunkiem koniecznym podjęcia dalszych etapów procedury planistycznej. Zob. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 14...*, teza 1.

¹³⁰ Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 14...*, teza 2.

¹³¹ Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 274/09, CBOSA.

¹³² J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 14...*, teza 2.

¹³³ Zob. M. Szewczyk, *Przygotowanie projektu uchwały wywołującej i jej treść*, [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania...*, 2019, pkt 3.1.3. Jak podkreślają A. Plucińska-Filipowicz oraz A. Kosicki, uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest aktem normatywnym. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 14...*, teza 2.

ministracji publicznej, m.in. w sytuacji zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy¹³⁴.

Drugim etapem procedury planistycznej jest **przygotowanie projektu planu miejscowego**. Przygotowanie tego projektu obejmuje ciąg kilku rodzajów działań wójta (burmistrza, prezydenta miasta)¹³⁵. Organ wykonawczy gminy podejmuje te działania w granicach swobody planistycznej, której przedmiotem jest określenie treści projektu planu miejscowego. Organ wykonawczy gminy jest związany uchwałą rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, w zakresie obowiązku prowadzenia prac projektowych, jak również wyznaczonych granic obszaru objętego tym planem. Z tego względu organ wykonawczy gminy może przerwać prace planistyczne jedynie wtedy, gdy rada gminy przyjmie uchwałę uchylającą wcześniejszą uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego¹³⁶.

Przygotowanie projektu planu miejscowego, który stanowi ciąg działań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w toku drugiego etapu procedury planistycznej, obejmuje: zapewnienie partycypacji społecznej dotyczącej przyszłego projektu planu miejscowego; sporządzenie projektu planu miejscowego; zapewnienie oceny zgodności projektu planu miejscowego z wymaganiami prawnymi; przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowiska; zapewnienie partycypacji społecznej dotyczącej sporządzonego projektu planu miejscowego.

Zapewnienie partycypacji społecznej dotyczącej przyszłego projektu planu miejscowego obejmuje działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), których celem jest umożliwienie podmiotom zewnętrznym wobec administracji publicznej wyrażenie oczekiwań odnośnie do tego projektu. Oczekiwania te mogą być wyrażane w formie wniosków do projektu planu miejscowego. Organ wykonawczy gminy podejmuje dwa rodzaje działań. Są nimi działania informacyjne¹³⁷ oraz

¹³⁴ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 14...*, teza 3.

¹³⁵ Zob. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 17*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 1; J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17*, [w:] K. Buczyński et al. (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 2; W. Jakimowicz, *Organy administracyjne*, [w:] *idem*, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, LEX/el., pkt 2.

¹³⁶ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 14...*, teza 8; I. Zachariasz, *Komentarz do art. 17...*, teza 2.

¹³⁷ Art. 17 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 u.p.z.p. Zob. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 17...*, teza 2-3, 5, 7-9; J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17...*, teza 3; E. Radziszewski, *Komentarz do art. 17*, [w:] *idem*, *Planowanie...*, teza 2; M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, ST 2017, nr 1-2, s. 75.

działania umożliwiające wyrażenie wniosków¹³⁸. Wyniki tej partycypacji społecznej mają niewiążący charakter. Organ wykonawczy gminy nie jest bowiem związany złożonymi wnioskami¹³⁹.

Sporządzenie projektu planu miejscowego oznacza działania mające na celu konkretyzację gminnej polityki przestrzennej względem obszaru wyznaczonego w uchwale rady gminy o przystąpieniu do sporządzania tego planu¹⁴⁰. Ze względu na specjalistyczny charakter tych działań wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek powierzyć czynności sporządzenia projektu planu miejscowego osobom fizycznym posiadającym odpowiednie wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe wymagane przepisami prawa¹⁴¹. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), sporządzając projekt planu miejscowego, powinien opracować także jego uzasadnienie¹⁴².

Zapewnienie oceny zgodności projektu planu miejscowego z wymaganiami prawnymi obejmuje wystąpienie przez organ wykonawczy gminy o uzgodnienia i opinie do właściwych organów administracji publicznej¹⁴³. Celem tej oceny jest potwierdzenie zgodności tego projektu z wymaganiami prawnymi, a w przypadku stwierdzenia jego niezgodności z jej celem jest wyeliminowanie tych niezgodności poprzez wprowadzenie zmian do projektu planu miejscowego wynikających z uzyskanych opinii oraz dokonanych uzgodnień¹⁴⁴.

¹³⁸ Art. 17 pkt 1 u.p.z.p. Zob. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 17...*, teza 4, 10; J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17...*, teza 8.

¹³⁹ Zob. M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego...*, s. 75–76. Szerzej problematykę rozstrzygnięcia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przedmiocie wniosków do projektu planu miejscowego przedstawia K. Małyśa-Sulińska, *Charakter normatywny rozstrzygnięć w sprawie wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uwag do jego projektu*, [w:] M. Jędrzejczak, M. Szewczyk (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, Warszawa 2022, Legalis, pkt 2.

¹⁴⁰ Wójt (burmistrz, prezydent miasta), sporządzając projekt planu miejscowego, jest związany postanowieniem uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzania tego planu, w zakresie dotyczącym granic obszaru objętego tym planem. Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 14...*, teza 3.

¹⁴¹ Wymagania prawne osób posiadających uprawnionych do sporządzenia projektu planu miejscowego są określone w art. 5 u.p.z.p. J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17...*, teza 2. Jak podkreśla M. Szewczyk, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wyłonić wykonawcę projektu planu miejscowego, jeżeli w strukturze organizacyjnej gminy nie znajduje się jednostka organizacyjna właściwa do sporządzania tego typu projektów. M. Szewczyk, *Wyłonienie wykonawcy projektu lub głównego projektanta planu miejscowego*, [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński (red.), *Prawo zagospodarowania...*, 2019, pkt 3.2.2.

¹⁴² Art. 17 pkt 4 u.p.z.p.

¹⁴³ Zob. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 17...*, teza 19–23; J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17...*, teza 11.

¹⁴⁴ Art. 17 pkt 9 u.p.z.p. Zdaniem J. Dziedzic-Bukowskiej procedura planistyczna obejmująca obowiązek uzyskania opinii i uzgodnień służy kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań

Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko oznacza przygotowanie prognozy oddziaływania na środowisko, która stanowi odrębny dokument względem projektu planu miejscowego¹⁴⁵. Organy gminy nie są związane tą prognozą, co oznacza, że uwzględnienie uwarunkowań środowiskowych nie jest równoznaczne z obowiązkiem wyeliminowania wszelkich zagrożeń dla środowiska¹⁴⁶.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma także obowiązek zapewnienia partycypacji społecznej dotyczącej sporządzonego projektu planu miejscowego. Wykonanie tego obowiązku oznacza umożliwienie podmiotom zewnętrznym wobec administracji publicznej wyrażenia opinii na temat tego projektu w drodze konsultacji społecznych. Opinie te mogą być wyrażone w formie m.in. uwag, ankiet oraz spotkań bezpośrednich¹⁴⁷. Po zakończeniu konsultacji społecznych organ wykonawczy gminy opracowuje raport podsumowujący przebieg tych konsultacji¹⁴⁸. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wprowadzić także zmiany do projektu planu miejscowego w sposób wynikający z tych konsultacji, a zakres i treść tych zmian są zależne od interpretacji wyników konsultacji przyjętych przez ten organ¹⁴⁹.

w projekcie planu miejscowego. J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17...*, teza 1. Jak podkreśla I. Zachariasz, podstawą prawną uzgodnień projektu planu miejscowego z właściwymi organami administracji publicznej są przepisy prawa wyznaczające zadania tych organów. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 17...*, teza 12.

¹⁴⁵ Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 17...*, teza 9; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 17...*, teza 15; J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17...*, teza 9.

¹⁴⁶ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 17...*, teza 9.

¹⁴⁷ W świetle art. 17 pkt 11 w zw. z art. 8i ust. 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek przeprowadzić konsultacje społeczne dotyczące sporządzonego projektu planu miejscowego, których formami są: zbieranie uwag; spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego; spotkania plenarne lub spacer studyjne, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego; ankiety lub geoankiety; wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta. Część form konsultacji społecznych opiera się na aktywnym udziale podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej. Formami tymi są: zbieranie uwag, ankiety oraz spotkania bezpośrednie.

¹⁴⁸ Art. 8k ust. 2 u.p.z.p.

¹⁴⁹ W świetle art. 17 pkt 13 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) przeprowadza konsultacje społeczne, a następnie wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji. Zgodnie z art. 8l u.p.z.p. propozycja rozpatrzenia uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Podkreślenia wymaga, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje radzie gminy raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych w celach informacyjnych. W świetle art. 17 pkt 14 w zw. z art. 8k ust. 2 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z tym raportem.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kończy swoje działania prowadzone w toku trzeciego etapu procesu planistycznego przekazaniem projektu planu miejscowego radzie gminy¹⁵⁰.

Trzecim etapem procedury planistycznej jest przyjęcie przez radę gminy **uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego**¹⁵¹. Zaznaczenia wymaga, że rada gminy posiada swobodę przyjęcia tej uchwały, która ma ograniczony charakter, ponieważ jej zakres jest wyznaczony przepisami prawa. Swoboda ta ma binarny charakter, ponieważ rada gminy może przyjąć tę uchwałę lub nie przyjmując jej. Przyjęcie tej uchwały oznacza przyjęcie projektu planu miejscowego sporządzonego przez wójta w drugim etapie procedury planistycznej. Rada gminy nie może samodzielnie zmodyfikować tego projektu przed jego przyjęciem¹⁵².

Uchwała w sprawie uchwalenia planu miejscowego jest aktem normatywnym wymagającym formy tekstowej. Do tej uchwały powinny być dołączone załączniki w postaci część graficznej planu miejscowego oraz wymagane rozstrzygnięcia. Część graficzna planu miejscowego jest tożsama z częścią graficzną projektu tego planu¹⁵³. Wymaganymi rozstrzygnięciami są te odnoszące się do sposobu realizacji zapisanych w planie miejscowym gminnych inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, jak również rozstrzygnięcia dotyczące zasad finansowania tych inwestycji¹⁵⁴. W literaturze podkreśla się, że planem miejscowym jest uchwała w sprawie uchwalenia planu miejscowego, jako jego część tekstowa, jak też załącznik graficzny, jako jego część graficzna¹⁵⁵.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przedstawia wojewodzie przyjętą uchwałę w sprawie uchwalenia planu miejscowego wraz z załącznikami

¹⁵⁰ E. Radziszewski, *Komentarz do art. 17...*, teza 14.

¹⁵¹ Jak zauważa K. Rokicka, uchwalenie planu miejscowego stanowi zakończenie procedury planistycznej. K. Rokicka, *Uchwały rady gminy...*, s. 19.

¹⁵² W świetle wykładni funkcjonalnej art. 17 pkt 4 u.p.z.p. jedynym organem gminy właściwym do sporządzenia projektu planu miejscowego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

¹⁵³ Zgodnie z art. 15 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p. projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz część graficzną. W myśl art. 20 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. częścią tekstową planu miejscowego jest treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a częścią graficzną tego planu jest załącznik do tej uchwały.

¹⁵⁴ W świetle art. 20 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p. rada gminy, uchwalając plan miejscowy, rozstrzyga m.in. o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

¹⁵⁵ Zgodnie z art. 20 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna stanowi załącznik do tej uchwały.

oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi¹⁵⁶, a także w celu jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁵⁷.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawiają częściową modyfikację procedury planistycznej, której przedmiotem jest przyjęcie zintegrowanego planu inwestycyjnego oraz miejscowego planu rewitalizacji. Plany te są szczególnymi rodzajami planu miejscowego¹⁵⁸.

Model procedury planistycznej w przypadku zintegrowanego planu inwestycyjnego jest zmodyfikowany w szczególności w zakresie pierwszego i drugiego etapu. Pierwszy etap tej procedury jest zależny od inicjatywy inwestora, który może złożyć wniosek o uchwalenie zintegrowanego planu miejscowego wraz z projektem tego planu¹⁵⁹. Drugi etap procedury planistycznej obejmuje m.in. zawarcie umowy urbanistycznej, a jednocześnie wyłączona jest możliwość składania wniosków co do treści przyszłego zintegrowanego planu miejscowego¹⁶⁰.

Model procedury planistycznej dotyczący miejscowego planu rewitalizacji jest zmodyfikowany w szczególności w odniesieniu do drugiego etapu. Modyfikacja ta obejmuje także obowiązek sporządzenia i publikacji wizualizacji pro-

¹⁵⁶ Art. 20 ust. 2 u.p.z.p.

¹⁵⁷ W literaturze podkreśla się, że plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 14...*, teza 15.

¹⁵⁸ Zgodnie z art. 37n ust. 1 u.p.z.p. w zakresie nieuregulowanym przez przepisy dotyczące zintegrowanego planu miejscowego oraz miejscowego planu rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego.

¹⁵⁹ Zgodnie z art. 37eb ust. 1 w zw. z art. 37ea ust. 1 u.p.z.p. inwestor może złożyć wniosek o uchwalenie zintegrowanego planu inwestycyjnego wraz z projektem tego wniosku. W myśl art. 37ec ust. 1 u.p.z.p. rada gminy może wyrazić zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego. W świetle art. 37ea ust. 1 u.p.z.p. rada gminy może uchwalić zintegrowany plan inwestycyjny na wniosek inwestora. Należy zaznaczyć, że inwestor posiada prawo złożenia wniosku o uchwalenie zintegrowanego planu miejscowego, jednakże nie posiada roszczenia o jego uchwalenie. Rada gminy podejmuje tę uchwałę w granicach swobody planistycznej. Jak podkreślają M. Kruś oraz M. Szewczyk, inwestor nie posiada roszczenia o uchwalenie planu miejscowego, który umożliwiłby mu realizację jego inwestycji. Pogląd ten, choć wyrażony w okresie przed ustanowieniem przepisów regulujących zintegrowany plan miejscowy, pozostaje nadal aktualny. M. Kruś, M. Szewczyk, *Plan miejscowy a decyzja...*, s. 47.

¹⁶⁰ W świetle art. 37ec ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi negocjacje z inwestorem, a także z osobą trzecią będącą właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, których przedmiotem jest treści projektu umowy urbanistycznej oraz projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego. Zgodnie z art. 37ec ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiera także umowę urbanistyczną w imieniu gminy.

jektowanych rozwiązań miejscowego planu rewitalizacji¹⁶¹, jak również obowiązek uzyskania opinii Komitetu Rewitalizacji, która dotyczy tego projektu¹⁶².

Szczególnym rodzajem planu miejscowego jest też zarządzenie zastępcze wojewody, które ustala rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym¹⁶³. Przyjęcie tego zarządzenia ma miejsce w toku swoistej procedury planistycznej, której każdy etap wykonuje wojewoda jako terenowy organ administracji rządowej.

Prawodawca ustanawia także modyfikację modelu procesu planistycznego w postaci uproszczonego postępowania w sprawie uchwalenia planu miejscowego. Przepisy u.p.z.p. określają ograniczony przedmiot uproszczonego postępowania¹⁶⁴. Modyfikacja ta odnosi się do drugiego etapu procedury planistycznej, w zakresie dotyczącym przygotowania projektu planu miejscowego¹⁶⁵.

5. DEROGACJA PLANU MIEJSCOWEGO

Plan miejscowy jest aktem normatywnym, którego trwałość zależy od dwóch czynników: zgodności z przepisami ustawowymi oraz aktualności względem wymagań prawnych lub warunków społeczno-gospodarczych. Trwałość planu miejscowego oznacza okres jego obowiązywania. Derogacja stanowi zakończenie obowiązywania planu miejscowego, przy jednoczesnym zastąpieniu tego aktu nowym planem miejscowym lub z wyłączeniem zastąpienia go innym planem miejscowym. Formą derogacji może być stwierdzenie nieważności, uchylenie oraz wygaśnięcie. Celem derogacji może być sanacja lub aktualizacja planu miejscowego.

Derogacja sanacyjna planu miejscowego ma miejsce, gdy plan ten jest niezgodny z przepisami ustawowymi. Podstawą tej niezgodności może być naruszenie przepisów prawa materialnego oraz prawa ustrojowego przez plan miejscowy lub przepisów prawa regulujących procedurę uchwalenia tego planu. Warte odnotowania jest, że niezgodność ta ma miejsce przez cały okres obowiązywania planu miejscowego. Z tej przyczyny skutki prawne derogacji

¹⁶¹ Art. 37g ust. 4 u.p.z.p.

¹⁶² Art. 37j ust. 1 u.p.z.p.

¹⁶³ Art. 13k ust. 2 oraz art. 37na ust. 1 u.p.z.p.

¹⁶⁴ Art. 27b ust. 1–3 u.p.z.p.

¹⁶⁵ Art. 27b ust. 4–11 u.p.z.p.

sanacyjnej tego planu mają charakter wsteczny (*ex tunc*)¹⁶⁶. Przedmiotem sanacji tej niezgodności są postanowienia planu miejscowego, a także czynności i działania, które zostały podjęte w przeszłości. Derogacja sanacyjna ma miejsce w drodze stwierdzenia nieważności planu miejscowego przez wojewodę jako organ nadzoru lub sąd administracyjny¹⁶⁷.

Należy podkreślić złożoność podstawy prawnej stwierdzenia nieważności planu miejscowego. W świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym uchwały i zarządzenia organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, jednakże w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa¹⁶⁸. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie przyjęcia planu miejscowego może mieć miejsce w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania tego planu, istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie¹⁶⁹. Stwierdzenie nieważności planu miejscowego wymaga wykładni obu tych przepisów, przy założeniu, że regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mają charakter przepisów szczególnych wobec ustawy o samorządzie gminnym¹⁷⁰. W świetle tych przepisów należy wyróżnić dwa rodzaje skutków prawnych sytuacji, gdy plan miejscowy jest sprzeczny z prawem. Są nimi: stwierdzenie nieważności lub wskazanie wydania tego planu z naruszeniem prawa. W obu przypadkach stwierdzenie niezgodności z prawem następu-

¹⁶⁶ Problematykę wstecznych skutków stwierdzenia nieważności planu miejscowego przedstawia szerzej: T. Bąkowski, *Komentarz do art. 28*, [w:] *idem*, *Ustawa o planowaniu...*, teza 2; S. Jaśkiewicz, *Zaskarżalność czynności podejmowanych w związku z uchwalaniem dokumentów planistycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie”, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach 2017, vol. 42, nr 115, s. 339. Problematykę wstecznych skutków stwierdzenia nieważności aktów prawa miejscowego przedstawia szerzej M. Mączyński, *Prawne konsekwencje stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego przez sąd administracyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 3 (102), s. 42.

¹⁶⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, którego przedmiot stanowi stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego, jest środkiem korygującym, którego celem jest sanacja nieważności. Zob. M. Kamiński, *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, ST 2007, nr 5, s. 50.

¹⁶⁸ Art. 91 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 91 ust. 4 u.s.g.

¹⁶⁹ Art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

¹⁷⁰ M. Wincenciak, *Komentarz do art. 28*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 1; P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 91*, [w:] K. Bandarzewski *et al.*, *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, LEX/el., teza 8.

je w drodze rozstrzygnięcia wojewody lub orzeczenia sądu administracyjnego, które mają deklaratoryjny charakter¹⁷¹. Należy zaznaczyć, że jedynie stwierdzenie nieważności planu miejscowego skutkuje jego derogacją sanacyjną.

Pierwsza sytuacja dotyczy kwalifikowanej sprzeczności planu miejscowego z prawem i skutkuje jego nieważnością. Sprzeczności kwalifikowane mogą mieć charakter materialnoprawny, w postaci istotnych naruszeń zasad sporządzania planu miejscowego, lub formalnoprawny, w postaci istotnych naruszeń trybu ich sporządzania oraz naruszeń właściwości organów w tym zakresie¹⁷². W literaturze wskazuje się, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ograniczają zakres sprzeczności kwalifikowanych określonych w ustawie o samorządzie gminnym¹⁷³. Naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego odnosi się do nieprawidłowej treści tego planu, w tym jego ustaleń i standardów dokumentacji planistycznej¹⁷⁴. Istotne naruszenie tych zasad ma miejsce, gdy plan miejscowy jest wyraźnie sprzeczny z przepisami prawa¹⁷⁵. Naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego oznacza nieprawidłowe podjęcie sekwencji czynności, których celem jest uchwalenie tego planu. Istotne naruszenie tego trybu ma miejsce, gdy przyjęto ustalenia planistyczne, które są odmienne od tych ustaleń, jakie zostałyby podjęte w przypadku prawidłowego zastosowania tego trybu¹⁷⁶. Naruszenie właściwości organu odnosi się do właściwości organu upoważnionego do

¹⁷¹ S. Jaśkiewicz, *Zaskarżalność czynności...*, s. 339.

¹⁷² Art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zob. J.H. Szlachetko, *Wpływ braku opracowania ekofizjograficznego na proces planistyczny. Poglądy judykatury*, ST 2014, nr 10, s. 19.

¹⁷³ T. Bąkowski, *Komentarz do art. 28...*, teza 3; M. Wincenciak, *Komentarz do art. 28...*, teza 1; O. Sachanbińska-Dobrzyńska, *Brak sprzeczności planu miejscowego ze studium jako jedna z zasad sporządzania planu miejscowego*, ST 2022, nr 4, s. 50; P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 91...*, teza 8; A. Matan, *Komentarz do art. 91*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, teza 15. Zob. też M. Chlipała, *Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, ST 2014, nr 3, s. 26–27. W literaturze prezentowane jest także odrębne stanowisko, w którego świetle przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nie stanowi ograniczenia zakresu przepisów art. 91 ust. 1 oraz 4 u.s.g, lecz przepisy te stanowią wzajemne uzupełnienie. Zob. J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 28*, [w:] K. Buczyński et al. (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 3.

¹⁷⁴ M. Wincenciak, *Komentarz do art. 28...*, teza 7; J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 28...*, teza 9; J.H. Szlachetko, *Wpływ braku...*, s. 20. Zob. też wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., II OSK 2348/12, CBOSA.

¹⁷⁵ O. Sachanbińska-Dobrzyńska, *Brak sprzeczności planu...*, s. 50.

¹⁷⁶ M. Wincenciak, *Komentarz do art. 28...*, teza 7. Zob. też J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 28...*, teza 5,6; M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego...*, s. 80; P. Daniel, *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PPP 2016, nr 3, s. 72.

przygotowania projektu planu miejscowego, przyjęcia tego planu, jak również organu uzgadniającego lub opiniującego projekt tego planu¹⁷⁷. Podkreślić trzeba, że sprzeczność z prawem o charakterze kwalifikowanym może dotyczyć całości lub części planu miejscowego, co będzie skutkowało odpowiednio stwierdzeniem nieważności całości lub części tego planu¹⁷⁸.

Druga sytuacja odnosi się do niekwalifikowanej sprzeczności planu miejscowego z prawem, której skutek jest ograniczony do wskazania jego wydania z naruszeniem prawa¹⁷⁹. Sprzeczności te obejmują wszystkie naruszenia prawa, które nie są wskazane w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.¹⁸⁰ Sprzeczności te mają zatem charakter nieistotnych naruszeń w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸¹. Należy zaznaczyć, że skutkiem niekwalifikowanej sprzeczności planu miejscowego z prawem nie jest derogacja sanacyjna tego planu, lecz pozostawienie tego aktu w porządku prawnym z zastrzeżeniem naruszenia prawa przez jego postanowienia¹⁸².

Derogacja sanacyjna planu miejscowego może mieć formę rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody lub orzeczenia sądu administracyjnego. Wojewoda wydaje z urzędu rozstrzygnięcie nadzorcze w toku postępowania nadzorczego¹⁸³. Sąd administracyjny wydaje orzeczenie w przedmiocie nieważności planu miejscowego w konsekwencji wniesienia skargi przez wojewodę¹⁸⁴

¹⁷⁷ J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 28...*, teza 20.

¹⁷⁸ M. Wincenciak, *Komentarz do art. 28...*, teza 3.

¹⁷⁹ Szerzej problematykę wskazania wydania aktu prawa miejscowego z naruszeniem prawa wskazują: P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 91...*, teza 20; A. Matan, *Komentarz do art. 91...*, teza 19.

¹⁸⁰ M. Wincenciak, *Komentarz do art. 28...*, teza 1.

¹⁸¹ Art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 4 u.s.g. Zob. S. Jaśkiewicz, *Zaskarżalność czynności...*, s. 340; M. Wincenciak, *Komentarz do art. 28...*, teza 1. Podkreślenia wymaga, że zakres nieistotnych naruszeń prawa w rozumieniu u.p.z.p. jest szerszy od zakresu nieistotnych naruszeń prawa w rozumieniu u.s.g.

¹⁸² Podkreślenia wymaga, że rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lub orzeczenie sądu administracyjnego, których przedmiotem jest wskazanie wydania planu miejscowego z naruszeniem prawa, może stanowić prejudykat w rozumieniu art. 417 k.c. oraz art. 417¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.), dalej k.c. Zob. S. Jaśkiewicz, *Zaskarżalność czynności...*, s. 340.

¹⁸³ Art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 91 ust. 1 zd. 2 u.s.g. E. Radziszewski, *Komentarz do art. 28*, [w:] *idem*, *Planowanie...*, teza 1–2; M. Wincenciak, *Komentarz do art. 28...*, teza 6.

¹⁸⁴ W świetle art. 93 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 1 zd. 2 u.s.g., jeżeli wojewoda nie wyda rozstrzygnięcia nadzorczego w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, organ ten może jedynie wnieść skargę do sądu administracyjnego na tę uchwałę lub zarządzenie. Zob. M. Wincenciak, *Komentarz do art. 28...*, teza 6.

lub podmiotu zewnętrznego wobec administracji, jeżeli plan ten narusza jego interes prawny¹⁸⁵.

Derogacja aktualizacyjna planu miejscowego ma miejsce, gdy plan ten w czasie jego obowiązywania był zgodny z przepisami ustawowymi, lecz ze względu na zmianę tych przepisów lub zmianę warunków społeczno-gospodarczych stracił on swoją aktualność. Należy zaznaczyć, że nieaktualność planu miejscowego nie oznacza utraty przez ten plan statusu obowiązującego aktu normatywnego. Plan miejscowy obowiązuje do czasu jego derogacji aktualizacyjnej, która wywołuje skutki nakierowane na przyszłość (skutki *ex nunc*). Przedmiotem tej sanacji są jedynie postanowienia planu miejscowego. Czynności i działania podjęte w okresie obowiązywania planu miejscowego pozostają ważne. Wymagają podkreślenia dwa sposoby derogacji aktualizacyjnej. Są nimi: uchylene planu miejscowego lub wygaśnięcie planu miejscowego.

Uchylenie planu miejscowego może nastąpić w drodze uchwały rady gminy. Przedmiot tej uchwały może ograniczyć się do uchylenia pierwotnego planu miejscowego lub też może on obejmować także przyjęcie nowego planu miejscowego. Zaznaczenia wymaga, że uchwała ta może dotyczyć jedynie zmiany pierwotnego planu miejscowego, a wówczas uchyleniu ulegają jedynie niektóre postanowienia tego planu. Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Ze względu na przedmiot uchwały skutkującej uchyleniem planu miejscowego można wyróżnić dwa rodzaje procedur przyjęcia tej uchwały. Pierwszy rodzaj procedury dotyczy sytuacji, gdy uchylenie planu miejscowego jest związane z uchwaleniem nowego planu lub zmianą części postanowień pierwotnego planu. Procedura ta powinna odpowiadać trybowi uchwalenia planu miejscowego, który jest regulowany przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸⁶. Drugi rodzaj procedury odnosi się do samoistnego uchylenia planu miejscowego, skutkiem czego jest przywrócenie stanu prawnego nieruchomości nieobjętej żadnym planem miejscowym. Procedura ta ma charakter podstawowy w stosunku do uchwał rady gminy. Jest ona regulowana przepisami ustawy o samorządzie gminnym¹⁸⁷. W drugiej procedurze nie stosuje się trybu

¹⁸⁵ Art. 101 u.s.g. Zob. E. Radziszewski, *Komentarz do art. 28...*, teza 3; M. Winceniak, *Komentarz do art. 28...*, teza 6.

¹⁸⁶ W świetle art. 27 u.p.z.p. zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim był on uchwalony.

¹⁸⁷ Przepisy ustawy o samorządzie gminnym ustanawiają podstawowy tryb przyjęcia uchwał rady gminy. Projekt uchwały może zostać przygotowany przez wójta (art. 30 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 20 ust. 5 u.s.g.), klub radnych (art. 20 ust. 6 zd. 1 u.s.g.) lub grupę mieszkańców gminy

uchwalania planu miejscowego, ponieważ skutkiem jej wejścia w życie nie jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego lub określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy, lecz przywrócenie stanu prawnego, który nie jest uregulowany planem miejscowym.

Szczególnym rodzajem derogacji planu miejscowego jest wygaśnięcie planu miejscowego, co stanowi zdarzenie prawne powstałe z mocy prawa. Należy wyróżnić dwa rodzaje wygaśnięcia tego planu. Pierwszy ma charakter historyczny. Miał on miejsce w przypadku planów miejscowych przyjętych na podstawie przepisów ustawowych obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1995 r.¹⁸⁸, czyli na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym¹⁸⁹. Drugi rodzaj wygaśnięcia planów miejscowych ma miejsce w przypadku połączenia gmin lub zmiany granic gmin. Skutkiem połączenia gmin jest zachowanie przez plan miejscowy ustanowiony przez radę gminy przed połączeniem gmin statusu obowiązującego aktu prawa miejscowego gminy powstałej w wyniku połączenia gmin, nie dłużej niż 3 lata od dnia połączenia¹⁹⁰. Skutkiem zmia-

występujących z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (art. 41a ust. 1 oraz 3 u.s.g.). Jeżeli projekt uchwały został wniesiony przez wójta lub klub radnych, przewodniczący rady gminy ma obowiązek wprowadzić ją do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady (art. 20 ust. 5 u.s.g. oraz art. 20 ust. 6 zd. 1 u.s.g.). Gdy projekt uchwały został zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu (art. 41a ust. 3 u.s.g.). W świetle art. 20 ust. 1a u.s.g. rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

¹⁸⁸ W świetle art. 87 ust. 3 u.p.z.p. obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. Przepis wyrażony w art. 87 ust. 3 u.p.z.p. jest treściowo podobny do art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415), dalej u.z.p., w którego świetle miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące w dniu wejścia w życie u.z.p., tracą moc po upływie 5 lat od dnia jej wejścia w życie. Przepis wyrażony w art. 67 ust. 1 u.z.p. został zmieniony art. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1279), poprzez przesunięcie chwili utraty mocy na 7 lat od dnia wejścia w życie u.z.p. Przepis wyrażony w art. 67 ust. 1 u.z.p., został następnie zmieniony art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1804), poprzez przesunięcie chwili utraty mocy na 8 lat od dnia wejścia w życie u.z.p.

¹⁸⁹ Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185), dalej u.p.p.

¹⁹⁰ Art. 4ea ust. 5 u.s.g. Zob. więcej K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 4ea*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, LEX/el., teza 5; R. Marchaj, *Komen-*

ny granic gmin jest zachowanie przez plan miejscowy ustanowiony przez radę gminy, z której obszar został wyłączony, statusu obowiązującego aktu prawa miejscowego gminy, do której obszar został włączony, nie dłużej niż 3 lata od dnia zmiany granic¹⁹¹. Okres obowiązywania tych planów miejscowych jest krótszy, jeżeli w ciągu 3 lat od chwili połączenia gmin lub zmiany granic gmin na obszarze połączonej gminy lub obszarze włączonym do innej gminy rada gminy uchwali nowy plan miejscowy. Jeżeli nowy plan miejscowy nie zostanie uchwalony, po okresie 3 lat od połączenia gmin lub zmiany granic gmin plan miejscowy wygasa z mocy prawa.

6. PRAWNO-HISTORYCZNE UJĘCIE SKUTKÓW PRAWNYCH UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO

Prawo urbanistyczne było przyjmowane od starożytności, jednakże jego pełne uregulowanie miało miejsce w państwach europejskich w XIX w. W okresie zaborów na polskich terenach obowiązywały przepisy prawa urbanistycznego państw zaborczych. Przepisy te obowiązywały także po odzyskaniu niepodległości, do czasu unifikacji tych regulacji w 1928 r. Polskie przepisy prawa w zróżnicowany sposób regulowały skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, które obejmowały głównie dwa aspekty: zmianę zakresu prawa własności oraz zmianę sytuacji prawnej jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym. Prawodawca, od czasu unifikacji prawa urbanistycznego, uchwalił kolejno sześć aktów normatywnych regulujących skutki prawne uchwalenia planu miejscowego. Podstawowa różnica pomiędzy tymi aktami normatywnymi opierała się na odmiennych założeniach gospodarczych. Prawodawca uwzględniający założenia kapitalistyczne ustanowił mechanizmy rozliczeń finansowych pomiędzy gminą a właścicielem nieruchomości, jako konsekwencje zmiany zakresu prawa własności stanowiącej skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Prawodawca bazujący na założeniach socjalistycznych nie ustanowił tych mechanizmów. Przez cały prezentowany okres prawodawca regulował w miarę podobny sposób skutki

tarz do art. 4ea, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, teza 5. Zob. też wyrok NSA z dnia 28 listopada 2013 r., II OSK 1526/12, CBOSA.

¹⁹¹ Art. 4eb ust. 2 pkt 1 u.s.g. Zob. K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 4eb*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, teza 3; R. Marchaj, *Komentarz do art. 4eb*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie...*, teza 4.

prawne w kwestii zmiany sytuacji prawnej jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym.

W okresie obowiązywania **rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli**¹⁹² plan zabudowy powinien być przyjmowany dla gmin miejskich i uzdrowisk, a także mógł być sporządzany dla innych rodzajów osiedli¹⁹³. Plan zabudowy był uchwalony, w zależności od rodzaju obszaru, przez radę gminną, radę miejską, wydziały powiatowe lub komisje uzdrowiskowe¹⁹⁴. Przedmiotem planu zabudowy była regulacja i prawidłowe zabudowanie terenu¹⁹⁵. Plany zabudowy mogły mieć charakter ogólny lub szczegółowy¹⁹⁶. Plan ogólny powinien być sporządzany dla obszaru całego osiedla, znaczącej jego części albo dla kilku sąsiednich osiedli¹⁹⁷. Plan szczegółowy miał być sporządzany na podstawie planu ogólnego dla obszaru całego osiedla, jego części albo poszczególnych części sąsiednich osiedli¹⁹⁸.

Przepisy r.p.b.z.o. ustanowiły regulacje odnoszące się do dwóch podstawowych rodzajów skutków prawnych uchwalania lub zmiany planu zabudowy, jakimi były zmiana zakresu prawa własności oraz zmiana zakresu wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym.

Pośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu zabudowy, który stanowił bezpośrednią konsekwencję zmiany zakresu prawa własności, było powstanie roszczenia odszkodowawczego właściciela nieruchomości objętej tym planem względem gminy. Przesłankę powstania tego roszczenia stanowiło ustanowienie w planie zabudowy zakazu budowy, jak również naruszenie praw właściciela nieruchomości¹⁹⁹.

Bezpośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu zabudowy mogło być także ograniczenie zakresu wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym. Ogólny plan zabudowy mógł bowiem ustanowić zakaz wznoszenia nowych budynków, powiększania i gruntownej przebudowy istniejących budynków na terenach przeznaczonych na główne arterie komu-

¹⁹² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. z 1928 r. Nr 23, poz. 202), dalej r.p.b.z.o.

¹⁹³ Art. 7 zd. 1–2 r.p.b.z.o.

¹⁹⁴ Art. 29 r.p.b.z.o.

¹⁹⁵ Art. 7 zd. 1 r.p.b.z.o.

¹⁹⁶ Art. 8 zd. 1 r.p.b.z.o.

¹⁹⁷ Art. 8 zd. 2 r.p.b.z.o.

¹⁹⁸ Art. 8 zd. 3 r.p.b.z.o.

¹⁹⁹ Art. 47 r.p.b.z.o. Zob. M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, ST 2014, nr 4, s. 54–55.

nikacyjne wraz z urządzeniami pomocniczymi, jak również na place publiczne, skwery, parki, ogrody, place sportowe i inne podobne urządzenia, przeznaczone do użytku publicznego²⁰⁰, a także na terenach przeznaczonych na uprawę leśną, rolną, ogrodniczą lub inną podobną²⁰¹. Szczegółowy plan zabudowy mógł ustanowić ten zakaz w odniesieniu do wszelkich terenów przeznaczonych na arterie komunikacyjne wraz z urządzeniami pomocniczymi²⁰², jak również poza frontowymi liniami zabudowania lub poza tylnymi ścianami domów wnoszonych przy ulicach lub w głębi działek budowlanych²⁰³.

W okresie obowiązywania **dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju**²⁰⁴ plan miejscowy był przyjmowany dla istniejących lub projektowanych części, całości lub zespołu osiedli²⁰⁵. Plan miejscowy był uchwalany, w zależności od rodzaju obszaru, przez miejską radę narodową lub powiatową radę narodową²⁰⁶. Plan miejscowy ustalał wymagania urbanistyczne, które odnosiły się m.in. do przeznaczenia terenów na: zespoły mieszkaniowe z podziałem na tereny mieszkaniowe z uwzględnieniem budownictwa społecznego, tereny przeznaczone pod budynki i urządzenia użyteczności publicznej, place publiczne, parki, skwery, ogrody, place sportowe i inne podobne urządzenia, gospodarkę rolną, leśną, hodowlaną, cele górnicze i przemysłowe, a także na drogi i inne linie komunikacyjne wraz z urządzeniami pomocniczymi²⁰⁷. Plan miejscowy ustalał także wymagania urbanistyczne co do sposobu zabudowania terenów za pomocą oznaczenia: linii zabudowania, liczby kondygnacji i intensywności zabudowania, zarysów pionowych budynków, ich części oraz ogrodzeń, zasad architektonicznego ukształtowania budynków, ich części oraz ogrodzeń, oraz dopuszczalnego charakteru zabudowy²⁰⁸.

Przepisy d.p.z.p.k. regulowały skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego obejmujący zmianę zakresu praw inwestora w procesie inwestycyjno-budowlanym. Organy administracji budowlanej (wydział powiatowy,

²⁰⁰ Art. 46 lit. a w zw. z art. 10 pkt 1 lit. a oraz c r.p.b.z.o.

²⁰¹ Art. 46 lit. b w zw. z art. 10 pkt 1 lit. d r.p.b.z.o.

²⁰² Art. 46 lit. a w zw. z art. 11 lit. a r.p.b.z.o.

²⁰³ Art. 46 lit. c w zw. z art. 11 lit. b oraz d r.p.b.z.o.

²⁰⁴ Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz. U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109), dalej d.p.z.p.k.

²⁰⁵ Art. 5 ust. 3 d.p.z.p.k.

²⁰⁶ Art. 29 ust. 1- 2 d.p.z.p.k.

²⁰⁷ Art. 5 ust. 2 pkt 2 d.p.z.p.k.

²⁰⁸ Art. 5 ust. 2 pkt 4 d.p.z.p.k.

starosta lub zarząd gminy wiejskiej) wydawał pozwolenie na budowę w oparciu m.in. o obowiązujący plan miejscowy²⁰⁹. Wymagania urbanistyczne ustanowione w planie miejscowym wyznaczały zatem granicę praw inwestora.

W okresie obowiązywania **ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym**²¹⁰ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dalej nazywany planem miejscowym, mógł być przyjmowany jako plan ogólny lub plan szczegółowy²¹¹. Plan ogólny był zatwierdzany, w zależności od rodzaju obszaru jego obowiązywania, przez prezydium powiatowej rady narodowej lub prezydium wojewódzkiej rady narodowej²¹². Plan ogólny obowiązywał na obszarze jednostek osadniczych lub zespołów jednostek osadniczych²¹³, a regulował podstawowe kierunki i skalę rozwoju oraz zasady zagospodarowania przestrzennego terenu na cały okres planu, jak również program i sposób zagospodarowania przestrzennego jednostki osadniczej w okresie najbliższego wieloletniego narodowego planu gospodarczego²¹⁴. Plan szczegółowy był sporządzany w oparciu o ustalenia planu ogólnego²¹⁵. Plan ten był zatwierdzany przez prezydium powiatowych rad narodowych²¹⁶. Plan szczegółowy obowiązywał dla całości lub części obszaru jednostki osadniczej²¹⁷, a regulował przeznaczenie terenów na poszczególne cele, wyznaczał linie rozgraniczające te tereny, ustalał zasady uzbrojenia i urządzenia terenu, określał linię zabudowy oraz dopuszczalną wysokość zabudowy, a w miarę potrzeby również inne warunki i wytyczne kształtowania zabudowy²¹⁸.

Przepisy u.o.p.p. ustanowiły regulacje odnoszące się do skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem zakresu praw inwestora w procesie inwestycyjno-budowlanym. Organ miejscowego planowania przestrzennego powinien był wydawać decyzję ustalającą szczegółową lokalizację inwestycji budowlanej na podstawie zatwierdzonych planów zagospodarowa-

²⁰⁹ Zgodnie z art. 343 lit. a d.p.z.p.k. właściwa władza, udzielając pozwolenia na budowę, mogła je uzależnić od zachowania warunków wynikających z postanowień d.p.z.p.k., jak również z przepisów wydanych na jego podstawie.

²¹⁰ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47), dalej u.o.p.p.

²¹¹ Art. 13 u.o.p.p.

²¹² Art. 23 ust. 1 u.o.p.p.

²¹³ Art. 13 pkt 1 u.o.p.p.

²¹⁴ Art. 14 ust. 1 u.o.p.p.

²¹⁵ Art. 18 ust. 1 u.o.p.p.

²¹⁶ Art. 23 ust. 2 u.o.p.p.

²¹⁷ Art. 17 ust. 1–2 u.o.p.p.

²¹⁸ Art. 17 ust. 3 u.o.p.p.

nia przestrzennego²¹⁹. Nieobowiązywanie planu miejscowego w odniesieniu do określonego obszaru nie wykluczało jednak wydania tej decyzji. Organ miejscowego planowania przestrzennego mógł wydać decyzję w sprawie lokalizacji szczegółowej na terenach, dla których nie było zatwierdzonego planu miejscowego, w przypadku pilnej potrzeby²²⁰.

W okresie obowiązywania **ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym**²²¹ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nazywany dalej planem miejscowym, był przyjmowany dla obszaru miasta lub gminy, a także ich części lub zespołów tych jednostek podziału terytorialnego²²². Plany miejscowe były uchwalane przez radę narodową stopnia podstawowego²²³. Plan miejscowy mógł być przyjęty jako plan ogólny lub plan szczegółowy²²⁴. Plan ogólny określał przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta lub gminy lub ich części oraz cele i zasady ich polityki przestrzennej²²⁵. Plan szczegółowy mógł obejmować część miasta lub gminy²²⁶, a jego przedmiotem mogło być określenie przeznaczenia gruntu. Wyznaczał linie rozgraniczające te grunty, ustalał zasady uzbrojenia terenu oraz zasady kształtowania zabudowy, a w miarę potrzeby również inne warunki i wytyczne²²⁷.

Przepisy u.p.p. ustanowiły regulacje odnoszące się do dwóch rodzajów skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, jakimi były: zmiana zakresu praw jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym oraz wymóg uwzględnienia ich regulacji w planach społeczno-gospodarczych. Oba skutki prawne miały charakter bezpośredni.

Skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego była zmiana zakresu prawa jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym, ponieważ plan ten stanowił podstawę wydania decyzji administracyjnej, której adresatem była jednostka. Plan miejscowy stanowił podstawę m.in. decyzji w sprawie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne i decyzji o zmianie sposobu wykorzystania grun-

²¹⁹ Art. 31 ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 1 u.o.p.p.

²²⁰ Art. 31 ust. 2 zd. 1 u.o.p.p.

²²¹ Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185), dalej u.p.p.

²²² Art. 7 ust. 1 pkt 3 u.p.p.

²²³ Art. 16 ust. 3 u.p.p.

²²⁴ Art. 25 ust. 1 u.p.p.

²²⁵ Art. 25 ust. 2 u.p.p.

²²⁶ Art. 26 ust. 3 u.p.p.

²²⁷ Art. 26 ust. 1 u.p.p.

tów oraz o wyłączeniu z produkcji rolniczej lub leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze lub nieleśne²²⁸. Przepisy u.p.p. nałożyły także na właściwe organy obowiązek zapewnienia zgodności z planem miejscowym wydawanej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub o zmianie sposobu wykorzystania gruntów²²⁹.

Skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego był również wymóg uwzględnienia ich regulacji w planach społeczno-gospodarczych. W świetle przepisów u.p.p. akty planowania przestrzennego oraz plany społeczno-gospodarcze były współzależne²³⁰. Plany miejscowe, określając możliwości i ograniczenia rozwoju społeczno-gospodarczego, stanowiły podstawę do określania w planach społeczno-gospodarczych sposobów, proporcji i środków zaspokajania potrzeb społecznych²³¹.

W okresie obowiązywania **ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym**²³² miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dalej nazywany planem miejscowym, stanowił akt planowania przestrzennego sporządzany dla części lub całości obszaru gminy, jak również dla części lub całości zespołu gmin²³³. Plan miejscowy był aktem planowania przestrzennego uchwalanym przez radę gminy²³⁴, którego przedmiot stanowiło ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu²³⁵.

Przepisy u.z.p. ustanowiły regulacje odnoszące się do dwóch podstawowych rodzajów skutków prawnych uchwalania lub zmiany planu zabudowy, jakimi były zmiana zakresu prawa własności oraz zmiana zakresu wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym.

Bezpośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego było także ograniczenie zakresu wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym. Organ nadzoru architektoniczno-budowlanego wydawał decyzję o pozwoleniu na budowę, jeżeli wniosek inwestora o wydanie tej decyzji był zgodny z planem miejscowym²³⁶.

²²⁸ Art. 32 u.p.p.

²²⁹ Art. 45 u.p.p.

²³⁰ Art. 4 ust. 1 u.p.p.

²³¹ Art. 4 ust. 2 u.p.p.

²³² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415), dalej u.z.p.

²³³ Art. 11 ust. 1 u.z.p.

²³⁴ Art. 26 u.z.p.

²³⁵ Art. 2 ust. 1 u.z.p.

²³⁶ W świetle art. 84 ust. 2 w zw. z art. 84 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414), w wersji obowiązującej w dniu wejścia w życie,

Bezpośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego mogła być także zmiana zakresu prawa własności. Przepisy u.z.p. ustanawiały dwa mechanizmy rozliczeń finansowych, których stosowanie stanowiło pośredni skutek prawny. Pierwszym mechanizmem było powstanie roszczenia cywilnoprawnego właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości względem gminy, którego przedmiot stanowiło odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, wykupienia nieruchomości lub jej części albo zamiany nieruchomości na inną. Przesłanką powstania tego roszczenia była niemożność lub istotne ograniczenie możliwości korzystania z całości lub części nieruchomości w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem²³⁷. Drugim mechanizmem było pobranie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) opłaty planistycznej od właściciela nieruchomości, jeżeli zbywał tę nieruchomość. Przesłanką powstania tego obowiązku był wzrost wartości nieruchomości jako konsekwencja uchwalenia lub zmiany planu miejscowego²³⁸.

Przepisy prawa, które obowiązują od chwili wejścia w życie **ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**, regulują skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego w sposób podobny do przepisów prawnych obowiązujących w czasie obowiązywania u.z.p. Szersza analiza problematyki planu miejscowego, jak również skutków prawnych jego uchwalenia lub zmiany jest przedstawiana w pozostałych częściach tego opracowania naukowego.

dalej u.p.b., kierownik urzędu rejonowego jako organ nadzoru architektoniczno-budowlanego był organem pierwszej instancji w sprawach wynikających z u.p.b., chyba że ta ustawa stanowiła inaczej. Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a u.p.b. organ ten w toku postępowania w sprawie decyzji o pozwolenie na budowę sprawdzał zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu m.in. z planem miejscowym.

²³⁷ Art. 36 ust. 1–2, 4, 6, 12–14 u.z.p. Zob. I. Czaja-Hliniak, *Opłata planistyczna jako dochód własny gminy*, „Casus” 2007, nr 3, s. 15; E. Stawicka, *Czy można żądać odszkodowania za szkodę spowodowaną uchwaleniem pochodzącego sprzed 1 stycznia 1995 r. planu zagospodarowania przestrzennego ograniczającego swobodne zagospodarowanie nieruchomości?*, „Palestra” 2016, nr 1–2, s. 199; M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne...*, s. 55; T. Kasiński, *Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególny tryb nieodpłatnego wywłaszczenia nieruchomości?*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 3, s. 95. Szeroko problematykę roszczeń właściciela nieruchomości w świetle regulacji u.z.p. przedstawia T. Kasiński, *Dochodzenie roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy z 7.7.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 10, s. 403–405.

²³⁸ Art. 36 ust. 3–5 oraz ust. 7–11 u.z.p. Zob. I. Czaja-Hliniak, *Opłata planistyczna...*, s. 15; D. Wszółkowski, *Opłata planistyczna – duże skutki małej zmiany*, „Casus” 2009, nr 1, s. 39. Szeroko problematykę opłaty planistycznej w świetle regulacji u.z.p. przedstawiają A. Cisek, J. Kremis, *Glosa do uchwały Składu Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2000 r. OSK 16/00*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 10, s. 516–518.

Zaznaczenia wymaga, że przepisy prawa regulujące te skutki prawne były często nowelizowane w okresie obowiązywania u.p.z.p. Nowelizacje odnosiły się głównie do pośrednich skutków zmiany zakresu prawa własności dotyczących mechanizmów rozliczeń finansowych. Prawodawca w tym okresie częściowo zmodyfikował zakres przedmiotowy i podmiotowy tego mechanizmu.

Modyfikacja zakresu przedmiotowego dotyczyła m.in. roszczenia odszkodowawczego oraz roszczenia o wykupienie nieruchomości²³⁹, a także rozszerzenia zakresu przedmiotowego sytuacji związanych z obowiązkiem opłaty planistycznej (2003 r.)²⁴⁰; częściowego wyłączenia odpowiedzialności odszkodowawczej gminy w sytuacji, gdy plan miejscowy wprowadza ograniczenia prawa własności ze względu na wymagania ustanowione w przepisach szczególnych (2017 r.)²⁴¹; ograniczenie skutków luki planistycznej, która dotyczyła okresu pomiędzy wygaśnięciem planu miejscowego z mocy prawa a wejściem w życie nowego planu miejscowego²⁴².

²³⁹ Art. 10 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), dalej u.z.u.g.n., który nadawał nowe brzmienie art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

²⁴⁰ Art. 10 pkt 3 u.z.u.g.n., który nadawał nowe brzmienie art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Art. 10 pkt 4 lit. b u.z.u.g.n., który nadawał nowe brzmienie art. 37 ust. 5 u.p.z.p. Art. 10 pkt 4 lit. c u.z.u.g.n., który nadawał nowe brzmienie art. 37 ust. 7 u.p.z.p.

²⁴¹ Art. 497 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566), który dodawał art. 36 ust. 1a u.p.z.p.

²⁴² Art. 1 ustawy z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2011 r. Nr 153 poz. 901), który dodawał art. 87 ust. 3a u.p.z.p. W świetle reguły minimalizacji opłaty planistycznej, jeżeli pierwotna wartość nieruchomości jest różnie określana na podstawie oceny faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości oraz przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., opłata planistyczna powinna być określana przy uwzględnieniu większej pierwotnej wartości nieruchomości. W świetle Druku Sejmowego nr 3610 z dnia 22 października 2010 r., obejmującego senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawą zmiany tego przepisu był wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r. (P 58/08, LEX nr 551972). Zgodnie z tym wyrokiem art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości opiera się na kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP. T. Brzezicki, A. Brzezicka-Rawa, *Skutki ekonomiczne związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 60–61; G. Dudar, *Opłata planistyczna w świetle orzeczeń sądów administracyjnych*, PPLiFS 2011, nr 10, s. 19. Art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2747), który dodawał art. 87 ust. 3b u.p.z.p. W świetle reguły maksymalizacji wartości roszczenia o od-

Modyfikacja zakresu podmiotowego odnosiła się m.in. do szczególnych przypadków wyłączenia obowiązku wpłacenia opłaty planistycznej (2008 r.)²⁴³ oraz przeniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej na organ władający terenem zamkniętym, jeżeli uchwalenie planu lub jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa (2020 r.)²⁴⁴.

7. KOMPARATYSTYCZNE UJĘCIE SKUTKÓW PRAWNYCH UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO

Prawodawstwa państw należących do zachodniej kultury prawnej z zasady pozostawiają prowadzenie polityki przestrzennej lokalnym organom administracji publicznej. Instrumentem tych polityk są lokalne akty planowania przestrzennego określające m.in. wymagania urbanistyczne, które powinien uwzględnić inwestor, planując realizację zamierzenia inwestycyjnego. Prawodawstwa te ustanawiają także mechanizmy partycypacji finansowej inwestora w kosztach zmian wymagań urbanistycznych odnoszących się do obszaru realizacji tego zamierzenia, jak również ustanawiają nakazy i zakazy działań podejmowanych przez podmioty publiczne.

Przedstawienie rozwiązań prawnych dotyczących lokalnych aktów planowania przestrzennego właściwych innym państwom umożliwi wyraźne wyartykułowanie ich różnic i podobieństw do polskich rozwiązań prawnych. Ze względu na potrzebę przedstawienia zróżnicowanych rozwiązań prawnych zaprezentowane wyniki badań odnoszą się do prawodawstwa angielskiego oraz niemieckiego.

szkodowanie lub wykupienie nieruchomości, jeżeli pierwotna wartość nieruchomości jest różnie określana na podstawie oceny faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości oraz przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., wartość tych roszczeń powinna być określana przy uwzględnieniu większej pierwotnej wartości nieruchomości. W świetle Druku Sejmowego nr 2322 z dnia 28 kwietnia 2022 r., obejmującego senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawą zmiany tego przepisu był wyrok TK z dnia 22 maja 2019 r. (SK 22/16, LEX nr 2664307). W świetle tego wyroku art. 37 ust. 1 u.p.z.p. rozumiany w ten sposób, że pozwala na ustalenie mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

²⁴³ Art. 1 ustawy z dnia 15 października 2008 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2008 r. Nr 220, poz. 1413), który dodawał art. 36 ust. 4a u.p.z.p.

²⁴⁴ Art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471), który nadawał nowe brzmienie art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Angielski model gospodarki przestrzennej obejmuje system aktów planowania przestrzennego, które mają charakter prawa wewnętrznego²⁴⁵. System tych aktów zawiera m.in. Krajowe Ramy Polityki Przestrzennej (*The National Planning Policy Framework*), które wiążą lokalne władze planistyczne²⁴⁶. Władze te przygotowują zestaw lokalnych dokumentów planistycznych, w tym plany miejscowe (*development plan*)²⁴⁷. Plan ten jest aktem planowania przestrzennego, którego treść jest determinowana potrzebami infrastrukturalnymi i możliwościami ich wykonania²⁴⁸. Plan ten obejmuje także wymagania urbanistyczne, z którymi powinno być zgodne zamierzenie inwestycyjne, chyba że znajdą istotne czynniki²⁴⁹. Lokalne władze planistyczne potwierdzają tę zgodność, wydając pozwolenie planistyczne (*planning permission*) w granicach uznania administracyjnego²⁵⁰. Pozwolenie to stanowi zatem środek prawny wyznaczający zakres swobody zabudowy inwestora. Pozwolenie planistyczne może obejmować warunki, czyli dodatkowe obowiązki inwestora, których wykonanie powinno mieć miejsce w związku z realizacją zamierzenia inwestycyjnego²⁵¹. Lokalna władza planistyczna może także uzależnić wydanie pozwolenia planistycznego od wcześniejszego złożenia przez inwestora jednostronnego oświadczenia woli w postaci zobowiązania planistycznego (*planning obligations*)²⁵². Przedmiotem tego zobowiązania może być zapewnienie określonych parametrów użytkowych planowanego zamierzenia inwestycyjnego²⁵³. Skutki finansowe wykonania infrastruktury technicznej lub społecznej niezbędnej dla użytkowników tej

²⁴⁵ *National Planning Policy Framework*, Department for Levelling Up, Housing and Communities, London 2023, s. 4. Zob. też. K. Rokicka, *Decyzja o warunkach zabudowy – analiza prawnoporównawcza*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2014, nr 2 (35), s. 104–105. Jak podkreśla J. Goździewicz-Biechońska, w angielskim porządku prawnym plan zagospodarowania przestrzennego jest zbiorem dokumentów planistycznych, które nie mają charakteru aktów prawa miejscowego. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 187.

²⁴⁶ Art. 38 pkt 2–3 oraz art. 19 ust. 2 Planning and Compulsory Purchase Act of 13th May 2004, UK Public General Acts 2004 chapter 5 with amendments.

²⁴⁷ M. Zajączkowska, *Założenia planowania przestrzennego i projektowania architektonicznego w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Budowlany” 2011, nr 3, s. 28.

²⁴⁸ *National Planning Policy...*, s. 8.

²⁴⁹ *Ibidem*, s. 14. Zob. też K. Rokicka, *Decyzja o warunkach...*, s. 105.

²⁵⁰ Art. 70A ust. 1 w zw. z art. 70A ust. 6 Town and Country Planning Act of 24th May 1990, UK Public General Acts 1990 chapter 8 with amendments, dalej TCPA.

²⁵¹ Art. 70 ust. 1 pkt a TCPA. Zob. też. K. Rokicka, *Decyzja o warunkach...*, s. 105.

²⁵² Art. 106 TCPA. Zob. też K. Rokicka, *Decyzja o warunkach...*, s. 106. Por. Ł. Złakowski [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu...*, s. 328.

²⁵³ Art. 106 ust. 1 lit. a–c TCPA.

inwestycji powinien ponieść inwestor, ponieważ są one związane z realizacją jego zamierzenia inwestycyjnego. Zobowiązanie stanowi zatem instrument partycypacji finansowej inwestora w proces zagospodarowania terenu²⁵⁴.

Niemiecki model gospodarki przestrzennej opiera się w szczególności na dwóch rodzajach lokalnych aktów planowania przestrzennego. Są nimi: plan użytkowania terenu (*Flächennutzungsplan – F-plan*) oraz plan zabudowy (*Bebauungsplan – B-plan*)²⁵⁵. Plan użytkowania terenu wiąże lokalne władze planistyczne w związku z przyjęciem planu zabudowy²⁵⁶. Plan zabudowy jest aktem planowania przestrzennego dookreślającym wymagania urbanistyczne w odniesieniu do obszaru, na którym dopuszczana jest zabudowa²⁵⁷. Plan zabudowy obejmuje nakazy względem podmiotów publicznych wybudowania infrastruktury technicznej i społecznej²⁵⁸ oraz zakazy i nakazy wobec podmiotów prywatnych, które dotyczą zabudowy ich nieruchomości²⁵⁹. Jest on przyjmowany przez organy gminy²⁶⁰. Plan zabudowy wyznacza granicę dopuszczalnej zabudowy, poza którą zabudowa możliwa jest jedynie w przypadku terenu zurbanizowanego i zabudowanego²⁶¹.

Niemiecki prawodawca ustanawia zasadę zabudowy planowej, zgodnie z którą zabudowa jest możliwa z zasady na obszarach regulowanych przez plan zabudowy. Przepisy prawa ustawiają wyjątki od tej zasady w przypadku zabudowy budynkami mieszkalnymi na terenach miejskich gęsto zabudowanych, jak również zabudowy budynkami rolniczymi²⁶².

Niemiecki model zabudowy planowej opiera się na władztwie planistycznym gminy, ponieważ jej organy jednostronnie ustanawiają wymagania urbanistyczne. Zaznaczenia jednak wymaga, że organy gminy mogą zawrzeć

²⁵⁴ Art. 106 ust. 1 lit. d TCPA.

²⁵⁵ K. Rokicka, *Decyzja o warunkach...*, s. 101.

²⁵⁶ § 7 Baugesetzbuch vom 23. Juni 1960 in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634) mit Änderungen, dalej BauGB. Zob. też. K. Rokicka, *Decyzja o warunkach...*, s. 102.

²⁵⁷ W świetle § 8 ust. 2 BauGB plan zabudowy powinien zostać opracowany na podstawie planu użytkowania terenu. Zob. też A. Kwartnik-Pruc, A. Przewięźlikowska, *Porównanie funkcjonowania planowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech*, „Geomatics and Environmental Engineering” 2007, vol. 1, nr 3, s. 159.

²⁵⁸ § 9 ust. 1 BauGB.

²⁵⁹ § 9 ust. 1 BauGB.

²⁶⁰ § 2 ust. 1 BauGB. Zob. A. Kwartnik-Pruc, A. Przewięźlikowska, *Porównanie funkcjonowania...*, s. 157–158.

²⁶¹ § 34–35 BauGB. Zob. K. Rokicka, *Decyzja o warunkach...*, s. 103.

²⁶² § 34–35 BauGB.

umowę urbanistyczną, której przedmiotem jest realizacja znaczących zamierzeń inwestycyjnych.

Przedmiotem umowy urbanistycznej jest przyjęcie planu zabudowy obejmującego wymagania urbanistyczne uzgodnione wcześniej przez inwestora²⁶³, jak również realizacja przez inwestora określonej infrastruktury publicznej²⁶⁴. Przyjęcie planu zabudowy stanowi warunek zawieszający wyrażony w tej umowie.

Oba analizowane prawodawstwa wykazują częściowe podobieństwa do polskiego porządku prawnego, które obejmują m.in. właściwość organów administracji publicznej na poziomie lokalnym w zakresie ustalenia polityki przestrzennej, nadanie tym organom swobody planistycznej i władztwa planistycznego, a także ustanowienie mechanizmów partycypacji finansowej ze strony inwestora. Różnice pomiędzy tymi prawodawstwami odnoszą się m.in. do zakresu swobody planistycznej i władztwa planistycznego właściwych organów oraz obowiązującego procesu inwestycyjno-budowlanego.

Podkreślenia wymaga, że podobieństwa i różnice pomiędzy prawodawstwami są z zasady niezależne od przepisów prawa Unii Europejskiej, które mają nieznaczny wpływ na krajowe przepisy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przepisy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego są domeną prawodawstwa państw, co odnosi się zarówno do państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i państw w niej niestowarzyszonych²⁶⁵. Prawodawstwo UE może jedynie pośrednio wpływać na przepisy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego państw członkowskich, m.in. poprzez przepisy prawa regulujące aspekty środowiskowe oraz energetyczne²⁶⁶. Ze względu na właściwość prawodawstwa państwowego

²⁶³ § 11 ust. 1 pkt 3 BauGB.

²⁶⁴ § 11 ust. 1 pkt 1–2 BauGB

²⁶⁵ G. Cotella, U.J. Rivolin, E. Pede, M. Pioletti, *Multi-level regional development governance: A European typology*, „European Spatial Research and Policy” 2021, vol. 27, nr 2, s. 204–205.

²⁶⁶ G. Cotella, *How Europe hits home? The impact of European Union policies on territorial governance and spatial planning*, „Géocarrefour” 2020, nr 94 (3), teza 12–16. Jak zauważa Z. Ziobrowski, planowanie przestrzenne jest częścią szerszego systemu planowania rozwoju. Z. Ziobrowski, *Gospodarowanie przestrzenią w Polsce w świetle spójności z Unią Europejską: uwarunkowania, kierunki zmian*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007, nr 4 (1–2), s. 21. Jak zauważa B. Degórska, prawodawstwo Unii Europejskiej zawiera regulacje dotyczące środowiska, które częściowo modyfikuje system planowania przestrzennego państw członkowskich. B. Degórska, *Wpływ prawa i polityki Unii Europejskiej na planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne państw członkowskich w zakresie wybranych kwestii środowiskowych*, „Przegląd Geograficzny” 2021, nr 4 (93), s. 562.

względem ustanawiania przepisów prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego przepisy te są zróżnicowane w obszarze właściwości poszczególnych państw²⁶⁷.

8. KONKLUZJE

Sfera ingerencji administracji publicznej w jednostkowe prawa i wolności dotyczy m.in. zagospodarowania przestrzeni. Sprawy związane z zagospodarowaniem przestrzennym stanowią zadanie własne gminy. Środkiem prawnym, za którego pomocą gmina wykonuje te zadanie, jest plan miejscowy. Jest on jednocześnie zwornikiem relacji interesu publicznego z interesem jednostkowym prawnie chronionym. Należy wyróżnić dwa modele tej relacji, którymi są: spójność interesów oraz konflikt interesów.

Plan miejscowy stanowi najważniejsze narzędzie gminnej polityki przestrzennej. Jest on aktem prawa miejscowego, który zawiera przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Adresatami planu miejscowego są właściciele i użytkownicy nieruchomości położonych na obszarze jego obowiązywania. Plan miejscowy jest przyjmowany w toku swoistej procedury planistycznej obejmującej trzy etapy: przyjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, sporządzenie projektu planu miejscowego, przyjęcie uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego.

Derogacja planu miejscowego stanowi zakończenie obowiązywania tego planu. Formą derogacji może być stwierdzenie nieważności planu miejscowego, a także uchylene lub wygaśnięcie planu miejscowego. Prawodawca ustanawia ogólny model derogacji właściwy dla każdej z jej form.

²⁶⁷ Jak podkreślają G. Cotella, U.J. Rivolin, E. Pede oraz M. Pioletti, zróżnicowanie planowania przestrzennego w poszczególnych państwach członkowskich jest skutkiem braku kompetencji organów UE w zakresie planowania przestrzennego. Państwa członkowskie posiadają także znaczącą swobodę wdrażania polityki spójności. G. Cotella, U.J. Rivolin, E. Pede, M. Pioletti, *Multi-level regional...*, s. 205. Szerzej problematykę różnorodności instrumentów gospodarki przestrzennej przedstawia Z. Ziobrowski. Zob. Z. Ziobrowski, *Gospodarowanie przestrzenią...*, s. 19–21.

ROZDZIAŁ III

OCENA SKUTKÓW PRAWNYCH UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO

Rada gminy przyjmuje plan miejscowy w celu realizacji zamierzonego interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym. Plan miejscowy jest bowiem środkiem prawnym służącym do wykonania tego interesu. W przypadku zagospodarowania przestrzennego interes ten obejmuje sytuację zaspokojenia określonych potrzeb lokalnej społeczności oraz ogółu społeczeństwa²⁶⁸. Zaznaczenia wymaga złożoność determinantów wpływających na kształt tej sytuacji, które mogą mieć charakter konwencyjny lub faktyczny. Uchwalenie lub zmiana planu miejscowego, jako aktu normatywnego, stanowi determinant konwencyjny, który w znacznej mierze jest zależny od organów gminy. Determinantami faktycznymi mogą być zjawiska społeczne lub gospodarcze, a także możliwości finansowe gminy. Organy gminy, aby zapewnić zamierzoną realizację interesu publicznego, powinny uwzględnić determinanty faktyczne w procesie przyjmowania planu miejscowego. Plan ten będzie mógł wówczas zawierać rozwiązania urbanistyczne optymalne z perspektywy uwarunkowań faktycznych. Organy gminy, aby określić, jakie rozwiązania urbanistyczne są optymalne, powinny wykonać ocenę potencjalnych skutków tego planu. Ze względu na normatywny charakter planu miejscowego ocena ta dotyczy potencjalnych skutków prawnych jego uchwalenia lub zmiany.

Prawodawca, regulując proces przyjęcia planu miejscowego, uwzględnia model oceny skutków procesu decyzyjnego. Należy zaznaczyć złożony charakter regulacji ustanawiających ten model. Część działań ocennych jest jednoznacznie regulowana w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a pozostała część

²⁶⁸ Szerzej problematyka interesu publicznego, którego realizację zapewnia m.in. uchwalenie lub zmiana planu miejscowego, została przedstawiona w poprzednim rozdziale dotyczącym zagadnień ogólnych.

tych działań może być wykonywana na podstawie ogólnych przepisów kompetencyjnych²⁶⁹. Model ten obejmuje obowiązkowe działania ocenne. Organy administracji publicznej mogą podjąć dodatkowe działania ocenne służące szerszemu poznaniu skutków prawnych uchwalanego lub zmienianego planu miejscowego.

Proces przyjęcia planu miejscowego stanowi swoisty proces decyzyjny, którego przedmiotem jest określenie sposobu realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym. Organy gminy, prowadząc proces przyjęcia planu miejscowego, znajdują się w sytuacji ryzykownej, czyli takiej, w której skutki podjętego rozstrzygnięcia mogą być pozytywne lub negatywne dla gminy, a organy te mogą określić zbiór tych skutków oraz prawdopodobieństwo ich wystąpienia²⁷⁰. Sytuacja ryzykowna w przypadku przyjęcia planu miejscowego oznacza, że plan ten może wywierać pozytywne lub negatywne dla gminy skutki prawne, a zakres tych skutków można przewidzieć z zastrzeżeniem ich prawdopodobieństwa. Skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego mogą bowiem zależeć również od zachowania innych podmiotów publicznych, a także jednostek (podmiotów zewnętrznych wobec administracji).

Prawodawca, ustanawiając wymóg prowadzenia działań ocennych w toku procesu przyjęcia planu miejscowego, bazuje na modelu właściwym dla zarządzania procesem decyzyjnym. Model ten opiera się na przyjęciu wstępnych standardów, z którymi powinny być zgodne kolejne działania²⁷¹. Obejmuje on

²⁶⁹ Model oceny skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego obejmuje działania organów gminy, które mają częściowo zewnętrzny, a częściowo wewnętrzny charakter. Działania o zewnętrznym charakterze mogą być podejmowane na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ mają one miejsce w ramach stosunku administracyjnego organów gminy z jednostkami (podmiotami zewnętrznymi wobec administracji). Przykładem takich działań jest gromadzenie informacji, poprzez ich pozyskanie od tych jednostek. Działania o wewnętrznym charakterze mogą być podejmowane na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego, ponieważ mają one miejsce w ramach struktury organizacyjnej gminy. Przykładem takich działań jest selekcjonowanie i syntezywanie zgromadzonych informacji.

²⁷⁰ Jak słusznie zauważa W. Rabizant, sytuacja ryzykowna jest związana z pożądanymi i niepożądanymi skutkami podjętymi decyzjami, jak również skutkami oznaczającymi zysk lub stratę dla podmiotu decydującego. Zdaniem W. Rabizanta sytuacja niepewności oznacza niemożność wykazania wszystkich konsekwencji, a także określenia prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Zob. więcej W. Rabizant, *Metody podejmowania decyzji*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2012, s. 6. Zob. też S. Żróbek, M. Krajewska, *Identyfikacja obszarów ryzyka w prognozowaniu skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 36, t. 1, s. 505.

²⁷¹ W literaturze zauważa się, że ocena wariantów oraz podjęcie decyzji jest wynikiem uprzednio wykonanych działań, w tym wyznaczenia ograniczeń, kryteriów, a także określenia

związane ze sobą dwa elementy. Są nimi: przetworzenie informacji dotyczących problemu decyzyjnego oraz jego potencjalnych skutków²⁷². Celem tych działań jest wykonanie obiektywnej oceny analizowanego problemu²⁷³. W oparciu o tę ocenę podmiot decyzyjny może wybrać optymalny wariant rozwiązania²⁷⁴.

Ocena skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego obejmuje prognozę zasadności oraz możliwości realizacji interesu publicznego, jak również realizacji tego interesu z interesami prawnymi jednostek.

Zaznaczenia wymaga, że ocena ta jest jedną z wielu ocen poprzedzających podjęcie tej uchwały. Przedmiotem pozostałych ocen są m.in.: zgodność planu miejscowego z prawem, zgodność planu miejscowego z wymaganiami urbanistyki oraz architektury. Ocena zgodności planu miejscowego z prawem jest podejmowana m.in. na podstawie przekazanych wójtowi przez właściwe organy administracji publicznej uzgodnień i opinii dotyczących projektu planu miejscowego²⁷⁵, jak również na podstawie samodzielnej analizy plan ogólnego²⁷⁶. Ocena zgodności planu miejscowego z wymaganiami urbanistyki oraz architektury ma miejsce w oparciu o opinie komisji urbanistyczno-architektonicznej²⁷⁷.

Należy wyróżnić dwa podstawowe elementy oceny skutków prawnych. Są nimi ocena potrzeb uchwalenia lub zmiany planu miejscowego oraz ocena projektu tego planu. Kryterium wyodrębnienia tych dwóch elementów jest czas podjęcia działań ocennych w stosunku do momentu przygotowania projektu

skutków wariantów oraz porównania tych wariantów. Zob. A. Miler-Zawodniak, M. Zawodniak, *Proces podejmowania decyzji w teorii zarządzania*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 3, s. 167.

²⁷² W literaturze podkreśla się, że proces decyzyjny obejmuje m.in. zdobycie, przeanalizowanie i ocenę informacji związanych ze źródłem problemu, jak również jego wagi oraz wielkości, wewnętrznej budowy, a także skutków, które problem może spowodować dla podmiotu podejmującego decyzję. A. Holska, *Teorie podejmowania decyzji*, [w:] K. Klincewicz (red.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 242.

²⁷³ M. Książek, P. Nowak, *Wybrane aspekty procesu podejmowania decyzji*, „Logistyka” 2011, nr 6, s. 1984.

²⁷⁴ *Ibidem*, s. 1984.

²⁷⁵ Art. 17 pkt 6 u.p.z.p.

²⁷⁶ W świetle wykładni funkcjonalnej art. 20 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien sporządzić projekt planu miejscowego w sposób zgodny z ustaleniami planu ogólnego. Zgodnie z tym przepisem rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego.

²⁷⁷ W świetle art. 32 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 u.p.z.p. wyniki analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy powinny być zaopiniowane przez komisję urbanistyczno-architektoniczną. Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. a u.p.z.p. projekt planu miejscowego podlega zaopiniowaniu przez komisję urbanistyczno-architektoniczną.

planu miejscowego. Zaznaczenia wymaga, że elementy te różnią się przedmiotem działań ocennych.

Ocena potrzeb uchwalenia lub zmiany planu miejscowego ma miejsce przed przygotowaniem projektu tego planu. Przedmiotem tej oceny jest zasadność oraz możliwość realizacji interesu publicznego.

Ocena projektu planu miejscowego ma miejsce po przygotowaniu tego projektu. Przedmiotem tej oceny są skutki prawne modyfikacji wymagań urbanistycznych z perspektywy realizacji interesu publicznego oraz jej ewentualnej realizacji wobec interesów prawnych jednostek.

Ocena skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, w obu jej elementach, jest wykonywana według spójnego modelu obejmującego trzy etapy. Są nimi gromadzenie, selekcjonowanie oraz synteza informacji.

Gromadzenie informacji może mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny ze względu na źródła tych informacji. Źródła wewnętrzne obejmują rejestry publiczne, dokumenty przygotowane na potrzeby tej oceny, jak również wyniki wcześniej prowadzonych działań ocennych. Źródła zewnętrzne obejmują zapewnienie możliwości uczestnictwa w konsultacjach publicznych oraz konsultacji społecznych.

Selekcja informacji ma charakter wewnętrzny. Jest ono niezbędnym działaniem, ponieważ zgromadzone informacje mogą mieć charakter użyteczny oraz nieużyteczny ze względu na potrzeby wykonywanej oceny. Selekcja oznacza przyjęcie informacji użytecznych i jednoczesne pominięcie informacji nieużytecznych.

Synteza informacji obejmuje zestawienie informacji użytecznych. Efekty syntezy stanowią odpowiednio wyniki oceny potrzeb lub oceny projektu planu miejscowego. Na ich podstawie właściwy organ gminy podejmuje rozstrzygnięcie.

Ocena skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego obejmuje szereg działań podejmowanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Działania te służą określeniu optymalnej treści planu miejscowego ze względu na zamierzoną realizację interesu publicznego. Organ wykonawczy gminy podejmuje te działania w drodze czynności materialno-technicznych lub działań społeczno-organizacyjnych. Wyniki tej oceny są podstawą rozstrzygnięć podejmowanych przez radę gminy, których przedmiotem jest potrzeba uchwalenia lub zmiany planu miejscowego albo uchwalenie lub zmiana tego planu²⁷⁸.

²⁷⁸ Rada gminy podejmuje działania związane z oceną potrzeb uchwalenia lub zmiany planu miejscowego oraz oceną projektu planu miejscowego w postaci uchwały w sprawie aktualności planu miejscowego (art. 32 ust. 2 zd. 2 u.p.z.p.), uchwały o przystąpieniu do sporządzenia pla-

1. OCENA POTRZEB UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO

Ocena skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego dotyczy m.in. potrzeb uchwalenia lub zmiany tego planu. Celem tej oceny jest określenie potrzeb realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym.

Podkreślenia wymaga złożony charakter oceny potrzeb uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Organy gminy wykonują tę ocenę w trzech fazach. Są nimi: aktualizacja planu miejscowego, przystąpienie do sporządzania planu miejscowego oraz określenie ostatecznego zakresu regulacji planu miejscowego. Każda z faz obejmuje trzy etapy: gromadzenie, selekcję oraz syntezę informacji. Ze względu na złożony charakter tej oceny konieczne jest odrębne przedstawienie każdej z tych faz.

Faza aktualizacji planu miejscowego powinna mieć miejsce przynajmniej raz w czasie kadencji rady gminy. Przedmiotem tej fazy jest ocena aktualności obowiązującego planu miejscowego, jak również planu ogólnego²⁷⁹.

Pierwszym etapem jest gromadzenie informacji o sytuacji prawnej i faktycznej nieruchomości położonych w ocenianym obszarze²⁸⁰, jak i informacji o potrzebach lokalnej społeczności oraz ogółu społeczeństwa w zakresie doty-

nu miejscowego (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.) oraz uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Rada gminy podejmuje te uchwały w oparciu o wyniki tych ocen, jednakże rada gminy nie podejmuje tej oceny.

²⁷⁹ Art. 32 ust. 1 u.p.z.p. Jak podkreślają R. Barełkowski, Ł. Wardęski oraz B. Wojtyra, ocena aktualności planu miejscowego może dotyczyć m.in. zmian w przestrzeni oraz systemów planowania przestrzennego, postulatów podmiotów funkcjonujących na analizowanym obszarze, jak również tendencji przestrzennych oraz skutków decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego. R. Barełkowski, Ł. Wardęski, B. Wojtyra, *Metodologiczne i praktyczne aspekty oceny aktualności studium i planów miejscowych na rzecz kreacji polityki przestrzennej*, „Przeźrenie i Forma” 2016, nr 28, s. 157. Zob. P. Fogel, *Metody tworzenia analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym w trybie art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w oparciu o dokumenty sporządzane przez gminy*, „Problemy Rozwoju Miast” 2020, nr 66, s. 118.

²⁸⁰ W świetle art. 32 ust. 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) w celu oceny aktualności planu ogólnego i planów miejscowych ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania, z uwzględnieniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego lub planu ogólnego. Jak zauważają I. Zachariasz oraz A. Fogel, aktualizacja planu miejscowego powinna obejmować zarówno ocenę stanu prawnego, jak i stanu faktycznego zagospodarowania terenów gminy. I. Zachariasz, A. Fogel, *Komentarz do art. 32*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie...*, teza 2.

czącym zagospodarowania tego obszaru²⁸¹. Gromadzenie informacji jest wykonywane przez wójta (burmistrza, prezenta miasta)²⁸². Zróżnicowany charakter informacji przekłada się na różnorodność ich źródeł. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), w drodze czynności materialno-technicznych, gromadzi część tych informacji, w szczególności dotyczących sytuacji prawnej i faktycznej nieruchomości położonych w ocenianym obszarze, m.in. w oparciu o wydane decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o ustaleniu warunków zabudowy²⁸³. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) gromadzi także informacje dotyczące potrzeb lokalnej społeczności oraz ogółu społeczeństwa w zakresie ocenianego obszaru, w oparciu o inne akty planowania przestrzennego, w szczególności o plan ogólny²⁸⁴.

Drugi etap obejmuje selekcję informacji. Jest on także wykonywany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze czynności materialno-technicznej²⁸⁵. W etapie tym wyodrębnione zostają informacje użyteczne oraz nieużyteczne dla wyznaczenia potrzeby aktualizacji planu miejscowego²⁸⁶.

Trzecim etapem jest synteza informacji użytecznych. Wykonuje ją wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze czynności materialno-technicznej²⁸⁷.

²⁸¹ W tym opracowaniu przyjęto założenie, że plan miejscowy stanowi środek prawny realizacji interesu publicznego. W świetle art. 2 pkt 4 u.p.z.p., zawierającego definicję legalną interesu publicznego, jest nim uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. W świetle art. 32 ust. 1 *in fine* u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta), oceniając aktualność planu miejscowego, powinien uwzględnić m.in. wnioski w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. W literaturze podkreśla się, że wnioski te mogą składać podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej. Zob. I. Zachariasz, A. Fogel, *Komentarz do art. 32...*, teza 5.

²⁸² W myśl art. 32 ust. 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek dokonać analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym w celu oceny m.in. aktualności planu miejscowego. W świetle wykładni funkcjonalnej tych przepisów działania służące przygotowaniu tych analiz powinien wykonać wójt (burmistrz, prezydent miasta).

²⁸³ Zgodnie z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 67 u.p.z.p. ocena aktualności planu miejscowego powinna uwzględniać m.in. decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

²⁸⁴ W świetle wykładni funkcjonalnej art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy powinien być zgodny z ustaleniami planu ogólnego.

²⁸⁵ W świetle wykładni funkcjonalnej art. 32 ust. 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany wykonać selekcję informacji, jako część obowiązku oceny aktualności planu miejscowego, ponieważ selekcja informacji jest niezbędna do prawidłowo wykonanej oceny aktualności tego planu.

²⁸⁶ Przedmiotem selekcji informacji jest wyodrębnienie informacji użytecznych i nieużytecznych ze względu na cel tej selekcji.

²⁸⁷ W świetle wykładni funkcjonalnej art. 32 ust. 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany wykonać syntezę informacji jako część obowiązku oceny aktualności planu miejscowego.

Synteza ta umożliwi wykazanie potrzeby aktualizacji planu miejscowego lub stwierdzenie niewystąpienia tej potrzeby. Efekt syntezy stanowi wynik oceny potrzeb uchwalania lub zmiany planu miejscowego²⁸⁸.

Wynik ten jest podstawą dla rozstrzygnięcia rady gminy podejmowanej w drodze uchwały w sprawie aktualności planu miejscowego. Rada gminy nie jest jednak związana wynikiem tej oceny, lecz samodzielnie rozstrzyga o aktualności lub nieaktualności dotychczasowego planu miejscowego²⁸⁹. Uchwała rady gminy jest aktem kierownictwa wewnętrznego o niewładczym charakterze, którego przedmiotem jest ocena potrzeby aktualizacji planu miejscowego, a nie obowiązek tej aktualizacji²⁹⁰.

Faza przystąpienia do sporządzania planu miejscowego ma miejsce bezpośrednio przed wszczęciem procedury przyjęcia tego planu. Przedmiotem tej fazy jest ocena potrzeb ustalenia przeznaczenia terenów, określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, a także realizacji inwestycji celu publicznego²⁹¹.

Pierwszy etap obejmuje gromadzenie informacji o zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego. Gromadzenie tych informacji jest wykonywane przez wójta (burmistrz, prezydent miasta) w drodze działań faktycznych, w tym czynności materialno-technicznych oraz działań społeczno-organizatorskich²⁹². Ze względu na złożoność przedmiotu tej oceny wójt (bur-

²⁸⁸ Zaznaczenia wymaga, że zgodnie z art. 32 ust. 2 zd. 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje radzie gminy wyniki analiz dotyczących aktualności planu miejscowego po uzyskaniu opinii właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej.

²⁸⁹ Art. 32 ust. 2 zd. 2 u.p.z.p. P. Fogel, *Metody tworzenia analiz...*, s. 113. Zob. też I. Zachariasz, A. Fogel, *Komentarz do art. 32...*, teza 3.

²⁹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 15 maja 2009 r., II OSK 1773/08, CBOSA; P. Fogel, *Metody tworzenia analiz...*, s. 113; I. Zachariasz, A. Fogel, *Komentarz do art. 32...*, teza 3; M. Wincenciak, *Komentarz do art. 32*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 3.

²⁹¹ Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. W świetle wykładni funkcjonalnej tego przepisu przedmiot oceny poprzedzającej wydanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego powinien być tożsamy z celem przyjęcia tej uchwały.

²⁹² W świetle art. 14 ust. 5 w zw. z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza analizy dotyczące m.in. zasadności przystąpienia do sporządzenia tego planu. Gromadzenie informacji, jako zbiór czynności służących sporządzeniu tej analizy, powinien przeprowadzić organ wykonawczy gminy.

mistrz, prezydent miasta) może pozyskiwać te informacje ze źródeł zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Należy zaznaczyć swobodę wójta (burmistrza, prezydenta miasta) względem wyboru tych źródeł²⁹³.

Wójt może gromadzić informacje z zewnętrznych źródeł, w drodze konsultacji społecznych prowadzonych na podstawie ogólnych przepisów ustawy o samorządzie gminnym lub przepisów ustawy o rewitalizacji. Konsultacje społeczne stanowią czynności społeczno-organizacyjne. Wójt może je przeprowadzić na ogólnej podstawie prawnej wyrażonej w ustawie o samorządzie gminnym, ponieważ przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ustanawiają obowiązku ich przeprowadzenia przed wszczęciem procedury planistycznej²⁹⁴. Konsultacje te są prowadzone zgodnie ze standardami określającymi przez radę gminy w drodze uchwały. Standardy ustanowione w tej uchwale powinny obejmować zasady i tryb organizacji konsultacji społecznych²⁹⁵. Zaznaczenia wymaga, że wójt może zebrać informacje na potrzeby określenia potrzeb uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, które pierwotnie pochodzą z zewnętrznych źródeł, ale były gromadzone na inne potrzeby. Przykładem są informacje zebrane pierwotnie w celu określenia potrzeb rewitalizacji, w formie konsultacji społecznych oraz Komitetu Rewitalizacji. Podstawy standardów tej formy partycypacji społecznej są określone w ustawie o rewitalizacji²⁹⁶.

²⁹³ Jak podkreśla J. Dziedzic-Bukowska, prawodawca nie ustanowił żadnych wymogów ustawowych dotyczących analizy wykonywanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przed uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 14...*, teza 15.

²⁹⁴ W świetle art. 5a ust. 1 u.s.g. w sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. W literaturze podkreśla się, że przedmiotem gminnych konsultacji społecznych są sprawy gminy. Zob. K. Kozłowski, *Gminne konsultacje społeczne – analiza konstytucyjnoprawna*, ST 2018, nr 1–2, s. 41–42; D. Sześciło, *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ST 2014, nr 1–2, s. 27; M. Banat, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, ST 2014, nr 1–2, s. 15–16.

²⁹⁵ Art. 5a ust. 1–2 u.s.g. Zob. D. Sześciło, *Konsultacje społeczne...*, s. 27; M. Bożek, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przeгляд Sejmowy” 2012, nr 5, s. 105; M. Czopek, E. Żołnierczyk, *Konsultacje społeczne jako forma dialogu ze społecznością lokalną*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2017, nr 1, s. 90. Jak słusznie podkreśla R. Marchaj, prawodawca pozostawia otwarty katalog form konsultacji społecznych. R. Marchaj, *Konsultacje społeczne w sprawie utworzenia związku metropolitalnego w województwie śląskim*, „Metropolitan” 2017, nr 1 (7), s. 22.

²⁹⁶ Standardy konsultacji społecznych są określone w art. 6 u.r. Standardy organizacji Komitetu Rewitalizacji są określone w art. 7 u.r. Zob. J. Przywojska, *Współzarządzanie i partycypacja społeczna w rewitalizacji*, „Rocznik Lubuski” 2019, t. 45, cz. 2, s. 27–28.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może, w drodze czynności materialno-technicznych, gromadzić informacje także z wewnętrznych źródeł, obejmujących m.in. wyniki oceny potrzeb uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, która została przeprowadzona w poprzedniej fazie dotyczącej aktualizacji planu miejscowego²⁹⁷.

Drugim etapem jest selekcja informacji, która umożliwi oddzielenie informacji użytecznych od informacji nieużytecznych ze względu na ocenę zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego. Selekcję informacji także wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze czynności materialno-technicznych²⁹⁸. Informacje użyteczne odnoszą się do potrzeb lokalnej społeczności lub potrzeb członków tej społeczności, które są zgodne z możliwym do realizacji interesem publicznym. Przedmiotem informacji nieużytecznych są potrzeby, które są irrelewantne lub sprzeczne z interesem publicznym, jak również potrzeby zgodne z interesem publicznym, lecz niemożliwe do wykonania. Efektem selekcji jest przyjęcie informacji użytecznych na potrzeby ich syntezy, a jednocześnie pominięcie informacji nieużytecznych.

Trzecim etapem jest synteza informacji, która oznacza przygotowanie zbiorczego zestawienia informacji użytecznych. Syntezę tę realizuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze czynności materialno-technicznej. Umoż-

²⁹⁷ W literaturze podkreśla się związek pomiędzy stwierdzeniem nieaktualności planu miejscowego a działaniami nakierowanymi na przystąpienie do uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Jak podkreślają I. Zachariasz oraz A. Fogel, jeżeli rada gminy, w drodze uchwały, uzna plan miejscowy za nieaktualny, konieczne jest podjęcie uchwały o zmianie planu miejscowego lub uchwały o przystąpieniu do sporządzania nowego planu miejscowego. I. Zachariasz, A. Fogel, *Komentarz do art. 32...*, teza 9. Zdaniem M. Wincenciaka, jeżeli rada gminy stwierdzi nieaktualność planu miejscowego, nakłada na siebie obowiązek podjęcia działań w sprawie uchwalenia lub zmiany tego planu. M. Wincenciak, *Komentarz do art. 32...*, teza 4.

²⁹⁸ Selekcja informacji poprzedzająca przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego jest dokonywana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ponieważ służy ona wykonaniu analizy dotyczącej m.in. zasadności przystąpienia do sporządzenia tego planu. W świetle art. 14 ust. 5 u.p.z.p. wykonanie tej analizy jest obowiązkiem organu wykonawczego gminy. Podkreślenia wymaga, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) posiada swobodę, dokonując selekcji tych informacji, zarówno w przypadku, gdy pochodzą one ze źródeł wewnętrznych, jak i zewnętrznych. W literaturze podkreśla się, że wyniki konsultacji społecznych, które mogą umożliwić pozyskanie tych informacji ze źródła zewnętrznego, są niewiążące dla organów gminy. Zob. R. Marchaj, *Samorządowe wysłuchanie publiczne jako element procesu uchwałodawczego*, ST 2014, nr 7–8, s. 164; D. Sześciło, *Konsultacje społeczne...*, s. 27–28; M. Bożek, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 105; E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, ST 1997, nr 1–2, s. 108–109; S. Kubas, *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K (Politologia)*” 2014, vol. 21, no. 2, s. 175.

liwia ona wykazanie zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego ze względu na realną możliwość realizacji interesu publicznego²⁹⁹.

Efekty tej syntezy stanowią wyniki oceny potrzeb uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Wyniki tej oceny stanowią podstawę rozstrzygnięcia przez radę gminy o przyjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego³⁰⁰. Rada gminy może przyjąć tę uchwałę, gdy uzna m.in. zasadność przystąpienia do sporządzania tego planu. Rada gminy może także nie przyjąć tej uchwały, gdy uzna, że nie wykazano tej zasadności³⁰¹.

Faza określenia ostatecznego zakresu regulacji planu miejscowego ma miejsce w toku procedury przyjęcia tego planu. Faza ta ma charakter uzupełniający wobec dwóch poprzednich faz, w których ustalono potrzeby, których realizacji będzie służył plan miejscowy. Przedmiotem tej fazy jest ocena potrzeb ustalenia przeznaczenia terenów, określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, a także realizacji inwestycji celu publicznego z perspektywy podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej³⁰².

Pierwszy etap stanowi gromadzenie informacji o potrzebach lokalnej społeczności lub potrzebach członków tej społeczności. Gromadzenie tych informacji jest obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Są one wykonywane w drodze czynności materialno-technicznej³⁰³. Źródło tych informacji ma charakter zewnętrzny. Formą ich gromadzenia jest zapewnienie możliwości składania wniosków³⁰⁴. Jest ona czynnością społeczno-organizacyjną obejmującą

²⁹⁹ Synteza informacji poprzedzająca przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego jest wykonywana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jej celem jest przygotowanie analizy dotyczącej m.in. zasadności przystąpienia do sporządzenia tego planu. W świetle art. 14 ust. 5 u.p.z.p. wykonanie tej analizy jest obowiązkiem organu wykonawczego gminy.

³⁰⁰ Art. 14 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 5 u.p.z.p. Szerzej problematykę uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego przedstawiają: M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego...*, s. 73–75; K. Rokicka, *Uchwały rady gminy...*, s. 15–17.

³⁰¹ Zgodnie z art. 14 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 5 u.p.z.p. rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego po wykonaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) m.in. analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia tego planu.

³⁰² W świetle art. 4 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy obejmuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

³⁰³ Zgodnie z art. 17 pkt 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany do informowania o możliwości składania wniosków do projektu planu miejscowego, jak również do zapewnienia możliwości składania tych wniosków.

³⁰⁴ Art. 17 pkt 1 u.p.z.p. Szerzej problematykę wniosków do projektu planu miejscowego przedstawiają: I. Zachariasz, A. Fogel, *Komentarz do art. 11*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie...*, teza 10; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 17...*, tezy 2, s. 4–7,

jącą dwa podstawowe elementy: informowanie o możliwości składania wniosków³⁰⁵ oraz stworzenie warunków do składania wniosków³⁰⁶.

Drugim etapem tej fazy jest selekcja tych informacji. Wykonuje ją wójt³⁰⁷. Jest ona niezbędna ze względu na zewnętrzny charakter ich źródła. Zgromadzone informacje mogą mieć charakter użyteczny lub nieużyteczny ze względu na potrzebę realizacji interesu publicznego za pomocą planu miejscowego. Informacje użyteczne mogą obejmować potrzeby lokalnej społeczności lub potrzeby członków tej społeczności, które są spójne z możliwym do realizacji interesem publicznym. Informacje nieużyteczne dotyczą potrzeb, które są irrelewantne lub sprzeczne z tym interesem. Informacje nieużyteczne dotyczą także potrzeb realizacji interesu publicznego, które są niemożliwe do wykonania. Efektem selekcji jest przyjęcie informacji użytecznych do dalszego procedowania, a także pominięcie informacji nieużytecznych. Należy podkreślić, że selekcja tych informacji ma miejsce w formie rozpatrzenia podjętego przez wójta. Stanowi ono szczególnie zewnętrzny akt administracyjny, od którego podmiot wnoszący wniosek nie może wnieść żadnego środka zaskarżenia³⁰⁸.

10–11, 13–15. Gromadzenie informacji stanowi m.in. pozyskanie zewnętrznych zasobów informacyjnych w toku partycypacji społecznej. Jak zauważa P. Szreniawski, kształtowanie zewnętrznych relacji administracji publicznej służy m.in. pozyskiwaniu zasobów z zewnątrz. P. Szreniawski, *Prawno-administracyjne zagadnienia ustrojowej polityki administracyjnej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności, „Dom Organizatora”, Toruń 2012, s. 288. Pogląd ten można odnieść m.in. do zasobów w postaci informacji.

³⁰⁵ Informowanie o możliwości składania wniosków obejmuje: ogłoszenie w prasie, obwieszczenie, udostępnienie informacji na stronie internetowej urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Przedmiotem tych informacji jest uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego (art. 17 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 u.p.z.p.). Zob. T. Olejnik, J. Terlega, *Koncepcja prawa do miasta a uprawnienia i obowiązki mieszkańców w procesie planowania przestrzennego*, „Acta Scientiarum Polonorum. Architectura” 2018, nr 17 (1), s. 71.

³⁰⁶ Stworzenie warunków do składania wniosków obejmuje: określenie sposobu i miejsca do składania wniosków do projektu planu miejscowego, jak również terminu ich składania. Termin, w którym możliwe jest składanie wniosków do projektu planu miejscowego, nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia o możliwości ich składania (art. 17 pkt 1 u.p.z.p.).

³⁰⁷ Selekcja informacji, która służy określeniu ostatecznego zakresu regulacji planu miejscowego, jest wykonywana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ponieważ jej celem jest ocena potrzeb związanych z zagospodarowaniem przestrzennym w toku procedury planistycznej obejmującej m.in. sporządzanie projektu planu miejscowego. W świetle wykładni funkcjonalnej art. 17 pkt 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje czynności związane z partycypacją społeczną poprzedzającą sporządzenie projektu planu miejscowego.

³⁰⁸ Zgodnie z art. 17 pkt 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) przeprowadza partycypację społeczną poprzedzającą sporządzenie projektu planu miejscowego. Celem partycypacji społecznej jest m.in. uwzględnienie użytecznych informacji ze względu na interes publiczny.

Trzeci etap obejmuje syntezę informacji, która oznacza zbiorcze zestawienie wniosków zawierających informacje użyteczne. Jest ona wykonywana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)³⁰⁹. Synteza ta umożliwi organowi wykonawczemu gminy przyjęcie szerszego spektrum potrzeb realizacji interesu publicznego, obejmującego perspektywę jednostek (podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej), które mogą być członkami lokalnej społeczności.

Efekt syntezy tych informacji stanowi jednocześnie wynik uzupełniającej oceny potrzeb dotyczących ustalenia przeznaczenia terenów, określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, a także realizacji inwestycji celu publicznego z perspektywy jednostek, jako podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej³¹⁰.

Wyniki tej oceny organ wykonawczy gminy powinien uwzględnić w opracowywanym projekcie planu miejscowego. Wójt jest bowiem związany swoim wcześniejszym rozstrzygnięciem, którego przedmiotem jest selekcja informacji na użyteczne i nieużyteczne³¹¹.

Ze względów funkcjonalnych wójt (burmistrz, prezydent miasta), aby wykonywać tę selekcję, powinien podjąć rozstrzygnięcie w przedmiocie tej selekcji. Organ wykonawczy gminy podejmuje zatem rozstrzygnięcie w przedmiocie tej selekcji. Ze względu na zewnętrznych adresatów tego rozstrzygnięcia stanowi ono zewnętrzny akt administracyjny. W świetle art. 81 u.p.z.p. rozstrzygnięcie to, określone jako propozycja rozpatrzenia wniosków do projektu planu miejscowego, nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W literaturze podkreśla się, że prawodawca nie określił formy i trybu rozpatrzenia wniosków do projektu planu miejscowego. Zob. M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego...*, s. 75.

³⁰⁹ Synteza informacji, która służy określeniu ostatecznego zakresu regulacji planu miejscowego, jest wykonywana przez organ wykonawczy gminy. Synteza tych informacji służy przygotowaniu projektu planu miejscowego. W świetle art. 17 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek podejmować czynności związane ze sporządzeniem projektu planu miejscowego.

³¹⁰ Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy obejmuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Informacje, których źródłem są wnioski do projektu planu miejscowego, przedstawiają perspektywę jednostek dotyczącą potrzeb lokalnej społeczności, są uzupełnieniem perspektywy organów gminy dotyczących tych potrzeb. Jak zauważają K. Małyśa-Sulińska oraz M. Kruś, partycypacja społeczna w procedurze planistycznej stanowi przejaw uspołecznienia tej procedury, a tym samym zapewnia możliwość wypowiedzenia się o rozwiązaniach przyjmowanych w planie miejscowym. K. Małyśa-Sulińska, M. Kruś, *Charakter normatywny rozstrzygnięć w sprawie wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uwag do jego projektu*, [w:] M. Jędrzejczak, M. Szewczyk (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemińskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 191.

³¹¹ W świetle wykładni funkcjonalnej art. 17 pkt 4 w zw. z art. 17 pkt 1 u.p.z.p. celem czynności przetwarzania informacji pochodzących z wniosków do projektu planu miejscowego powinno być uwzględnienie pozyskanych informacji, które są użyteczne dla realizacji interesu publicznego w drodze planu miejscowego. Konsekwencją określenia zakresu informacji użytecznych jest ich uwzględnienie w projekcie planu miejscowego.

2. OCENA PROJEKTU PLANU MIEJSCOWEGO

Ocena skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego obejmuje także ocenę projektu tego planu. Przedmiotem tej oceny są potencjalne skutki prawne rozwiązań urbanistycznych określonych w projekcie planu miejscowego. Ocena projektu planu miejscowego, podobnie jak ocena potrzeby uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, obejmuje trzy etapy: gromadzenie, selekcję i syntezę informacji.

Etap gromadzenia obejmuje działania społeczno-organizatorskie oraz czynności materialno-techniczne wykonywane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przedmiotem gromadzonych informacji są potencjalne skutki prawne realizacji rozwiązań określonych w projekcie planu miejscowego względem interesu publicznego oraz interesów jednostkowych podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej³¹².

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawiają dwa rodzaje podstawowych form gromadzenia tych informacji. Są nimi: ocena oddziaływania na środowisko oraz konsultacje społeczne. Zróżnicowanie tych form umożliwi zebranie szerszego zakresu informacji o potencjalnych skutkach prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego.

Ocena oddziaływania na środowisko stanowi formę gromadzenia informacji o stanie środowiska w obszarze obowiązywania przyszłego planu miejscowego³¹³. Ocena ta jest wykonywana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze czynności materialno-technicznej³¹⁴. Dotyczy ona m.in. stanu środowiska, istniejących problemów i celów ochrony środowiska, przewidywanego znaczącego oddziaływania na środowisko³¹⁵.

³¹² Etap gromadzenia informacji na potrzeby oceny projektu planu miejscowego ma miejsce w związku z przygotowaniem tego projektu. W świetle art. 17 u.p.z.p. czynności związane z przygotowaniem tego projektu wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

³¹³ Jak zauważa M. Zakrzewska, ocena oddziaływania na środowisko ma wyłącznie charakter informacyjny, a także przybiera postać środka ostrzegawczego przed negatywnymi skutkami podejmowanych działań. M. Zakrzewska, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, [w:] H. Kisilowska (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 150–151.

³¹⁴ W świetle art. 17 pkt 4 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza prognozę oddziaływania na środowisko jako załącznik projektu planu miejscowego. Szerzej tę problematykę przedstawiają: I. Zachariasz, *Komentarz do art. 17...*, teza 9–10; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 17...*, teza 16; J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17...*, teza 9.

³¹⁵ Art. 51 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.), dalej u.u.i.ś.

Konsultacje społeczne stanowią formę gromadzenia informacji o skutkach prawnych realizacji rozwiązań określonych w projekcie planu miejscowego wobec interesów jednostkowych podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej. Konsultacje społeczne są rodzajem działań społeczno-organizatorskich wykonywanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)³¹⁶. Konsultacje społeczne są złożoną formą gromadzenia tych informacji, ponieważ mogą one przybrać postać: zbierania uwag, spotkania otwartego, panelu eksperckiego, warsztatu, spotkania plenerowego, spaceru studyjnego, ankiety, geoankiety, wywiadu, prowadzenia punktu konsultacyjnego lub dyżuru projektanta³¹⁷. Każde z tych działań obejmuje

³¹⁶ Art. 17 pkt 13 u.p.z.p.

³¹⁷ Art. 8i ust. 1 u.p.z.p. Należy wskazać, że do dnia 23 września 2023 r. podstawowymi formami partycypacji społecznej w toku procedury planistycznej, po przygotowaniu projektu planu miejscowego, były uwagi do projektu oraz dyskusja publiczna. Zapewnienie możliwości składania uwag do projektu planu miejscowego stanowi czynność społeczno-organizacyjną, która powinna zostać wykonana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu prowadzącego proces przyjęcia planu miejscowego (art. 17 pkt 11–13 u.p.z.p. według stanu obowiązującego na dzień 23 września 2023 r.). Dyskusja publiczna jest rodzajem czynności organizacyjno-społecznej wykonanej przez wójta. Organ ten był obowiązany zorganizować przynajmniej jedną dyskusję publiczną (art. 17 pkt 9 u.p.z.p. według stanu obowiązującego na dzień 23 września 2023 r.). Należy podkreślić, że poglądy nauki prawa odnoszące się do regulacji dotyczących uwag do projektu planu miejscowego wyrażonych na podstawie art. 17 pkt 9 u.p.z.p. według stanu obowiązującego na dzień 23 września 2023 r., są aktualne w przypadku wykładni art. 8i ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w aktualnym brzmieniu. Szerzej problematykę uwag do projektu planu miejscowego przedstawiają: K. Kobielska, *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym na przykładzie Polski*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 3656, „Prawo” 2015, t. CCCXVIII, s. 114; M. Iżewska, *Wpływ mieszkańców gminy na procedurę planistyczną*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)” 2022, vol. 69, no. 2, s. 25; Ż. Skrenty, *Udział społeczeństwa i organizacji społecznych w procesach planistycznych*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2008, t. IV, s. 138; M. Paradowski, *Administracyjno-prawne ograniczenie wolności budowlanej przez plan zagospodarowania przestrzennego*, [w:] J. Filipek (red.), *Prawo administracyjne w mechanizmie prawa*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza, Kraków 2012, s. 157. Zaznaczenia wymaga, że wójt może przeprowadzić konsultacje społeczne na ogólnej podstawie prawnej wyrażonej w ustawie o samorządzie gminnym. Ten rodzaj konsultacji społecznych w procesie przyjmowania planu miejscowego ma zatem fakultatywny charakter. Standardy ich przeprowadzenia powinna określić rada gminy w drodze uchwały. Standardy te powinny obejmować zasady i tryb ich organizacji. Art. 5a ust. 1–2 u.s.g. Zob. J. H. Szlachetko, *Konsultacyjne formy udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym*, „Metropolitan” 2016, nr 3, s. 34–35; M. Czopek, E. Żońnierczyk, *Konsultacje społeczne...*, s. 90. Zaznaczenia wymaga, że poglądy nauki prawa dotyczące dyskusji publicznej można odnieść do części form konsultacji społecznych w toku procedury planistycznej, w tym do spotkań otwartych (art. 8i ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.) oraz spotkań plenerowych (art. 8i ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.). Szerzej problematykę dyskusji publicznej, której przedmiotem jest projekt planu miejscowego przedstawiają: J. Goździewicz-Biechońska, *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, ST 2008, nr 7–8, s. 38; M.I. Ulasiewicz, *Dyskusja*

dwa podstawowe elementy: informowanie o możliwości udziału w konsultacjach społecznych³¹⁸ oraz stworzenie warunków do uczestnictwa w tych konsultacjach³¹⁹.

Drugi etap oceny projektu planu miejscowego stanowi selekcja informacji. Jest ona wykonywana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze czynności materialno-technicznej³²⁰. Selekcja informacji umożliwia oddzielenie informacji użytecznych dla oceny potencjalnych skutków prawnych przyszłego planu miejscowego od informacji nieużytecznych z punktu widzenia tej oceny³²¹.

Informacje użyteczne odnoszą się do zamierzonej realizacji interesu publicznego w zakresie dotyczącym ustalenia przeznaczenia terenu, określenia sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy, jak również rozmieszczeniem inwestycji celu publicznego³²². Nieużyteczny charakter względem tej oceny mogą mieć pozostałe informacje, w tym te dotyczące interesu faktycznego podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej, gdy ten interes nie pozostaje w żadnej relacji z zamierzonym do realizacji interesem publicznym³²³.

publiczna jako forma partycypacji mieszkańców gminy w planowaniu przestrzeni, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3 (34), s. 387–391, 394–395; M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego...*, s. 76; S. Pawłowski, *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, RPEiS 2015, R. LXXVII, z. 1, s. 206; T. Kaczmarek, M. Wójcicki, *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie miasta Poznania*, RPEiS 2015, R. LXXVII, z. 1, s. 228–229.

³¹⁸ Art. 17 pkt 11 w zw. z art. 8h ust. 1 u.p.z.p.

³¹⁹ Art. 17 pkt 13 u.p.z.p.

³²⁰ Selekcja informacji dotyczących projektu planu miejscowego jest wykonywana w fazie przygotowywania tego projektu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ponieważ w świetle art. 17 u.p.z.p. organ ten jest właściwy do wykonania czynności związanych z przygotowaniem tego projektu.

³²¹ Organy gminy swobodnie dokonują selekcji informacji użytecznych. Organy te nie są zobligowane uwzględnić zgromadzone informacje w dalszych czynnościach związanych z przyjmowaniem planu miejscowego. Informacje uzyskane ze źródeł zewnętrznych mają charakter niewiązący, co dotyczy np. uwag do projektu tego planu. W świetle art. 8k ust. 2 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany przygotować m.in. raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych, zawierający w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem. Zgodnie z art. 8l u.p.z.p. propozycja rozpatrzenia uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

³²² Zakres tych użytecznych informacji jest determinowany zakresem postanowień planu miejscowego. W świetle art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w planie miejscowym ustala się przeznaczenie terenu, następuje rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa się sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu.

³²³ Nieużyteczny charakter części informacji pochodzących z zewnętrznych źródeł informacji jest wynikiem otwartego charakteru partycypacji społecznej. Organy gminy mają obowiązek umożliwić każdemu zainteresowanemu podmiotowi zewnętrznemu wobec administracji publicznej udział w części form konsultacji społecznych, w tym poprzez wniesienie uwag do projek-

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), prowadząc selekcję tych informacji, przyjmuje do dalszego procedowania informacje użyteczne, a pomija informacje nieużyteczne. Zaznaczenia wymaga, że pominięcie informacji nieużytecznych, których źródłem są konsultacje społeczne, w których uczestniczą podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej, w szczególności w drodze wniesienia uwag, następuje w szczególnej formie rozpatrzenia jako szczególnego zewnętrznego aktu administracyjnego, od którego nie przysługuje środek zaskarżenia³²⁴.

Trzecim etapem oceny projektu planu miejscowego jest synteza informacji. Wykonuje ją wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze czynności materialno-technicznej³²⁵. Synteza obejmuje zbiorcze zestawienia zgromadzonych informacji o użytecznym charakterze, a także porównanie korzyści i kosztów związanych z zamierzoną realizacją interesu publicznego. Porównanie tych korzyści oraz kosztów następuje na bazie zbiorczego zestawienia. Korzyścią jest zaspokojenie potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności związanych z zagospodarowaniem przestrzennym³²⁶. Koszty obejmują konieczność sfinansowania realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, których wykonanie należy do zadań własnych gminy³²⁷. Kosztem jest także niemożność osiągnięcia innych

tu planu miejscowego (wykładnia funkcjonalna art. 8i ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), udział w spotkaniach otwartych i warsztatach (wykładnia funkcjonalna art. 8i ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.), udział w spotkaniach plenerowych lub spacerach studyjnych (wykładnia funkcjonalna art. 8i ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.), udział w wywiadach, a także korzystanie z punktu konsultacyjnego lub dyżuru projektanta (wykładnia funkcjonalna art. 8i ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.). Część zgromadzonych informacji może mieć zatem dla gminy charakter nieużyteczny.

³²⁴ W świetle art. 8l u.p.z.p. propozycja rozpatrzenia uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Problematykę uwag do projektu planu miejscowego, w oparciu o stan prawny właściwy na dzień 23 września 2023 r., przedstawia szerzej M. Iżewska, *Wpływ mieszkańców...*, s. 25–26.

³²⁵ Synteza informacji odnoszących się do projektu planu miejscowego jest wykonywana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ponieważ w świetle art. 8k ust. 2 u.p.z.p. ma ona miejsce w fazie przygotowywania tego projektu, w której organ ten jest właściwy do wykonania czynności związanych z przygotowaniem tego projektu.

³²⁶ Zakres tych korzyści został wyznaczony na podstawie definicji legalnej interesu publicznego wyrażonego w art. 2 pkt 4 u.p.z.p. W świetle tego przepisu interesem publicznym jest uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

³²⁷ W świetle art. 20 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p. rada gminy, uchwalając plan miejscowy, rozstrzyga jednocześnie o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Problematykę ponoszenia tych kosztów przez

korzyści ze względu na ograniczony zakres przestrzeni. Założenie realizacji określonych wartości związanych z interesem publicznym może zatem wykluczać możliwość realizacji innych wartości, które także są związane z interesem publicznym³²⁸.

Efekt syntezy informacji stanowi jednocześnie wynik oceny projektu planu miejscowego odnoszącej się do potencjalnych jego skutków prawnych³²⁹. Organ wykonawczy gminy ma obowiązek sporządzenia dokumentów opisujących efekty syntezy tych informacji. Są nimi: prognoza oddziaływania na środowisko³³⁰ oraz raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych³³¹.

Wynik tej oceny stanowi podstawę rozstrzygnięcia rady gminy o przyjęciu planu miejscowego. Należy podkreślić swobodę rady gminy dotyczącą określenia treści tego rozstrzygnięcia³³². Rada gminy może przyjąć plan miejscowy, gdy uzna, że skutki wejścia w życie tego planu są akceptowane ze względu na

gminę poruszają także M. Hełdak, J. Szczepański, A. Stacherzak, *Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego w zakresie realizacji infrastruktury technicznej*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 1, s. 141–142.

³²⁸ Przykładem jest założenie budowy infrastruktury drogowej na określonej przestrzeni, które wyklucza jednoczesne powstanie na tej przestrzeni parku. Przykładem jest także założenie przeznaczenia obszaru pod zabudowę mieszkaniową, które wyklucza jednoczesne założenie przeznaczenia tego samego obszaru pod zabudowę obiektów produkcyjnych.

³²⁹ Synteza informacji jest ostatnim działaniem podejmowanym w ramach oceny projektu planu miejscowego, z tej przyczyny efekty tej syntezy stanowią równoczesny wynik tej oceny.

³³⁰ Art. 17 pkt 4 u.p.z.p. W literaturze podkreśla się, że prognoza oddziaływania na środowisko jest dokumentem, który jest odrębny od projektu planu miejscowego. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 17...*, teza 9; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 17...*, teza 16–17.

³³¹ W świetle wykładni funkcjonalnej art. 8k ust. 2 w zw. z art. 17 pkt 13 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych, zawierający w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji.

³³² Swoboda rady gminy odnosząca się do określenia treści rozstrzygnięcia o przyjęciu planu miejscowego jest elementem swobody planistycznej właściwej dla rady gminy. Swoboda ta odnosi się do każdego elementu oceny projektu planu miejscowego, w tym oceny oddziaływania na środowisko, jak również konsultacji społecznej. Jak zauważa I. Zachariasz, prognoza oddziaływania na środowisko powinna być uwzględniona przy sporządzaniu projektu planu miejscowego, co nie jest równoważne z obowiązkiem wyeliminowania wszystkich zagrożeń dla środowiska. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 17...*, teza 9. W świetle Druku Sejmowego nr 3097 z dnia 23 marca 2023 r. raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych umożliwia radnym, jako członkom rady gminy, zapoznanie się z przeprowadzonymi konsultacjami społecznymi. Druk Sejmowy nr 3097 z dnia 23 marca 2023 r., *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, s. 13. Zgodnie z Drukiem Sejmowym rada gmina opiera się jedynie informacyjnie na tym raporcie.

potrzebę zamierzonej realizacji interesu publicznego. Rada gminy może także nie przyjąć uchwały, gdy uzna, że skutki wejścia w życie planu miejscowego są nieakceptowane ze względu na niekorzystną relację korzyści i kosztów.

3. KONTROLA OCENY SKUTKÓW PRAWNYCH UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO

Wykonanie i sposób wykonania części obligatoryjnych działań ocennych podlega kontroli. Jest ona wykonywana w toku postępowania nadzorczego oraz postępowania sądowo-administracyjnego, których przedmiotem jest plan miejscowy³³³. Zaznaczenia wymaga ograniczony zakres tej kontroli. Jest ona prowadzona na podstawie przepisu prawnego regulującego przesłanki stwierdzenia nieważności planu miejscowego. Jedną z tych przesłanek jest istotne naruszenie trybu sporządzenia tego planu³³⁴. Stwierdzenie nieważności planu miejscowego może mieć miejsce, gdy nie przeprowadzono obligatoryjnych działań ocennych w okresie procesu przyjmowania tego planu. Stwierdzenie nieważności tego planu może mieć miejsce także wtedy, gdy gromadzenie informacji, w fazie przygotowania projektu planu miejscowego, jest wykonane w sposób niezgodny z wymaganiami prawnymi³³⁵.

Kontrola nie obejmuje wyników działań ocennych, jak również implementowania tych wyników do projektu planu miejscowego³³⁶. Organy gminy, w ra-

³³³ Kontrola wykonania i sposobów wykonania działań ocennych ma miejsce w toku postępowania nadzorczego (art. 91 u.s.g. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.) oraz postępowania sądowo-administracyjnego (art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.), dalej p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).

³³⁴ Art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

³³⁵ W świetle poglądów nauki prawa, ukształtowanych według stanu obowiązującego na dzień 23 września 2023 r., stwierdzenie nieważności może mieć miejsce w przypadku, gdy organ wykonawczy gminy wykona czynności związane z partycypacją społeczną w toku procedury planistycznej dotyczącej planu miejscowego w sposób niezgodny z wymaganiami prawnymi. Zob. M.I. Ulasiewicz, *Dyskusja publiczna...*, s. 387; J.H. Szlachetko, *Konsultacyjne formy...*, s. 34. Poglądy te pozostają aktualne także obecnie, pomimo znaczących zmian przepisów u.p.z.p. regulujących tę partycypację społeczną.

³³⁶ Prawodawca wyraźnie wyłączył możliwość kontroli wyników tej oceny ze względu na nieuwzględnienie wniosków do planu miejscowego oraz uwag do projektu planu miejscowego. W świetle art. 81 u.p.z.p. propozycja rozpatrzenia wniosków do projektu planu miejscowego, jak również uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych dotyczących projektu planu miejscowego nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W literaturze podkreśla się także,

mach swobody planistycznej, mogą swobodnie pominąć lub uwzględnić wyniki oceny skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Przyczyną wyłączenia kontroli implementacji wyników tej oceny jest ich prognostyczny charakter. Wyniki tej oceny są zatem niepewne, a uchwalenie lub zmiana planu miejscowego może wywierać odrębne skutki prawne. Organy gminy swobodnie podejmują ryzyko realizacji zamierzonego interesu publicznego poprzez konkretyzację ustalenia przeznaczenia terenu, określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, jak również rozmieszczenia inwestycji celu publicznego.

4. KONKLUZJE

Ocena skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego służy wypracowaniu przez organy gminy optymalnych rozwiązań urbanistycznych, z uwzględnieniem złożonych determinantów konwencjonalnych oraz faktycznych. Ocena skutków prawnych obejmuje prognozę zasadności oraz możliwości realizacji interesu publicznego, jak również relacji tego interesu z interesami prawnymi jednostek.

Ocena ta obejmuje dwa elementy, którymi są ocena potrzeby uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, a także ocena projektu tego planu. Ocena potrzeby uchwalenia lub zmiany planu miejscowego dotyczy określenia potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, które są związane z zagospodarowaniem przestrzennym. Ocena projektu planu miejscowego odnosi się do ustalenia zakresu potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, których realizacji służyć może przyszły plan miejscowy, jak również określenia zgodności przyszłego planu miejscowego z wymaganiami prawnymi. Ocena skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, w obu jej elementach, jest wykonywana według spójnego modelu obejmującego trzy etapy, którymi są: gromadzenie, selekcjonowanie oraz synteza informacji.

Kontrola tej oceny ma charakter ograniczony do analizy trybu wykonania obligatoryjnych działań ocennych w okresie procesu przyjmowania planu miejscowego. Przedmiotem kontroli nie są wyniki działań ocennych, jak również nie jest nim implementowanie tych wyników do projektu planu miejscowego.

że przedmiotem tej kontroli nie może być nieprawidłowa prognoza oddziaływania na środowisko. Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 28*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie...*, teza 7.

ROZDZIAŁ IV

SKUTKI PRAWNE UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO WZGLĘDEM ZAKRESU PRAWA WŁASNOŚCI

Modyfikacja zakresu prawa własności nie jest celem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Z tej przyczyny nie jest to ich skutek prawny zamierzony przez organy gminy. Zaznaczenia jednak wymaga, że uchwalenie lub zmiana planu miejscowego modyfikuje zakres prawa własności, a zatem jest to uboczny skutek prawny. Organy gminy nie dążą bowiem do tych skutków prawnych. Modyfikacja zakresu prawa własności odnosi się do sytuacji prawnej właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, który może korzystać lub rozporządzać swoim prawem jedynie w sposób zgodny z planem miejscowym na obszarze tej nieruchomości.

Prawo własności jest jednym z podstaw ustroju społeczno-gospodarczego w Polsce³³⁷. Jego znaczenie potwierdzają przepisy Konstytucji RP, ustanawiające szczególną jego ochronę³³⁸. Przedmiotem prawa własności może być nieru-

³³⁷ Jak podkreślają L. Garlicki oraz M. Zubik, gwarancja własności, w systemie aksjologicznym aktualnego porządku społecznego, stanowi samoistną wartość konstytucyjną. L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 21*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2016, LEX/el., teza II.7. Zdaniem W. Skrzydły ochrona prawa własności stanowi jedną z podstawowych zasad ustroju gospodarczego. W. Skrzydło, *Komentarz do art. 21*, [w:] *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el. Zdaniem M. Kalińskiego oraz A. Krzywonia ochrona prawa własności jest jednym z podstawowych celów aktualnego ustroju gospodarczego w Polsce. M. Kaliński, A. Krzywoń, „Własność” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 1, s. 23. Jak zauważa T. Długosz, Konstytucja RP ustanawia wymóg zapewnienia dominującej roli własności prywatnej wobec własności państwowej. T. Długosz, *Spółeczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki*, GSP 2017, nr 1, s. 21.

³³⁸ W świetle art. 21 ust. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w dro-

chomość³³⁹. Prawo własności obejmuje trzy elementy: prawo do korzystania, prawo do rozporządzania oraz prawo do posiadania³⁴⁰.

Prawo własności stanowi źródło dla praw i wolności jednostki, kształtujących jej sytuację prawną w relacjach z innymi jednostkami oraz podmiotami publicznymi. Zaznaczenia wymaga, że stosunki prawne właściciela z innymi jednostkami regulują przepisy prawa prywatnego lub prawa publicznego, a stosunki prawne właściciela z podmiotami publicznymi wyznaczają przepisy prawa publicznego³⁴¹.

Zakres prawa własności jest zatem kształtowany m.in. przez przepisy prawa publicznego³⁴², których celem jest zapewnienie realizacji interesu publicznego. Należy wyróżnić dwie możliwe sytuacje wpływu tych przepisów na zakres prawa własności. Są nimi ograniczenie oraz poszerzenie prawa własności. Ograniczenie zakresu prawa własności ma miejsce, gdy prawodawca ingeruje w zakres tego prawa. Przyczyną tej ingerencji jest konflikt pomiędzy interesem publicznym a interesem prawnym jednostki. Ingerencja ta nie może jednak na-

dze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Jak zauważa A. Frankiewicz, ustanowienie zasady ochrony prawa własności w Konstytucji RP służy stabilizacji ustroju społeczno-gospodarczego, którego jedną z podstaw jest własność. A. Frankiewicz, *Konstytucyjna regulacja własności w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2009, t. 3, s. 180.

³³⁹ Szerzej problematykę nieruchomości gruntowej jako przedmiotu prawa własności przedstawiają: B. Sitek, *Komentarz do art. 140*, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el., teza 14; M. Balwicka-Szczyrba, *Komentarz do art. 46*, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, 2023, LEX/el., teza 3; P. Nazaruk, *Komentarz do art. 46*, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny...*, teza 2.

³⁴⁰ E. Gniewek, *Komentarz do art. 140*, [w:] *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, LEX/el., teza 3; M. Balwicka-Szczyrba, *Komentarz do art. 140*, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny...*, teza 7; B. Sitek, *Komentarz do art. 140...*, teza 4–7.

³⁴¹ Sytuacja prawna podmiotu prawa własności względem innych jednostek jest wyznaczana na podstawie przepisów prawa cywilnego (np. art. 144 k.c. regulującego zakaz immisji w stosunku do sąsiednich nieruchomości), jak również przepisów prawa administracyjnego (np. art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm., dalej p.b., regulujący projektowanie i budowę obiektu budowlanego w poszanowaniu uzasadnionych interesów osób trzecich występujących w obszarze oddziaływania obiektu). Sytuacja prawna podmiotu prawa własności w odniesieniu do podmiotów publicznych jest wyznaczana na podstawie przepisów prawa administracyjnego (np. art. 6 ust. 1 u.p.z.p., regulujący relację planu miejscowego względem sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości). Jak podkreśla A. Lorek, prawo własności jest instytucją prawa cywilnego, jednak jego granicę wyznaczają m.in. przepisy prawa administracyjnego. A. Lorek, *Opłata adiacencka i renta planistyczna*, Presscom, Wrocław 2010, s. 110.

³⁴² W świetle art. 140 k.c. właściciel może korzystać z rzeczy, pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy oraz rozporządzać rzeczą w granicach określonych przez ustawę.

ruszać istoty prawa własności³⁴³, a jednocześnie powinna ona być proporcjonalna do potrzeby realizacji interesu publicznego³⁴⁴. Poszerzenie zakresu prawa własności odnosi się do sytuacji spójności interesu publicznego oraz interesu prawnego jednostki. Granicą spójności, a tym samym granicą poszerzenia prawa własności jest potrzeba realizacji interesu publicznego.

Plan miejscowy ze względu na przedmiot jego regulacji, odnoszących się do przeznaczenia nieruchomości i dopuszczalnego sposobu jej zagospodarowania oraz zabudowy, wpływa na zakres prawa własności do tej nieruchomości³⁴⁵. Wpływ ten może obejmować zarówno sytuację ograniczenia, jak i poszerzenia zakresu prawa własności. Ze względu na duże znaczenie prawa własności w systemie społecznej gospodarki rynkowej³⁴⁶ skutek ten ma złożony charakter w obu tych sytuacjach. Skutek ten odnosi się do zmiany prawa własności, jak również do mechanizmów rozliczeń związanych ze zmianą zakresu tego prawa. Z tej przyczyny należy wyróżnić dwie płaszczyzny wpływu uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Są nimi płaszczyzny bezpośredniego i pośredniego skutku prawnego uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Płaszczyzny te są wyodrębnione ze względu na rolę zmiany prawa własności w stosunku do tego skutku prawnego.

Pierwsza płaszczyzna, która obejmuje bezpośredni skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem prawa własności, odnosi się do zmiany zakresu prawa własności nieruchomości, a tym samym sytuacji prawnej podmiotu tego prawa. Plan miejscowy, regulując przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania i zabudowy nieruchomości, może ograniczyć lub poszerzyć zakres prawa własności do tej nieruchomości. Prawo własności obejmuje trzy rodzaje praw: korzystanie, rozporządzanie oraz posiadanie. Plan miejscowy

³⁴³ W świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zob. wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., II OSK 1208/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3317/14, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z dnia 12 listopada 2013 r., II SA/Op 123/13, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 134/13, CBOSA.

³⁴⁴ Problematyka wymogu proporcjonalności względem ingerencji prawodawcy została szerzej przedstawiona w rozdziale dotyczącym zagadnień podstawowych.

³⁴⁵ Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zob. A. Lorek, *Opłata adiacencka...*, s. 109. Podkreślenia wymaga, że wpływ na zmianę zakresu prawa własności ma także plan ogólny gminy, który stanowi akt prawa miejscowego (art. 13a ust. 7 u.p.z.p.).

³⁴⁶ W świetle art. 20 Konstytucji RP własność prywatna stanowi jedną z podstaw społecznej gospodarki rynkowej, na której opiera się ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej.

może wpływać na zakres prawa do korzystania z nieruchomości oraz zakres prawa do rozporządzania tą nieruchomością³⁴⁷, zarówno gdy odnosi się do całości, jak i części nieruchomości.

Prawodawca odrębnie reguluje płaszczyznę bezpośredniego skutku prawnego planu miejscowego względem sytuacji ograniczenia oraz poszerzenia zakresu prawa własności.

Plan miejscowy może ustanowić ograniczenia prawa własności proporcjonalnie do potrzeby realizacji interesu publicznego. Rada gminy, przyjmując plan miejscowy, ma obowiązek wyważyć interes publiczny z interesami jednostkowymi prawnie chronionym, z których część może być związana z prawem własności. Gdy rezultatem wyważenia jest przyjęcie nadrzędności interesu publicznego wobec interesu jednostkowego przez plan miejscowy, jego skutkiem jest ograniczenie prawa własności do nieruchomości³⁴⁸.

Plan miejscowy może ustanowić poszerzenie zakresu prawa własności. W tej sytuacji interes jednostkowy nie jest zagrożony ingerencją ze strony rady gminy. Podkreślenia wymaga, że organ ten, przyjmując plan miejscowy, zmierza do realizacji interesu publicznego. Gdy interes publiczny jest spójny z interesem jednostkowym, jednostka może osiągnąć dodatkową korzyść. Granicą dopuszczalnej realizacji interesu jednostkowego związaną z poszerzeniem zakresu prawa własności jest wówczas potrzeba zapewnienia wykonania interesu publicznego.

³⁴⁷ W myśl art. 36 ust. 1 u.p.z.p. uchwalenie lub zmiana planu miejscowego może spowodować istotne ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości. Zgodnie z art. 37 ust. 1 w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wysokość opłaty planistycznej jest określona m.in. na podstawie pierwotnego przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Skutkiem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego może być powstanie po stronie właściciela nieruchomości roszczenia o wydanie pozwolenia zatwierdzającego podział nieruchomości. Konsekwencją podziału działki może być modyfikacja prawa do rozporządzania. W nauce prawa zauważa się, że celem podziału nieruchomości jest zbycie wydzielonej działki ewidencyjnej. Zob. Z. Truskiewicz, *Aspekty konstrukcyjnoprawne podziału nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 115; P. Szymański, *Podział nieruchomości na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, a podział cywilnoprawny. Analiza porównawcza*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2019, nr 4, s. 45. Jak słusznie podkreśla M. Szewczyk, skutkiem uchwalenia planu miejscowego nie może być pozbawienie właściciela prawa do posiadania nieruchomości. M. Szewczyk, *Podważenie trwałości posiadania prawa do nieruchomości*, [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, LEX/el.

³⁴⁸ W literaturze podkreśla się, że gdy skutkiem ingerencji administracji publicznej jest *de facto* pozbawienie właściciela możliwości korzystania z jego nieruchomości, ma wówczas miejsce wywłaszczenie faktyczne. Zob. M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne...*, s. 52.

Druga płaszczyzna dotyczy mechanizmów rozliczeń, które stanowią pośredni skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Zmiana prawa własności stanowi element pośredni pomiędzy uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego a tymi mechanizmami. Płaszczyzna ta obejmuje dwa rodzaje mechanizmów rozliczeń, które odpowiadają dwóm rodzajom sytuacji względem zakresu prawa własności. Mechanizmami rozliczeń są: roszczenia o zapłatę odszkodowania lub wykup nieruchomości oraz opłata planistyczna. Służą one wyważeniu ekonomicznych konsekwencji zmiany zakresu prawa własności spowodowanych uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Mechanizm roszczeń o zapłatę odszkodowania lub wykup nieruchomości odnosi się do sytuacji ograniczenia zakresu prawa własności w rezultacie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Mechanizm opłaty planistycznej dotyczy sytuacji poszerzenia zakresu prawa własności jako skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Zaznaczenia wymaga złożona podstawa tych mechanizmów. Ich bezpośrednią podstawą jest zmiana zakresu prawa własności. Podstawą zmiany zakresu tego prawa jest uchwalenie lub zmiana planu miejscowego. Z tego względu podstawą pośrednią tych mechanizmów jest uchwalenie lub zmiana planu miejscowego³⁴⁹.

Należy podkreślić, że te mechanizmy rozliczeń są oparte na odrębnych modelach. Można je wyodrębnić ze względu na trzy kryteria: zakres stosowania, charakter oraz ich cel.

Mechanizm obejmujący roszczenie o zapłatę odszkodowania oraz roszczenie o wykupienie nieruchomości lub jej części dotyczy sytuacji związanych z ograniczeniem zakresu prawa własności. Po pierwsze, mechanizm ten opiera się na pełnym zastosowaniu. Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nabywa te roszczenie w każdym przypadku, gdy jego zakres i przedmiot jego prawa własności ulegnie ograniczeniu³⁵⁰. Po drugie, mechanizm ten ma cywilnoprawny charakter³⁵¹. Po trzecie, celem tego mechanizmu jest za-

³⁴⁹ W świetle art. 36 ust. 1 u.p.z.p. roszczenie o odszkodowanie oraz roszczenie o wykupienie nieruchomości mogą powstać jedynie, gdy rada gminy uchwała lub zmienia plan miejscowy. Zgodnie z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. obowiązek wniesienia opłaty planistycznej może powstać, gdy rada gminy uchwała lub zmienia plan miejscowy.

³⁵⁰ W świetle art. 36 ust. 1 u.p.z.p. roszczenie odszkodowawcze oraz roszczenie o wykupienie nieruchomości powstaje, gdy skutkiem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest uniemożliwienie lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej w części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem.

³⁵¹ Mechanizm obejmujący roszczenie odszkodowawcze oraz roszczenie o wykupienie nieruchomości ma cywilnoprawny charakter, na co wskazuje właściwość sądu powszechnego do rozstrzygania sporów dotyczących tych roszczeń (art. 37 ust. 10 w zw. z art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p.).

pewnienie ochrony istoty prawa własności, poprzez zrekomensowanie ograniczenia tego prawa³⁵².

Mechanizm obejmujący obowiązek wniesienia opłaty planistycznej dotyczy sytuacji związanych z poszerzeniem zakresu prawa własności. Po pierwsze, mechanizm ten ma jedynie częściowe zastosowanie, ograniczone do sytuacji zbycia prawa do nieruchomości³⁵³. Po drugie, mechanizm ten ma publicznoprawny charakter³⁵⁴. Po trzecie, celem tego mechanizmu jest zapewnienie partycypacji finansowej właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości w kosztach przyjęcia planu miejscowego oraz kosztach realizacji inwestycji publicznych określonych w tym planie³⁵⁵.

Zaznaczenia wymaga, że oba te mechanizmy mają wertykalny charakter, ponieważ opierają się na swoistej relacji organów gminy z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości³⁵⁶. Należy wyróżnić trzy podstawy

Szerzej problematyka cywilnoprawnego charakteru tego mechanizmu zostanie przedstawiona w dalszej części tego opracowania.

³⁵² Zob. P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X, s. 213.

³⁵³ W świetle art. 36 ust. 4 zd. 1 u.p.z.p. obowiązek wniesienia opłaty planistycznej powstaje, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty dokona zbycia tej nieruchomości. Szerzej problematyka zbycia nieruchomości, jako przesłanki powstania obowiązku wniesienia opłaty planistycznej, zostanie przedstawiona w dalszej części opracowania.

³⁵⁴ Mechanizm obowiązku wniesienia opłaty planistycznej ma charakter publicznoprawny, ponieważ opłata ta stanowi świadczenie publicznoprawne. Problematykę opłaty planistycznej jako świadczenia publicznoprawnego analizują m.in. P. Smoleń, *Kontrowersje dotyczące charakteru prawnego renty planistycznej*, [w:] K. Święch, A. Zalcewicz (red.), *Ogólnopolska Konferencja Naukowa. Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005, s. 561; A. Lorek, *Opłata adiacencka...*, s. 113–114; A. Cisek, J. Kremis, *Renta planistyczna*, [w:] W. Miemieć (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Unimex, Wrocław 2006, s. 469.

³⁵⁵ W literaturze podkreśla się, że obowiązek wniesienia opłaty planistycznej ma na celu zapewnienie partycypacji finansowej właściciela lub użytkownika wieczystego w kosztach uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Zob. K. Małyś-Sulińska, *Zbycie nieruchomości jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej*, FK 2014, nr 6, s. 38; D. Reško, T. Wołowicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 49; A. Lorek, *Opłata adiacencka...*, s. 110.

³⁵⁶ Zaznaczenia wymaga, że konsekwencje finansowe uchwalenia lub zmiany planu miejscowego odnoszą się m.in. do gminy. Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.p.z.p. koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają z zasady budżet gminy. Szerzej problematykę kosztów gminy związanych z jej zwiększonymi obciążeniami finansowymi przedstawia K. Wójtowicz, *Prognozowanie skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a problem zapewnienia stabilności fiskalnej gmin w Polsce*, „*Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*” 2016, nr 432, s. 206. W świetle art. 36 ust. 4 u.p.z.p. opłata planistyczna jest dochodem własnym gminy. Szerzej problematykę korzyści gminy związanych z podwyższeniem jej przychodów

ich wertykalnego charakteru. Po pierwsze, relacja ta jest kształtowana w obrębie władztwa planistycznego gminy³⁵⁷. Jej organy podejmują jednostronne rozstrzygnięcie, którego przedmiotem jest określenie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, na którego obszarze jest położona określona nieruchomość, a jego skutkiem jest zmiana zakresu i przedmiotu prawa własności. Po drugie, plan miejscowy stanowi środek prawny służący realizacji interesu publicznego, po jego wyważeniu z interesami prawnym jednostek, gdy interesy te są sprzeczne. Należy podkreślić, że wyważenie nie ma miejsca w sytuacji spójności tych interesów. Spójność ta ma z zasady akcesoryjny charakter, ponieważ nie ma ogólnych podstaw prawnych w sposób całościowy regulujących współpracę inwestora z gminą w toku procedury przyjmowania planu miejscowego³⁵⁸. Współpraca ta możliwa jest w oparciu o szczególną podstawę prawną, w tym w przypadku procedury planistycznej zmierzającej do uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego będącego szczególną formą planu miejscowego³⁵⁹. Skutkiem wertykalnego charakteru tych mechanizmów jest ograniczenie podmiotowe relacji prawnej związanej ze zmianą zakresu i przedmiotu prawa własności do gminy i właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. Podmioty te są jedynymi stronami tej relacji, choćby uchwalenie lub zmiana planu miejscowego wpływały także na sytuację prawną innych podmiotów ze względu na spójność ich interesów indywidualnych z interesem publicznym³⁶⁰. Ograniczony katalog stron tej relacji nie oznacza, że podmiotami, które będą ponosiły koszty realizacji roszczeń właściciela lub użytkownika wieczystego

przedstawiają: K. Wójtowicz, *Prognozowanie skutków finansowych...*, s. 206; S. Żróbek, M. Krajewska, *Identyfikacja obszarów ryzyka...*, s. 507–508.

³⁵⁷ Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. A. Lorek, *Opłata adiacencka...*, s. 110–111. Jak zauważył WSA w Kielcach w wyroku z dnia 30 listopada 2015 r., władztwo planistyczne obejmuje m.in. możliwość ingerencji w zakres prawa własności. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 listopada 2015 r., II SA/Ke 845/15, CBOSA.

³⁵⁸ Szerzej problematykę braku wystarczających podstaw współpracy inwestora i gminy przy stanowieniu aktów planowania przestrzennego przedstawia M. Błażewski, *Współpraca gminy z inwestorem w sferze planowania przestrzennego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2022, t. XXXII, nr 3, s. 30.

³⁵⁹ Problematyka współpracy inwestora z organami gminy w toku procedury planistycznej zmierzającej do uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego została przedstawiona w rozdziale dotyczącym zagadnień podstawowych.

³⁶⁰ Jak zauważa E. Czekieli-Świtalska, gmina odpowiada za zobowiązania będące konsekwencją uchwalenia planu miejscowego. E. Czekieli-Świtalska, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a skutki ekonomiczne jego uchwalenia*, „Przestrzeń i Forma” 2005, t. 1, s. 88.

wobec gminy w związku z ograniczeniem zakresu prawa własności, będą także inne podmioty publiczne lub inwestor. Podmioty te mają bowiem następczy obowiązek wyrównania gminie tych kosztów³⁶¹.

Mechanizmy wyważenia skutków zmiany zakresu i przedmiotu prawa własności opierają się na modelu rozliczeń pieniężnych, ze względu na strukturę gospodarki rynkowej, która bazuje na pieniądzu jako mierniku wartości³⁶². Model ten obejmuje wyznaczenie wysokości zmiany rynkowej wartości nieruchomości za pomocą wskazania określonej kwoty pieniężnej. Zmiana tej wartości obliczana jest poprzez porównanie wysokości wartości nieruchomości przed wejściem w życie planu miejscowego oraz wysokość jej wartości po wejściu w życie planu miejscowego³⁶³.

Prawodawca przyjmuje ten model zarówno w przypadku roszczeń o zapłatę odszkodowania lub wykupienia nieruchomości, jak i w przypadku obowiązku wniesienia opłaty planistycznej³⁶⁴. Model ten umożliwia bowiem spełnienie celów obu tych mechanizmów, czyli odpowiedniego zapewnienia

³⁶¹ W świetle art. 44 ust. 3 w zw. z art. 36 u.p.z.p. umowa, której stronami są samorząd województwa oraz gmina, określa zwrot wydatków na odszkodowania stanowiące rekompensatę za uniemożliwienie lub istotne ograniczenie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, które było następstwem wprowadzenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego. Zob. K.J. Piórecki, *Jak sfinansować plan miejscowy? Prawne uwarunkowania kosztów realizacji polityki przestrzennej gminy*, ST 2012, nr 1–2, s. 119–120. Zgodnie z art. 37ed ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. w umowie urbanistycznej, która jest zawierana pomiędzy gminą a inwestorem w toku procedury planistycznej zmierzającej do uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, stanowiącego swoisty rodzaj planu miejscowego, inwestor może zobowiązać się na rzecz gminy m.in. do pokrycia całości lub części kosztów realizacji roszczeń właścicieli i użytkowników wieczystych mających na celu zrekompensowanie uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości.

³⁶² Szerzej problematykę pieniądza jako miernika wartości przedstawiają: W. Kariozen, *Analiza ewolucji pojęcia wartości*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2011, t. 63 (119), s. 112–113; K. Oplustil, M. Porzycki, *Pieniądz*, [w:] T. Włudyka, M. Smaga (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 215.

³⁶³ Zob. G. Dudar, *Opłata planistyczna...*, s. 14; K. Pilarz, *Aspekty cywilnoprawne...*, s. 398.

³⁶⁴ W literaturze podkreśla się, że skutkiem planu miejscowego może być spadek lub wzrost wartości nieruchomości. Zob. P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 213; K. Małysa-Sulińska, *Termin podjęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej jako przesłanka ustalenia tej opłaty*, FK 2015, nr 6, s. 26. Na wadę tego mechanizmu wskazuje T. Sobel, którego zdaniem skutkiem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego może być obniżenie wartości nieruchomości, pomimo faktu, że plan miejscowy nie spowoduje ograniczenia zakresu prawa do korzystania z tej nieruchomości. T. Sobel, *Roszczenie właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cz. II)*, „Radca Prawny” 2010, nr 4, s. 47.

rekompensaty za ograniczenie tego zakresu, a także partycypację w kosztach planowania przestrzennego w przypadku poszerzenia tego zakresu.

Podkreślenia wymaga, że model ten nie jest narzędziem w sposób pełny odzwierciedlającym zmianę zakresu prawa własności. Poszerzenie lub ograniczenie zakresu tego prawa może nie przekładać się na zmianę wartości nieruchomości ze względu na równoległe zaistnienie innych ekonomicznych determinantów, takich jak brak zainteresowania określonym sposobem korzystania z tej nieruchomości albo zachowanie sposobu korzystania z nieruchomości odpowiadającego dawnemu, jak i nowemu jej przeznaczeniu³⁶⁵. Pomiędzy zmianą zakresu prawa własności a zmianą wartości nieruchomości ma zatem miejsce zależność korelacyjna, a nie zależność funkcyjna. W przypadku zależności korelacyjnej danej wartości zmiennej niezależnej odpowiada przeciętna wartość zmiennej zależnej, a w wypadku zależności funkcyjnej danej wartości zmiennej niezależnej odpowiada jedna i tylko jedna wartość zmienna³⁶⁶. Model ten umożliwia jedynie przybliżone odzwierciedlenie zmiany zakresu tego prawa. Jest on jednak modelem użytecznym w przypadku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, ponieważ jest on oparty na zobiektywizowanych podstawach, jak również umożliwia relatywnie łatwe ustalenie odszkodowania oraz opłaty planistycznej.

1. SKUTEK PRAWNY UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO W POSTACI OGRANICZENIA ZAKRESU PRAWA WŁASNOŚCI

Skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest ograniczenie prawa własności nieruchomości, gdy plan miejscowy realizuje interes publiczny w sytuacji konfliktu z interesem prawnym jednostki. Rada gminy, przyjmując plan miejscowy, rozwiązuje ten konflikt, wyważając te interesy. Gdy

³⁶⁵ Podkreślenia wymaga potencjalność istnienia zjawiska nieodzwierciedlenia ograniczenia prawa własności nieruchomości w poziomie spadku jej wartości. Jak słusznie zauważył G. Suliński, wartość nieruchomości determinowana jest czynnikami faktycznymi (jej powierzchnią lub położeniem), a także czynnikami prawnymi (w tym oznaczenie jej przeznaczenia w planie miejscowym). G. Suliński, *Zbycie nieruchomości w wykonaniu przedwstępnej umowy sprzedaży a ustalenie opłaty planistycznej*, FK 2018, nr 10, s. 40.

³⁶⁶ Szerzej problematykę różnic pomiędzy zależnością korelacyjną a zależnością funkcyjną przedstawia B. Łapkowska-Baster, *Miary współzależności i dynamiki zjawisk w statystyce opisowej. Przykłady i zadania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 9–10.

efektem ich wyważenia jest przyznanie następczego prymatu interesu publicznego, ma miejsce ograniczenie prawa własności. Przedmiotem tego ograniczenia są dwa elementy prawa własności nieruchomości: prawo do korzystania oraz prawo do rozporządzania³⁶⁷.

W celu zapewnienia właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu ochrony istoty jego prawa prawodawca ustanowił mechanizm rozliczeń w postaci roszczenia o odszkodowanie³⁶⁸ oraz roszczenia o wykupienie nieruchomości lub jej części³⁶⁹. Powstanie tych roszczeń stanowi zatem pośredni skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Mechanizm ten służy zrekompensowaniu temu podmiotowi ograniczeń prawa własności³⁷⁰. Podmiot ten może kierować te roszczenia do gminy. Mechanizm ten obejmuje sytuacje, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty zarówno zachowuje prawo do nieruchomości, jak i gdy zbywa to prawo. Należy zaznaczyć cywilnoprawny charakter tego mechanizmu. Po pierwsze, roszczenie właściciela lub użytkownika wieczystego względem gminy ma charakter cywilnoprawny³⁷¹. Po drugie, spory pomiędzy tymi podmiotami rozstrzygają sądy powszechne³⁷².

³⁶⁷ Problematyka ograniczenia prawa do korzystania z nieruchomości oraz prawa do rozporządzania nieruchomością została przedstawiona w kolejnym rozdziale, który dotyczy zagadnienia skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym.

³⁶⁸ Art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

³⁶⁹ Art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

³⁷⁰ Zob. P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 213. Zob. też: wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2009 r., II OSK 1362/09, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 lutego 2013 r., II SA/Po 810/12, CBOSA; wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 grudnia 2012 r., II SA/Ke 806/12, CBOSA; wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 listopada 2015 r., II SA/Ke 844/15, CBOSA; wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 czerwca 2015 r., II SA/Ke 405/15, CBOSA; wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 listopada 2012 r., II SA/Ke 588/12, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 września 2014 r., II SA/Kr 891/14, CBOSA.

³⁷¹ Zob. I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Wydawnictwo SPES, Kraków 2006, s. 384; P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 217; M. Bator, *Roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, NZS 2017, nr 6, s. 69; H. Nowak, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/2012*, PPP 2014, nr 9, s. 109; T. Felski, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 2 stycznia 2018 r., V ACA 577/16*, „Palestra” 2018, nr 9, s. 107. Zob. też. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2015 r., IV SA/Wa 1280/15, CBOSA.

³⁷² W świetle art. 37 ust. 10 w zw. z art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p. spory pomiędzy właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a gminą, których przedmiotem jest realizacja roszczenia o odszkodowanie za poniesioną szkodę lub roszczenia o wykupienie nieruchomości lub jej części, rozstrzygają sądy powszechne. Zob. T. Felski, *Glosa do wyroku...*, s. 107.

Należy zaznaczyć, że stosowanie mechanizmu rozliczeń, obejmującego te roszczenia, którego powstanie stanowi pośredni skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, ma miejsce, gdy spełniona zostanie jedna przesłanka. Jest nią bezpośredni skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego w postaci niemożliwości lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części³⁷³.

Prawodawca, związując ograniczenie prawa własności przez plan miejscowy z mechanizmem rozliczeń, wypełnia wymóg konstytucyjny zapłaty odszkodowania za wywłaszczenie prawa własności³⁷⁴. Rada gminy, przyjmując plan miejscowy, dokonuje bowiem wywłaszczenia faktycznego tego prawa w postaci ograniczenia jego zakresu³⁷⁵.

Mechanizm rozliczeń, w postaci roszczeń właściciela lub użytkownika wieczystego wobec gminy, jest zatem ściśle zależny od skutku bezpośredniego planu miejscowego w postaci ograniczenia prawa własności. Po pierwsze, podstawą tego mechanizmu jest m.in. ograniczenie prawa do korzystania z nieruchomości, które stanowi element prawa własności³⁷⁶. Po drugie, celem przepisów prawnych regulujących ten mechanizm jest ochrona właścicieli i użytkowników wieczystych, którzy utracili możliwość korzystania ze swojej nieruchomości w sposób wcześniej dozwolony lub możliwość ta została istotnie ograniczona³⁷⁷.

Podkreślenia wymaga, że roszczenia właściciela lub użytkownika wieczystego wobec gminy są związane jedynie z ograniczeniem prawa własności względem jego zakresu obowiązującego w dniu wejścia w życie planu miej-

³⁷³ Art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

³⁷⁴ Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie prawa własności jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

³⁷⁵ W świetle wyroku SN z dnia 11 maja 2018 r. faktyczne wywłaszczenie oznacza m.in. niemożność lub ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej części na skutek uchwalenia planu miejscowego. Wyrok SN z dnia 11 maja 2018 r., II CSK 461/17, LEX nr 2486819. Jak zauważa B. Dolnicki, plan miejscowy może doprowadzić do sytuacji wywłaszczenia faktycznego, czyli pozbawienia właściciela pełnej możliwości korzystania z jego prawa własności w sposób ekonomicznie uzasadniony. B. Dolnicki, *Prawo zabudowy a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV, s. 15. Zob. też P. Niewęglowski, *Podstawy i konsekwencje wywłaszczenia nieruchomości*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2021, vol. 19, nr 1, s. 81; J. Jerzmański, *Faktyczne wywłaszczenie poprzez plan zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Komunalny” 2009, nr 5, s. 38.

³⁷⁶ Art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

³⁷⁷ P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 222; M. Bator, *Roszczenia odszkodowawcze...*, s. 58.

scowego. Zakres prawa własności ma ograniczony charakter³⁷⁸. W okresie poprzedzającym wejście planu miejscowego jego zakres także był ograniczony przepisami prawa wyrażonymi w regulacjach ustawowych lub innych aktach prawa miejscowego. Skutek prawny planu miejscowego odnosi się zatem jedynie do dalszego ograniczenia prawa własności.

Mechanizm rozliczenia pieniężnego, obejmujący te dwa roszczenia, służy zrekompensowaniu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu poniesionej szkody na skutek ograniczenia prawa własności przez plan miejscowy³⁷⁹. Należy zaznaczyć, że rewersem tych dwóch roszczeń jest dług gminy, który polega na powinności spełnienia jednego z dwóch świadczeń: w postaci zapłaty odszkodowania albo wykupienia nieruchomości lub jej części³⁸⁰. Ze względu na możliwość wykonywania zobowiązania przez gminę poprzez spełnienie jednego z tych dwóch świadczeń jest ono zobowiązaniem przemianym. Zaznaczenia wymaga, że przepisy u.p.z.p. zawierają szczególne regulacje, na których podstawie wybór świadczenia należy do wierzyciela, którym jest właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości³⁸¹. W nauce prawa podkreśla

³⁷⁸ W świetle art. 140 k.c. podmiot prawa własności może korzystać ze swojego prawa w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, z wyłączeniem innych osób, a także zgodnie z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Należy zaznaczyć, że prawo własności, jako jeden z rodzajów praw rzeczowych, ma bezwzględny charakter, co oznacza, że wywiera ono skutki *erga omnes*, czyli wobec wszystkich osób. Zob. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 12. Problematyka ograniczenia zakresu prawa własności w związku z zagospodarowaniem przestrzennym jest analizowana także w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Zob. wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., II OSK 2636/12, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 września 2013 r., II SA/Gd 317/13, CBOSA.

³⁷⁹ Jak podkreśla P. Machnikowski, termin „roszczenie” obejmuje m.in. sytuacje, w których obowiązek adresata normy pozostaje jeszcze nieskonkretyzowany. P. Machnikowski, *Struktura zobowiązania*, [w:] K. Osajda (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. Tom 5*, 2020, Legalis, s. 152. Odmienne stanowisko przedstawiają Z. Radwański oraz A. Olejniczak, których zdaniem wierzytelność przyjmuje postać roszczenia, gdy jest ono ściśle oznaczone. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 14.

³⁸⁰ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania...*, s. 20.

³⁸¹ W świetle art. 365 § 1 k.c. zobowiązanie przemienne ma miejsce, gdy dłużnik wykonuje zobowiązanie poprzez spełnienie jednego z kilku świadczeń. Zgodnie z tym przepisem zasadą jest, że wyboru świadczenia dokonuje dłużnik, a wyjątki mogą być ustanowione w drodze ustawy. Wyjątek ten został ustanowiony m.in. w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. W świetle tego przepisu wierzyciel, którym jest właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Zgodnie z wykładnią celowościową tego przepisu właściciel lub użytkownik wieczysty, wnosząc do gminy swoje żądanie, dokonuje jednoczesnego wyboru świadczenia. Jak zauważają T. Dybowski oraz A. Pyrzyńska, początkowo w zobowiązaniu przemianym brakuje ścisłego oznaczenia świadczenia, ponieważ treść wierzytelności i długu jest określona jedynie ramowo. T. Dybowski,

się, że przedmiotem tych rozliczeń może być jedynie rzeczywista szkoda. Należy podkreślić, że rzeczywista szkoda oznacza jedynie poniesione straty³⁸². Rzeczywista szkoda nie obejmuje zatem utraconych korzyści³⁸³. Rzeczywista szkoda jest równa obiektywnemu spadkowi wartości nieruchomości, który wynika z ograniczenia zakresu prawa własności³⁸⁴. Podstawą określenia tej szkody jest porównanie pierwotnej wartości nieruchomości z jej następczą wartością po wejściu w życie planu miejscowego lub jego zmiany. W przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyróżniono trzy sposoby określenia pierwotnej wartości nieruchomości. Pierwszy dotyczy sytuacji, gdy plan miejscowy zastępuje inny plan miejscowy. Przeznaczenie tej nieruchomości we wcześniej obowiązującym planie stanowi podstawę określania pierwotnej wartości nieruchomości³⁸⁵. Drugi sposób ma miejsce, gdy plan miejscowy dotyczy obszaru, na którym nie obowiązuje inny plan miej-

A. Pyrżyńska, *Świadczenie*, [w:] K. Osajda (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. System Prawa Prywatnego, Tom 5*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 340. Jak podkreśla E. Serafin, wyboru formy rekompensaty może dokonać podmiot do niej uprawniony, czyli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości. E. Serafin, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)” 2018, vol. 65, no. 2, s. 227.

³⁸² Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz, przepisy wykonawcze*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2004, s. 69; Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 124; K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, ST 2006, nr 9, s. 27; P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 228; P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 220; H. Nowak, *Glosa do wyroku...*, s. 110. Pogląd ten był prezentowany także w oparciu o ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415), która w analizowanym zakresie zawierała tożsame regulacje prawne. T. Kasiński, *Dochodzenie roszczeń...*, s. 403.

³⁸³ W świetle art. 361 k.c. naprawienie szkody, w ramach realizacji świadczenia odszkodowawczego, obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Na podstawie tego przepisu nauka prawa wskazała, że dwa rodzaje szkody majątkowej, w postaci straty oraz utraconych korzyści, mają rozłączny charakter. Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania...*, s. 92. W nauce prawa cywilnego wskazuje się, że szkoda rzeczywista jest tożsama ze stratą. K. Czub, *Komentarz do art. 361*, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny...*, teza 17. Zob. też G. Karaszewski, *Komentarz do art. 361*, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny...*, teza 8; B. Fuchs, *Komentarz do art. 361*, [w:] M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, Warszawa 2018, LEX/el., teza 3; A. Olejniczak, *Komentarz do art. 361*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, wyd. II, Warszawa 2014, LEX/el., teza 12.

³⁸⁴ P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 219; M. Bator, *Roszczenia odszkodowawcze...*, s. 64–65. Zob. wyrok SN z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, LEX nr 484726.

³⁸⁵ Art. 37 ust. 11 pkt 2 u.p.z.p.

scowy. Podstawą określenia pierwotnej wartości nieruchomości jest wówczas faktyczny sposób jej użytkowania przed wejściem w życie planu miejscowego³⁸⁶. Trzeci sposób odnosi się do sytuacji, gdy wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w szczegółowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. jest większa niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej użytkowania po utracie mocy tego planu. W tej sytuacji wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w szczegółowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym³⁸⁷.

Podmiotem, który nabywa roszczenie o odszkodowanie za poniesioną szkodę lub roszczenie o wykupienie nieruchomości lub jej części, jest właściciel lub użytkownik wieczysty posiadający prawo do tej nieruchomości w dniu wejścia w życie planu miejscowego³⁸⁸. Podmiot ten nabywa te roszczenia zarówno w sytuacji, gdy jego nieruchomość jest położona w obszarze obowiązywania planu miejscowego, jak i wtedy, gdy obszar ten graniczy z jego nieruchomością, lecz plan miejscowy wpływa negatywnie na możliwy sposób jej wykorzystania³⁸⁹. Zaznaczenia wymaga, że w sytuacji, gdy po wejściu w życie planu miejscowego podmiot ten utraci status właściciela lub użytkownika wieczystego, na skutek zbycia tego prawa, zobowiązanie przemienne z mocy prawa ulega modyfikacji w zobowiązanie obejmujące jedynie roszczenie o realizację świad-

³⁸⁶ Art. 37 ust. 11 pkt 1 oraz art. 37 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. Szerzej problematykę określenia pierwotnej wartości nieruchomości przedstawiają: G. Dudar, *Oplata planistyczna...*, s. 19; I. Pietrzak-Abucewicz, *Oplata planistyczna. Opinie, uwagi i propozycje do projektu Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego*, PPLiFS 2014, nr 4, s. 21; M. Bator, *Warunki ustalenia renty planistycznej*, NZS 2016, nr 2, s. 95.

³⁸⁷ Art. 87 ust. 3b u.p.z.p.

³⁸⁸ P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 220. Jak podkreśla SN w wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r., roszczenia, których podstawą jest art. 36 ust. 1 oraz ust. 2 u.p.z.p., przysługują właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu legitymującemu się takim prawem w dacie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Wyrok SN z dnia 23 kwietnia 2009 r., IV CSK 508/08, LEX nr 520034.

³⁸⁹ Zob. K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 25; P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 221. W literaturze podkreśla się, że postanowienia uchwalonego lub zmienionego planu miejscowego mogą wpływać na zakres prawa własności nieruchomości, które znajdują się w obszarze obowiązywania planu miejscowego, lub w sąsiedztwie tego obszaru. Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 123. Zob. też wyrok NSA z dnia 17 listopada 2016 r., II OSK 333/15, CBOSA.

czenia odszkodowawczego. Zmodyfikowany dług gminy polega wówczas na powinności spełnienia jedynie jednego świadczenia odszkodowawczego. Z mocy prawa, na skutek zbycia prawa własności lub użytkowania wieczystego, zobowiązanie przestaje mieć wówczas status zobowiązania przemiennego³⁹⁰. Podmiot ten nie może realizować drugiego roszczenia o wykonanie świadczenia w postaci wykupienia nieruchomości lub jej części, ponieważ utracił wcześniej status jej właściciela lub użytkownika wieczystego. Zobowiązanie gminy, które jest związane z roszczeniem odszkodowawczym, przestaje mieć wówczas status zobowiązania przemiennego³⁹¹. W literaturze podkreśla się, że roszczenie odszkodowawcze przysługuje wówczas jedynie podmiotowi, który zbył odpłatnie swoje prawo³⁹².

Należy zaznaczyć złożony charakter mechanizmu rozliczeń związanych z ograniczeniem zakresu prawa własności. Mechanizm ten obejmuje bowiem dwa rodzaje roszczeń właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości względem gminy³⁹³, jakimi są: roszczenie o zapłatę odszkodowania za poniesioną szkodę³⁹⁴ oraz roszczenie wykupienia nieruchomości lub jej części³⁹⁵. Pod-

³⁹⁰ W świetle art. 36 ust. 3 u.p.z.p. właściciel albo użytkownik wieczysty, który zbył nieruchomość i nie zrealizował dotychczas roszczenia odszkodowawczego względem gminy, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości, jeżeli obniżenie tej wartości miało miejsce na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego.

³⁹¹ W świetle art. 365 § 1 k.c. zobowiązanie przemienne ma miejsce, gdy dłużnik może wykonać to zobowiązanie poprzez spełnienie jednego z kilku świadczeń.

³⁹² W myśl art. 37 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, która następnie została zbyta, jest ustalona na dzień sprzedaży. W świetle wykładni językowej tych przepisów zbyciem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, jest sprzedaż tego prawa. W literaturze, opierającej się na tej wykładni, podkreśla się, że zbycie tych praw może nastąpić jedynie odpłatnie. Zob. P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 222–223. Jak podkreśla K. Świdorski, nauka prawa nie przyjęła jednolitego poglądu co do zakresu pojęcia „zbycie” nieruchomości w rozumieniu tych przepisów. Zob. K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 25–26. Zob. też wyrok SN z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 321/10, LEX nr 846556. Ze względu na rozbieżności terminologiczne należy postulować zmianę aktualnie obowiązujących przepisów u.p.z.p., poprzez wyraźne wskazanie, że były właściciel lub użytkownik wieczysty posiada roszczenie odszkodowawcze jedynie w przypadku odpłatnego zbycia swojego prawa do nieruchomości.

³⁹³ Część przedstawicieli nauki prawa uznaje, że termin „roszczenie” obejmuje m.in. sytuację, gdy obowiązek adiesata normy pozostaje jeszcze nieskonkretyzowany. P. Machnikowski, *Struktura zobowiązania...*, Legalis, p. 152. Możliwie jest zatem, aby w przypadku zobowiązania przemiennego, które obejmuje nieskonkretyzowane świadczenia, jak to ma miejsce w omawianej sytuacji, treść zobowiązania obejmowała dwa roszczenia, z których jedynie jedno roszczenie możliwe jest do realizacji.

³⁹⁴ Art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

³⁹⁵ Art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

miot ten nabywa te roszczenia *ex lege*, z chwilą wejścia w życie planu miejscowego lub zmiany tego planu³⁹⁶. Roszczenia te mają cywilnoprawny charakter³⁹⁷.

Pierwszy rodzaj obejmuje roszczenie o zapłatę odszkodowania za poniesioną szkodę. Roszczenie to przysługuje podmiotowi, który posiadał status właściciela lub użytkownika wieczystego w chwili wejścia w życie planu miejscowego, a podmiot ten może dochodzić odszkodowania niezależnie od zachowania tego statusu lub jego utraty na skutek zbycia nieruchomości³⁹⁸. Podmiot ten zachowuje zatem roszczenie wobec gminy, gdy zbywa prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego³⁹⁹.

Drugi rodzaj roszczenia dotyczy żądania wykupienia nieruchomości lub jej części⁴⁰⁰. Roszczenie to przysługuje jedynie podmiotowi, który zachował status właściciela lub użytkownika wieczystego od chwili wejścia w życie planu miejscowego. Przedmiotem roszczenia może być całość lub część nieruchomości, w zależności od zakresu ograniczenia prawa własności. Jeżeli plan miejscowy wpłynął na ograniczenie tego prawa względem części nieruchomości, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać wykupienia całości lub tej części nieruchomości. Gdy plan miejscowy spowodował ograniczenie prawa własności w odniesieniu do całej nieruchomości, podmiot uprawniony może żądać wykupienia całości nieruchomości⁴⁰¹.

³⁹⁶ T. Sobel, *Roszczenie właściciela...*, s. 43; M. Bator, *Roszczenia odszkodowawcze...*, s. 55; K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 24. W literaturze pojawia się odrębny pogląd, w którego świetle roszczenie odszkodowawcze powstaje już w chwili uchwalenia planu miejscowego, a przed chwilą jego wejścia w życie. Zob. Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu...*, s. 69.

³⁹⁷ I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja...*, s. 384; P. Popardowski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 217; M. Bator, *Roszczenia odszkodowawcze...*, s. 69; H. Nowak, *Glosa do wyroku...*, s. 109; T. Felski, *Glosa do wyroku...*, s. 107. Zdaniem J.J. Ziętego cywilnoprawny charakter tych roszczeń potwierdza: 1) właściwość sądów powszechnych rozstrzygających spory związane z tymi roszczeniami; 2) przedmiot roszczeń, który dotyczy prawa własności; 3) sposób realizacji roszczeń w formach właściwych dla prawa cywilnego. J.J. Zięty, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego*, ST 2011, nr 4, s. 50–51.

³⁹⁸ M. Bator, *Roszczenia odszkodowawcze...*, s. 66; J.J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 51, 58.

³⁹⁹ Art. 36 ust. 3 w zw. z art. 36 ust. 1–2 u.p.z.p.

⁴⁰⁰ Art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

⁴⁰¹ Zróżnicowany zakres uprawnień właściciela lub użytkownika wieczystego wynika z zasady proporcjonalności, w której świetle ograniczenie jego praw może być jedynie proporcjonalne do potrzeby ochrony interesu publicznego. Podmiot ten powinien móc zatem samodzielnie określać, czy zamierza sprzedać część lub całość nieruchomości, gdy jedynie części nieruchomości dotyczy ograniczenia prawa własności. Problematykę wykupu nieruchomości przedstawia szerzej: K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 29.

Realizacja roszczenia właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości może nastąpić dobrowolnie lub w wyniku orzeczenia sądu powszechnego.

W pierwszej kolejności właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości powinien złożyć wniosek do gminy, którego przedmiotem jest żądanie realizacji jego roszczenia. Wniosek ten stanowi oświadczenie woli tego podmiotu o charakterze prawnokształtującym, które jest wezwaniem gminy jako dłużnika do spełnienia świadczenia⁴⁰². Właściciel lub użytkownik wieczysty, składając wniosek, dokonuje jednocześnie wyboru świadczenia spośród dwóch świadczeń, które gmina ma obowiązek alternatywnie spełnić. Świadczenia te stanowią bowiem przedmiot zobowiązania przemienne gminy⁴⁰³. W wyniku złożenia wniosku stosunek zobowiązaniowy pomiędzy gminą a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym przekształca się w zobowiązanie z jednym świadczeniem⁴⁰⁴.

Wniosek powinien określać treść żądania, jak również okoliczności je uzasadniające⁴⁰⁵. Organ wykonawczy gminy na skutek złożonego wniosku powinien podjąć czynności mające na celu ustalenie istnienia roszczenia, jak również wysokości szkody, a ewentualnie także wartości nieruchomości, zlecając rzeczoznawcy majątkowemu wykonanie operatu szacunkowego⁴⁰⁶. Sposób pozytywnego zakończenia tego etapu zależy od wybranego rodzaju świadczenia. Gdy właściciel lub użytkownik wieczysty wybierze świadczenie w postaci zapłaty odszkodowania, etap ten kończy się pozytywnie zapłatą tego odszkodowania przez gminę. Jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty wybierze świadczenie w postaci wykupienia nieruchomości lub jej części, etap ten kończy się pozytywnie zawarciem umowy przez ten podmiot z gminą, której przedmiotem jest wykupienie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego. Umowa ta ma bowiem charakter zobowiązująco-rozporządzający.

Podkreślenia wymaga, że roszczenie o spełnienie wcześniej wybranego świadczenia wygasa, gdy gmina i właściciel lub użytkownik wieczysty zawrą

⁴⁰² T. Sobel, *Roszczenie właściciela...*, s. 43. Zdaniem T. Dybowskiego oraz A. Pyrzyńskiej wybór świadczenia przemiennego stanowi jednostronną czynność prawną, która jest przejawem uprawnienia kształtującego. T. Dybowski, A. Pyrzyńska, *Świadczenie...*, s. 341.

⁴⁰³ Szerzej problematyka zobowiązania przemiennego została przedstawiona we wcześniejszej części tego podrozdziału.

⁴⁰⁴ Jak zauważają T. Dybowski oraz A. Pyrzyńska, przez dokonanie wyboru świadczenia przemiennego następuje przekształcenie stosunku zobowiązaniowego w zobowiązanie z jednym świadczeniem. T. Dybowski, A. Pyrzyńska, *Świadczenie...*, s. 341–342.

⁴⁰⁵ T. Sobel, *Roszczenie właściciela...*, s. 44.

⁴⁰⁶ H. Nowak, *Glosa do wyroku...*, s. 109–110.

umowę zamiany nieruchomości⁴⁰⁷. Przepisy u.p.z.p. ustanawiają bowiem możliwość realizacji tych roszczeń poprzez spełnienie przez gminę świadczenia w postaci zbycia nieruchomości zamiennej na podstawie tej umowy. Jest to rodzaj świadczenia w miejsce wykonania (*datio in solutum*). Ten sposób realizacji roszczenia przez gminę wymaga zgody wierzyciela, którym jest właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości⁴⁰⁸.

W przypadku, gdy gmina nie wyraża zgody na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku z tym żądaniem podmiot ten może wystąpić z powództwem przeciwko gminie do sądu powszechnego w celu realizacji jego roszczenia⁴⁰⁹. Każde z dwóch roszczeń może być realizowane na skutek dwóch rodzajów powództw. Podmiot ten może realizować roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę w postaci powództwa o świadczenie odszkodowawcze⁴¹⁰, a roszczenie o wykupienie nieruchomości lub jej części w postaci powództwa o ukształtowanie stosunku prawnego⁴¹¹.

Właściciel lub użytkownik wieczysty mogą zgłaszać roszczenia wobec gminy w ograniczonym czasie. Skutek prawny dawności tego roszczenia zależy od sytuacji prawnej właściciela lub użytkownika wieczystego. Jeżeli podmiot ten zachował prawo własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, jego roszczenia wobec gminy ulegają przedawnieniu⁴¹². W literaturze podkreśla

⁴⁰⁷ W świetle art. 36 ust. 2 w zw. z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. skutkiem zawarcia umowy zamiany nieruchomości jest wygaśnięcie roszczenia o odszkodowanie oraz roszczenia o wykupienie nieruchomości lub jej części.

⁴⁰⁸ Zgodnie z art. 36 ust. 2 w zw. z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. gmina może realizować roszczenie o odszkodowanie lub roszczenie o wykupienie nieruchomości w drodze umowy zamiany nieruchomości. Przepis ten odpowiada treści art. 453 zd. 1 k.c., w którego świetle zobowiązanie wygasa, gdy dłużnik w celu zwolnienia się z zobowiązania spełnia za zgodą wierzyciela inne świadczenie.

⁴⁰⁹ Art. 37 ust. 9 w zw. z art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p. Zob. T. Kasiński, *Dochodzenie roszczeń...*, s. 405; M. Kotulski, *Odpowiedzialność w planowaniu przestrzennym*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 501. W literaturze podkreśla się, że gmina ma 6 miesięcy od dnia złożenia żądania na realizację roszczenia właściciela lub użytkownika wieczystego. Zob. T. Sobel, *Roszczenie właściciela...*, s. 43. W świetle art. 37 ust. 10 w zw. z art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p. spory w sprawach związanych z roszczeniem właściciela lub użytkownika nieruchomości względem gminy rozstrzygają sądy powszechne. Zob. K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 30; T. Sobel, *Roszczenie właściciela...*, s. 45.

⁴¹⁰ J.J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 51.

⁴¹¹ Szerzej problematykę powództwa właściciela dla roszczenia wykupienia nieruchomości lub jej części przedstawiają: K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy...*, s. 30; J.J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 51; T. Felski, *Glosa do wyroku...*, s. 107.

⁴¹² W świetle art. 117 § 1 k.c., z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu. Jak podkreślają Z. Radwański i A. Olejniczak, cywilno-

się, że czas ten odpowiada regułom określonym w Kodeksie cywilnym i wynosi sześć lat od dnia, w którym plan miejscowy stał się obowiązujący⁴¹³. Gdy właściciel lub użytkownik wieczysty zbył nieruchomości i nie skorzystał wcześniej z tego roszczenia, jego prawo do złożenia wniosku do gminy o wykonanie roszczenia wygasa po upływie terminu pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy stał się obowiązujący⁴¹⁴. Termin na złożenie tego wniosku jest bowiem terminem zawitym, po którym właściciel lub użytkownik wieczysty traci uprawnienie do wykonania tej czynności⁴¹⁵.

2. SKUTEK PRAWNY UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO W POSTACI POSZERZENIA ZAKRESU PRAWA WŁASNOŚCI

Skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest poszerzenie zakresu prawa własności nieruchomości, gdy plan miejscowy realizuje interes publiczny spójny z interesem prawnym jednostki. Spójność tych interesów ma charakter akcesoryjny. Podstawowym celem planu miejscowego jest bowiem realizacja interesu publicznego. Plan miejscowy może zapewnić wykonanie interesów prawnych jednostki w granicach potrzeb realizacji interesu publicznego. Efektem spójności tych interesów jest poszerzenie zakresu prawa własności. Przedmiotem poszerzenia zakresu tego prawa są: prawo do korzystania oraz prawo do rozporządzania⁴¹⁶.

prawne roszczenia majątkowe z zasady podlegają przedawnieniu. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne. Część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 396. Jak zauważają A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, przedawnieniu ulegają roszczenia majątkowe w znaczeniu prawa materialnego. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 461–462.

⁴¹³ Art. 118 zd. 1 k.c. Zob. M. Bator, *Roszczenia odszkodowawcze...*, s. 67.

⁴¹⁴ W świetle art. 37 ust. 3 w zw. z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. prawodawca w sposób wyraźny wskazuje, że w tym przypadku roszczenia odszkodowawcze właściciel lub użytkownik wieczysty, który zbył swoją nieruchomość, może zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. W literaturze podkreśla się, że termin na złożenie tego wniosku jest terminem zawitym, który nie podlega przywróceniu. Zob. M. Kotulski, *Odpowiedzialność w planowaniu...*, s. 500; J.J. Zięty, *Roszczenia właściciela...*, s. 53.

⁴¹⁵ Jak podkreślają Z. Radwański oraz A. Olejniczak, terminy zawite odnoszą się m.in. do terminów dokonania czynności pozasądowych. Termin ten powinien zostać wyznaczony na podstawie wyraźnego przepisu prawa. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne...*, s. 409–410.

⁴¹⁶ Problematyka modyfikacji zakresu prawa do korzystania i prawa do rozporządzania będzie przedstawiona w kolejnym rozdziale.

Konsekwencją poszerzenia zakresu prawa własności jest stosowanie mechanizmu obowiązkowego wniesienia opłaty planistycznej. Obowiązek ten stanowi zatem pośredni skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Celem tego mechanizmu jest proporcjonalne obciążenie kosztami przyjęcia planu miejscowego lub jego zmiany pomiędzy gminą a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym będącym beneficjentem ekonomicznych skutków regulacji tego planu⁴¹⁷. Opłata planistyczna służy partycypacji kosztów uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, w przypadku gdy właściciel lub użytkownik wieczysty osiągnie dodatkowe korzyści związane z uchwaleniem lub zmianą tego planu⁴¹⁸.

⁴¹⁷ Zob. M.J. Nowak, *Renta planistyczna – uwarunkowania prawne i ekonomiczne*, PPLiFS 2009, nr 2, s. 20. W literaturze podkreśla się, że gmina pokrywa bowiem koszty sporządzenia planu miejscowego, jak również koszty realizacji inwestycji publicznych służących wykonaniu założeń zawartych w tym planie. Zob. I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja...*, s. 265; M.J. Nowak, *Renta planistyczna – uwarunkowania...*, s. 19; I. Pietrzak-Abucewicz, *Opłata planistyczna...*, s. 18. Jak zauważa M. Hełdak, problemem praktycznym jest ograniczony okres poboru opłaty planistycznej, który determinuje zmiany postaw podmiotów rynku nieruchomości ukierunkowane na ominięcie obowiązku wniesienia opłaty planistycznej. M. Hełdak, *Skutki finansowe realizacji ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na przykładzie gminy Trzcinnica*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” 2004, nr 3 (2), s. 18.

⁴¹⁸ L. Klat-Wertelecka, *Renta planistyczna ustalana na wniosek*, NZS 2008, nr 1, s. 57–58. D. Pawczuk-Pisz, *Dopuszczalność ustalenia przez organ wykonawczy gminy stawki procentowej opłaty jednorazowej, tzw. renty planistycznej, w decyzji administracyjnej*, NZS 2009, nr 2, s. 13; G. Węgrzyn, *Opłata jednorazowa z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego planistycznymi działaniami gminy jako zobowiązanie dziedziczne*, NZS 2009, nr 2, s. 46; P. Kwaśniak, *Plan miejscowy...*, s. 235; R. Strzelczyk, *Podatki i opłaty dotyczące nieruchomości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 230; A. Brzezińska-Rawa, *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 27 stycznia 2010 r., (II SA/GI 790/09)*, ST 2012, nr 9, s. 84; D. Reško, T. Wołowicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 49; K. Małysa-Sulińska, *Zbycie nieruchomości...*, s. 38; A. Lorek, *Opłata adiacencka...*, s. 110; E. Serafin, *Skutki prawne uchwalenia...*, s. 228. Zob. też: G. Ufnal, *Opłata planistyczna w przypadku przewłaszczenia na zabezpieczenie nieruchomości*, FK 2019, nr 5, s. 45; P. Szczeńniak, *Opłata planistyczna*, [w:] A. Hanusz (red.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 289; M.J. Nowak, *Renta planistyczna jako instrument polityki przestrzennej w gminach województwa zachodniopomorskiego*, FK 2012, nr 11, s. 45. Orzecznictwo sądowo-administracyjne wskazuje, że opłata planistyczna stanowi instrument partycypacji gminy w dochodach właściciela lub użytkownika wieczystego powiększonych na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 kwietnia 2008 r., II SA/GI 327/07, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 listopada 2008 r., IV SA/Wa 1288/08, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 marca 2009 r., II SA/Ol 927/08, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 marca 2009 r., II SA/Kr 121/09, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 kwietnia 2009 r., II SA/Rz 781/08, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2010 r., IV SA/Wa 922/09, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2010 r., II SA/GI 174/10, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 października 2010 r., II SA/GI 410/10, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2011 r., II SA/GI 914/10, CBOSA; wyrok

Mechanizm obowiązkowego wniesienia opłaty planistycznej ma relatywny charakter. Jest on bowiem ograniczony do sytuacji zbycia prawa do nieruchomości przez jej właściciela lub użytkownika wieczystego w okresie 5 lat od wejścia w życie planu miejscowego lub zmiany tego planu⁴¹⁹. Zaznaczenia wymaga publicznoprawny charakter tego mechanizmu. Obowiązek wniesienia opłaty planistycznej jest nakładany na właściciela lub użytkownika wieczystego przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), jako organu wykonawczego gminy, w drodze decyzji administracyjnej. Właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługuje środek zaskarżenia, w drodze odwołania od tej decyzji do samorządowego kolegium odwoławczego, a następnie skargi na decyzję kolegium do sądu administracyjnego⁴²⁰. Należy także zaznaczyć, że opłata planistyczna stanowi świadczenie publicznoprawne⁴²¹, będące dochodem własnym gminy⁴²².

WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2011 r., II SA/Łd 148/11, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 września 2011 r., II SA/Gl 249/11, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 września 2011 r., I SA/Po 466/11, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 października 2011 r., I SA/Po 467/11, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 października 2011 r., II SA/Lu 627/11, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 sierpnia 2012 r., II SA/Gl 476/12, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 lutego 2013 r., II SA/Gl 1087/12, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2013 r., II SA/Gl 1304/12, CBOSA. Odmienne stanowisko przedstawia P. Smoleń, *Kontrowersje dotyczące...*, s. 562.

⁴¹⁹ Art. 37 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 3 w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

⁴²⁰ Jak podkreśla L. Etel, organem odwoławczym w postępowaniu w sprawie ustalenia opłaty planistycznej jest samorządowe kolegium odwoławcze. L. Etel, *Czy uchwały rad gmin w sprawie renty planistycznej i opłaty adiacenckiej są w nadzorze regionalnych izb obrachunkowych?*, FK 2010, nr 3, s. 40.

⁴²¹ Zob. B. Brzeziński, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2004 r. (OSK 520/04)*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2005, nr 3, s. 205; M. Żmudka, Ł. Walo, *Podmiot postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Causus” 2014, nr 2, s. 34, 38; Ł. Walo, *Postępowanie w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej a stosowanie przepisów Ordynacji Podatkowej oraz ustawy o finansach publicznych w zakresie terminów, odsetek oraz ulg w jej zapłacie*, „Causus” 2015, nr 1, s. 41; P. Smoleń, *Kontrowersje dotyczące...*, s. 561; A. Lorek, *Opłata adiacencka...*, s. 113, 114; A. Cisek, J. Kremis, *Renta planistyczna...*, s. 469. Zob. też wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 września 2011 r., I SA/Po 466/11, CBOSA. Zdaniem G. Dudara, opłata planistyczna jest świadczeniem publicznoprawnym ze względu na wyrażenie podstawy prawnej obowiązku jej wniesienia w przepisach prawa publicznego oraz przyczynę powstania tego obowiązku, jakim jest przyjęcie planu miejscowego, co stanowi działanie administracji publicznej. G. Dudar, *Opłata planistyczna...*, s. 17.

⁴²² Art. 36 ust. 4 zd. 2 u.p.z.p. Zob. I. Czaja-Hlśniak, *Prawnofinansowa instytucja...*, s. 265. Zdaniem P. Kwaśniaka skutkiem zakwalifikowania opłaty planistycznej jako dochodu gminy jest jej publiczno-prawny charakter. P. Kwaśniak, *Plan miejscowy...*, s. 235. Zob. też wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013 r., II OSK 1851/11, CBOSA.

Skutek prawny w postaci obowiązku wniesienia opłaty planistycznej ma miejsce, jeżeli jednocześnie spełnione zostaną dwie przesłanki. Po pierwsze, uchwalenie lub zmiana planu miejscowego spowoduje wzrost wartości nieruchomości. Po drugie, prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego do tej nieruchomości zostanie zbyte przez jej właściciela lub użytkownika wieczystego⁴²³.

Wzrost wartości nieruchomości stanowi dodatni wynik odjęcia pierwotnej wartości nieruchomości od następczej wartości nieruchomości. Należy podkreślić, że wzrost wartości nieruchomości powinien być bezpośrednią konsekwencją uchwalenia lub zamiany planu miejscowego⁴²⁴.

Opłata planistyczna jest pobierana w przypadku zbycia całości lub części nieruchomości⁴²⁵. W orzecznictwie pojawił się spór odnoszący się do pojęcia zbycia nieruchomości⁴²⁶. Spór ten obejmuje także naukę prawa. Przedmiotem tego sporu jest zakres pojęcia zbycia nieruchomości.

Według części orzecznictwa oraz przedstawicieli nauki prawa zbycie obejmuje jedynie odpłatne rozporządzenie prawem do nieruchomości⁴²⁷. W świetle tego poglądu pojęcie zbycia nieruchomości powinno być interpretowane zgod-

⁴²³ Szerzej problematykę przesłanek powstania obowiązku wniesienia opłaty planistycznej przedstawiają: T. Brzezicki, A. Brzezicka-Rawa, *Skutki ekonomiczne...*, s. 59; A. Cisek, J. Kremis, *Renta planistyczna...*, s. 473. Zob. też wyrok NSA z dnia 20 lipca 2006 r., II OSK 955/05, CBO-SA. Problematykę przesłanek powstania obowiązku wniesienia opłaty planistycznej przedstawiają także: I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja...*, s. 261; D. Pawczuk-Pisz, *Dopuszczalność ustalenia...*, s. 13–14; M. Żmudka, Ł. Walo, *Podmiot postępowania...*, s. 34; Ł. Walo, *Postępowanie w przedmiocie...*, s. 41; A. Brzezińska-Rawa, *Wyrok Wojewódzkiego...*, s. 81; G. Suliński, *Zbycie nieruchomości...*, s. 41; A. Lorek, *Opłata adiacencka...*, s. 123; K. Małyśa-Sulińska, *Termin podjęcia...*, s. 27; *eadem*, *Wzrost wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej*, FK 2014, nr 3, s. 44. Zdaniem D. Reški oraz T. Wołowca przesłanką poboru opłaty planistycznej jest także określenie wysokości jej stawki w planie miejscowym. D. Reško, T. Wołowicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 49.

⁴²⁴ Problematykę bezpośredniego związku wzrostu wartości nieruchomości z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego szerszej przedstawia G. Dudar, *Opłata planistyczna...*, s. 18. Zob. też wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2007 r., II OSK 919/06, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 lipca 2015 r., II OSK 3016/13, CBOSA.

⁴²⁵ Zob. M.J. Nowak, *Renta planistyczna – uwarunkowania...*, s. 20.

⁴²⁶ W literaturze podkreśla się znaczącą rozbieżność dotyczącą pojęcia zbycia nieruchomości w związku z ustaleniem opłaty planistycznej. Zob. G. Dudar, *Opłata planistyczna...*, s. 16–17; I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja...*, s. 263.

⁴²⁷ Zob. uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 30 października 2000 r., OPK 16/00, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2006 r., II SA/Gl 376/06, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 lutego 2007 r., II SA/Gl 414/06, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2008 r., II SA/Kr 152/08, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2008 r., IV SA/Wa 462/08, CBOSA. Zob. więcej: K. Małyśa-Sulińska, *Zbycie nieruchomości...*, s. 42.

nie z wykładnią funkcjonalną, czyli w odniesieniu do charakteru i celu opłaty planistycznej. Opłata ta powinna być związana z dodatkową korzyścią, jaką uzyskał właściciel lub użytkownik wieczysty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Podmiot ten uzyskuje dodatkową korzyść jedynie w przypadku odpłatnego zbycia. Nieodpłatne zbycie praw do nieruchomości nie wiąże się bowiem z dodatkową korzyścią dla tego podmiotu⁴²⁸.

W świetle drugiego poglądu zbycie w rozumieniu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obejmuje zarówno odpłatne rozporządzenie prawem do nieruchomości, jak i rozporządzenie tym prawem tytułem darmym⁴²⁹. Zgodnie z tym poglądem prawodawca celowo użył terminu „zbycie” jako terminu obejmującego wszelkie sposoby rozporządzania prawem do nieruchomości, ponieważ w przepisach regulujących odrębną problematykę określenia wysokości opłaty planistycznej użył terminu „sprzedaż”. Zgodnie z przyjętym założeniem racjonalnego prawodawcy użycie dwóch różnych terminów jest związane z nadaniem tym terminom odrębnego znaczenia⁴³⁰.

Ze względu na te dwie rozbieżności NSA podjął uchwałę, zgodnie z którą zbycie prawa do nieruchomości tytułem darmym nie stanowi podstawy do poboru opłaty planistycznej⁴³¹. Jak wskazano w tej uchwale, pojęcie „zbycia nieruchomości” powinno uwzględniać publicznoprawny charakter przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Opłata ta nie powinna być pobierana w przypadku dziedziczenia prawa do nieruchomości lub nabycia tego prawa w drodze darowizny. Podmiot, który nabył to prawo tytułem darmym, powinien jednak podlegać obowiązkowi poboru opłaty planistycznej, jeżeli w dalszej kolejności dokona zbycia odpłatnego tego prawa osobie trzeciej⁴³².

⁴²⁸ Prezentację stanowiska o odpłatnym charakterze zbycia nieruchomości, ze względu na potrzebę wykazania dodatkowej korzyści dla podmiotu zbywającego, przedstawiają szerzej: G. Dudar, *Opłata planistyczna...*, s. 17; M. Żmudka, Ł. Walo, *Podmiot postępowania...*, s. 34–35. W literaturze podejmowana jest częściowo kazuistyczna analiza sposobów zbycia odpłatnego, z którym związany jest obowiązek wniesienia opłaty planistycznej. Zbyciem tym jest m.in. wniesienie wkładu rzeczowego (aportu) do spółki kapitałowej. Zob. R. Strzelczyk, *Podatki i opłaty...*, s. 228; P. Szczyński, *Opłata planistyczna...*, s. 292.

⁴²⁹ Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2008 r., II OSK 877/07, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 stycznia 2007 r., II SA/Sz 1118/06, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 lutego 2008 r., II SA/Gd 737/07, CBOSA.

⁴³⁰ Art. 37 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

⁴³¹ Uchwała NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., II OPS 3/09, CBOSA. Zob. też I. Pietrzak-Abucewicz, „Zbycie nieruchomości” jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej, FK 2013, nr 9, s. 71.

⁴³² Uchwała NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., II OPS 3/09, CBOSA. Zob. G. Dudar, *Opłata planistyczna...*, s. 17–18. Pogląd o wyłączeniu z obowiązku wniesienia opłaty planistycznej w przy-

Ze względu na powyższe rozbieżności interpretacyjne prawodawca w sposób wyraźny wyłączył obowiązek wniesienia opłaty planistycznej względem nieodpłatnego przeniesienia nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu przepisów szczególnych⁴³³. Całkowite lub częściowe wyłączenie obowiązku wniesienia opłaty planistycznej może nastąpić także na podstawie umowy urbanistycznej zawartej pomiędzy gminą a inwestorem w toku procedury planistycznej zmierzającej do uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, który stanowi szczególny rodzaj planu miejscowego⁴³⁴.

Podkreślenia wymagają także szczególne czynności prawne, których przedmiotem jest zbycie prawa do nieruchomości, a ze względu na swoją swoistość nie stanowią tytułu do pobrania opłaty planistycznej. Czynnością tą jest zawarcie umowy przywłaszczenia na zabezpieczenie. Czynność ta nie wiąże się dla zbywcy z dodatkową korzyścią związaną ze wzrostem wartości nieruchomości, ponieważ jej celem jest stworzenie zabezpieczenia dla wykonania innej umowy⁴³⁵.

Wysokość opłaty planistycznej jest określana na podstawie iloczynu dwóch wartości. Są nimi stawka procentowa przyjęta przez radę gminy oraz wysokość zmiany wartości nieruchomości, która nastąpiła w wyniku wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany.

Stawka procentowa powinna zostać określona przez radę gminy w planie miejscowym⁴³⁶. Prawodawca pozostawia radzie gminy swobodę określenia tej stawki, ustanawiając jej górną wysokość na poziomie 30%⁴³⁷. Zaznaczenia wy-

padku dziedziczenia prezentuje także K. Małyśa-Sulińska, *Zbycie nieruchomości...*, s. 41–42. Zob. też wyrok NSA z dnia 30 marca 2011 r., II OSK 357/10, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Gd 371/12, CBOSA. Odmienne stanowisko prezentują M. Żmudka, Ł. Walo, *Podmiot postępowania...*, s. 36. Należy wyróżnić także stanowisko, że spadkobierca zbywający nieruchomość nie podlega obowiązkowi wniesienia opłaty planistycznej, ponieważ obowiązek ten ze względu na swój publiczno-prawny charakter nie przechodzi na spadkobierców. Zob. A. Lorek, *Opłata adiacencka...*, s. 115.

⁴³³ Art. 36 ust. 4a u.p.z.p. Zob. T. Brzezicki, A. Brzezicka-Rawa, *Skutki ekonomiczne...*, s. 59.

⁴³⁴ Art. 37ed ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

⁴³⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2010 r. II SA/Gl 790/09, CBOSA. G. Dudar, *Opłata planistyczna...*, s. 18; T. Brzezicki, A. Brzezicka-Rawa, *Skutki ekonomiczne...*, s. 62; G. Ufnał, *Opłata planistyczna...*, s. 41.

⁴³⁶ W świetle art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie stawki procentowej opłaty planistycznej. Zob. G. Dudar, *Opłata planistyczna...*, s. 15; T. Brzezicki, A. Brzezicka-Rawa, *Skutki ekonomiczne...*, s. 59; I. Pietrzak-Abucewicz, *Opłata planistyczna...*, s. 19; D. Pawczuk-Pisz, *Dopuszczalność ustalenia...*, s. 15.

⁴³⁷ Zgodnie z art. 36 ust. 4 zd. 3 u.p.z.p. wysokość opłaty planistycznej nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Zob. I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja...*, s. 264. W literaturze podkreśla się, że plan miejscowy może różnicować stawki procentowe dla

maga, że ze względu na obligatoryjny charakter stawki procentowej rada gminy nie może ustanowić jej na poziomie 0%⁴³⁸.

Wysokość zmiany wartości nieruchomości stanowi różnicę pomiędzy wartością nieruchomości sprzed uchwalenia lub zmiany planu miejscowego a jej wartością w dniu sprzedaży prawa do tej nieruchomości⁴³⁹.

Należy wyróżnić trzy sposoby określenia pierwotnej wartości nieruchomości. Pierwszy odnosi się do sytuacji, gdy teren tej nieruchomości objęty był wcześniej innym planem miejscowym. Przeznaczenie tej nieruchomości w tym planie stanowi podstawę określania pierwotnej wartości nieruchomości. Drugi sposób dotyczy sytuacji, gdy teren nieruchomości nie był objęty planem miejscowym. Podstawą określenia pierwotnej wartości nieruchomości jest wówczas faktyczny sposób jej użytkowania przed uchwaleniem planu miejscowego⁴⁴⁰, który należy ustalić m.in. w oparciu o informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków⁴⁴¹. Trzeci sposób ma miejsce, gdy wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w szczegółowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. jest większa niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej użytkowania po utracie mocy tego planu. W tej sytuacji wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia

różnych obszarów. Zob. P. Szczeniak, *Oплата planistyczna...*, s. 295. Zob. też wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., II OSK 1208/13, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2013 r., II SA/Ol 1261/12, CBOSA.

⁴³⁸ I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja...*, s. 264; M.J. Nowak, *Renta planistyczna – uwarunkowania...*, s. 20; M. Gdesz, *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 176; R. Strzelczyk, *Podatki i opłaty...*, s. 231; D. Reško, T. Wołowicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 49; M.J. Nowak, *Renta planistyczna jako instrument...*, s. 44–45; K. Małysa-Sulińska, *Wzrost wartości...*, s. 43. Wymóg ustanowienia stawki procentowej opłaty planistycznej powyżej 0% ma charakter relatywny. W świetle art. 37ed ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. w umowie urbanistycznej gmina może zwolnić w całości lub w części inwestora z opłaty planistycznej.

⁴³⁹ W świetle art. 37 ust. 1 zd. 1 w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wysokość opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ustala się na dzień jej sprzedaży. Zob. G. Dudar, *Oплата planistyczna...*, s. 19; M. Bator, *Warunki ustalenia...*, s. 94–95; I.P. Abucewicz, *Dopuszczalność ustalenia terminu płatności i odsetek za zwłokę w przypadku opłaty planistycznej*, FK 2013, nr 4, s. 69.

⁴⁴⁰ Art. 37 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. Problematyka określenia pierwotnej wartości nieruchomości jest szerzej przedstawiana przez: G. Dudar, *Oплата planistyczna...*, s. 19; I. Pietrzak-Abucewicz, *Oплата planistyczna...*, s. 21; M. Bator, *Warunki ustalenia...*, s. 95.

⁴⁴¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 maja 2008 r., II SA/Gl 110/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2009 r., II OSK 949/08, CBOSA.

terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w tym szczegółowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁴⁴².

Podmiotem obowiązującym do wniesienia opłaty planistycznej jest właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, który posiadał ten tytuł prawny do nieruchomości w chwili wejścia w życie planu miejscowego lub zmiany tego planu⁴⁴³. Podmiot ten uzyskuje dodatkową korzyść w postaci wzrostu wartości jego nieruchomości. Nabywca tej nieruchomości nie jest beneficjentem wzrostu tej wartości, ponieważ zapłacił on cenę odpowiadającą aktualnej wartości nieruchomości, po uwzględnieniu tego wzrostu.

Należy zaznaczyć szczególną sytuację nabywcy nieruchomości tytułem darmym, gdy przeniesienie prawa do nieruchomości miało miejsce w drodze darowizny lub dziedziczenia. Jeżeli nabywca ten rozporządzi nieruchomości tytułem odpłatnym względem osoby trzeciej, jest on wyjątkowo obowiązany do wniesienia opłaty planistycznej, ponieważ w wyniku zbycia tej nieruchomości uzyskał dodatkową korzyść związaną z wcześniejszym wzrostem jej wartości⁴⁴⁴.

Opłata planistyczna jest ustalana w drodze decyzji administracyjnej. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), niezwłocznie po otrzymaniu od notariusza wypisu z aktu notarialnego zbywanej nieruchomości powinien wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie wydania tej decyzji⁴⁴⁵. Organ ten może wszcząć postępowanie w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, nie później niż w ciągu 5 lat od wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany⁴⁴⁶.

⁴⁴² Art. 87 ust. 3a u.p.z.p.

⁴⁴³ Art. 36 ust. 4 u.p.z.p. I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja...*, s. 264; I. Pietrzak-Abucewicz, *Opłata planistyczna...*, s. 21; A. Lorek, *Opłata adiacencka...*, s. 117. W literaturze podkreśla się, że obowiązek opłaty planistycznej dotyczy właścicieli nieruchomości położonych w obszarze obowiązywania planu miejscowego, a nie nieruchomości położonych w sąsiedztwie tego obszaru. Zob. A. Brzezińska-Rawa, *Wyrok Wojewódzkiego...*, s. 82.

⁴⁴⁴ Uchwała NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., II OPS 3/09, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2006 r., II SA/GI 376/06, CBOSA.

⁴⁴⁵ W świetle art. 37 ust. 6 w zw. z art. 37 ust. 5 oraz art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) ustala opłatę planistyczną bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. Zob. G. Dudar, *Opłata planistyczna...*, s. 15; T. Brzezicki, A. Brzezicka-Rawa, *Skutki ekonomiczne...*, s. 60; M.J. Nowak, *Renta planistyczna – uwarunkowania...*, s. 19; K. Małysa-Sulińska, *Termin podjęcia...*, s. 28–29.

⁴⁴⁶ Art. 37 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 3 oraz art. 36 ust. 4 u.p.z.p. T. Brzezicki, A. Brzezicka-Rawa, *Skutki ekonomiczne...*, s. 59; I. Pietrzak-Abucewicz, *Opłata planistyczna...*, s. 23; R. Strzelczyk, *Podatki i opłaty...*, s. 232; A. Brzezińska-Rawa, *Wyrok Wojewódzkiego...*, s. 82–83; G. Suliński,

Środkami dowodowymi, które powinny być uwzględnione w toku tego postępowania, są: operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego, jako dowód na okoliczność zmiany wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego⁴⁴⁷, oraz wypis z aktu notarialnego zbywanej nieruchomości, jako dowód na okoliczność wysokości wartości nieruchomości w chwili jej zbycia. Zaznaczenia wymaga, że podstawą określenia opłaty planistycznej jest określenie wysokości wzrostu wartości nieruchomości, a nie cena jej sprzedaży⁴⁴⁸. Wypis z aktu notarialnego stanowi dowód bezpośredni zbycia nieruchomości, a jednocześnie dowód pośredni zmiany jej wartości.

Decyzja o ustaleniu opłaty planistycznej ma związany charakter. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może bowiem odstąpić od jej pobrania, jeżeli zostaną spełnione wszystkie przesłanki⁴⁴⁹.

Egzekucja opłaty planistycznej ma miejsce w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁵⁰. W przypadku niewpłacenia

Zbycie nieruchomości..., s. 42; A. Lorek, *Opłata adiacencka...*, s. 139; K. Małysa-Sulińska, *Termin podjęcia...*, s. 27. Zob. też wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II OSK 207/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II OSK 250/10, CBOSA. Odmiennego zdania są A. Cisek oraz J. Kremis, którzy wskazują, że decyzja ustalająca wysokość opłaty planistycznej powinna uzyskać walor decyzji ostatecznej w ciągu 5 lat od wejścia w życie planu miejscowego. A. Cisek, J. Kremis, *Renta planistyczna...*, s. 483. Zob. też: wyrok NSA z dnia 28 marca 2013 r., II OSK 2332/11, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2012 r., II SA/Kr 496/12, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2018 r., II SA/Kr 6/18, CBOSA.

⁴⁴⁷ Zob. I. Pietrzak-Abucewicz, *Opłata planistyczna...*, s. 22; L. Klat-Wertelecka, *Renta planistyczna...*, s. 55; M. Bator, *Warunki ustalenia...*, s. 98; R. Strzelczyk, *Podatki i opłaty...*, s. 229; G. Suliński, *Zbycie nieruchomości...*, s. 43; A. Lorek, *Opłata adiacencka...*, s. 130; K. Małysa-Sulińska, *Wzrost wartości...*, s. 46–47. Zob. też: wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2014 r., II SA/Kr 1446/13, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 stycznia 2018 r., II SA/Kr 806/17, CBOSA.

⁴⁴⁸ I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja...*, s. 262; K. Małysa-Sulińska, *Zbycie nieruchomości...*, s. 43; *eadem*, *Wzrost wartości...*, s. 47.

⁴⁴⁹ T. Brzezicki, A. Brzezicka-Rawa, *Skutki ekonomiczne...*, s. 60; L. Klat-Wertelecka, *Renta planistyczna...*, s. 57; A. Lorek, *Opłata adiacencka...*, s. 116; A. Cisek, J. Kremis, *Renta planistyczna...*, s. 474; K. Małysa-Sulińska, *Termin podjęcia...*, s. 26. Szerzej problematykę obligatoryjności opłaty planistycznej przedstawiają: wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2008 r. II SA/Lu 263/08, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2008 r., II SA/GI 305/08, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 lutego 2010 r. II SA/Bk 657/09, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 września 2011 r., I SA/Po 466/11, CBOSA. Zob. też G. Dudar, *Opłata planistyczna...*, s. 18. Jak podkreśla M. Gdesz, istnieje granica opłacalności ustalenia opłaty planistycznej, jaką jest koszt przygotowania operatu szacunkowego, co nie ma jednak wpływu na obowiązek organu wydania decyzji dotyczącej tej opłaty. M. Gdesz, *Rozkładanie kosztów urbanizacji...*, s. 176.

⁴⁵⁰ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.). Zob. T. Brzezicki, A. Brzezicka-Rawa, *Skutki ekonomiczne...*, s. 63; B. Brzeziński, *Glosa do wyroku...*, s. 206; A. Cisek, J. Kremis, *Renta planistyczna...*, s. 469.

opłaty planistycznej niezwłocznie po wydaniu decyzji ustalającej wysokość tej opłaty nalicza się odsetki za zwłokę⁴⁵¹.

Podkreślenia wymaga, że właściciel lub użytkownik wieczysty może złożyć wniosek o wydanie decyzji ustalającej wysokość opłatą planistyczną jeszcze przed jej zbyciem⁴⁵². Żądanie wydania tej decyzji służy zabezpieczeniu interesów tych podmiotów, poprzez zapewnienie im pewności co do wysokości opłaty planistycznej⁴⁵³.

3. SKUTKI PRAWNE DEROGACJI PLANU MIEJSCOWEGO WZGLĘDEM ZMIANY ZAKRESU PRAWA WŁASNOŚCI

Derogacja planu miejscowego może wywołać dwa rodzaje bezpośrednich skutków prawnych. Są nimi: ponowna zmiana zakresu prawa własności oraz mechanizm zwrotnych rozliczeń pieniężnych.

Skutek prawny w postaci ponownej zmiany zakresu prawa własności może mieć zróżnicowany charakter. Ze względu na złożoność zmian przepisów prawnych, które mogą mieć miejsce w czasie obowiązywania derogowanego planu miejscowego, należy wyróżnić dwa rodzaje sytuacji prawnych nieruchomości:

- 1) częściowe przywrócenie pierwotnego zakresu prawa własności nieruchomości;
- 2) całkowite przywrócenie pierwotnego zakresu prawa własności nieruchomości.

⁴⁵¹ Art. 53 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.) w zw. z art. 67 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.), dalej u.f.p. w zw. z art. 60 pkt 7 u.f.p. w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Zob. T. Brzezicki, I. Fisz, *Termin płatności opłaty planistycznej. Glosa do wyroku NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., II OSK 606/11*, PPLiFS 2012, nr 11, s. 32. Zob. też: T. Brzezicki, W. Morawski, *Podstawy normatywne poboru renty planistycznej – kwestia stosowania Ordynacji podatkowej*, PPLiFS 2019, nr 12, s. 27–28.

⁴⁵² Art. 37 ust. 7 w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. T. Brzezicki, A. Brzezicka-Rawa, *Skutki ekonomiczne...*, s. 63; M.J. Nowak, *Renta planistyczna – uwarunkowania...*, s. 19; L. Klat-Wertelecka, *Renta planistyczna...*, s. 54; A. Cisek, J. Kremis, *Renta planistyczna...*, s. 483; P. Szczeńśniak, *Opłata planistyczna...*, s. 294–295.

⁴⁵³ Zob. M.J. Nowak, *Renta planistyczna – uwarunkowania...*, s. 19. Zdaniem P. Szczeńśniaka, ze względu na zmiany wartości nieruchomości, możliwa jest sytuacja różnej wysokości opłaty planistycznej określonej w decyzji ustalającej przyszłą opłatę planistyczną wydaną przed zbyciem nieruchomości, a w decyzji ustalającej opłatę planistyczną po sprzedaży nieruchomości. P. Szczeńśniak, *Opłata planistyczna...*, s. 295. Jak podkreślają A. Cisek oraz J. Kremis, regulacje dotyczące tej decyzji mają funkcję informacyjną umożliwiającą właścicielowi określić cenę ewentualnej sprzedaży nieruchomości. A. Cisek, J. Kremis, *Renta planistyczna...*, s. 483.

Derogacja planu miejscowego odnosi się jedynie do tego planu. W czasie jego obowiązywania zmianie mogły ulec przepisy ustaw lub rozporządzeń dotyczących prawnych uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego wpływających na prawo własności. Z tej przyczyny, gdy w okresie obowiązywania planu miejscowego miały miejsce zmiany tych przepisów, derogacja tego planu będzie skutkowałą częściowym przywróceniem pierwotnej sytuacji prawnej nieruchomości obejmującej m.in. pierwotny, jedynie w części, zakres prawa własności. Jeżeli w okresie obowiązywania planu miejscowego nie ulegną zmianie przepisy prawa wpływające na prawo własności, derogacja planu miejscowego będzie skutkowałą całkowitym przywróceniem pierwotnej sytuacji prawnej nieruchomości, w tym pierwotnego zakresu prawa własności. W obu tych przypadkach zmiana zakresu prawa własności stanowi bezpośredni skutek derogacji planu miejscowego.

Bezpośrednim skutkiem prawnym derogacji planu miejscowego, w drodze stwierdzenia jego nieważności, jest także zastosowanie mechanizmu zwrotnych rozliczeń pieniężnych⁴⁵⁴. Zaznaczenia wymaga, że ten mechanizm może mieć miejsce jedynie w przypadku wyraźnej podstawy prawnej, a prawodawca ustanawia go jedynie gdy zostanie stwierdzona nieważność planu miejscowego. Należy podkreślić, że stwierdzenie nieważności jest jednym z trzech sposobów derogacji planu miejscowego. W przypadku dwóch pozostałych sposobów derogacji planu miejscowego, w postaci jego uchylenia oraz wygaśnięcia, prawodawca nie ustanowił żadnych rozliczeń pieniężnych związanych ze zmianą zakresu prawa własności. Rozliczenia pieniężne w tych dwóch przypadkach nie będą miały miejsca, ponieważ mechanizm tych rozliczeń powinien mieć wyraźną podstawę prawną.

Zaznaczenia wymaga także, że prawodawca wyłączył mechanizm zwrotnych rozliczeń pieniężnych, jeżeli wcześniej gmina na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego wykupiła całość lub część nieruchomości⁴⁵⁵ lub zawarła umowę zamiany nieruchomości⁴⁵⁶. Celem tego wyłączenia jest ochrona obrotu prawnego nieruchomości⁴⁵⁷.

⁴⁵⁴ Mechanizm zwrotnych rozliczeń pieniężnych obejmuje zwrot odszkodowania za poniesioną szkodę oraz opłaty planistycznej (art. 36 ust. 5–6 u.p.z.p.).

⁴⁵⁵ *A contrario* art. 36 ust. 5 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. Zob. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 36*, [w:] *idem*, *Ustawa o planowaniu...*, teza 6; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 36*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 18.

⁴⁵⁶ *A contrario* art. 36 ust. 5 w zw. z art. 36 ust. 2 u.p.z.p. Zob. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 36...*, LEX/el., teza 18.

⁴⁵⁷ Zob. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 36...*, LEX/el., teza 6.

Mechanizm zwrotnych rozliczeń pieniężnych obejmuje dwa elementy. Oba stosuje się oddzielnie, ponieważ odnoszą się one do dwóch różnych sytuacji. Pierwszy element dotyczy zwrotu odszkodowania, w przypadku gdy wcześniej uchwalony lub zmieniony plan miejscowy skutkował ograniczeniem zakresu prawa własności, a następnie stwierdzono nieważność tego planu⁴⁵⁸. Drugi element dotyczy zwrotu opłaty planistycznej, gdy konsekwencją wcześniej uchwalonego lub zmienionego planu miejscowego było poszerzenie zakresu prawa własności, a następnie stwierdzono nieważność tego planu⁴⁵⁹.

Podkreślenia wymaga, że skutki te mają wyjątkowo bezpośredni charakter ze względu na domniemanie prawne ustanowione w art. 36 ust. 5 u.p.z.p. Przedmiotem tego domniemania jest związek pomiędzy stwierdzeniem nieważności a obowiązkiem zwrotu odszkodowania lub zwrotu opłaty planistycznej. Należy wyróżnić dwie płaszczyzny tego domniemania. Zgodnie z pierwszą stwierdzenie nieważności planu miejscowego, którego uchwalenie lub zmiana spowodowały wcześniej ograniczenie zakresu prawa własności, skutkuje następnie powrotem do pierwotnego, a szerszego zakresu tego prawa. Z tej przyczyny konieczny jest zwrot całości odszkodowania za szkodę spowodowaną wcześniejszym uchyleciem lub zmianą planu miejscowego. W świetle drugiej płaszczyzny tego domniemania stwierdzenie nieważności planu miejscowego, którego uchwalenie lub zmiana spowodowały wcześniej poszerzenie zakresu prawa własności, wywołuje konsekwencje w postaci powrotu do pierwotnego, węższego zakresu tego prawa. Z tego powodu zasadny jest zwrot całości opłaty planistycznej pobranej w związku z odpłatnym zbyciem nieruchomości po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego. Należy podkreślić, że to domniemanie jest niewzruszalne. Zgodnie z wykładnią językową art. 36 ust. 5 u.p.z.p. należy je stosować w każdym przypadku stwierdzenia nieważności, niezależnie od rzeczywistych skutków prawnych tego rozstrzygnięcia dla aktualnego zakresu prawa własności⁴⁶⁰. Nie ma znaczenia, czy stwierdzenie nieważności spowoduje całkowite czy jedynie czę-

⁴⁵⁸ Art. 36 ust. 5 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Zob. P. Sosnowski, *Komentarz do art. 36*, [w:] K. Buczyński *et al.* (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 9.

⁴⁵⁹ Art. 36 ust. 5 w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Zob. P. Sosnowski, *Komentarz do art. 36...*, LEX/el., teza 9; K. Małysa-Sulińska, *Termin podjęcia...*, s. 32.

⁴⁶⁰ W świetle art. 36 ust. 5 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 1 oraz art. 36 ust. 4 u.p.z.p. stwierdzenie nieważności planu miejscowego skutkuje powstaniem obowiązku zwrotu odszkodowania za poniesioną szkodę oraz zwrotu opłaty planistycznej. Przepis ten nie odnosi się do zmian zakresu prawa własności związanych ze stwierdzeniem nieważności planu miejscowego.

ściowe przywrócenie pierwotnego zakresu prawa własności nieruchomości. Celem ustanowienia tego domniemania jest uproszczenie procedury stosowania mechanizmu zwrotnych rozliczeń pieniężnych w przypadku stwierdzenia nieważności planu miejscowego.

Należy zaznaczyć złożony mechanizm zwrotnych rozliczeń pieniężnych w przypadku stwierdzenia nieważności, ze względu na zmiany podmiotowe, które mają miejsce w okresie pomiędzy wejściem w życie planu miejscowego lub zmiany tego planu a chwilą uprawomocnienia się rozstrzygnięcia o stwierdzeniu jego nieważności. Stosowanie każdego z obu elementów tego mechanizmu prowadzi do odrębnych sytuacji.

Przedmiotem pierwszego elementu tego mechanizmu jest roszczenie gminy o zwrot zapłaconego odszkodowania. Gmina powinna kierować swoje roszczenie do aktualnego właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, niezależnie od tego, czy podmiot ten uzyskał to odszkodowanie, czy było ono zapłacone jego poprzednikowi prawnemu, czyli zbywcy nieruchomości⁴⁶¹. Celem tej reguły jest obciążenie kosztami zwrotu odszkodowania tego podmiotu, który może uzyskać rzeczywistą korzyść z przywrócenia pierwotnego, szerszego zakresu prawa własności. Jeżeli pierwotny właściciel lub użytkownik wieczysty zbył prawo do nieruchomości, mógł to uczynić po cenie niższej od potencjalnej ceny sprzed wejścia w życie planu miejscowego. Pierwotne ograniczenie zakresu prawa własności może bowiem skutkować obniżeniem ceny akceptowanej rynkowo. Podmiot ten różnicę pomiędzy ceną, jeżeli wyrażała ona wartość nieruchomości w dniu jej zbycia, a wcześniejszą wartością tej nieruchomości mógł pokryć, realizując roszczenie o odszkodowanie za poniesione szkody. Jego następca prawny nabył nieruchomość według ceny uwzględniającej zmniejszoną jej wartość. Podmiot ten nie poniósł zatem szkody związanej z wejściem w życie planu miejscowego lub zmiany tego planu. W przypadku stwierdzenia nieważności tego planu miejscowego wartość nieruchomości może zostać podwyższona ze względu na przywrócenie pierwotnego, a szerszego zakresu prawa własności. Nabywca może uzyskać zatem korzyść majątkową równą zmianie wartości nieruchomości.

⁴⁶¹ W świetle art. 36 ust. 5 u.p.z.p. zwrot odszkodowania następuje na rzecz gminy. Zgodnie z art. 36 ust. 6 w zw. z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. gmina może kierować swoje roszczenie o zwrot odszkodowania do aktualnego właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. Zob. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 36...*, LEX/el., teza 5; E. Radziszewski, *Komentarz do art. 36*, [w:] *idem*, *Planowanie...*, teza 10; P. Sosnowski, *Komentarz do art. 36...*, LEX/el., teza 9; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 36...*, LEX/el., teza 17.

Korzyść ta powinna być zwrócona gminie w drodze zwrotu wypłaconego wcześniej odszkodowania.

Przedmiotem drugiego elementu mechanizmu zwrotnych rozliczeń pieniężnych jest roszczenie o zwrot wpłaconej opłaty planistycznej. Zaznaczenia wymaga, że roszczenie to nabywa aktualny właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, chociaż opłatę tę wpłacił jego poprzednik prawny, czyli zbywca nieruchomości⁴⁶². Celem tej reguły jest częściowe wyrównanie straty, jaką ponosi aktualny właściciel lub użytkownik wieczysty w związku z przywróceniem pierwotnego, a węższego zakresu prawa własności. Zbywca, którym był pierwotny właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, w wyniku poszerzenia zakresu prawa własności na skutek wejścia w życie planu miejscowego lub zmiany tego planu uzyskał wówczas dodatkową korzyść związaną ze wzrostem wartości nieruchomości. Wzrost ten mógł przełożyć się na cenę, którą zapłacił nabywca nieruchomości. W przypadku stwierdzenia nieważności tego planu wartość nieruchomości może ulec ograniczeniu, ze względu na przywrócenie pierwotnego, a węższego zakresu prawa własności. Nabywca może zatem ponieść stratę równą zmianie wartości nieruchomości. Strata ta może być częściowo rekompensowana poprzez zwrot opłaty planistycznej na rzecz nabywcy.

Mechanizm zwrotnych rozliczeń pieniężnych ma cywilnoprawny charakter⁴⁶³. Gmina nabywa roszczenie o zwrot odszkodowania albo aktualny właściciel lub użytkownik wieczysty nabywa roszczenie o zwrot opłaty planistycznej. Prawodawca przesądził o jego cywilnoprawnym charakterze, ustanawiając sąd powszechny jako właściwy do rozstrzygania sporów związanych z zastosowaniem tego mechanizmu⁴⁶⁴. Celem prawodawcy, który ustanowił te roz-

⁴⁶² W świetle art. 36 ust. 5 u.p.z.p. zwrot opłaty planistycznej następuje na rzecz aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości. Jak podkreślił P. Sosnowski, obowiązek zwrotu opłaty planistycznej obecnemu właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu ciąży na gminie. Zob. P. Sosnowski, *Komentarz do art. 36...*, LEX/el., teza 9. Podobnie uważa R. Strzelczyk, *Podatki i opłaty...*, s. 235.

⁴⁶³ W literaturze podkreśla się, że przepisy prawa regulujące zwrot odszkodowania oraz zwrot opłaty planistycznej ze względu na ich cywilnoprawny charakter powinny być wyrażone w przepisach prawa cywilnego, a nie w przepisach o planowaniu przestrzennym. Zob. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 36...*, LEX/el., teza 19.

⁴⁶⁴ Art. 37 ust. 10 w zw. z art. 36 ust. 5 u.p.z.p. W literaturze wyrażono stanowisko, że zwrot opłaty planistycznej powinien zostać poprzedzony wydaniem decyzji stwierdzającej nieważność poprzedniej decyzji w sprawie ustalenia opłaty planistycznej, ze względu na stwierdzenie nieważności planu miejscowego. W świetle tego poglądu zwrot opłaty planistycznej nie może zostać wykonany jedynie w przypadku, gdy decyzja w sprawie ustalenia opłaty planistycznej przesta-

czenia jako cywilnoprawne, jest zachowanie spójności konstrukcyjnej zwrotu odszkodowania i opłaty. W przypadku zwrotu odszkodowania jest to podyktowane cywilnoprawnym charakterem wcześniejszego roszczenia pierwotnego właściciela lub użytkownika wieczystego o zapłatę tego odszkodowania. Swoista konstrukcja prawna ma miejsce w przypadku zwrotu opłaty planistycznej. Obowiązek wpłaty tej opłaty ma bowiem charakter publicznoprawny. Zwrot opłaty planistycznej ma cywilnoprawny charakter, ponieważ podmiot, któremu przysługuje roszczenie o jej zwrot, czasem nie jest adresatem decyzji w sprawie ustalenia tej opłaty. Pomiędzy gminą a tym podmiotem może nie mieć zatem miejsca stosunek prawny, którego przedmiotem byłaby ta opłata. Zwrot opłaty planistycznej stanowi szczególnego rodzaju odszkodowanie, którego podstawą jest zasada słuszności.

4. KONKLUZJE

Bezpośrednim skutkiem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego może być zmiana zakresu prawa własności. Skutek ten może obejmować sytuację ograniczenia lub sytuację poszerzenia zakresu prawa własności. Zmiana zakresu tego prawa może oznaczać modyfikację sytuacji prawnej właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości obejmującą możliwość korzystania lub rozporządzania tym prawem w sposób zgodny z planem miejscowym.

Ze względu na duże znaczenie prawa własności wyróżnia się także pośredni skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, jakim jest stosowanie mechanizmów rozliczeń pieniężnych. Mechanizmy te nie odzwierciedlają jednak w sposób pełny modyfikacji zakresu prawa własności, ponieważ nie uwzględniają wszystkich istotnych ekonomicznych determinantów. Mechanizmy rozliczeń pieniężnych oparte są na dwóch modelach. Pierwszy, który odnosi się do sytuacji ograniczenia zakresu prawa własności, obejmuje roszczenie o zapłatę odszkodowania oraz roszczenie o wykupienie nieruchomości lub jej części. Drugi model, który dotyczy sytuacji poszerzenia zakresu prawa własności, obejmuje obowiązek wniesienia opłaty planistycznej.

Derogacja planu miejscowego może wywołać dwa rodzaje bezpośrednich skutków prawnych, którymi są: ponowna zmiana zakresu prawa własności oraz

nie funkcjonować w obrocie prawnym. Zob. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 36...*, LEX/el. teza 5; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 36...*, LEX/el. teza 16.

mechanizm zwrotnych rozliczeń pieniężnych. Ponowna zmiana zakresu prawa własności może oznaczać całkowite lub częściowe przywrócenie pierwotnej sytuacji prawnej nieruchomości. Mechanizm zwrotnych rozliczeń pieniężnych obejmuje zwrot odszkodowania lub zwrot opłaty planistycznej.

ROZDZIAŁ V

SKUTKI PRAWNE UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO WZGLĘDEM WOLNOŚCI JEDNOSTKI W PROCESIE INWESTYCYJNO-BUDOWLANYM

Skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego dotyczą m.in. sytuacji prawnej jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym. Przepisy prawa nadają tej jednostce swobodę działania w wyznaczonych granicach. Swoboda ta nie ma jednolitego charakteru, lecz obejmuje trzy rodzaje wolności: wolność zabudowy, wolność budowlaną oraz wolność użytkowania obiektu budowlanego. Konsekwencją uchwalenia lub zmiany planu miejscowego może być modyfikacja sytuacji prawnej jednostki poprzez ograniczenie lub poszerzenie zakresu jej swobody. Zaznaczenia wymaga, że modyfikacja zakresu tej swobody, która oznacza zmianę sytuacji prawnej podmiotu tych wolności, jest bezpośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Zakres tych wolności ulega bowiem modyfikacji jednocześnie wraz z uchwaleniem lub zmianą tego planu. Plan miejscowy obejmuje wymagania urbanistyczne, które regulują wraz z innymi przepisami prawnymi granice i przedmiot tych wolności. Pośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest powstanie roszczeń publicznoprawnych jednostki wobec organów administracji publicznej, których dalszym celem jest zapewnienie jednostce możliwości korzystania z prawa własności nieruchomości lub rozporządzania tym prawem w granicach jej wolności. Przedmiotem tych roszczeń może być potwierdzenie zgodności zamierzonych działań jednostki z zakresem i przedmiotem wolności jednostki, a także

nieingerencja organów administracji publicznej w wykonywane lub wykonane działania tej jednostki⁴⁶⁵.

Ze względu na przedmiot tej książki przedstawiono wyniki badań nad wolnościami jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym jedynie w zakresie niezbędnym dla ustalenia skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wobec sytuacji prawnej podmiotów tych wolności. Skutki te mają złożony charakter możliwy do przedstawienia odrębnie dla skutków prawnych w odniesieniu do wolności zabudowy oraz skutków prawnych względem wolności budowlanej i wolności użytkowania obiektu budowlanego.

Nauka prawa w znacznej części utożsamia wolność zabudowy z wolnością budowlaną⁴⁶⁶. Założenie o tożsamości tych dwóch wolności opiera się na kilku podstawach. Po pierwsze, źródłem tych wolności jest prawo własności⁴⁶⁷. Po drugie, wolności te dotyczą wykonywania czynności związanych z procesem inwestycyjno-budowlanym⁴⁶⁸. W niniejszej monografii przyjęto jednak odrębne założenie o odmienności wolności zabudowy wobec wolności budowlanej. Założenie to odnosi się także do wolności użytkowania obiektu budowlanego. Założenie o odmienności tych wolności bazuje na dwóch podstawach. Pierwszą jest zróżnicowany zakres podmiotowy. Podmiotem wolności zabudowy może być każdy zainteresowany określeniem sposobu zagospodarowania lub warunków zabudowy na obszarze określonej nieruchomości, nawet wówczas gdy nie posiada tytułu prawnego do tej nieruchomości⁴⁶⁹. Podmiotem wolności budowlanej może być

⁴⁶⁵ Szersza analiza przedmiotu tych roszczeń zostanie przedstawiona w dalszej części tego rozdziału.

⁴⁶⁶ Zob. T. Bąkowski, *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, GSP 2015, nr 1, s. 63; H. Izdebski, I. Zachariasz, *Komentarz do art. 6*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie...*, LEX/el., teza 1. Zob. też L. Kieres, *Planowanie przestrzenne...*, s. 69.

⁴⁶⁷ Nauka prawa podkreśla związek wolności budowlanej z prawem własności. Zob. S. Zwolak, *Istota wolności budowlanej*, PPP 2016, nr 3, s. 14; J.J. Zięty, *Zakres uprawnień inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane na podstawie stosunku zobowiązaniowego (umowy), uprawniający do uzyskania pozwolenia na budowę*, ST 2020, nr 9, s. 70–71; S. Zwolak, *Zasady prawa budowlanego*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2016, nr 3 (67), s. 188–189; *idem*, *Wartości jako przedmiot ochrony policji budowlanej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, vol. XXVI, no. 3, s. 130; A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę jako podstawowa instytucja Prawa budowlanego*, [w:] *eadem*, *Pozwolenie...*, LEX/el.

⁴⁶⁸ Jak podkreśla S. Zwolak, wolność budowlana odnosi się do działań podejmowanych w związku z budową, remontem, utrzymaniem obiektu budowlanego i jego rozbiórką. Zob. S. Zwolak, *Istota wolności...*, s. 13.

⁴⁶⁹ Podmiotem wolności zabudowy jest inwestor, który może wystąpić o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy (art. 52 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 w zw. z art. 52 ust. 1 u.p.z.p.). W świetle *a contrario* art. 52 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1

każdy, kto planuje wykonać lub wykonuje zamierzenie budowlane, o ile posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane⁴⁷⁰. Podmiotem wolności użytkowania obiektu budowlanego może być jedynie właściciel lub zarządca tego obiektu⁴⁷¹. Drugą podstawą odmienności tych wolności jest ich przedmiot. Przedmiotem wolności zabudowy są czynności, których celem jest umożliwienie podmiotowi tej wolności doprowadzenie do stanu prawnego nieruchomości, w którym może być ona w określony przez niego sposób zagospodarowana lub zabudowana⁴⁷². Przedmiotem wolności budowlanej są czynności służące zapewnieniu podmiotowi tej wolności możliwości osiągnięcia stanu faktycznego zgodnego z prawem, który będzie obejmował wykonanie obiektu budowlanego lub innego zamierzenia budowlanego⁴⁷³. Przedmiotem wolności użytkowania obiektu budowlanego są czynności mające zapewnić podmiotowi tej wolności osiągnięcie stanu faktycznego zgodnego z prawem, polegającego na określonym sposobie użytkowania tego obiektu⁴⁷⁴.

Podstawą wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym jest prawo własności. Zaznaczenia zatem wymaga, że prawo własności jest źródłem

w zw. z art. 52 ust. 2 u.p.z.p. inwestor, występując o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, nie ma obowiązku wykazania tytułu prawnego do nieruchomości.

⁴⁷⁰ W świetle art. 4 p.b. podmiotem wolności budowlanej jest każdy, kto ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

⁴⁷¹ Podmiotem wolności użytkowania obiektu budowlanego jest jego właściciel lub zarządca, ponieważ granice tej wolności adresowane są do tych podmiotów. Zgodnie z art. 61 p.b. wymogi dotyczące utrzymania i użytkowania obiektu budowlanego dotyczą jego właściciela lub zarządcy. Zob. M. Błażewski, *Zasada wolności użytkowania obiektu budowlanego w procesie jego utrzymania*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4 (1), s. 320.

⁴⁷² Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. każdy ma prawo do zagospodarowania terenu zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzji i lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy). W świetle art. 4 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2 u.p.z.p. sposób zagospodarowania i warunków zabudowy terenu może zostać określony w planie miejscowym lub decyzji i lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.

⁴⁷³ Jak zauważa Z. Leoński, jednostka posiada swobodę kształtowania procesu budowlanego. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej...*, s. 358. W literaturze podkreśla się, że wolność budowlana dotyczy swobodnych działań związanych z budową, remontem, utrzymaniem obiektu budowlanego i jego rozbiorą. Zob. S. Zwolak, *Istota wolności...*, s. 13; K. Zamyśłewska-Gorzach, *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, ST 2005, nr 10, s. 57.

⁴⁷⁴ Sposób korzystania z obiektu budowlanego powinien być zgodny z wymaganiami prawnymi dotyczącymi utrzymywania i użytkowania tego obiektu (art. 61 p.b.). Przedmiotem wolności użytkowania obiektu budowlanego jest umożliwienie korzystania z tego obiektu. Zob. M. Błażewski, *Zasada wolności użytkowania...*, s. 320.

tych wolności⁴⁷⁵. Zależność tę należy rozpatrywać w ujęciu przedmiotowym oraz podmiotowym.

Podmiotowa zależność oznacza, że właściciel nieruchomości lub osoba trzecia związana stosunkiem cywilnoprawnym z właścicielem jest jednocześnie podmiotem wolności w procesie inwestycyjno-budowlanym. Podmiot tych wolności powinien zatem posiadać prawo własności lub prawo pochodne wobec prawa własności. Podmiotowa zależność ma miejsce jedynie w przypadku wolności budowlanej oraz wolności użytkowania obiektu budowlanego. Przepisy prawa ustanawiają wymóg od podmiotu tych wolności wykazania jego związku z prawem własności⁴⁷⁶. Podmiotowa zależność nie ma jednak miejsca w przypadku wolności zabudowy. Podmiotem tej wolności może być właściciel lub osoba trzecia z nim związana, jak również osoba trzecia, która nie posiada związku z właścicielem nieruchomości. Przepisy prawa nie ustanawiają względem podmiotu tej wolności wymogu wykazania tytułu prawnego do nieruchomości⁴⁷⁷.

Przedmiotowa zależność oznacza, że zakres prawa własności determinuje granice sfery tej wolności. Czynności związane z realizacją prawa własności stanowią przedmiot wolności w procesie inwestycyjno-budowlanym. Przedmiotowa zależność ma miejsce we wszystkich rodzajach tych wolności, czyli wolności zabudowy, wolności budowlanej oraz wolności użytkowania obiektu budowlanego.

Wolność jednostki, która dotyczy procesu inwestycyjno-budowlanego, obejmuje potencjalne czynności tej jednostki w granicach określonych przez przepisy prawa. Pojęcie tej wolności obejmuje cztery elementy: 1) jednostkę jako podmiot wolności; 2) czynności jako przedmiot wolności; 3) potencjalność stanowiącą wyznacznik cechy przedmiotu wolności; 4) prawne granice wolności.

Podmiotem tej wolności jest jednostka, którą może być osoba fizyczna, osoba prawna, jak również ułomna osoba prawna. Podkreślenia wymaga, że przepisy prawa różnicują relację tego podmiotu od prawa własności do nieruchomości. Należy wyróżnić trzy rodzaje tej relacji: niezależność, pośred-

⁴⁷⁵ Zob. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej...*, s. 358; S. Zwolak, *Istota wolności...*, s. 11, 15, 17; T. Bąkowski, *O wolności budowlanej...*, s. 70.

⁴⁷⁶ Inwestor powinien załączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane do wniosku o pozwolenie na budowę (art. 33 ust. 2 pkt 2 p.b.) oraz do zgłoszenia budowy (art. 30 ust. 2a pkt 1 w zw. z art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b.). Inwestor powinien załączyć zgodę właściciela obiektu budowlanego lub jej kopię do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę tego obiektu (art. 30b ust. 3 pkt 1 p.b.).

⁴⁷⁷ Zgodnie z wykładnią *a contrario* art. 52 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 w zw. z art. 52 ust. 2 u.p.z.p. inwestor, występując o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, nie ma obowiązku wykazania tytułu prawnego do nieruchomości.

nia zależność oraz bezpośrednia zależność. Pierwszy rodzaj relacji jednostka – prawo własności wykazuje niezależny charakter. Relacja ta ma miejsce, gdy jednostka nie posiada tytułu prawa własności do nieruchomości ani żadnego innego tytułu prawnego pochodnego względem prawa własności. Ten rodzaj relacji ma miejsce w przypadku części czynności prawnych jednostki pośrednio zmierzających do realizacji celu wolności zabudowy. Czynnością taką jest złożenie wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jednostka składająca te wnioski nie ma obowiązku wykazywania tytułu prawnego do nieruchomości⁴⁷⁸. Drugi rodzaj relacji jednostka – prawo własności cechuje się pośrednią zależnością. Ten rodzaj relacji odnosi się do sytuacji, gdy jednostka posiada tytuł prawny pochodny względem prawa własności, którym może być ograniczone prawo rzeczowe lub uprawnienie będące elementem treści stosunku zobowiązaniowego. Relacja ta ma miejsce w przypadku czynności prawnych zmierzających bezpośrednio do realizacji celu wolności budowlanej, jak również wolności użytkowania obiektu budowlanego. Czynnością taką jest m.in. złożenie wniosku o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę, który może wnieść inwestor posiadający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w postaci m.in. prawa użytkowania wieczystego, prawa zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego lub uprawnienia wynikającego z treści stosunku zobowiązaniowego⁴⁷⁹. Relacja ta dotyczy także czynności faktycznych, takich jak wykonanie robót budowlanych. Podstawą tych czynności może być umowa o roboty budowlane, kształtująca stosunek zobowiązaniowy pomiędzy wykonawcą a właścicielem nieruchomości⁴⁸⁰. Trzeci rodzaj relacji wobec prawa własności wykazuje zależny charakter. Relacja ta ma miejsce, gdy jednostka będąca podmiotem wolności jest jednocześnie właścicielem nieruchomości. Relacja ta może mieć miejsce w przypadku wszystkich rodzajów czynności prawnych oraz czynności faktycznych zmierzających do realizacji celu tych wolności.

⁴⁷⁸ W myśl wykładni *a contrario* art. 52 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 w zw. z art. 52 ust. 2 u.p.z.p. inwestor, występując o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, nie ma obowiązku wykazania tytułu prawnego do nieruchomości.

⁴⁷⁹ Art. 32 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 11 p.b.; art. 30 ust. 2a pkt 1 w zw. z art. 32 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 3 pkt 11 p.b.

⁴⁸⁰ Przedmiotem stosunku prawnego wynikającego z umowy o roboty budowlane jest m.in. wykonanie robót budowlanych służących realizacji i oddaniu obiektu przewidzianego w tej umowie (art. 647 k.c.).

Przedmiotem tej wolności są czynności jej podmiotu. Należy wyróżnić dwa podziały tych czynności. Pierwszy podział obejmuje czynności prawne oraz czynności faktyczne. Drugi podział dotyczy czynności pośrednio zmierzających do realizacji celu tej wolności oraz czynności bezpośrednio zmierzających do realizacji tego celu. Podziały te krzyżują się.

Podział czynności na prawne i faktyczne jest oparty na celu, któremu służy zachowanie podmiotu prawa. Czynnością prawną jest zachowanie podmiotu prawa zmierzające do wywołania określonych skutków prawnych i wymagającą uzewnętrznienia oświadczenia woli tego podmiotu⁴⁸¹. Czynnością faktyczną może być uzewnętrznione zachowanie podmiotu prawa, które zmierza do wywołania określonego zdarzenia faktycznego, a jedynie dodatkowo może wywołać także skutki prawne, gdy prawodawca ustanawia takie następstwa⁴⁸².

Drugi podział, który obejmuje czynności pośrednio zmierzające do realizacji celu tej wolności oraz czynności bezpośrednio zmierzających do realizacji tego celu, także został oparty na relacji ich skutku względem celu wolności.

Czynnościami, które pośrednio zmierzają do realizacji celu wolności jednostki, są czynności prawne związane m.in. z żądaniem potwierdzenia zakresu wolności, takie jak złożenie wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także pozwolenia na budowę. W rezultacie wykonania tej czynności jednostka może osiągnąć jedynie pierwszy lub pośredni etap w procesie realizacji celu swojej wolności w toku procesu inwestycyjno-budowlanego.

Czynnościami bezpośrednio zmierzającymi do realizacji celu wolności jednostki mogą być zarówno czynności prawne, jak również czynności faktyczne. Czynnością tą, która ma jednocześnie prawny charakter, jest złożenie

⁴⁸¹ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 48–49; A. Korybski, *Zdarzenia prawne i stosunki prawne*, [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 184–186; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 98.

⁴⁸² Czynnością faktyczną, w powyższym rozumieniu, jest m.in. czyn oznaczający zachowanie podmiotu prawnego, który wywołuje skutki prawne, chociaż podmiot ten nie zamierzał osiągnąć tych skutków prawnych. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 48. Czynem jest faktyczne zachowanie psychofizyczne, którego przebieg oraz następstwa są prawnie uregulowane. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, s. 97. J. Lewandowski wyodrębnił dwa rodzaje zdarzeń występujących w świecie zewnętrznym. Są nimi zdarzenia, z którymi nie są związane skutki prawne, oraz zdarzenia, z którymi prawodawca wiąże wywołanie określonych skutków prawnych. J. Lewandowski, *Podstawy prawa. Zarys prawa*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2008, s. 32–33.

wniosku o wydanie pozwolenia zatwierdzającego podział nieruchomości lub pozwolenia zatwierdzającego połączenie i ponowny podział nieruchomości, ponieważ w rezultacie wydania tej decyzji następuje zamierzona przez jednostkę zmiana stanu prawnego nieruchomości, która może być celem właściciela nieruchomości posiadającego status podmiotu wolności zabudowy. Czynnością bezpośrednio zmierzającą do realizacji celu tej wolności, która jednocześnie ma faktyczny charakter, jest wykonanie robót budowlanych, gdyż ich skutek stanowi powstanie obiektu budowlanego będącego celem inwestora jako podmiotu wolności budowlanej.

Cechą przedmiotu tej wolności jest jego potencjalność, która oznacza, że podmiot wolności ma prawo, a nie obowiązek wykonać czynności zmierzające do realizacji celu tej wolności. Pojęcie „potencjalny” oznacza „tkwiący w czymś i mogący ujawnić się w określonych warunkach, przez odpowiednie działanie”⁴⁸³. Pojęcie to należy odróżnić od pojęcia „rzeczywisty”, które oznacza „istniejący w rzeczywistości niezależnie od poznającego podmiotu”⁴⁸⁴. Zakres znaczeniowy potencjalnej czynności jest zatem szerszy od zakresu znaczenia rzeczywistej czynności. Potencjalna czynność obejmuje rzeczywiste czynności, jak również czynności, które nie mają miejsca. Podmiot tej wolności, posiadając prawo realizacji dozwolonych czynności, może, a nie musi je wykonać⁴⁸⁵. Sfera wolności jednostki obejmuje pierwotnie same potencjalne czynności, które w przypadku realizacji przez jednostkę jej praw przeradzają się w rzeczywiste czynności, a jeżeli prawa te nie są realizowane, czynności te pozostają jedynie potencjalne. Przypisanie potencjalnego charakteru czynnościom związanym z tą wolnością jest ściśle związane z częścią działań organów administracji publicznej podejmowanych na wniosek tej jednostki. Decyzja o warunkach zabudowy oraz decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego potwierdzają zgodność przyszłych zamierzeń inwestora ze sferą wolności zabudowy⁴⁸⁶. Decyzja w sprawie pozwolenia na budowę, jak również milcząca akceptacja zgłoszenia budowy, a także milcząca akceptacja

⁴⁸³ E. Sobol (red.), *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1993, s. 685.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, s. 825.

⁴⁸⁵ Jak podkreśla J. Nowacki, uprawnienie oznacza przewidzianą w przepisie prawnym możliwość zachowania, przy jednoczesnym wyłączeniu obowiązku podjęcia tego zachowania. Zdaniem J. Nowackiego, obowiązek prawny jest wyrażonym w przepisie prawnym nakazem lub zakazem działania. J. Nowacki, *Przepis prawa...*, s. 28, 33.

⁴⁸⁶ Problematyka decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego zostanie przedstawiona w dalszej części tego rozdziału.

zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego potwierdzają zgodność zamierzenia budowlanego ze sferą wolności budowlanej lub wolności użytkowania obiektu budowlanego⁴⁸⁷. Organy administracji publicznej nadają jednostce (inwestorowi, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego) w drodze tych decyzji lub milczącej akceptacji uprawnienie realizacji dalszych czynności w toku procesu inwestycyjno-budowlanego. Podmiot ten może, lecz nie ma obowiązku skorzystać z tego uprawnienia.

Granice wolności są wyznaczone przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego⁴⁸⁸. Przepisy te są wyrażone głównie w ustawach, jednakże prawodawca w przepisach ustawowych ustanawia upoważnienia do wydania aktów niższego rzędu, takich jak rozporządzenia lub akty prawa miejscowego dookreślające zakres i przedmiot tych wolności. Plan miejscowy stanowi akt prawa miejscowego, który jest wydawany na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁸⁹. Należy podkreślić, że w tych aktach normatywnych zawarte są także przepisy odsyłające do norm pozasystemowych, w tym do swoistych norm technicznych, czego konsekwencją jest nadanie tym normom mocy obowiązującej. Pozasystemowe normy techniczne, do których odsyłają przepisy tych aktów normatywnych, także wyznaczają granice wolności jednostki.

Przepisy prawa wyznaczające granice wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym regulują dwa rodzaje wymagań prawnych. Są nimi wymagania urbanistyczne oraz wymagania techniczno-budowlane. Podstawą obu jest ich przedmiot. Wymagania urbanistyczne odnoszą się do sposobu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości. Ich przedmiotem jest przestrzeń, na której może być realizowana inwestycja. Wymagania techniczno-budowlane dotyczą sposobu realizowania robót budowlanych, właściwości obiektu budowlanego jako efektu tych robót, jak również sposobu użytkowania tego obiektu budowlanego. Ich przedmiotem są zatem działania inwestycyjne lub efekt tych działań.

⁴⁸⁷ Problematyka pozwolenia na budowę, milczącej akceptacji zgłoszenia budowy oraz milczącej akceptacji zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego zostanie przedstawiona w dalszej części tego rozdziału.

⁴⁸⁸ Jak słusznie zauważa Z. Leoński, ingerencja władcza organów administracji publicznej w proces budowlany może być prowadzona na podstawie przepisów ustawy. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej...*, s. 358.

⁴⁸⁹ W świetle art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Podkreślenia wymaga, że oba rodzaje wymagań służą częściowo zapewnieniu realizacji tych samych wartości związanych z interesem publicznym lub interesem prawnym osób trzecich⁴⁹⁰. Wymagania urbanistyczne oraz wymagania techniczno-budowlane łącznie służą zapewnieniu m.in. ochrony środowiska⁴⁹¹, ochrony dziedzictwa kulturowego⁴⁹², ochrony zdrowia, bezpieczeństwa ludzi i mienia⁴⁹³, spełnienia wymagań estetycznych⁴⁹⁴, ekonomicznych⁴⁹⁵, wymagań dotyczących zaopatrzenia w wodę⁴⁹⁶, a także ochrony praw osób trzecich⁴⁹⁷.

Wymaganiami ograniczającymi wolność budowlaną oraz wolność użytkowania obiektu budowlanego są też przepisy o proceduralnym charakterze.

⁴⁹⁰ Szerzej problematykę ochrony wartości przez przepisy prawa budowlanego przedstawia Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej...*, s. 359.

⁴⁹¹ Wymagania urbanistyczne obejmują m.in. wymagania dotyczące ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). Wymagania techniczno-budowlane obejmują m.in. obowiązek projektowania i budowy obiektu budowlanego zgodnie z wymaganiami dotyczącymi środowiska (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c p.b.) oraz obowiązek użytkowania obiektu budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami ochrony środowiska (art. 5 ust. 2 p.b.).

⁴⁹² Wymagania urbanistyczne obejmują m.in. wymagania dotyczące ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.). Wymagania techniczno-budowlane obejmują m.in. obowiązek zapewnienia ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską (art. 5 ust. 1 pkt 7 p.b.).

⁴⁹³ Wymagania urbanistyczne obejmują m.in. wymagania dotyczące ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.). Wymagania techniczno-budowlane obejmują obowiązek zapewnienia m.in. warunków bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 5 ust. 1 pkt 5 p.b.); warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób przebywających na terenie budowy (art. 5 ust. 1 pkt 10 p.b.); bezpieczeństwa pożarowego (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b p.b.); higieny, zdrowia (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c p.b.); oraz bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. d p.b.).

⁴⁹⁴ Wymagania urbanistyczne obejmują m.in. wymagania dotyczące walorów architektonicznych i krajobrazowych (art. 1 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.). Wymagania techniczno-budowlane obejmują obowiązek należytego utrzymania obiektu budowlanego w należyłym stanie estetycznym (art. 5 ust. 2 p.b.).

⁴⁹⁵ Wymagania urbanistyczne obejmują m.in. obowiązek zapewnienia walorów ekonomicznych przestrzeni (art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.). Wymagania techniczno-budowlane obejmują obowiązek zapewnienia oszczędności energii i izolacyjności cieplnej, a także zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f-g p.b.).

⁴⁹⁶ Wymagania urbanistyczne obejmują m.in. obowiązek uwzględnienia potrzeby zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności (art. 1 ust. 2 pkt 13 u.p.z.p.). Wymagania techniczno-budowlane obejmują obowiązek zapewnienia warunków użytkowych zgodnie z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie zaopatrzenia w wodę (art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a p.b.).

⁴⁹⁷ Wymagania urbanistyczne obejmują m.in. obowiązek uwzględnienia prawa własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Wymagania techniczno-budowlane obejmują obowiązek poszanowania występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej (art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b.).

Przepisy te ustanawiają wymóg uzyskania potwierdzenia zakresu tej wolności, a także nadają właściwym organom administracji publicznej kompetencję do przeprowadzenia postępowania nadzorczego (postępowania legalizacyjnego lub postępowania naprawczego)⁴⁹⁸.

Granice wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym ustanowione przez prawodawcę powinny być proporcjonalne do interesu publicznego, którego realizacji służą. Wymóg proporcjonalności odnosi się do wyznaczenia granic tych wolności, ponieważ ich źródłem jest prawo własności. Ograniczenie tej wolności nie powinno naruszać istoty prawa własności⁴⁹⁹. Szersza analiza wymogu proporcjonalności została przedstawiona w rozdziale dotyczącym zagadnień wprowadzających.

1. SKUTKI PRAWNE UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO WZGLĘDEM WOLNOŚCI ZABUDOWY

Wolność zabudowy oznacza swobodę inwestora określenia sposobu zagospodarowania nieruchomości. Wolność ta jest wyrażona w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w którego świetle każdy ma prawo zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, w granicach określonych przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak również zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Podmiotem wolności zabudowy jest każdy zainteresowany określeniem sposobu jej zagospodarowania. Zaznaczyć trzeba, że pomimo wykładni językowej art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. podmiot tej wolności nie ma obowiązku posiadania tytułu prawnego do tej nieruchomości. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wymagają, aby wnioskodawca o wydanie decyzji o warunkach

⁴⁹⁸ Szerzej problematyka przepisów prawa o charakterze proceduralnym, które ograniczają wolność budowlaną lub wolność użytkowania obiektu budowlanego, zostanie przedstawiona w dalszej części tego podrozdziału.

⁴⁹⁹ W świetle art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP ograniczenia wolności i praw jednostek nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. W myśl art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wyłączenie prawa własności jest dopuszczalne jedynie na cele publiczne. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

zabudowy i zagospodarowania terenu wykazywał tytuł prawny do tej nieruchomości⁵⁰⁰. Należy jednak podkreślić, że podmiot wolności zabudowy, który nie posiada tytułu prawnego do nieruchomości, podejmuje czynności zmierzające do potwierdzenia zakresu jego wolności zabudowy, z założeniem, że w przyszłości podejmie się czynności bezpośrednio zmierzających do realizacji celu tej wolności, gdy nabędzie tytuł prawny. Przedmiotem wolności zabudowy są czynności prawne, które zmierzają pośrednio lub bezpośrednio do realizacji celu tej wolności, jakim jest ukształtowanie stanu prawnego nieruchomości obejmującego określony sposób jej zagospodarowania lub zabudowy. Czynnością pośrednio zmierzającą do realizacji tego celu jest realizacja roszczenia o bezwarunkową nieingerencję organu wykonawczego gminy, w przypadku gdy modyfikacja zagospodarowania terenu następuje w sposób zgodny z obowiązującym planem miejscowym. W przypadku nieobowiązania tego planu czynnością pośrednio zmierzającą do wykonania tego celu jest żądanie wydania decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Czynnością bezpośrednio zmierzającą do realizacji celu wolności zabudowy jest żądanie wydania pozwolenia na wykonywanie robót budowlanych lub zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego, a także żądanie wydania pozwolenia zatwierdzającego podział nieruchomości lub pozwolenia zatwierdzającego połączenie i ponowny podział nieruchomości⁵⁰¹.

Wolność zabudowy ma względny charakter. Jest ona ograniczona przepisami prawa powszechnie obowiązującymi, które obejmują wymagania urbanistyczne. Wymagania te mają materialny charakter. Ich przedmiotem są warunki zabudowy oraz sposób zagospodarowania nieruchomości. Są one regulowane głównie przepisami prawa powszechnego, które obowiązują na obszarze całego kraju, w tym przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy te mają podstawowy charakter względem ustanowienia zakresu i przedmiotu wolności zabudowy. Wymagania urbanistyczne są regulowane także przepisami prawa miejscowego wydanymi przez organy gminy na podstawie upoważnienia ustawowego. Przepisy prawa miejscowego dopełniają zakres

⁵⁰⁰ Zgodnie z wykładnią *a contrario* art. 52 ust. 2 u.p.z.p. oraz art. 64 ust. 1 w zw. z art. 52 ust. 2 u.p.z.p. wniosek o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak również decyzji o warunkach zabudowy, nie obejmuje wykazania tytułu prawnego do nieruchomości. W świetle art. 63 ust. 2 zd. 1 u.p.z.p. decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich.

⁵⁰¹ Szerzej problematyka czynności bezpośrednio oraz pośrednio zmierzających do realizacji celu wolności zabudowy zostanie przedstawiona w dalszej części tego opracowania.

i przedmiot wolności zabudowy. Podstawowym aktem prawa miejscowego, który ustanawia wymagania urbanistyczne, jest plan miejscowy ustalający przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określający sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu⁵⁰². Rada gminy przyjmuje plan miejscowy na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako środek prawny służący zapewnieniu realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym, w tym poprzez dopełnienie zakresu i przedmiotu wolności zabudowy⁵⁰³.

Podkreślenia wymaga, że plan miejscowy może wywoływać dwa rodzaje skutków co do zakresu sfery tej wolności. Skutkami tymi może być ograniczenie lub poszerzenie zakresu wolności zabudowy.

Ograniczenie zakresu sfery wolności zabudowy ma miejsce, gdy postanowienia planu miejscowego ustanawiają zakazy całkowite lub częściowe zabudowy. Pierwotny zakres tej wolności, który był wyznaczony przez pozostałe przepisy prawa powszechnie obowiązującego, ulega zawężeniu do zabudowy dopuszczonej lub niewyłączonej przez plan miejscowy.

Poszerzenie zakresu sfery wolności zabudowy ma miejsce, gdy plan miejscowy jest ustanowiony na obszarze, na którym obowiązuje wymóg zabudowy planowej. Wymóg ten oznacza, że zabudowa jest możliwa jedynie, gdy nieruchomość jest objęta planem miejscowym, a także jedynie w sposób zgodny z tym planem⁵⁰⁴. Przepis prawa ustanawiający wymóg zabudowy

⁵⁰² W świetle art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Zob. T. Bąkowski, *O wolności budowlanej...*, s. 68.

⁵⁰³ Jak podkreśla J. Parchomiuk, środkiem ingerencji w sferę własności jednostki jest m.in. akt planistyczny. J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa...*, s. 28. Zob. też T. Kiełkowski, *Wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, PPP 2022, nr 2, s. 59. Zob. też A. Chorążewska, J. Jagoda, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10, s. 53.

⁵⁰⁴ Problematykę zabudowy planowej na przykładzie zasady zabudowy planowej w okresie PRL-u przedstawiają: M. Szewczyk, *Realizacja inwestycji na obszarach bez planów miejscowych*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, 2012 LEX/el., teza 2; *idem*, *Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej*, „Przegląd Budowlany” 2013, nr 6, s. 24; M. Błażewski, *Zasada zabudowy planowej jako środek służący realizacji celów państwa autorytarnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2022, nr 4 (44), s. 180–181, 186–188. Szerzej problematyka wymogu zabudowy planowej, w aktualnym porządku prawnym, została przedstawiona w opracowaniu M. Błażewskiego, *Wymóg zabudowy planowej jako wyjątek zasady wolności zabudowy*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2023, t. 33, nr 1, s. 10–17.

planowej wyłącza wolność zabudowy względem obszaru, na którym wymóg ten obowiązuje, do czasu wejścia w życie planu miejscowego. Zaznaczenia wymaga, że plan miejscowy przywraca wolność zabudowy na tym obszarze, ale w ograniczonym przez siebie zakresie. Zabudowa tego obszaru powinna być bowiem zgodna z planem miejscowym. W polskim porządku prawnym wymóg zabudowy planowej ma wyjątkowy charakter. Wymóg ten obowiązuje m.in. dla obszarów, wobec których ustanowiono park kulturowy⁵⁰⁵, strefę „A” ochrony uzdrowiskowej⁵⁰⁶ oraz Specjalną Strefę Rewitalizacyjną⁵⁰⁷.

Granica sfery wolności zabudowy, w zakresie wyznaczonym przez plan miejscowy, ma charakter względny. Prawodawca częściowo umożliwi inwestorowi realizację czynności związanych z procesem inwestycyjno-budowlanym, które są niezgodne z postanowieniami planu miejscowego. Należy podkreślić, że poza granicami sfery tej wolności obowiązuje ogólny zakaz zabudowy, który może zostać wyłączony w drodze pozwolenia właściwego organu administracji publicznej. Organ ten, wydając pozwolenie, korzysta z władztwa planistycznego, które zostało nadane mu w drodze upoważnienia ustawowego. Skutkiem wydania pozwolenia wyłączającego ogólny zakaz zabudowy jest relatywizacja granicy sfery wolności zabudowy wyznaczonej przez plan miejscowy, pod warunkiem spełnienia przez czynność zamierzoną przez inwestora odrębnych wymagań prawnych. Należy podkreślić, że plan miejscowy nadal obowiązuje, jednakże czynność będąca przedmiotem tego pozwolenia jest dopuszczalna pomimo niezgodności z tym planem.

Prawodawca ustanawia dwie formy pozwolenia wyłączającego ogólny zakaz zabudowy niezgodnej z postanowieniami planu miejscowego. Pierwszym rodzajem pozwolenia jest uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Uchwały te stanowią pozwolenie, na mocy którego inwestor nabywa roszczenie o wydanie

⁵⁰⁵ Zgodnie z art. 16 ust. 6 u.o.z. rada gminy ma obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania na obszarze, na którym został utworzony park kulturowy.

⁵⁰⁶ W świetle art. 38b u.l.u. organy gminy mają obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, obejmujący obszar, względem którego minister właściwy do spraw zdrowia wydał decyzję potwierdzającą możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego. Organy gminy powinny uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji.

⁵⁰⁷ W myśl art. 25 ust. 1 u.r. rada gminy może w uchwale w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji ustanowić na obszarze Strefy zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

pozwolenia na budowę, niezależnie od ustaleń planu miejscowego⁵⁰⁸. Drugim rodzajem pozwolenia jest decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego, która także stanowi pozwolenie, na mocy którego inwestor nabywa roszczenie o wydanie pozwolenia na budowę, niezależnie od ustaleń planu miejscowego⁵⁰⁹. Na podstawie tych pozwoleń inwestor nabywa roszczenie o wydanie pozwolenia na budowę, pomimo niezgodności jego zamierzenia inwestycyjnego z planem miejscowym⁵¹⁰.

Podkreślenia wymaga, że pozwolenia te relatywizują jedynie granice zakresu sfery wolności zabudowy wyznaczonej przez plan miejscowy. Plan ten wcześniej ograniczył tę wolność względem jej zakresu pierwotnie określonego przez inne przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Przedmiotem tych pozwoleń może być jedynie nabycie roszczenia o wydanie pozwolenia na budowę, które odpowiada pierwotnemu zakresowi wolności inwestora właściwemu sprzed wejścia w życie planu miejscowego. Pozwolenia te mogą być bowiem wydane, jeżeli są one zgodne z wymogami prawnymi, wszelkimi innymi niż te określone w planie miejscowym⁵¹¹.

⁵⁰⁸ W świetle art. 5 ust. 3 u.i.m. inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą można realizować niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że są one zgodne z planem ogólnym gminy oraz nie są sprzeczne z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. Zgodnie z art. 7 ust. 4 zd. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 u.i.m. rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. W myśl art. 20 w zw. z art. 7 ust. 4 zd. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 u.i.m. rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej.

⁵⁰⁹ Zgodnie z art. 38 ust. 3 w zw. z art. 38 ust. 1 u.c.p.k. lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK można dokonać wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W takim przypadku ustaleń tego planu niezgodnych z ustaleniami decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK nie stosuje się.

⁵¹⁰ W myśl art. 25 ust. 1 u.i.m. uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wiąże organ wydający pozwolenie na budowę. Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 38 ust. 1 oraz art. 38 ust. 3 u.c.p.k. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego stanowi podstawę uzyskania pozwolenia na budowę i wiąże organ wydający to pozwolenie, choćby decyzja ta była niezgodna z postanowieniami planu miejscowego.

⁵¹¹ Inwestycja mieszkaniowa oraz inwestycja towarzysząca nie mogą być sprzeczne m.in. z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego (art. 5 ust. 3 u.i.m.). Inwestycja mieszkaniowa powinna być zgodna uchwałą o ustaleniu standardów urbanistycznych (art. 7 ust. 7 pkt 13 w zw. z art. 19 ust. 1 oraz 4 w zw. z art. 17 u.i.m.). Podkreślenia wymaga, że pozwolenie wyłączające ogólny zakaz zabudowy, na którego podstawie inwestor nabywa roszczenie o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, nie przywraca w pełni pierwotnego zakresu wolności zabudowy. W świetle art. 5 ust. 3 u.i.m. inwestycje te powinny być zgodne z planem ogólnym gminy oraz nie powinny być sprzeczne z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego.

Skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wobec wolności zabudowy mają różnorodny charakter ze względu na czas modyfikacji tej wolności. Zmiana zakresu i przedmiotu wolności zabudowy wywiera zróżnicowane skutki prawne, które są zależne od sytuacji prawnej podmiotu tej wolności. Pierwszy rodzaj skutków prawnych tej zmiany odnosi się do sytuacji, gdy podmiot ten osiągnął wcześniej zamierzone cele, czyli w sposób zgodny z pierwotnym zakresem wolności zabudowy, uzyskał pozwolenie na realizację robót budowlanych⁵¹² lub zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego⁵¹³, albo pozwolenie zatwierdzające podział nieruchomości lub pozwolenie zatwierdzające połączenie i ponowny podział nieruchomości⁵¹⁴. Zmiana zakresu i przedmiotu wolności zabudowy nie będzie miała wówczas znaczenia prawnego dla sytuacji prawnej podmiotu tej wolności. Podmiot ten zachowa nabyte wcześniej uprawnienia.

Drugi rodzaj skutków prawnych tej zmiany dotyczy sytuacji, gdy podmiot ten nie osiągnął zamierzonego celu, czyli zmiana ta będzie miała miejsce przed

⁵¹² Organ administracji architektoniczno-budowlanej bada zgodność zamierzenia budowlanego z wymaganiami urbanistycznymi, na podstawie analizy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innych aktów prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, na chwilę wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 4 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a p.b.) lub milczącej akceptacji zgłoszenia budowy (*a contrario* art. 30 ust. 6 pkt 2 p.b.). W świetle wykładni językowej art. 65 ust. 2 w zw. z art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. decyzja o warunkach zabudowy lub decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego nie wygasa w przypadku uchwalenia planu miejscowego niezgodnego z tą decyzją, o ile na jej podstawie wydana została ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, upłynął termin na wniesienie sprzeciwu wobec zgłoszenia budowy lub wnioskodawca zgłosił budowę wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a p.b. Zob. T. Kiełkowski, *Wygaśnięcie decyzji...*, s. 64–65; K. Filipiuk, *Sprzeczność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z wydanymi decyzjami o pozwoleniu na budowę*, ST 2016, nr 10, s. 27; E. Serafin, *Skutki prawne uchwalenia...*, s. 229.

⁵¹³ Organ administracji architektoniczno-budowlanej bada zgodność zamierzonej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, na podstawie analizy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innych aktów prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, na chwilę milczącej akceptacji zgłoszenia tej zmiany (*a contrario* art. 71 ust. 5 pkt 2 p.b.).

⁵¹⁴ Wójt (burmistrz, prezydent miasta) bada zgodność podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego oraz warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, na chwilę wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości (art. 96 ust. 1 w zw. z art. 93 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), dalej u.g.n.; art. 96 ust. 1 w zw. z art. 94 ust. 1 pkt 2 u.g.n.) oraz decyzji zatwierdzającej połączenie i ponowny podział nieruchomości (art. 98b w zw. z art. 96 ust. 1 w zw. z art. 93 ust. 1 zd. 1 u.g.n.; art. 98b w zw. z art. 96 ust. 1 w zw. z art. 94 ust. 1 pkt 2 u.g.n.). Zob. S. Słotwiński, *Wpływ treści decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości gruntowej na obrót nieruchomościami*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2022, nr 3, s. 29.

wydaniem tych pozwoleń. Gdy zmiana sfery wolności zabudowy będzie oznaczać zawężenie zakresu tej wolności, tak że zamierzony cel będzie mieścił się poza aktualnymi granicami wolności zabudowy, właściwy organ nie wyda żadnego z tych pozwoleń. Organ ten podejmuje bowiem rozstrzygnięcie na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dniu wydania tego rozstrzygnięcia⁵¹⁵.

Szczególnym rodzajem skutku prawnego zmiany zakresu i przedmiotu wolności zabudowy jest wygaśnięcie pozwolenia potwierdzającego zgodność zamierzenia inwestora z pierwotnym zakresem tej wolności, gdy po tej zmianie pozwolenie to jest niezgodne z aktualną sferą wolności zabudowy. Skutek ten ma miejsce, gdy plan miejscowy jest niezgodny z wcześniej wydaną decyzją o warunkach zabudowy albo decyzją o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Organ, który wydał te decyzje, powinien wówczas stwierdzić ich wygaśnięcie⁵¹⁶.

Jednostka, która jest podmiotem wolności zabudowy, ma prawo odwołania się od decyzji o stwierdzeniu wygaszenia decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego⁵¹⁷. Zaznaczenia wymaga, że decyzja o stwierdzeniu wygaśnięcia ma charakter deklaratoryjny, a zatem potwierdza stan prawny nieruchomości. Wygaśnięcie tych decyzji nie narusza zatem interesu prawnego jednostki (podmiotu wolności zabudowy), ponieważ jej interesy w utrzymaniu w obrocie prawnym tych decyzji nie mają podstawy w przepisach prawa materialnego.

Pośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest powstanie roszczeń publicznoprawnych jednostki wobec organu administracji publicznej, których celem jest zapewnienie jej możliwości korzystania lub rozporządzania prawem własności nieruchomości. Jednostka realizuje to

⁵¹⁵ Szerzej problematykę podstawy prawnej działania organu administracji publicznej w przypadku derogacji przepisu prawnego przedstawia A. Wróbel, *Komentarz do art. 6*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2023, LEX/el., teza 9.

⁵¹⁶ Art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. W literaturze podkreśla się, że wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego ze względu na jej niezgodność z planem miejscowym następuje z mocy prawa, a wójt w drodze decyzji stwierdza ten skutek prawny. Zob. T. Kielkowski, *Wygaśnięcie decyzji...*, s. 62. W świetle wykładni *a contrario* art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. decyzja o warunkach zabudowy oraz decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego nie wygasają, jeżeli są zgodne z planem miejscowym, ponieważ potwierdzają pierwotny, jak i aktualny zakres sfery wolności zabudowy.

⁵¹⁷ Art. 162 § 1 pkt 1 w zw. z § 3 w zw. z art. 127 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.), dalej k.p.a.

roszczenie, wykonując czynności bezpośrednio zmierzające do realizacji celu tej wolności, czyli zmiany sytuacji prawnej nieruchomości. Czynnościami tymi są żądania skierowane do właściwych organów administracji publicznej, których przedmiotem jest realizacja m.in. roszczenia o wydanie pozwolenia na podział lub scalenie nieruchomości, roszczenie o udzielenie pozwolenia na wykonanie robót budowlanych, a także roszczenie o udzielenie pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego.

Podkreślenia wymaga złożony charakter części tych pozwoleń. Złożony status ma m.in. pozwolenie na wykonanie robót budowlanych (w postaci pozwolenia na budowę lub milczącej akceptacji zgłoszenia budowy), które z jednej strony stanowi bezpośrednią realizację celu podmiotu wolności zabudowy, jakim jest określenie zamierzenia budowlanego, które będzie konkretyzowało dopuszczalny sposób zagospodarowania terenu oraz warunków zabudowy⁵¹⁸. Z drugiej strony pozwolenie na wykonywanie robót budowlanych stanowi pośrednią realizację celu wolności budowlanej, ponieważ pozwolenie to potwierdza zgodność zamierzenia budowlanego ze sferą tej wolności⁵¹⁹. Złożony status posiada także pozwolenie na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego, wyrażone w drodze milczenia administracji, które stanowi bezpośrednią realizację celu podmiotu wolności zabudowy, jakim jest ustanowienie nowego sposobu użytkowania obiektu budowlanego, które będzie konkretyzowało dopuszczalny sposób zagospodarowania terenu⁵²⁰. Pozwolenie na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego jednocześnie stanowi pośrednią realizację celu wolności użytkowania tego obiektu, gdyż pozwolenie to potwierdza zgod-

⁵¹⁸ W świetle art. 3 pkt 12 p.b. pozwolenie na budowę jest decyzją administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Organ administracji architektoniczno-budowlanej wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę, jeżeli stwierdzi zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 35 ust. 4 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a p.b.).

⁵¹⁹ W świetle wykładni celowościowej art. 35 ust. 4 w zw. z art. 35 ust. 1 p.b. decyzja o pozwoleniu na budowę stanowi potwierdzenie, że zamierzenie budowlane nie narusza przepisów wyznaczających granicę wolności budowlanej.

⁵²⁰ Milcząca akceptacja zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego jest rozstrzygnięciem zezwalającym na zmianę sposobu użytkowania tego obiektu (*a contrario* art. 71 ust. 4 zd. 2 p.b.). Organ administracji architektoniczno-budowlanej milcząco akceptuje to zgłoszenie, jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania jest zgodna z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (*a contrario* art. 71 ust. 4 zd. 2 w zw. z art. 71 ust. 2 pkt 4 p.b.).

ność zmodyfikowanego sposobu użytkowania ze sferą wolności użytkowania⁵²¹. Ze względu na ścisły związek tych pozwoleń z wolnością budowlaną oraz wolnością użytkowania obiektu budowlanego właściwa prezentacja wyników badań nad tymi pozwoleniami zostanie przedstawiana w kolejnym podrozdziale.

Czynnością bezpośrednio zmierzającą do realizacji celu wolności zabudowy jest także żądanie realizacji roszczenia o wydanie pozwolenia zatwierdzającego podział nieruchomości lub pozwolenia zatwierdzającego połączenie i ponowny podział nieruchomości⁵²². Skutkiem wydania tych pozwoleń jest zmiana stanu prawnego nieruchomości, poprzez zmianę granic i powierzchni działek będących częścią tej nieruchomości⁵²³, albo też częściowa zamiana granic i przestrzeni sąsiednich nieruchomości⁵²⁴.

⁵²¹ W świetle wykładni celowościowej *a contrario* art. 71 ust. 5 p.b. milcząca akceptacja zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego stanowi potwierdzenie, że zamierzona zmiana sposobu użytkowania nie narusza przepisów prawa wyznaczających granice wolności użytkowania obiektu budowlanego.

⁵²² Wójt (burmistrz, prezydent miasta) bada zgodność podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego oraz warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, na chwilę wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości (art. 96 ust. 1 w zw. z art. 93 ust. 1 zd. 1 u.g.n.; art. 96 ust. 1 w zw. z art. 94 ust. 1 pkt 2 u.g.n.) oraz decyzji zatwierdzającej połączenie i ponowny podział nieruchomości (art. 98b w zw. z art. 96 ust. 1 w zw. z art. 93 ust. 1 zd. 1 u.g.n.; art. 98b w zw. z art. 96 ust. 1 w zw. z art. 94 ust. 1 pkt 2 u.g.n.). Jak słusznie podkreśla Z. Truskiewicz, postępowanie w sprawie podziału nieruchomości stanowi ingerencję w prawo własności, która umożliwia zapewnienie zgodności zagospodarowania podzielonej nieruchomości z jej przeznaczeniem. Z. Truskiewicz, *Aspekty konstrukcyjnoprawne...*, s. 108. Zdaniem A. Wolnej podział nieruchomości z zasady jest konsekwencją postanowień planu miejscowego dotyczących parametrów działek i ich funkcji. A. Wolny, *Realizacja polityki przestrzennej w wymiarze lokalnym poprzez decyzje organów wykonawczych na przykładzie gminy Stawiguda*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2010, vol. 18, nr 4, s. 35.

⁵²³ Przedmiotem decyzji o zatwierdzeniu połączenia i ponownego podziału nieruchomości jest połączenie i ponowny podział nieruchomości na działki gruntu, jeżeli wniosek o wydanie tej decyzji złożą właściciele lub użytkownicy wieczysti, którym przysługują jednorodne prawa do tej nieruchomości (art. 98b ust. 1–2 w zw. z art. 96 ust. 1 u.g.n.). W świetle art. 98b ust. 1 zd. 1 u.g.n. właściciele albo użytkownicy wieczysti nieruchomości ukształtowanych w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie mogą złożyć zgodny wniosek o ich połączenie i ponowny podział na działki gruntu, jeżeli przysługują im jednorodne prawa do tych nieruchomości. Skutkiem zmiany stanu prawnego nieruchomości może być także modyfikacja prawa do korzystania, która także stanowi element prawa własności. Właściciel nieruchomości, która w wyniku decyzji o połączeniu i ponownym podziale zmieniła swoje położenie, może z niej korzystać w sposób odpowiadający nowym jej właściwościom fizycznym.

⁵²⁴ Częściowa zmiana granic i przestrzeni sąsiednich nieruchomości może nastąpić na skutek wydania pozwolenia zatwierdzającego podział nieruchomości. W świetle art. 93 ust. 2a u.g.n. podział nieruchomości może obejmować wydzielenie działki gruntu, a następnie przyłączenie tej działki gruntu do sąsiedniej nieruchomości. Zdaniem K. Jędreja, skutkiem podziału nieruchomości

Pośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest nabycie przez jednostkę, posiadającą status właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, roszczenia o bezwarunkową nieingerencję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), która odnosi się do sytuacji zmiany zagospodarowania terenu w sposób zgodny z obowiązującym planem miejscowym. Jednostka nie narusza wówczas przepisów prawa materialnego (wymogów urbanistycznych), a jej działania mieszczą się w sferze wolności zabudowy kształtowanej m.in. przez plan miejscowy. Organ wykonawczy gminy powinien w tej sytuacji wydać decyzję o umorzeniu wszczętego postępowania w sprawie zakazu zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym, jeżeli takie postępowanie zostało wcześniej wszczęte⁵²⁵.

Pośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego nie jest natomiast nabycie przez jednostkę roszczeń o wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji celu inwestycji publicznej, chociaż roszczenia te mieszczą się w sferze wolności zabudowy. Inwestor jako podmiot tej wolności, żądając wydania tych decyzji, zmierza do potwierdzenia, że planowany sposób zagospodarowania i warunki zabudowy są zgodne z wolnością zabudowy⁵²⁶. Czynność inwestora zmierza zatem pośrednio do realizacji celu wolności zabudowy, jakim jest zmiana sytuacji prawnej nieruchomości. Sfera wolności zabudowy jedynie w części obejmuje roszczenie o wydanie tych de-

ści może być wydzielenie osobnej działki, z którą następnie będzie graniczyła ta nieruchomość. K. Jędrej, *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, GSP 2018, t. 39, s. 234. Jak zauważa S. Słotwiński, decyzja podziałowa stanowi doprecyzowanie postanowień planu miejscowego. S. Słotwiński, *Wpływ treści decyzji...*, s. 30–31. Przykładową konsekwencją zmiany stanu prawnego może być modyfikacja prawa do rozporządzania, które stanowi element prawa własności. Właściciel nieruchomości, która pierwotnie stanowiła jedną działkę, a na podstawie decyzji o jej podziale została podzielona na kilka działek, może zbyć osobno każdą z działek. W literaturze podkreśla się, że celem podziału nieruchomości jest zbycie wydzielonej działki ewidencyjnej. Zob. Z. Truskiewicz, *Aspekty konstrukcyjnoprawne...*, s. 115; P. Szymański, *Podział nieruchomości...*, s. 45. Jak słusznie zaznacza E. Gniewek, podział prawny (cywilny) nieruchomości jest możliwy jedynie, gdy wcześniej dokonano podziału geodezyjnego (ewidencyjnego). E. Gniewek, *Reżim prawny podziału nieruchomości rolnych i leśnych – garść refleksji ogólnych*, [w:] J. Mazurkiewicz (red.), *Księga dla naszych kolegów. Prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 103.

⁵²⁵ *A contrario* art. 35a u.p.z.p. Zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 35a u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie zakazu zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym.

⁵²⁶ W nauce prawa nie ma jednolitego stanowiska dotyczącego dylatoryjnego charakteru decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Zob. P. Daniel, *Wybrane problemy sądowej kontroli decyzji o warunkach zabudowy*, ST 2016, nr 10, s. 20–21.

cyzji. Inwestor posiada te roszczenie jedynie w przypadku, gdy nie obowiązuje plan miejscowy. Sfera wolności zabudowy wyznaczona przez plan miejscowy nie obejmuje bowiem roszczenia o wydanie tych decyzji. W tej sytuacji roszczenie to jest zbędne, ponieważ plan miejscowy wystarczająco dookreśla sposób zagospodarowania i warunki zabudowy nieruchomości położonych w obszarze, na którym on obowiązuje⁵²⁷.

2. SKUTKI PRAWNE UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO WZGLĘDEM WOLNOŚCI BUDOWLANEJ ORAZ WOLNOŚCI UŻYTKOWANIA OBIEKTU BUDOWLANEGO

Wolność budowlana oraz wolność użytkowania obiektu budowlanego są właściwe dla procesu budowlanego, który składa się z czterech etapów: projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektu budowlanego⁵²⁸. Wolność budowlana odnosi się do etapów projektowania, budowy oraz rozbiórki obiektu budowlanego. Wolność użytkowania obiektu budowlanego dotyczy etapu utrzymania tego obiektu. Ze względu na podobną konstrukcję prawną, w tym czynności podmiotu wolności oraz środki ingerencji organów administracji publicznej, możliwe jest równoległe przedstawienie problematyki dotyczącej obu tych wolności.

Wolność budowlana ma dyrektywalny charakter. Jest ona wyrażona w art. 4 p.b., w którego świetle każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Podmiotem wolności budowlanej jest jednostka posiadająca tytuł prawny do

⁵²⁷ W świetle wykładni *a contrario* art. 4 ust. 2 u.p.z.p. wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak również decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak słusznie podkreśla T. Bąkowski, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest wydawana w przypadku braku obowiązującego planu miejscowego. T. Bąkowski, *O wolności budowlanej...*, s. 68.

⁵²⁸ W świetle art. 1 p.b. ustawa Prawo budowlane normuje m.in. działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. Te cztery rodzaje spraw są właściwe dla czterech etapów procesu budowlanego. Zob. M. Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 47. Zob. też wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2005 r., OSK 1400/04, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 grudnia 2007 r., III SA/Lu 470/07, CBOSA.

nieruchomości, na której wykonywane będą działania inwestycyjne, a także będzie położone zamierzenie budowlane jako efekt tych działań. Tytułem tym jest prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, którym jest prawo własności lub inne prawo pochodne względem prawa własności, takie jak prawo użytkowania wieczystego, zarząd, ograniczone prawo rzeczowe lub stosunek zobowiązaniowy⁵²⁹. Przedmiot wolności budowlanej obejmuje czynności prawne oraz czynności faktyczne zmierzające do wykonania obiektu budowlanego lub innego zamierzenia budowlanego⁵³⁰.

Wolność użytkowania obiektu budowlanego ma opisowy charakter. W literaturze wyróżnia się tę wolność w oparciu o przepisy prawa regulujące etap utrzymania obiektu budowlanego⁵³¹. Podmiotem tej wolności jest właściciel lub zarządca obiektu budowlanego. Podmiot ten powinien zatem posiadać tytuł prawny do tego obiektu w postaci prawa własności lub umowy zobowiązaniowej, której przedmiotem jest zarządzanie tym obiektem. Przedmiotem wolności użytkowania obiektu budowlanego są czynności prawne oraz czynności faktyczne zmierzające do podjęcia użytkowania i realizowania użytkowania tego obiektu.

Wolność budowlana oraz wolność użytkowania obiektu budowlanego mają względny charakter. Są one bowiem ograniczone przepisami prawa powszechnie obowiązującego, obejmującymi wymagania techniczno-budowlane

⁵²⁹ W świetle art. 3 pkt 11 p.b. prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane jest tytułem prawnym wynikającym z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Zob. M. Błażewski, *Zasada wolności budowlanej...*, s. 41–44. W literaturze podkreśla się, że wolność budowlana jest ściśle związana z prawem własności. Zob. S. Zwolak, *Istota wolności...*, s. 14; J.J. Zięty, *Zakres uprawnień inwestora...*, s. 70–71; T. Bąkowski, *O wolności budowlanej...*, s. 70; S. Zwolak, *Zasady prawa budowlanego...*, s. 188–189; *idem*, *Wartości jako przedmiot...*, s. 130; M. Kruszyńska-Kośmicka, M. Kruś, *Prawne ograniczenia wolności budowlanej*, [w:] B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, t. VI, Poznań 2010, s. 391. Zob. też W. Jakimowicz, *Przestrzeń prawna wolności zabudowy*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III krakowsko-wrocławskie spotkanie naukowe administratywistów*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 54; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001, s. 134.

⁵³⁰ Wolność budowlana oznacza swobodę podjęcia działań przez inwestora. Zob. M. Błażewski, *Zasada wolności budowlanej...*, s. 27. Czynnością prawną realizowaną w sferze wolności budowlanej jest m.in. wykonanie przez inwestora roszczenia publicznoprawnego. Jak podkreśla W. Jakimowicz, prawo własności jest transformowane przez przepisy prawa administracyjnego w publiczne prawa podmiotowe, związane z prawem zabudowy, obejmujące roszczenia o zachowanie organu lub roszczenie o jego nieingerowanie. W. Jakimowicz, *Treść prawa własności jako podstawa prawa zabudowy nieruchomości*, [w:] *idem*, *Wolność zabudowy...* LEX/el.

⁵³¹ M. Błażewski, *Zasada wolności użytkowania...*, s. 320.

oraz wymagania urbanistyczne⁵³². Wymagania te mają materialny charakter, ponieważ ich przedmiotem jest właściwość robót budowlanych, obiektu budowlanego lub sposobu użytkowania tego obiektu. Należy podkreślić, że wymagania urbanistyczne mogą być regulowane przez plan miejscowy, gdy plan ten obowiązuje na obszarze, na którym położona jest inwestycja⁵³³.

Przepisy te determinują zakres sfery wolności jednostki w swoisty sposób. Sfera jej wolności jest częścią wspólną zbiorów dopuszczalnych działań przez te przepisy. Podkreślenia wymaga, że każdy z tych zbiorów może obejmować odrębne rodzaje działań.

Przepisy regulujące wymagania techniczno-budowlane dopuszczają bowiem działania jednostki, które mogą być zgodne z przepisami regulującymi wymagania urbanistyczne lub mogą nie być zgodne z tymi przepisami. Przykładem pełnej zgodności jest wykonanie obiektu budowlanego na terenie objętym planem miejscowym, który jest jednocześnie zgodny z postanowieniami tego planu, jak również z przepisami techniczno-budowlanymi. Przykładem niepełnej zgodności jest realizacja obiektu budowlanego na terenie objętym planem miejscowym, który jest niezgodny z postanowieniami tego planu, choć jest zgodny z przepisami techniczno-budowlanymi.

Z drugiej strony, przepisy regulujące wymagania urbanistyczne dopuszczają działania jednostki, które mogą być zgodne z przepisami regulującymi wymagania techniczno-budowlane lub mogą nie być zgodne z tymi przepisami. Przykładem pełnej zgodności jest realizacja obiektu budowlanego na terenie obowiązywania planu miejscowego, który jest zgodny z tym planem, a także z przepisami techniczno-budowlanymi. Przykładem niepełnej zgodności jest wykonanie tego obiektu, na obszarze obowiązywania planu miejscowego,

⁵³² Na potrzeby tego opracowania przyjęto, że wymagania techniczno-budowlane odnoszą się do wymagań prawnych dotyczących m.in. sposobu wykonania i utrzymania obiektu budowlanego, a wymagania urbanistyczne obejmują wymagania prawne odnoszące się do sposobu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości. Jak zauważa S. Zwolak, policja budowlana służy ochronie ładu architektoniczno-przestrzennego. S. Zwolak, *Wartości jako przedmiot...*, s. 137.

⁵³³ Zgoda na realizację robót budowlanych, obejmująca pozwolenie na budowę oraz milczącą akceptację zgłoszenia budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, wymaga potwierdzenia zgodności tych robót z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jeżeli ten plan obowiązuje (art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a p.b., *a contrario* art. 30 ust. 6 pkt 2, *a contrario* art. 71 ust. 5 pkt 2 p.b.). Decyzja legalizacyjna samowoli budowlanej wymaga potwierdzenia zgodności tej samowoli z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jeżeli ten plan obowiązuje (art. 49 ust. 4 w zw. z art. 49 ust. 2a w zw. z art. 49 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 48b ust. 2 pkt 1 oraz art. 48b ust. 3 pkt 1 p.b.).

w sposób zgodny z postanowieniami tego planu, lecz niezgodny z przepisami techniczno-budowlanymi.

Sfera wolności jednostki, łącznie obejmująca wolność budowlaną i wolność użytkowania obiektu budowlanego, dotyczy działań, które charakteryzują się pełną zgodnością, czyli zarówno z przepisami regulującymi wymagania techniczno-budowlane, jak i wymagania urbanistyczne. Poza sferą tej wolności mieszczą się działania, które charakteryzują się niepełną zgodnością, czyli są zgodne jedynie z jednym zbiorem wymogów prawnych albo zbiorem wymogów ustanowionych przez przepisy regulujące wymagania techniczno-budowlane, albo zbiorem wymogów określonym przepisami regulującymi wymagania urbanistyczne.

Zaznaczyć trzeba, że zbiory wymagań prawnych, które kształtują sferę wolności budowlanej, nie mają jednolitego charakteru. Z zasady wymagania te mają charakter bezwzględny, a tym samym granica sfery wolności budowlanej kształtowana przez te regulacje jest niezmienna. Swoisty charakter ma część przepisów regulujących wymagania techniczno-budowlane, które określają granicę tej wolności w sposób relatywny. Sfera tej wolności pozostaje niezmienna, lecz przepisy te dopuszczają prowadzenie działań poza jej granicą. Należy podkreślić, że poza zakresem sfery wolności budowlanej obowiązuje generalny zakaz wykonywania robót budowlanych, które naruszają wymagania prawne. Przepisy regulujące wymagania techniczno-budowlane, w szczególnych przypadkach, ustanawiają roszczenie o wydanie zezwolenia wyłączającego ogólny zakaz wykonywania tych robót⁵³⁴.

Podkreślenia wymaga, że wymogi prawne relatywizujące granice sfery wolności budowlanej nie mają z zasady wpływu na zakres stosowania planu miejscowego. Działania jednostki, które są dopuszczone na podstawie zezwolenia wyłączającego ogólny zakaz prowadzenia robót budowlanych w sposób niezgodny z wymaganiami techniczno-budowlanymi, aby móc być wykonane powinny być zgodne ze zbiorem wymogów prawnych regulujących wymagania urbanistyczne, a więc powinny być zgodne z postanowieniami obowiązującego planu miejscowego, jeżeli plan ten obowiązuje na obszarze inwestycji. Zaznaczenia jednak wymaga, że prawodawca w tym przypadku ustanawia wyjątki. Są nimi: roszczenie o wydanie decyzji legalizacyjnej w uproszczonym postępowaniu

⁵³⁴ W świetle art. 9 p.b. prawodawca dopuszcza odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych jako pozytywny wynik kilkietapowej procedury.

niu legalizacyjnym, gdy samowola budowlana jest niezgodna z postanowieniami planu miejscowego⁵³⁵, roszczenie o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę opartego na uchwale w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej, która wyłącza względem tej inwestycji postanowienia planu miejscowego⁵³⁶ oraz roszczenie o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego, która także stanowi pozwolenie, na mocy którego inwestor nabywa roszczenie o wydanie pozwolenia na budowę, niezależnie od ustaleń planu miejscowego⁵³⁷.

Poza tymi dwoma rodzajami wymagań prawnych wyróżnia się przepisy prawa budowlanego o proceduralnym charakterze. Przepisy te także stanowią ograniczenie wolności budowlanej oraz wolności użytkowania obiektu budowlanego⁵³⁸. Przepisy o proceduralnym charakterze regulują dwa rodzaje środków nadzoru, wyodrębnionych ze względu na ich przedmiot. Są nimi środki nadzoru prewencyjnego, które odnoszą się do zamierzonych działań inwestycyjnych, oraz środki nadzoru bieżącego i następczego, które dotyczą wykonywanych lub wykonanych działań inwestycyjnych. Rewersem tych środków nadzoru są roszczenia jednostki (inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego) względem organów administracji publicznej, których przedmiot jest zależny od przedmiotu środka nadzoru. Na tej podstawie należy wyróżnić dwie grupy roszczeń jednostki wobec organu administracji publicznej. Pierwsza grupa obejmuje roszczenie o potwierdzenie zakresu wolności budowlanej lub wolności użytkowania obiektu budowlanego, które jest rewersem środka nadzoru prewencyjnego. Druga grupa roszczeń obejmuje roszczenie o bezwarunkową nieingerencję organu administracji publicznej w sferę tych wolności, roszczenie o nieingerencję organu administracji publicznej w sferę tych wolności, pod wa-

⁵³⁵ Problematyka uproszczonego postępowania legislacyjnego zostanie przedstawiona w dalszej części opracowania.

⁵³⁶ Problematyka uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej zostanie przedstawiona w innej części monografii.

⁵³⁷ Zgodnie z art. 38 ust. 3 w zw. z art. 38 ust. 1 u.c.p.k. lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK można dokonać wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tej sytuacji ustaleń tego planu niezgodnych z ustaleniami decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK nie stosuje się.

⁵³⁸ W literaturze podkreśla się, że wymóg uzyskania pozwolenia na realizację robót budowlanych stanowi ograniczenie wolności budowlanej. Zob. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej...*, s. 359; W. Szwardler, *Pozwolenie na budowę oraz możliwość jego przeniesienia na innego inwestora*, [w:] Z. Niewiadomski *et al.* (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Wydawnictwo WSAiZ, Przemysł 2000, s. 579.

runkiem wykonania przez tę jednostkę sanacji naruszeń prawa oraz roszczenie o wydanie następczego rozstrzygnięcia potwierdzającego zgodność zamierzenia inwestycyjnego z zakresem i przedmiotem tych wolności. Roszczenia te są rewersem środka nadzoru bieżącego oraz środka nadzoru następczego.

Pierwszy rodzaj roszczenia obejmuje żądanie potwierdzenia zakresu wolności budowlanej lub wolności użytkowania obiektu budowlanego. Roszczeniem tym może być żądanie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, jak również żądanie milczącej akceptacji zgłoszenia budowy lub zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Należy zaznaczyć, że zarówno decyzja ta, jak i milcząca akceptacja stanowią środki nadzoru prewencyjnego, którego przedmiotem jest zamierzone, a więc przyszłe działanie, którym może być realizacja robót budowlanych⁵³⁹ lub zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego⁵⁴⁰. Prawodawca ustanawia wymóg uzyskania tego pozwolenia lub milczącej akceptacji w celu potwierdzenia zgodności przyszłych działań inwestycyjnych z zakresem i przedmiotem wolności budowlanej lub wolności użytkowania obiektu budowlanego. Środki nadzoru prewencyjnego stanowią tym samym proceduralne ograniczenie tych wolności⁵⁴¹.

⁵³⁹ Zgodnie z art. 28 ust. 1 p.b. roboty budowlane z zasady można rozpocząć na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. W świetle art. 29 ust. 1 oraz art. 29 ust. 3 w zw. z art. 30 ust. 5 zd. 2–3 p.b. roboty budowlane, które są określone w przepisach szczególnych, wymagają milczącej akceptacji organu administracji architektoniczno-budowlanej względem zgłoszenia budowy. Zob. D. Sypniewski, *Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenie reglamentacji robót budowlanych*, PPP 2013, nr 2, s. 77; P. Wajda, *Zgłoszenie robót budowlanych w obszarze infrastruktury kolejowej*, PPP 2012, nr 1, s. 45. Jak podkreśla M. Janiszewska-Michalska, inwestor, jako podmiot wolności budowlanej, może domagać się od organów administracji architektoniczno-budowlanej zachowania umożliwiającego mu wykonanie inwestycji. M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 5, s. 46.

⁵⁴⁰ Zgodnie z art. 71 ust. 2 zd. 1 w zw. z art. 71 ust. 4 zd. 2 p.b. zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga milczącej akceptacji organu administracji architektoniczno-budowlanej względem zgłoszenia tej zmiany.

⁵⁴¹ W. Sz wajdler, *Pozwolenie na budowę...*, s. 579. Jak zauważa Z. Leoński, podstawową formą ograniczającą zasadę wolności budowlanej jest pozwolenie na budowę. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] Z. Leoński (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona prawna jednostki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 140. W nauce prawa zauważa się, że w przypadku wolności zachowań jednostki pozwolenie organu administracji publicznej ma charakter procesowy, a przejawem ingerencji w działania jednostki nie jest to pozwolenie, lecz odmowa tego pozwolenia. W toku postępowania w sprawie wydania tego pozwolenia organ administracji publicznej ocenia zamierzone przedsięwzięcie jednostki, w celu umożliwienia ustalenia, czy zachowane będą obowiązujące normy prawne, a także w celu zapewnienia ochrony wartościom związanym z interesem publicznym.

Prawodawca przyporządkowuje do tych dwóch rodzajów form działania administracji publicznej (decyzji o pozwolenie na budowę, milczącej akceptacji zgłoszenia budowy lub zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego) różne rodzaje zamierzonych działań inwestycyjnych jednostki. Nauka prawa wskazuje, że podstawą wyodrębnienia tych dwóch form działania administracji jest stopień skomplikowania zamierzonych działań inwestycyjnych, który determinuje poziom zagrożenia dla prawnie chronionych wartości⁵⁴². Wymagana forma działania administracji publicznej powinna być proporcjonalna do zagrożenia dla tych wartości⁵⁴³.

Skomplikowane zamierzone działania inwestycyjne, które mogą znacząco zagrażać prawnie chronionym wartościom, wymagają potwierdzenia ich zgodności z wymaganiami prawnymi w drodze decyzji administracyjnej. Wymóg ten dotyczy pozwolenia na budowę, którego przedmiotem są roboty budowlane zmierzające do wykonania zamierzenia budowlanego⁵⁴⁴ lub roboty budowlane związane ze zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego⁵⁴⁵.

Zamierzone działania, które są mniej skomplikowane, a zatem są związane z mniejszym poziomem zagrożenia dla prawnie chronionych wartości, mogą być realizowane na podstawie milczącej zgody organu administracji publicznej⁵⁴⁶.

D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Temida 2, Białystok 2000, s. 197–198, 240–241. Należy zaznaczyć, że w nauce prawa pojawiają się także odmienne poglądy, zgodnie z którymi przepisy prawa budowlanego ustanawiają granice zakresu wolności budowlanej, za którymi obowiązuje ogólny zakaz realizacji zamierzenia budowlanego, a zakaz ten może być wyłączony w drodze wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Poglądy te przedstawia M. Kruś, *Skutki zniesienia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę*, RPEiS 2010, t. LXXII, z. 2, s. 134–135.

⁵⁴² Zdaniem P. Wajdy zgłoszenie budowy dotyczy prostych zamierzeń budowlanych. P. Wajda, *Zgłoszenie robót budowlanych...*, s. 47–48. Jak podkreśla M. Kruś, pozwolenie na budowę jest prewencyjnym instrumentem kontrolnym, którego przedmiotem jest realizacja zamierzenia budowlanego. M. Kruś, *Skutki zniesienia...*, s. 134.

⁵⁴³ Jak słusznie wskazuje D. Sypniewski, prawodawca ustanawia formy reglamentacji robót budowlanych adekwatne do potrzeby prawnej ochrony wartości i interesów. Zob. D. Sypniewski, *Deregulacja procesu...*, s. 77.

⁵⁴⁴ W świetle art. 3 pkt 12 p.b. pozwolenie na budowę stanowi decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 28 ust. 1 p.b. decyzja o pozwoleniu na budowę jest podstawową formą działania administracji, na której podstawie możliwe jest rozpoczęcie robót budowlanych.

⁵⁴⁵ Zgodnie z art. 71 ust. 6 pkt 1 p.b. przedmiotem decyzji o pozwoleniu na budowę jest rozstrzygnięcie w sprawie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, jeżeli zamierzona zmiana sposobu jego użytkowania wymaga wykonania robót budowlanych.

⁵⁴⁶ W literaturze podkreśla się, że zgłoszenie budowy dotyczy nieskomplikowanych zamierzeń budowlanych. Zob. Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej...*, s. 360; P. Wajda, *Zgłoszenie*

Wymóg ten dotyczy milczącej akceptacji zgłoszenia budowy, którego przedmiotem jest nowe zamierzenie budowlane⁵⁴⁷ lub milczącej akceptacji zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego⁵⁴⁸.

Zaznaczenia wymaga, że środek nadzoru prewencyjnego ma deklaratoryjny⁵⁴⁹ oraz związany charakter⁵⁵⁰. Cechy te są zależne od swoistego charakteru tego środka nadzoru, jako działania administracji potwierdzającej zgodność zamierzenia budowlanego z zakresem i przedmiotem wolności budowlanej lub wolności użytkowania obiektu budowlanego. Deklaratoryjny charakter tego środka nadzoru jest skorelowany z jego przedmiotem, jakim jest stwierdzenie, czy zamierzone działania mieszczą się w sferze wolności jednostki. Środek nadzoru prewencyjnego ma związany charakter, gdyż jego treść jest ściśle determinowana zgodnością zamierzonych działań jednostki z wymogami prawnymi wyznaczającymi granicę sfery wolności tej jednostki.

robót budowlanych..., s. 47–48; M. Błażewski, *Reglamentacja w procesie budowlanym*, [w:] H. Malewski, P. Fiktus, M. Marszał (red.), „Rodzinna Europa”: europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, s. 533. Problematykę milczenia administracji w prawie budowlanym przedstawia także L. Staniszevska, *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, SPP 2018, nr 2 (22), s. 66–67. Szerzej problematykę milczenia administracji analizują: T. Grossmann, *Charakter prawny terminu do wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia robót budowlanych – próba reinterpretacji art. 30 ust. 5 prawa budowlanego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1, s. 39; M. Spizewska, *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*, GSP 2005, nr 2, s. 438–439.

⁵⁴⁷ W świetle art. 30 ust. 5 zd. 3 p.b. roboty budowlane mogą być wykonywane na podstawie zgłoszenia budowy, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia.

⁵⁴⁸ Zgodnie z art. 71 ust. 4 zd. 2 p.b. zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego może nastąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wnieśnie sprzeciwu w drodze decyzji.

⁵⁴⁹ Jak słusznie wskazuje D. Sypniewski, istotą pozwolenia na budowę jest ustalenie nieistnienia żadnych prawnych przeszkód w rozpoczęciu robót budowlanych. D. Sypniewski, *Deregulacja procesu...*, s. 77. Podobnie uważa D. Kijowski, *Prawo budowlane*, [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Administracyjne prawo materialne. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Fundacji Pro Veritate, Białystok 2003, s. 156. W świetle wyroku TK z dnia 12 stycznia 1999 r. decyzja o pozwoleniu na budowę, jak również milcząca akceptacja zgłoszenia budowy stanowią deklaratoryjne rozstrzygnięcia. Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, CBOSA. Odmienne poglądy wyraża M. Kruś, który zaznacza, że pozwolenie na budowę ma charakter deklaratoryjno-konstytutywny, ponieważ jednocześnie rozstrzyga o legalności zamierzenia budowlanego, a także wyłącza ogólny zakaz realizacji robót budowlanych. M. Kruś, *Skutki zniesienia...*, s. 135.

⁵⁵⁰ Problematykę związanego charakteru pozwolenia na budowę przedstawiają szerzej: Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej...*, s. 361; D. Sypniewski, *Deregulacja procesu...*, s. 77–78.

Należy podkreślić, że środek nadzoru prewencyjnego względem zamierzonych działań inwestycyjnych potwierdza zgodność tych działań z planem miejscowym, jeżeli plan ten obowiązuje na obszarze inwestycji⁵⁵¹. Organ administracji architektoniczno-budowlanej, który podejmuje te środki nadzoru, sprawdza zgodność zamierzonych działań z planem miejscowym⁵⁵². W przypadku stwierdzenia ich niezgodności organ ten powinien odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę⁵⁵³, wnieść sprzeciw od zgłoszenia budowy⁵⁵⁴ lub wnieść sprzeciw od zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego⁵⁵⁵. Jeżeli organ stwierdzi zgodność zamierzonych działań z planem miejscowym, jak również z innymi wymaganiami prawnymi, powinien wydać decyzję o pozwoleniu na budowę⁵⁵⁶, jak również milcząco zaakceptować zgłoszenie budowy⁵⁵⁷ lub zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego⁵⁵⁸.

⁵⁵¹ Jak podkreśla K. Sand, organy właściwe w sprawach regulowanych prawem budowlanym pełnią m.in. nadzór urbanistyczno-budowlany, którego przedmiotem jest sprawdzenie prawidłowości zabudowy miasta i wsi. K. Sand, *Instytucje prawa budowlanego*, [w:] K. Sand (red.), *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 280.

⁵⁵² Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a p.b. organ administracji architektoniczno-budowlanej, w toku postępowania w sprawie pozwolenia na budowę lub postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zob. A. Kosicki, *Ochrona interesów...*, s. 128.

⁵⁵³ W świetle wykładni *a contrario* art. 35 ust. 4 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a p.b. organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli stwierdzi niezgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

⁵⁵⁴ Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 2 p.b. organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw, jeżeli budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

⁵⁵⁵ W myśl z art. 71 ust. 5 pkt 2 p.b. organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw od zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, jeżeli zamierzony sposób jego użytkowania narusza ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

⁵⁵⁶ Zgodnie z art. 35 ust. 4 p.b. w przypadku spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 p.b. oraz w art. 32 ust. 4 p.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

⁵⁵⁷ W świetle art. 30 ust. 5 zd. 2-3 p.b. inwestor może przystąpić do wykonania robót budowlanych, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu od zgłoszenia budowy w tym terminie 21 dni od dnia doręczenia tego zgłoszenia.

⁵⁵⁸ Zgodnie z art. 71 ust. 4 zd. 2 p.b. właściciel lub zarządca obiektu budowlanego może przystąpić do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, jeżeli organ administracji ar-

Podkreślić należy, że nie wszystkie działania jednostki wymagają potwierdzenia ich zgodności z zakresem wolności jednostki⁵⁵⁹. Zamierzone działania, których rozmiar lub poziom skomplikowania jest niewielki, w stopniu niestwarzającym zagrożenia dla prawnie chronionych wartości, mogą być realizowane z wyłączeniem wymogu uzyskania zgody od organu administracji publicznej⁵⁶⁰.

Druga grupa roszczeń, które są właściwe sferze wolności budowlanej oraz wolności użytkowania obiektu budowlanego, odnosi się do wykonywanego lub wykonanego zamierzenia budowlanego. Roszczenia te są rewersem środków nadzoru bieżącego oraz nadzoru następczego w toku procesu budowlanego. Ze względu na złożony charakter ograniczeń sfery wolności budowlanej lub wolności użytkowania obiektu budowlanego należy wyróżnić trzy rodzaje roszczeń, które może wykonywać jednostka względem organu administracji publicznej. Są to: roszczenie o bezwarunkową nieingerencję w działania jednostki, roszczenie o nieingerencję w działania jednostki, pod warunkiem wykonania przez tę jednostkę sanacji naruszeń przepisów prawa procesowego oraz roszczenie o wydanie następczego rozstrzygnięcia potwierdzającego zgodność zamierzenia budowlanego z zakresem i przedmiotem wolności budowlanej lub wolności użytkowania obiektu budowlanego.

Pierwsze roszczenie, którego przedmiotem jest bezwarunkowa nieingerencja organu, odnosi się do sytuacji, gdy wykonywane lub wykonane działanie jednostki pierwotnie mieści się w sferze wolności. W tym przypadku jednostka nie narusza przepisów prawa materialnego (wymogów techniczno-budowlanych lub wymogów urbanistycznych), jak również przepisów prawa procesowego, a jej działania w całości mieszczą się w sferze jej wolności. Organ administracji publicznej powinien wydać wówczas decyzję o umorzeniu wszczętego postępowania legalizacyjnego, postępowania naprawczego lub postępowania legalizującego samowolę użytkowania⁵⁶¹.

chitektoniczno-budowlanej nie wniesie sprzeciwu od zgłoszenia tej zmiany w terminie 30 dni od dnia doręczenia tego zgłoszenia.

⁵⁵⁹ Prawodawca w art. 29 ust. 2 oraz ust. 4 p.b. wyznacza rodzaje robót budowlanych, których realizacja nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia budowy.

⁵⁶⁰ Jak słusznie wskazują E. Frankiewicz oraz M. Szewczyk, realizacja zamierzenia budowlanego, która nie wymaga zgłoszenia budowy lub pozwolenia na budowę, nie podlega nadzorowi prewencyjnemu ze strony organów administracji architektoniczno-budowlanej. E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Skutki prawne zgłoszenia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, ST 2005, nr 4, s. 50.

⁵⁶¹ Zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 48 ust. 1 oraz art. 51 ust. 1 pkt 3 oraz art. 71a p.b. organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję o umorzeniu postępowania legislacyjnego, postępowania

Drugie i trzecie roszczenie są ze sobą sprzężone. Jednostka nabywa te roszczenia, gdy dokona sanacji naruszeń prawa procesowego. Sanacja ta powinna zostać potwierdzona w drodze decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej. Decyzje te stanowią środki nadzoru bieżącego lub nadzoru następczego w procesie budowlanym. Gdy decyzja ta zostanie wydana, jednostka może żądać nieingerencji tego organu w stosunku do wykonywanego lub wykonanego działania jednostki. Roszczenia te odnoszą się do sytuacji, gdy pierwotne działania jednostki były zgodne z przepisami prawa materialnego (wymogami techniczno-budowlanymi oraz wymogami urbanistycznymi), lecz jednostka naruszyła przepisy prawa procesowego. Skutkiem tego naruszenia jest wykonywanie lub wykonanie samowoli budowlanej⁵⁶², samowoli robót budowlanych⁵⁶³ lub samowoli użytkowania obiektu budowlanego⁵⁶⁴. Jednostka może sanować swoje działania w toku postępowania legalizacyjnego, postępowania naprawczego lub postępowania w sprawie legalizacji samowoli użytkowania obiektu budowlanego. Zaznaczenia wymaga, że jednostka w toku tych postępowań powinna wykazać zgodność wykonywanego lub wykonanego zamierzenia budowlanego z wymogami techniczno-budowlanymi⁵⁶⁵ lub wyma-

nia naprawczego lub postępowania legalizującego samowolę użytkowania obiektu budowlanego, gdy inwestor, właściciel lub zarządca nieruchomości nie naruszył przepisów prawa materialnego, a także prawa procesowego. Jak podkreślają M. Cherka oraz W. Grecki, przepisy prawa regulujące samowolę budowlaną wyznaczają granicę ingerencji organów administracji publicznej w sferę wolności i praw inwestora. M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana a ochrona własności i wolność budowlana*, [w:] M. Cherka, W. Grecki (red.), *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013, LEX/el. Szerzej problematykę nieingerencji w sferę praw wolnościowych, w tym związanych z prawem zabudowy, przedstawia W. Jakimowicz, *Sytuacja prawna beneficjentów wolnościowego prawa zabudowy*, [w:] *idem*, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, LEX/el.

⁵⁶² W świetle art. 48 ust. 1 p.b. samowolą budowlaną jest budowany lub wybudowany obiekt budowlany bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia.

⁵⁶³ Zgodnie z art. 50 ust. 1 p.b. samowolą robót budowlanych jest wykonywanie robót budowlanych: bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia, względem robót budowlanych niestanowiących budowy; w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia lub zagrożenia środowiska; na podstawie zgłoszenia z naruszeniem przepisów o zgłoszeniu budowy; w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach.

⁵⁶⁴ W myśl art. 71a ust. 1 p.b. samowolą użytkowania obiektu budowlanego jest zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia zmiany jego użytkowania.

⁵⁶⁵ Obowiązek inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, związany z wykazaniem zgodności zamierzenia budowlanego z wymaganiami techniczno-budowlanymi, obejmuje

ganiami urbanistycznymi⁵⁶⁶. Jednostka powinna zatem wykazać, że nie przekroczyła granic swojej wolności w części wyznaczonej tymi wymaganiami. Sanacja odnosi się do sytuacji, gdy jednostka przekroczyła te granice w części regulowanej przepisami prawa procesowego. Sanacja ta obejmuje bowiem wykonanie przez jednostkę działań o charakterze procesowym mających na

m.in. przedstawienie projektu zagospodarowania działki lub terenu, lub projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego (art. 50 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 oraz art. 51 ust. 1a w zw. z art. 36a ust. 1a p.b.); przedstawienie dokumentów legalizacyjnych (art. 48b ust. 1-3 p.b. oraz art. 71a ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 71 ust. 2 pkt 1-3, 5-6 p.b.). Podkreślenia wymaga, że podmioty te są obowiązane do wykonania także innych obowiązków, które nie są związane z wykazaniem zgodności zamierzenia budowlanego z wymaganiami techniczno-budowlanymi lub wymaganiami urbanistycznymi. Są nimi m.in. obowiązek wniesienia opłaty legalizacyjnej (art. 49 ust. 2a p.b. oraz art. 71a ust. 2-3 p.b.) oraz wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem (art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b.). Szerzej problematykę postępowania legalizacyjnego przedstawiają: M.A. Panek, *Legalizacja samowoli budowlanej w ustawie z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 11, s. 40-41; N. Nowak, *Proceduralne możliwości odwołalności skutków samowoli budowlanej*, PPP 2020, nr 2, s. 57-58, 59-63; S. Stotko, *Legalizacja samowoli budowlanej w polskim systemie prawnym*, „Zarządzanie Publiczne” 2020, nr 3 (51), s. 108-111; M. Sieradzka, *Problematyka legalizacji nośnika reklamowego usytuowanego przy drodze publicznej w odległości mniejszej niż wymagana w ustawie o drogach publicznych*, „Ius Novum” 2022, nr 2, s. 176-177.

⁵⁶⁶ Inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego, w toku postępowania legalizacyjnego, ma obowiązek przedstawić zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej (art. 48b ust. 1 oraz art. 48b ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1-3 p.b.). Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego, w toku postępowania w sprawie legalizacji samowoli użytkowania obiektu budowlanego, ma obowiązek przedstawić zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 71a ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 71 ust. 2 pkt 4 p.b.). Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego, w toku postępowania w sprawie legalizacji samowoli użytkowania tego obiektu, ma obowiązek przedstawić zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub kopię tej decyzji, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 71a ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 71 ust. 2 pkt 4 p.b.). W literaturze podkreśla się, że legalizacja samowoli budowlanej w toku postępowania legalizacyjnego regulowanego przepisami art. 48-49e p.b. jest możliwa, gdy nie zostały naruszone postanowienia przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności postanowienia planu miejscowego. N. Nowak, *Proceduralne możliwości...*, s. 61; K. Bandarzewski, *Legalizacja części obiektu budowlanego (uwagi na tle art. 48 i 49 Prawa budowlanego)*, ST 2019, nr 1-2, s. 50-51.

celu potwierdzenie zgodności wykonywanego lub wykonanego zamierzenia budowlanego z wymaganiami techniczno-budowlanymi oraz wymaganiami urbanistycznymi. Zaznaczenia wymaga odmienny przedmiot tych roszczeń. Przedmiotem roszczenia o wydanie następczego rozstrzygnięcia potwierdzającego zgodność zamierzenia budowlanego z zakresem i przedmiotem wolności budowlanej lub wolności użytkowania obiektu budowlanego może być żądanie, w zależności od rodzajów pierwotnych naruszeń prawa procesowego, wydania decyzji o zezwoleniu na wznowienie budowy; decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych; decyzji o stwierdzeniu obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem; decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego; decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu; decyzji o zatwierdzeniu projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego⁵⁶⁷. Przedmiotem roszczenia o nieingerencję organu administracji publicznej jest zaniechanie działań przez ten organ wobec dalszych działań jednostki, które mieszczą się w sferze jej wolności.

Środki nadzoru bieżącego oraz nadzoru następczego w procesie budowy, w tym te, które zawierają rozstrzygnięcia potwierdzające następczo zgodność zamierzenia budowlanego ze sferą wolności jednostki w procesie budowlanym, są wydawane w formie aktów administracyjnych o charakterze deklaratoryjnym oraz związanym⁵⁶⁸. Cechy te są konsekwencją charakteru tych rozstrzygnięć. Mają one deklaratoryjny charakter, ponieważ ich przedmiotem

⁵⁶⁷ Rozstrzygnięciami potwierdzającymi następczo zgodność zamierzenia budowlanego z zakresem i przedmiotem wolności budowlanej lub wolności użytkowania obiektu budowlanego są: decyzja o zezwoleniu na wznowienie budowy (art. 49 ust. 4 pkt 2 p.b.); decyzja o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych (art. 51 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.); decyzja o stwierdzeniu obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem (art. 51 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b.); decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego (art. 49 ust. 4 pkt 1 p.b.); decyzja o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu (art. 49 ust. 4 pkt 1 p.b.; art. 51 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.); decyzja o zatwierdzeniu projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego (art. 51 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.).

⁵⁶⁸ Jak podkreśla M. Sieradzka, decyzja legalizacyjna ma charakter związany, ponieważ organ nadzoru budowlanego ma obowiązek ją wydać, jeżeli zostaną spełnione wszystkie przesłanki. M. Sieradzka, *Abolicja w polskim prawie budowlanym*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Srebrna księga jubileuszowa upamiętniająca XXV-lecie Wydziału Prawa i Administracji, Uczelnia Łazarskiego*, Warszawa 2022, s. 505.

jest potwierdzenie, że pierwotne działania jednostki były zgodne z wymaganiami techniczno-budowlanymi oraz wymaganiami urbanistycznymi, a także potwierdzenie sanacji naruszeń przepisów prawa procesowego. Akty te mają związany charakter, gdyż organ nadzoru budowlanego jest zdeterminowany zgodnością wykonywanych lub wykonanych działań jednostki z przepisami prawnymi ustanawiającymi granicę tych wolności.

Podkreślenia wymaga, że w przypadku, gdy jednostka nie podejmie się sanacji swoich działań lub sanacja ta okaże się niemożliwa ze względu na naruszenie wymagań techniczno-budowlanych lub wymagań urbanistycznych, właściwy organ zakazuje prowadzenia robót budowlanych lub użytkowania obiektu budowlanego. Zakaz ten jest nakładany w drodze środka nadzoru bieżącego lub następczego, który przybiera formę decyzji nakazującej zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego, albo decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części⁵⁶⁹.

Należy podkreślić, że środki nadzoru bieżącego oraz nadzoru następczego w procesie budowy, które zawierają negatywne rozstrzygnięcie, są aktami administracyjnymi o charakterze deklaratoryjnym⁵⁷⁰ oraz związanym⁵⁷¹. Cechy te są konsekwencją charakteru tych środków nadzoru, które stanowią działania administracji służące zapewnieniu nieprzekraczania granicy sfery wolności budowlanej lub wolności użytkowania obiektu budowlanego. Środki nadzoru bieżącego i nadzoru następczego mają deklaratoryjny charakter, ponieważ ich przedmiotem jest wyeliminowanie skutków przekroczenia granicy tych wolności wyznaczonej przepisami prawa. Środki te mają także związany charakter, ponieważ organ nadzoru budowlanego jest obowiązany je wydać, gdy wykonywane lub wykonane działania jednostki naruszyły wymagania techniczno-

⁵⁶⁹ Środkami nadzoru bieżącego i następczego, zawierającymi negatywne rozstrzygnięcie, są: decyzja nakazująca zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego (art. 51 ust. 1 pkt 1 p.b.; art. 51 ust. 3 pkt 2 p.b.; art. 51 ust. 5 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.), decyzja o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części (art. 49e p.b.) oraz decyzja nakazująca przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (art. 71a ust. 4 p.b.).

⁵⁷⁰ Środki nadzoru bieżącego oraz środki nadzoru następczego w toku procesu budowlanego potwierdzają, że wykonane lub wykonywane działania jednostki mieszczą się w sferze wolności budowlanej lub wolności użytkowania obiektu budowlanego, a w przypadku uproszczonego postępowania legalizacyjnego środki te potwierdzają, że wykonany obiekt budowlany nie narusza określonych prawnie chronionych wartości.

⁵⁷¹ Zdaniem M. Sieradzkiej decyzja o nakazie rozbiórki także ma związany charakter. M. Sieradzka, *Abolicja w polskim prawie...*, s. 505.

-budowlane lub wymagania urbanistyczne, a także gdy nie zostały sanowane naruszenia przepisów prawa procesowego.

W toku postępowania legalizacyjnego, postępowania naprawczego oraz postępowania legalizującego samowolę użytkownika organ nadzoru budowlanego ocenia zgodność wykonywanych lub wykonanych działań inwestycyjnych z planem miejscowym, gdy plan ten obowiązuje na obszarze inwestycji. Organ ten nie sprawdza samodzielnie zgodności działań inwestycyjnych z planem miejscowym, lecz nakłada na inwestora, właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązek przedstawienia zaświadczenia wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) o tej zgodności⁵⁷². Ocena zgodności działań inwestycyjnych z planem miejscowym jest rodzajem oceny zgodności tych działań z wymaganiami urbanistycznymi.

Szczególnego rodzaju roszczeniem jest żądanie zezwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, który został wykonany poza sferą wolności budowlanej, określanej przez wymagania techniczno-budowlane oraz wymagania urbanistyczne, jak również z naruszeniem przepisów prawa budowlanego o proceduralnym charakterze. Zezwolenie to dotyczy samowoli budowlanej, która została wykonana nie później niż 20 lat przed wszczęciem uproszczonego postępowania legalizacyjnego, a jednocześnie jej stan techniczny nie stwarza zagrożenia wartości prawnie chronionych, takich jak życie i zdrowie ludzkie, a także możliwość bezpiecznego jej użytkowania⁵⁷³. Podkreślenia wymaga, że

⁵⁷² W świetle art. 48b ust. 1 oraz art. 48b ust. 2 pkt 1 oraz art. 48b ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1–3 p.b. w razie samowoli budowlanej polegającej na wykonaniu lub wykonywaniu obiektu budowlanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo w przypadku samowoli budowlanej polegającej na wykonaniu lub wykonywaniu budowy określonej w art. 29 ust. 1 pkt 1–3 p.b., organ nadzoru budowlanego nakłada obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych w terminie nie krótszym niż 60 dni od dnia doręczenia tego postanowienia, w tym m.in. zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 71a ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 71 ust. 2 pkt 4 p.b. w razie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia, organ nadzoru budowlanego, w drodze postanowienia nakłada obowiązek przedstawienia w wyznaczonym terminie m.in. zaświadczenia lub kopii zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

⁵⁷³ W świetle art. 49f ust. 1 p.b. organ nadzoru budowlanego wszczyną uproszczone postępowanie legalizacyjne, jeżeli jego przedmiotem jest samowola budowlana obejmująca obiekt budowlany, którego budowę zakończono co najmniej 20 lat wcześniej. Zgodnie z art. 49i ust. 1 pkt 1 lit. b. p.b. organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję o legalizacji, jeżeli w toku uproszczonego postępowania legalizacyjnego ustalono, że stan techniczny obiektu budowlanego nie stwarza za-

zezwole nie odnosi się do działań spoza sfery wolności budowlanej. Poza sferą tej wolności obowiązuje ogólny zakaz wykonywania robót budowlanych, ze względu na ich niezgodność z wymaganiami techniczno-budowlanymi, jak również wymaganiami urbanistycznymi. Zaznaczyć należy, że niezgodność tej samowoli budowlanej z wymaganiami technicznymi odnosi się do naruszeń przepisów prawa, które nie stwarzają stanu zagrożenia dla prawnie chronionych wartości. Niezgodność z wymaganiami urbanistycznymi, ustanowionymi w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także w postanowieniach planu miejscowego nie wpływa natomiast w żaden sposób na możliwość jej legalizacji. Organ nadzoru budowlanego w toku uproszczonego postępowania legalizacyjnego nie sprawdza zgodności tej samowoli budowlanej z planem miejscowym lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁵⁷⁴.

Organ nadzoru budowlanego wydaje zezwolenie, w drodze pozwolenia, którego przedmiotem jest jednostkowe wyłączenie *ex post* ogólnego zakazu wykonywania robót budowlanych niezgodnie z wymaganiami prawnymi, a także nadanie jednostce uprawnienia do użytkowania tego obiektu budowlanego⁵⁷⁵. Zezwolenie to stanowi środek nadzoru następczego względem wykonanych robót budowlanych. W przypadku gdy jednostka nie przedstawi właściwemu organowi wymaganej dokumentacji dotyczącej obiektu budowlanego będącego samowolą budowlaną lub obiekt ten stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego, a także możliwości bezpiecznego jej użytkowania, organ nadzoru budowlanego odmawia udzielenia tego zezwolenia i w konsekwencji wydaje środek nadzoru następczego, jakim jest decyzja o nakazie rozbiórki⁵⁷⁶.

grożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z dotychczasowym lub zamierzonym sposobem użytkowania. Szerzej problematykę uproszczonego postępowania legalizacyjnego przedstawiają: M.A. Panek, *Legalizacja samowoli budowlanej...*, s. 41; S. Stotko, *Legalizacja samowoli budowlanej...*, s. 111–113; L. Stanisze wska, *Opłata legalizacyjna – charakter prawny oraz zasady nakładania w świetle demokratycznego państwa prawnego*, ST 2022, nr 3, s. 31.

⁵⁷⁴ W nauce prawa zauważa się, że możliwe jest zalegalizowanie, w toku uproszczonego postępowania legalizacyjnego, samowoli budowlanej niezgodnej z planem miejscowym. M.A. Panek, *Legalizacja samowoli budowlanej...*, s. 41; S. Stotko, *Legalizacja samowoli budowlanej...*, s. 111; M. Sieradzka, *Abolicja w polskim prawie...*, s. 498.

⁵⁷⁵ W świetle art. 49i ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 49f ust. 1 p.b. decyzja legalizacyjna dotyczy samowolnie wykonanego obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 49i ust. 2 p.b. decyzja o legalizacji stanowi podstawę użytkowania obiektu budowlanego.

⁵⁷⁶ Art. 49i ust. 1 pkt 2 p.b.

3. SKUTKI PRAWNE DEROGACJI PLANU MIEJSCOWEGO WZGLĘDEM WOLNOŚCI JEDNOSTKI W PROCESIE INWESTYCYJNO-BUDOWLANYM

Skutki prawne derogacji planu miejscowego należy odnieść do dwóch płaszczyzn. Są nimi: sytuacja normatywna obejmująca obszar, na którym położona jest nieruchomość, oraz sytuacja prawna nieruchomości.

Sytuacja normatywna obejmująca obszar położenia nieruchomości dotyczy zakresu i przedmiotu wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym. Zaznaczenia wymaga, że derogacja planu miejscowego bezpośrednio wpływa na wolność zabudowy. Zakres i przedmiot wolności zabudowy determinuje bowiem przedmiot wymagań urbanistycznych. Przepisy regulujące wymagania urbanistyczne stanowią natomiast ograniczenie zakresu i przedmiotu wolności budowlanej oraz wolności użytkowania obiektu budowlanego.

Skutki prawne derogacji planu miejscowego dla sytuacji normatywnej obejmującej obszar, na którym położona jest nieruchomość, zależą także od zmiany innych przepisów prawnych ustanowionych w odrębnych aktach normatywnych odnośnie do tego planu. Przepisami tymi mogą być znowelizowane regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak również innych ustaw. Zmienione lub nowe przepisy prawa mogą być też ustanowione w innych aktach prawa miejscowego obowiązującego na obszarze planu miejscowego. Jeżeli te przepisy prawne zostaną ustanowione lub zmienione, sytuacja normatywna obejmująca obszar położenia nieruchomości po derogacji planu miejscowego będzie zmieniona w stosunku do jego pierwotnej sytuacji normatywnej.

Ze względu na złożoność zmian, które mogą mieć miejsce w czasie obowiązywania derogowanego planu miejscowego, możliwe jest wyróżnienie czterech rodzajów sytuacji normatywnych obejmujących obszar położenia nieruchomości. Są nimi:

- 1) częściowe przywrócenie pierwotnej sytuacji normatywnej;
- 2) całkowite przywrócenie pierwotnej sytuacji normatywnej;
- 3) ustanowienie nowej sytuacji normatywnej, która różni się od pierwotnej sytuacji normatywnej obowiązującymi wymogami prawnymi;
- 4) ustanowienie nowej sytuacji normatywnej, która nie różni się od pierwotnej sytuacji normatywnej obowiązującymi wymogami prawnymi.

Dwie pierwsze sytuacje normatywne mogą mieć miejsce w przypadku derogacji planu miejscowego w drodze stwierdzenia jego nieważności. Należy podkreślić jednak, że derogacja planu miejscowego ma miejsce w ramach złożonego porządku prawnego. Polski porządek prawny może obejmować także inne akty prawa miejscowego regulujące sposób zagospodarowania i warunki zabudowy, które mogły być ustanowione w czasie od wejścia w życie planu miejscowego do chwili jego derogacji. W tym okresie zmianie mogą ulec też przepisy ustaw lub rozporządzeń regulujące wymagania prawne dotyczące zagospodarowania przestrzennego. Z tej przyczyny całkowite przywrócenie pierwotnej sytuacji normatywnej może mieć miejsce, gdy okres ten jest relatywnie krótki. W dłuższych okresach bardziej prawdopodobna jest zmiana innych wymogów prawnych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, dlatego derogacja planu miejscowego, w drodze stwierdzenia jego nieważności, może wówczas skutkować jedynie częściowym przywróceniem pierwotnej sytuacji normatywnej.

Trzecia i czwarta sytuacja normatywna mogą mieć miejsce, gdy derogacja planu miejscowego następuje w drodze jego uchylecia lub wygaśnięcia. Nowa sytuacja normatywna jest kształtowana przez złożone wymogi prawne wyrażone w przepisach ustaw lub rozporządzeń, jak również w przepisach innych aktów prawa miejscowego. Przepisy te mogły zacząć obowiązywać w okresie pomiędzy wejściem w życie planu miejscowego a jego derogacją. Z tego względu, jeżeli okres ten był relatywnie dłuższy, derogacja planu miejscowego będzie skutkowała ustanowieniem nowej sytuacji normatywnej, która będzie różniła się od pierwotnej sytuacji ze względu na zmienione wymogi prawne. Zaznaczenia wymaga, że sytuacja ta będzie miała miejsce zawsze, gdy derogacja planu miejscowego następuje w drodze uchwalenia nowego planu miejscowego. Nowa sytuacja będzie kształtowana przez nowy plan miejscowy, którego postanowienia będą odrębnie regulowały sytuację normatywną względem stanu sprzed uchwalenia pierwotnego planu miejscowego. Nowa sytuacja prawna, która nie różni się od pierwotnej sytuacji normatywnej, może mieć miejsce, jeżeli okres obowiązywania derogowanego planu miejscowego był relatywnie krótki, tak aby w tym okresie nie zostały zmienione lub nie zostały ustanowione nowe wymogi prawne.

Sytuacja prawna nieruchomości, która obowiązuje po derogacji planu miejscowego, ma z zasady bardziej stabilny charakter. Zaznaczyć trzeba, że sytuację prawną nieruchomości kształtują rozstrzygnięcia administracyjne, których przedmiotem są m.in. potwierdzenie zgodności działań jednostki ze sferą

jej wolności zabudowy⁵⁷⁷ lub nabycie praw przez tę jednostkę⁵⁷⁸. Należy wyróżnić dwa rodzaje sytuacji prawnej nieruchomości, wyodrębnione ze względu na kryterium sposobu derogacji. Sytuacja prawna nieruchomości w okresie po derogacji planu miejscowego może bowiem różnić się w zależności od tego, czy plan ten został derogowany w wyniku uchylecia lub wygaśnięcia, czy też w wyniku stwierdzenia jego nieważności.

Podkreślenia wymaga, że sytuacja prawna nieruchomości nie ulega zmianie, jeżeli została ona ukształtowana w oparciu o plan miejscowy, który został uchylony lub wygasł z mocy prawa. Te sposoby derogacji planu miejscowego nie są związane z niezgodnością tego planu z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Plan miejscowy może zostać uchylony lub może wygasnąć z mocy prawa, zarówno gdy jego postanowienia są zgodne z prawem, jak i są z nim niezgodne. Derogacja planu miejscowego, jeżeli nastąpi w jeden z tych dwóch sposobów, nie będzie wpływała na zmianę sytuacji prawnej nieruchomości ukształtowanej rozstrzygnięciami administracyjnymi, pozostają one bowiem w obrocie prawnym.

Sytuacja prawna nieruchomości ma bardziej złożony charakter, jeżeli derogacja planu miejscowego nastąpiła w drodze stwierdzenia jego nieważności. W literaturze prezentowane są trzy koncepcje dotyczące skutków prawnych stwierdzenia nieważności planu miejscowego względem rozstrzygnięć administracyjnych. W świetle pierwszej koncepcji stwierdzenie nieważności planu miejscowego, stanowiącego akt prawa miejscowego, skutkuje nieważnością

⁵⁷⁷ Potwierdzenie zgodności działań jednostki ze sferą wolności zabudowy ma miejsce w formie m.in.: pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 1 p.b.); milczącej akceptacji zgłoszenia budowy (art. 30 ust. 5 zd. 2–3 p.b.); milczącej akceptacji zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego (art. 71 ust. 4 zd. 2 p.b.); decyzji o zezwoleniu na wznowienie budowy (art. 49 ust. 4 pkt 2 p.b.); decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych (art. 51 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.); decyzji o stwierdzeniu obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem (art. 51 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b.); decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego (art. 49 ust. 4 pkt 1 p.b.); decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu (art. 49 ust. 4 pkt 1 p.b.; art. 51 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.); decyzji o zatwierdzeniu projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego (art. 51 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.); postanowienia, w przedmiocie ustalenia wysokości opłaty legalizacyjnej, sanujące samowolę użytkowania obiektu budowlanego (z art. 71a ust. 2 zd. 1 w zw. z art. 71a ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 71 ust. 2 pkt 4 p.b.).

⁵⁷⁸ Jednostka nabywa prawa w postaci zmiany stanu prawnego nieruchomości, w formie m.in. pozwolenia zatwierdzającego podział nieruchomości (art. 96 ust. 1 u.g.n.) oraz pozwolenia zatwierdzającego połączenie i ponowny podział nieruchomości (art. 98b w zw. z art. 96 ust. 1 u.g.n.).

rozstrzygnięć administracyjnych, które zostały wydane na podstawie tego planu. Zgodnie z tą koncepcją stwierdzenie nieważności aktów prawa miejscowego ma charakter wsteczny (*ex tunc*), czyli rozstrzygnięcia wydane na podstawie tych aktów dotknięte są wadą nieważności w postaci wydania ich bez podstawy prawnej⁵⁷⁹. Druga koncepcja zakłada, że skutkiem stwierdzenia nieważności planu miejscowego może być wznowienie postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania tych rozstrzygnięć, a następnie ich uchylenie i wydanie nowego rozstrzygnięcia⁵⁸⁰. W świetle tej koncepcji ocena pierwotnego rozstrzygnięcia nie ma charakteru automatycznego⁵⁸¹. Zgodnie z trzecią koncepcją skutkiem stwierdzenia nieważności planu miejscowego może być uchylenie aktu administracyjnego wydanego na podstawie tego planu na podstawie art. 154 k.p.a. lub art. 155 k.p.a. Koncepcja ta także zakłada nieautomatyczny charakter oceny pierwotnego rozstrzygnięcia⁵⁸².

Zgodzić się należy z trzecią koncepcją. Po pierwsze, trzeba wykluczyć pierwsze dwie koncepcje ze względu na brak wyraźnej podstawy prawnej dla stwierdzenia nieważności decyzji lub uchylenia decyzji w toku postępowania wznowieniowego w przypadku stwierdzenia nieważności planu miejscowego jako rodzaju aktu prawa miejscowego. Po drugie, uchylenie decyzji na podstawie art. 154 k.p.a. lub art. 155 k.p.a. może być stosowane także w przypadku stwierdzenia nieważności planu miejscowego. Zaznaczenia wymaga, że uchylenie decyzji na podstawie tych przepisów ma miejsce, gdy zostaną spełnione

⁵⁷⁹ M. Rzążewska, *Zaskarżanie uchwał samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra 1997, s. 61–62; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Kraków 2004, s. 398–399.

⁵⁸⁰ Zob. M. Mączyński, *Prawne konsekwencje...*, s. 52, 53. Jak przekonują zwolennicy drugiej koncepcji, pomimo braku wyraźnej podstawy prawnej wznowienia postępowania w związku ze stwierdzeniem nieważności planu miejscowego możliwe jest zastosowanie *analogi legis* wobec przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących postępowanie wznowieniowe ze względu na art. 147 p.p.s.a. W świetle tego przepisu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie aktu prawa miejscowego, względem którego stwierdzono nieważność, podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym. W świetle tej koncepcji stosowanie przepisów o wznowieniu umożliwiłoby respektowanie zasady pewności prawa. M. Mączyński, *Prawne konsekwencje...*, s. 46–47, 50–53.

⁵⁸¹ M. Mączyński, *Prawne konsekwencje...*, s. 46, 54. Szerzej problematyka eliminacji z obrotu prawnego decyzji administracyjnej wydanej na podstawie unieważnionego planu miejscowego jest przedstawiona w wyroku WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2019 r., VII SA/Wa 605/19, CBOSA.

⁵⁸² B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 9, s. 23.

przesłanki odrębne w stosunku do stwierdzenia nieważności tego planu. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego wyróżniają dwie grupy przesłanek uchylecia tych decyzji.

Pierwsza grupa może dotyczyć decyzji w przedmiocie uchylecia wcześniejszej decyzji przez organ, który ją wydał, jeżeli żadna strona postępowania nie nabyła prawa, a także gdy przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony⁵⁸³. Przedmiotem uchylecia może być decyzja nakazująca zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego, albo decyzja o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części⁵⁸⁴. Decyzje te nakładają na ich adresata obowiązek zaprzestania prowadzenia robót budowlanych lub użytkowania obiektu budowlanego. Organ może uchylić te decyzje w rezultacie stwierdzenia nieważności planu miejscowego, gdy wykonywany lub wykonany obiekt budowlany naruszał wymagania urbanistyczne, a po derogacji tego planu jest on zgodny z aktualnymi wymaganiami urbanistycznymi.

Druga grupa dotyczy decyzji w przedmiocie uchylecia wcześniejszej decyzji przez organ, który ją wydał, jeżeli strona postępowania nabyła prawa na podstawie tej decyzji, gdy strona wyrazi zgodę na jej uchylecie, a także gdy przepisy szczególnie nie sprzeciwiają się jej uchylecie, a za jej uchyleciem przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony⁵⁸⁵. Przedmiotem uchylecia może być decyzja o pozwoleniu na budowę⁵⁸⁶ lub decyzja legalizacyjna⁵⁸⁷. Decy-

⁵⁸³ Art. 154 k.p.a.

⁵⁸⁴ Decyzja nakazująca zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego (art. 51 ust. 1 pkt 1 p.b.; art. 51 ust. 3 pkt 2 p.b.; art. 51 ust. 5 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.), decyzja o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części (art. 49e p.b.) oraz decyzja nakazująca przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (art. 71a ust. 4 p.b.), nakładają na inwestora albo właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązek zaprzestania prowadzenia robót budowlanych lub użytkowania obiektu budowlanego. Decyzje te nie nadają ich adresatom nowych praw.

⁵⁸⁵ Art. 155 k.p.a.

⁵⁸⁶ Art. 28 ust. 1 p.b.

⁵⁸⁷ Decyzjami legalizacyjnymi są: decyzja o zezwoleniu na wznowienie budowy (art. 49 ust. 4 pkt 2 p.b.); decyzja o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych (art. 51 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.); decyzja o stwierdzeniu obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem (art. 51 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 2 p.b.); decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego (art. 49 ust. 4 pkt 1 p.b.); decyzja o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu (art. 49 ust. 4 pkt 1 p.b.; art. 51 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.); decyzja o zatwierdzeniu projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego (art. 51 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 p.b.).

zje te nadają ich adresatowi prawo wykonywania robót budowlanych lub prawo potwierdzenia zgodności wykonanego obiektu z przepisami prawa, a zatem podmiot ten powinien wyrazić zgodę na ich uchylene. Organ może uchylić te decyzje w rezultacie stwierdzenia nieważności planu miejscowego, gdy wykonywany lub wykonany obiekt budowlany był zgodny z wymaganiami urbanistycznymi określonymi w derogowanym planie miejscowym, a po stwierdzeniu nieważności tego planu obiekt ten narusza aktualne wymagania urbanistyczne.

Stwierdzenie nieważności planu miejscowego, gdy skutkuje modyfikacją obowiązujących wymagań urbanistycznych, stanowi wypełnienie przesłanki wymogu realizacji interesu publicznego. Stwierdzenie nieważności planu miejscowego jest jedną z wielu przesłanek, których łączne spełnienie skutkuje powstaniem możliwości wydania decyzji w trybie art. 154 k.p.a. lub art. 155 k.p.a., a w dalszej kolejności pośrednio skutkuje modyfikacją sytuacji prawnej nieruchomości.

4. KONKLUZJE

Bezpośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego może być zmiana sytuacji prawnej jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym, poprzez ograniczenie lub poszerzenie zakresu swobody tej jednostki. Swoboda ta obejmuje wolność zabudowy, wolność budowlaną oraz wolność użytkowania obiektu budowlanego. Uchwalenie lub zmiana planu miejscowego modyfikuje zakres tych wolności, ponieważ plan ten ustanawia m.in. wymagania urbanistyczne regulujące sferę swobody oraz zakazu działań jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym.

Pośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest powstanie lub wyłączenie roszczeń publicznoprawnych jednostki wobec organów administracji publicznej. Roszczenia te są związane z możliwością korzystania oraz rozporządzania nieruchomością położoną na obszarze obowiązywania planu miejscowego. Przedmiotem tych roszczeń może być potwierdzenie zgodności zamierzonych działań jednostki z zakresem i przedmiotem wolności jednostki, jak również nieingerencja organów administracji publicznej w wykonywane lub wykonane działania tej jednostki.

Skutek prawny derogacji planu miejscowego odnosi się do dwóch sytuacji, którymi są: sytuacja normatywna obejmująca obszar, na którym położona jest nieruchomość, oraz sytuacja prawna nieruchomości. Sytuacja normatywna tego

obszaru dotyczy zakresu i przedmiotu wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym. Skutkiem prawnym derogacji planu miejscowego może być całkowite lub częściowe przywrócenie pierwotnej sytuacji normatywnej, albo ustanowienie nowej sytuacji normatywnej. Sytuacja prawna nieruchomości jest kształtowana przez rozstrzygnięcia administracyjne skierowane m.in. do jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym. Skutkiem prawnym derogacji planu miejscowego, w zależności od rodzaju derogacji, może być zachowanie lub modyfikacja sytuacji prawnej.

ROZDZIAŁ VI

**SKUTKI PRAWNE UCHWALENIA
LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO
WZGLĘDEM ORGANÓW ADMINISTRACJI
PUBLICZNEJ**

Plan miejscowy jest środkiem prawnym realizacji interesu publicznego związanym z zagospodarowaniem przestrzennym, jednakże jego uchwalenie lub zmiana nie oznacza osiągnięcia definitywnych celów właściwych temu interesowi. Uchwalenie lub zmiana planu miejscowego stanowi jedynie jeden z etapów procesu realizacji interesu publicznego. Następnym etapem jest modyfikacja sytuacji prawnej organu administracji publicznej poprzez konkretyzację jego obowiązku lub swobody podjęcia kolejnych działań zmierzających do realizacji interesu publicznego. Modyfikacja sytuacji prawnej organu stanowi bezpośredni skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, a podjęcie przez organ administracji publicznej tych działań stanowi pośredni skutek prawny uchwalenia lub zmiany tego planu. Działania te są kolejnym etapem procesu realizacji interesu publicznego, który jest kontynuowany w następnych etapach, aż do faktycznej realizacji inwestycji celu publicznego albo faktycznej modyfikacji zabudowy lub zagospodarowania przestrzennego na określonym obszarze.

Należy zaznaczyć złożoność modelu bezpośredniego oraz pośredniego skutku prawnego wobec organu administracji publicznej.

Bezpośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest modyfikacja jego sytuacji prawnej. Można wyróżnić dwa rodzaje tej modyfikacji. Pierwszym rodzajem jest modyfikacja sytuacji prawnej organu administracji publicznej, która zawsze prowadzi do powstania obowiązku lub swobody podjęcia działania przez ten organ. Ten rodzaj modyfikacji ma miejsce,

gdy uchwalenie lub zmiana planu miejscowego stanowi jedyną przesłankę podjęcia tych działań⁵⁸⁸. Drugim rodzajem jest modyfikacja sytuacji prawnej organu administracji publicznej, która jedynie może prowadzić do powstania obowiązku lub swobody podjęcia działania przez ten organ. W tym rodzaju modyfikacji uchwalenie lub zmiana planu miejscowego jest jedną z wielu przesłanek wykonania tych działań⁵⁸⁹.

Pośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest podjęcie działania przez organ administracji publicznej. Ze względu na wymóg praworządności podjęcie działań przez organ jest warunkowane modyfikacją jego sytuacji prawnej obejmującej spełnienie wszystkich przesłanek wymaganych do wykonania tych działań⁵⁹⁰. Należy wyróżnić dwa rodzaje działań, które są wyodrębnione ze względu na kryterium związania organu administracji publicznej. Pierwszym rodzajem są działania obowiązkowe, które organ administracji publicznej musi wykonać, gdy spełnione są wszystkie przesłanki prawne. Drugim rodzajem są działania swobodne, które organ administracji publicznej może wykonać albo może zaniechać ich wykonania, jeżeli wypełnione zostaną wymagane przesłanki prawne.

Model bezpośredniego oraz pośredniego skutku prawnego w odniesieniu do organu administracji publicznej jest właściwy dla każdego obszaru regulacji prawnych, który dotyczy tych skutków. Ze względu na przedmiot skutku prawnego uchwalenia lub zmiany planu miejscowego dla realizacji interesu publicznego można wyodrębnić cztery obszary regulacji prawnych, które odnoszą się do tych skutków prawnych. Są nimi: skutki prawne względem dominium właściwego podmiotu publicznego; skutki prawne względem obowiązku wydania aktów administracyjnych; skutki prawne względem innych aktów planistycznych oraz skutki prawne względem gromadzenia informacji przestrzennych. Każda z tych płaszczyzn obejmuje bezpośrednio skutki prawne w postaci modyfikacji sytuacji prawnej organu administracji publicznej, a także pośrednie skutki

⁵⁸⁸ Ten rodzaj modyfikacji ma miejsce m.in. w przypadku skutków prawnych względem innych aktów planistycznych oraz skutków prawnych względem gromadzenia informacji przestrzennych. Szersze omówienie tych obszarów regulacji zostanie przedstawione w dalszej części książki.

⁵⁸⁹ Ten rodzaj modyfikacji ma miejsce m.in. w odniesieniu do skutków prawnych względem *dominium* właściwego podmiotu publicznego. Szersze omówienie tego obszaru regulacji zostanie przedstawione w dalszej części tego opracowania.

⁵⁹⁰ Zgodnie z zasadą praworządności organ administracji publicznej może podejmować jedynie działania na podstawie i w granicach prawa. Modyfikacja sytuacji prawnej organu administracji publicznej w rezultacie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego oznacza wypełnienie wszystkich lub części przesłanek podjęcia kolejnych działań przez ten organ.

prawne w postaci działań tego organu, których podjęcie zmierza do realizacji interesu publicznego. Z każdą z tych płaszczyzn związany jest odrębny zakres modyfikacji sytuacji prawnej, jak również odrębny rodzaj działań tego organu.

Zaznaczenia wymaga, że model bezpośredniego i pośredniego skutku prawnego jest spójny w zakresie dotyczącym modyfikacji sytuacji prawnej organu, jak również jego działań, które są podejmowane po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego. Model ten jest zróżnicowany w przypadku derogacji planu miejscowego, ponieważ nie zawsze jej konsekwencją jest powstanie obowiązku podjęcia działań korygujących kolejne etapy procesu realizacji interesu publicznego.

1. SKUTKI PRAWNE UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO WZGLĘDEM DOMINIUM PODMIOTU PUBLICZNEGO

Skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego może być modyfikacja sytuacji prawnej podmiotu publicznego, która w dalszej kolejności umożliwi mu nabycie prawa do nieruchomości, a tym samym modyfikację jego sfery *dominium*⁵⁹¹. Podmiot publiczny, jeżeli zostaną spełnione pozostałe przesłanki prawne, uzyskuje swobodę nabycia tych praw. Zaznaczenia wymaga, że model modyfikacji sfery *dominium* w rezultacie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego obejmuje dwa poziomy.

Pierwszym poziomem jest bezpośredni skutek prawny w postaci wypełnienia jednej z przesłanek zmiany podmiotowej prawa do nieruchomości. Skutkiem tym jest modyfikacja sytuacji prawnej podmiotu publicznego wobec prawa do nieruchomości, tak aby potencjalnie była możliwa realizacja interesu publicznego na tym obszarze, o ile zostaną spełnione pozostałe przesłanki zmiany podmiotowej prawa do nieruchomości.

Drugim poziomem jest pośredni skutek prawny w postaci modyfikacji sfery *dominium* właściwego podmiotu publicznego, jako konsekwencja zajścia

⁵⁹¹ Jak zauważa M. Szewczyk, ustalenia planu miejscowego pośrednio stanowią podstawę do wyłączenia nieruchomości. M. Szewczyk, *Podważenie trwałości...*, teza 2.2.2. Jak zauważa E. Bończak-Kucharczyk, gdy konkretna nieruchomość nie została przeznaczona na cel publiczny w planie miejscowym, nie jest możliwe jej wyłączenie, nawet gdy jest ona niezbędna do wykonania tego celu publicznego. E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 112, [w:] eadem, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany, 2023, LEX/el., teza 2.*

skutku prawnego właściwego dla pierwszego poziomu oraz spełnienie pozostałych przesłanek zmian podmiotowych prawa do nieruchomości.

Modyfikacja sfery *dominium* dotyczy prawa własności, prawa użytkowania wieczystego, jak również ograniczonych praw rzeczowych oraz trwałego zarządu⁵⁹². Sfera *dominium* oznacza majątek publiczny będący w dyspozycji podmiotu publicznego⁵⁹³. Sfera ta obejmuje bowiem m.in. przysługujące podmiotowi publicznemu prawa do nieruchomości. Należy podkreślić służebny charakter tych praw w odniesieniu do potrzeby realizacji interesu publicznego przez podmioty publiczne. Podmioty te powinny korzystać z majątku publicznego, jak również rozporządzać tym majątkiem w celu realizacji interesu publicznego⁵⁹⁴.

⁵⁹² Przedmiot praw do nieruchomości zostanie omówiony w dalszej części monografii.

⁵⁹³ Na potrzeby tego opracowania przyjęto założenie, że sfera *dominium* oznacza majątek publiczny. Nauka prawa administracyjnego nie przyjmuje jednak jednolitego poglądu dotyczącego pojęcia sfery *dominium*. M. Kulesza utożsamia sferę *dominium* ze sferą działań niewładczych. M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, ST 2023, nr 1–2, s. 105. D. Sześciło identyfikuje sferę *dominium* z prywatnoprawnymi metodami działania. D. Sześciło, *O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 22 (4), s. 12. Według M. Mulawy, ze sferą *dominium* należy wiązać prawo do rozporządzania majątkiem. M. Mulawa, *Gospodarka komunalna misją samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2013, vol. 16, nr 23, s. 162. Jak podkreśla W. Małecki, sfera *dominium* obejmuje działania organów władzy publicznej, w tym korzystanie i dysponowanie mieniem, w ramach obrotu cywilnoprawnego, w sposób równorzędny wobec innych podmiotów. W. Małecki, *Prawo administracyjne prywatne: propozycja nowego terminu w siatce pojęciowej polskiego prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr 114, s. 162. K.J. Antkowiak identyfikuje sferę *dominium* z zarządzaniem majątkiem. K.J. Antkowiak, *Organ gminy a jej interes prawny*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1–2, s. 129. Jak zauważa M. Szewczyk, prawodawca ustanawia przepisy prawne umożliwiające podmiotom publicznym regulowanie stosunków prawnych w sposób niewładczy, co ma miejsce m.in. w przypadku gospodarowania. Podmiot publiczny realizuje wówczas uprawnienia właścicielskie. M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy*, RPEiS 1993, R. LV, z. 3, s. 43. Zdaniem A. Doliwy pojęcie *dominium* jest związane z podmiotowością państwa w dziedzinie regulowanej prawem prywatnym. A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze” 2002, z. 3, s. 40.

⁵⁹⁴ W literaturze dominuje pogląd, że sfera *dominium* służy realizacji interesu publicznego. Celem podmiotów publicznych, także tych, które posiadają w dyspozycji majątek publiczny, jest wykonywanie zadań publicznych. Jak zauważają J. Dembczyńska oraz P. Pietrasz, gmina jest osobą prawną, która może osiągać dochody lub pozyskiwać określone rodzaje mienia. Gmina wykonuje te uprawnienia w ramach sfery *dominium* w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. J. Dembczyńska, P. Pietrasz, *Gmina jako podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu podatkowym przez samorządowe kolegium odwoławcze*, ST 2009, nr 7–8, s. 137. W nauce prawa wskazuje się także, że podmioty publiczne zawierają umowy cywilnoprawne w celu wykonywania zadań publicznych. Zob. L. Staniszevska, *Zagadnienia konstrukcyjne umów publicznoprawnych*, SPP 2019, nr 3 (27), s. 146. Jak zauważa M. Szewczyk, celem prawodawcy powierzającemu podmiotowi publicznemu możliwości stoso-

Z uwagi na cywilnoprawny charakter majątku publicznego działania podmiotu publicznego związane z korzystaniem oraz rozporządzaniem tym majątkiem są czynnościami prawa w rozumieniu prawa cywilnego⁵⁹⁵.

Ze względu na odrębny sposób zmiany podmiotowej prawa do nieruchomości należy wyodrębnić dwa jej rodzaje, które następują w konsekwencji uchwalania lub zmiany planu miejscowego. Są nimi: wywłaszczenie prawa do nieruchomości oraz umowne nabycie prawa do nieruchomości.

Pierwszym sposobem zmiany podmiotowej prawa do własności jest jego wywłaszczenie⁵⁹⁶. Przedmiotem wywłaszczenia może być prawo własności, prawo użytkowania wieczystego lub inne prawo rzeczowe na nieruchomości⁵⁹⁷. Jest ono z zasady dopuszczalne, gdy plan miejscowy przeznaczają wywłączoną nieruchomość na cele publiczne. Wywłaszczenie służy realizacji inwestycji celu publicznego w sposób zgodny z planem miejscowym. Realizacja inwestycji celu publicznego jest bowiem rodzajem korzystania z prawa do tej nieruchomości. Bezpośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, który przeznaczają określone nieruchomości na cele publiczne, jest modyfikacja sytuacji prawnej podmiotu publicznego, który zamierza realizować inwestycję celu publicznego⁵⁹⁸. Pośrednim skutkiem prawnym

wania narzędzi prawa prywatnego jest realizacja zadań publicznych. M. Szewczyk, *Umowy jako forma aktywności administracji publicznej*, [w:] S. Pawłowski (red.), *Umowy w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 28.

⁵⁹⁵ W nauce prawa administracyjnego czynności cywilnoprawne podejmowane przez podmioty publiczne, w tym organy administracji publicznej, klasyfikowane są jako rodzaj działań umownych administracji publicznej. Zob. K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Formy działania administracji publicznej*, [w:] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 107–108; E. Ura, *Prawo administracyjne...*, s. 131–132; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 382–383; A. Błaś, *Umowy cywilnoprawne*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo...*, s. 351; M. Kozłowska, *Umowa cywilnoprawna*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 300–303. Szersze ujęcie czynności cywilnoprawnych, które nie ograniczają się jedynie do umów cywilnoprawnych, przedstawiają M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Czynności cywilnoprawne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, s. 296–297.

⁵⁹⁶ M. Szewczyk zauważa pośredni wpływ ustaleń planu miejscowego na zmiany podmiotowe prawa własności w związku z jego wywłaszczeniem. Zob. M. Szewczyk, *Podważenie trwałości...*, teza 2.2.2.

⁵⁹⁷ Art. 112 ust. 2 u.g.n.

⁵⁹⁸ Zgodnie z art. 112 ust. 1 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości z zasady dotyczy nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W świetle art. 112 ust. 1 u.g.n. prawodawca ustanawia jednak wyjątki od tej zasady. Jak podkreśla M. Stawecki, plan miejscowy powinien przeznaczać obszar na cel publiczny przynajmniej w dniu wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. M. Stawecki, *Konflikt*

jest wydanie decyzji wywłaszczeniowej⁵⁹⁹. Konsekwencją wydania tej decyzji jest wywłaszczenie, które zmienia zakres sfery *dominium* poprzez nabycie prawa do nieruchomości lub jego elementów przez jednostkę samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa⁶⁰⁰. Decyzję wywłaszczeniową wydaje starosta, a jej adresatem jest podmiot wywłaszczany, a także jednostka samorządu terytorialnego, jeżeli prawo do nieruchomości jest wywłaszczane na jej rzecz⁶⁰¹. Decyzja wywłaszczeniowa jest wydawana na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, gdy wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki, albo jest wydawana z urzędu, gdy wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa⁶⁰². Podkreślenia wymaga, że starosta, wydając tę decyzję z urzędu, czyni to w rezultacie złożenia zawiadomienia o potrzebie nabycia tej nieruchomości przez podmiot, który zamierza realizować cel publiczny⁶⁰³. Z perspektywy podmiotu publicznego zamierzającego realizować cel publiczny wydanie decyzji wywłaszczeniowej następuje, gdy podmiot ten swobodnie zwróci się do starosty o wydanie tej decyzji. Swoboda ta jest ograniczona potrzebą realizacji inwestycji celu publicznego. Podmiot publiczny, którego sytuacja prawna uległa modyfikacji w konsekwencji uchwalenia lub zmiany planu

interesu publicznego z prywatnym na tle instytucji wywłaszczenia nieruchomości, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2012, nr 15, s. 224. Jak podkreśla E. Bończak-Kucharczyk, przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym na konkretny cel publiczny jest jedną z wielu przesłanek wywłaszczenia tej nieruchomości. E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 112...*, LEX/el., teza 2. W literaturze podkreśla się zależność wywłaszczenia w odniesieniu do ustaleń planu miejscowego. Zob. P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 112*, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX/el., teza 15; E. Mzyk, *Komentarz do art. 112*, [w:] S. Kalus (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX/el., teza 7.

⁵⁹⁹ W świetle art. 112 ust. 2 u.g.n. decyzja administracyjna stanowi właściwą formę wywłaszczenia nieruchomości. W literaturze wskazuje się, że uchwalenie planu miejscowego jest jedynie jedną z kilku przesłanek wywłaszczenia. Zob. S. Zapotoczny, *Wywłaszczanie nieruchomości – wybrane zagadnienia*, „Rejent” 1999, nr 2, s. 125.

⁶⁰⁰ Zgodnie z wykładnią *a contrario* art. 112 ust. 2 u.g.n. nabycie prawa do nieruchomości obejmuje prawo wywłaszczanego w całości albo prawo w części tożsamej ograniczeniu prawa podmiotu wywłaszczanego. W świetle art. 113 ust. 3 u.g.n. wywłaszczeniem może być objęta cała nieruchomość albo jej część. Zgodnie z art. 113 ust. 1 u.g.n. nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego.

⁶⁰¹ Problematykę stron postępowania wywłaszczeniowego przedstawia M. Błażewski, *Podstawowe pojęcia i instytucje prawa administracyjnego – perspektywa instytucji wywłaszczenia nieruchomości*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 774–775.

⁶⁰² Art. 115 ust. 1 zd. 1 u.g.n.

⁶⁰³ Art. 115 ust. 1 zd. 2 u.g.n. Szerzej problematykę zawiadomienia podmiotu zamierzającego realizować cel publiczny przedstawia P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 115*, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, teza 4–7.

miejscowego, ma zatem swobodę, a nie obowiązek zwrócenia się do starosty o wydanie decyzji wywłaszczeniowej.

Derogacja planu miejscowego przed rozpoczęciem realizacji tej inwestycji może pośrednio skutkować restytucją wywłaszczonego prawa przez podmiot wywłaszczony, jeżeli następuje wówczas modyfikacja sytuacji prawnej nieruchomości uniemożliwiająca realizację tej inwestycji, a podmiot wywłaszczony złoży wniosek o zwrot tego prawa. Zaznaczenia wymaga zatem konieczność wypełnienia się dwóch przesłanek zwrotu wywłaszczonego prawa. Pierwszą jest niemożność realizacji zamierzonej inwestycji. Derogacja planu miejscowego może skutkować niemożnością jej realizacji, gdy do czasu tej derogacji inwestor nie uzyskał pozwolenia na budowę lub milczącej akceptacji zgłoszenia budowy, albo też uzyskał to pozwolenie lub milczącą akceptację, lecz uprawnienia te wygasły. Drugą przesłanką zwrotu wywłaszczonego prawa jest realizacja przez podmiot wywłaszczony lub jego spadkobiercę roszczenia o wykonanie tego zwrotu. Podmiot ten nabywa to roszczenie, jeżeli nie rozpoczęto prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia w terminie 7 lat od dnia, gdy decyzja wywłaszczająca stała się ostateczna, albo nie zakończono tych prac w terminie 10 lat od dnia, gdy ta decyzja stała się ostateczna⁶⁰⁴. Ze względu na treść wskazanych przesłanek restytucja wywłaszczonego prawa nie jest automatycznym skutkiem derogacji planu miejscowego.

Drugim sposobem zmiany podmiotowej prawa do nieruchomości, ze względu na konieczność realizacji interesu publicznego ustanowionego w planie miejscowym, jest jej nabycie przez podmiot publiczny w drodze umownej. Sposób ten może być wykonany poprzez samoistne zawarcie umowy sprzedaży prawa do nieruchomości albo zawarcie tej umowy w wyniku realizacji prawa pierwokupu. W każdym z tych sposobów zmiany podmiotowej wymaga wcześniejszego oznaczenia w planie miejscowym określonej nieruchomości na cele

⁶⁰⁴ W świetle art. 136 ust. 1 u.g.n. podmiot wywłaszczony lub jego następca posiadają roszczenie, a nie obowiązek, którego przedmiotem jest żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Zgodnie z art. 137 ust. 1 u.g.n. nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 16 kwietnia 2009 r. zmiana przeznaczenia terenu w planie miejscowym może skutkować niepodjęciem w ogóle albo odstąpieniem od wykonania inwestycji celu publicznego, która była przyczyną wywłaszczenia nieruchomości. Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2009 r., I OSK 581/08, CBOSA. Podobnego zdania jest E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 137, [w:] eadem, Ustawa o gospodarce...,* teza 1.

publiczne. Bezpośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, który przeznaczają określone nieruchomości na cele publiczne, jest modyfikacja sytuacji prawnej podmiotu publicznego. Pośrednim skutkiem prawnym jest możliwość zawarcia umowy, której przedmiotem jest nabycie prawa do nieruchomości⁶⁰⁵. Zaznaczenia wymaga, że wykonanie tego sposobu ma charakter wyłącznie cywilnoprawny. Podmiot publiczny może zawrzeć te umowy jako podmiot prawa cywilnego, a jednocześnie podmiot ten posiada swobodę zawarcia tej umowy. Swoboda ta jest ograniczona potrzebą realizacji interesu publicznego wynikającą z jego wymogów prawnych określających zakres jego zadań.

Samoistne zawarcie umowy sprzedaży prawa do nieruchomości może mieć miejsce w toku procedury wywłaszczeniowej. Stanowi ono pozytywne zakończenie pierwszego etapu tej procedury, jakim są rokowania z podmiotem wywłaszczanym. Przedmiotem tej umowy mogą być: prawo własności, prawo użytkowania wieczystego lub inne prawo rzeczowe na nieruchomości⁶⁰⁶. Nabywcą tych praw jest jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa⁶⁰⁷. Umowa sprzedaży prawa do nieruchomości, jako forma pozytywnego zakoń-

⁶⁰⁵ Ze względu na samoistne zawarcie umowy sprzedaży prawa do nieruchomości w toku rokowań poprzedzających potencjalne wydanie decyzji wywłaszczeniowej możliwość zawarcia tej umowy jest warunkowana, podobnie jak decyzja wywłaszczeniowa, przeznaczeniem w planie miejscowym obszaru tej nieruchomości na cele publiczne. W świetle art. 112 ust. 1 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości z zasady dotyczy nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Związek umowy sprzedaży prawa do nieruchomości z planem miejscowym ma miejsce także w przypadku, gdy umowa ta jest zawierana w wyniku realizacji przez gminę prawa pierwokupu. Zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 3 u.g.n. uprawnienie kształtujące gminy związane z prawem pierwokupu nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości może powstać, gdy m.in. przeznaczeniem w planie miejscowym tej nieruchomości jest wykonanie na jej obszarze celów publicznych.

⁶⁰⁶ W świetle art. 112 ust. 2 u.g.n. przedmiotem wywłaszczenia może być prawo własności, prawo użytkowania wieczystego lub inne prawa rzeczowe na nieruchomości. Przedmiot umowy sprzedaży, która stanowi formę pozytywnego zakończenia rokowań potencjalnie poprzedzających wszczęcie procedury wywłaszczeniowej, powinien być tożsamy z potencjalną decyzją wywłaszczeniową, ponieważ w przyjętym przez prawodawcę modelu procedury wywłaszczeniowej mają miejsce dwa etapy, jakimi są rokowania oraz postępowanie wywłaszczeniowe. Każdy z tych etapów powinien posiadać tożsamy zakres przedmiotowy.

⁶⁰⁷ Zgodnie z art. 113 ust. 1 u.g.n. nabywcą wywłaszczonej nieruchomości może być Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Ze względu na tożsamość przedmiotu decyzji wywłaszczeniowej oraz umowy sprzedaży zawartej na etapie rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego, nabywcą praw do nieruchomości na podstawie tej umowy może być także Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego.

czenia rokowań stanowiących etap procedury wywłaszczeniowej, może służyć jedynie realizacji inwestycji celu publicznego, który będzie zgodny z planem miejscowym, jeżeli plan ten obowiązuje na obszarze tej nieruchomości⁶⁰⁸.

Samoistne zawarcie umowy sprzedaży prawa do nieruchomości może mieć także miejsce na skutek uchwalenia lub zmiany szczególnego rodzaju planu miejscowego, jakim jest zintegrowany plan inwestycyjny. Umowa sprzedaży prawa do nieruchomości stanowi wówczas umowę przyrzeczoną wobec umowy urbanistycznej jako umowy przedwstępnej, zawartej wcześniej w toku procedury planistycznej. Celem umowy urbanistycznej jest określenie treści zintegrowanego planu inwestycyjnego, a także zabezpieczenie wykonania jego postanowień⁶⁰⁹. Stronami tej umowy są gmina⁶¹⁰ i inwestor⁶¹¹. Jej stroną może być też osoba trzecia, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca⁶¹². Obligatoryjne postanowienie tej umowy stanowi warunek zawieszający, którym jest wejście w życie zintegrowanego planu inwestycyjnego⁶¹³. Konsekwencją zajścia tego warunku jest powstanie obowiązku zawarcia przyrzeczonej umowy sprzedaży prawa do nieruchomości⁶¹⁴. Stronami umowy przyrzeczonej są

⁶⁰⁸ Zgodnie z art. 112 ust. 1 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości z zasady może nastąpić na cele publiczne określone w planie miejscowym, jeżeli plan ten obowiązuje na obszarze obejmującym tę nieruchomość. Z uwagi na potencjalną następcość postępowania wywłaszczonego wobec etapu rokowań z podmiotem wywłaszczanym konieczność realizacji tego celu publicznego powinna być tożsama w przypadku umowy sprzedaży prawa do nieruchomości zawartej na etapie rokowań.

⁶⁰⁹ Art. 37ec ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

⁶¹⁰ Art. 37ed ust. 3 oraz art. 37ec ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

⁶¹¹ Art. 37ed ust. 1–2 oraz art. 37ed ust. 4 u.p.z.p.

⁶¹² Art. 37ed ust. 5 u.p.z.p.

⁶¹³ W świetle art. 37ed ust. 8 u.p.z.p. skutki prawne umowy urbanistycznej powstają z dniem wejścia w życie zintegrowanego planu inwestycyjnego w brzmieniu określonym w załączniku do umowy urbanistycznej.

⁶¹⁴ W świetle art. 89 k.c., z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych albo wynikających z właściwości czynności prawnej, powstanie lub ustanie skutków czynności prawnej można uzależnić od warunku, czyli zdarzenia przyszłego i niepewnego. Zaznaczenia wymaga, że umowa urbanistyczna zawierana w toku procedury planistycznej, której celem jest sporządzenie zintegrowanego planu inwestycyjnego, zawiera także obligatoryjne postanowienie dotyczące obowiązku inwestora do realizacji inwestycji uzupełniającej na rzecz gminy (art. 37ed ust. 1 u.p.z.p.). Umowa urbanistyczna może też zawierać fakultatywne postanowienia w przedmiocie pokrycia przez inwestora całości lub części kosztów realizacji inwestycji uzupełniającej (art. 37ed ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 37ed ust. 5 u.p.z.p.), jak również pokrycia przez inwestora całości lub części poniesionych przez gminę kosztów uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego (art. 37ed ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.). Umowa urbanistyczna może rów-

gmina oraz inwestor. Należy podkreślić, że jeżeli stroną umowy urbanistycznej była także osoba trzecia, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, gmina zawiera osobną umowę przyrzeczoną z tą osobą trzecią. Przedmiotem umowy przyrzeczonej sprzedaży, której stronami są gmina i inwestor, jest prawo do nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, jeżeli inwestor jest jej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym⁶¹⁵. Przedmiotem tej umowy może być także nieruchomość stanowiąca część przedmiotu inwestycji głównej⁶¹⁶. Przedmiotem umowy przyrzeczonej sprzedaży, jeżeli jej stronami są gmina i osoba trzecia, będąca właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, jest prawo do tej nieruchomości⁶¹⁷. Nabycie prawa do nieruchomości umożliwia gminie korzystanie z tego prawa. Przedmiotem korzystania może być realizacja inwestycji uzupełniającej, a także jej użytkowania⁶¹⁸ oraz użytkowania części inwestycji głównej⁶¹⁹.

Umowa sprzedaży może być też zawarta w wyniku realizacji przez gminę prawa pierwokupu. Przedmiotem tej umowy może być prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego. Nabywcą tych praw jest gmina. Może ona wykonać swoje ustawowe prawo pierwokupu m.in. w przypadku, gdy sprzedaż dotyczy nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne⁶²⁰. Gmina, wykonując prawo pierwokupu, składa

niezawierać fakultatywne postanowienia w przedmiocie obowiązku gminy realizacji inwestycji uzupełniającej, jeżeli wchodzi ona w zakres zadań własnych gminy (art. 37ed ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.), a także obowiązku gminy zwolnienia w całości lub w części inwestora z opłaty (art. 37ed ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p.).

⁶¹⁵ Art. 37ed ust. 4 u.p.z.p.

⁶¹⁶ Art. 37ed ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

⁶¹⁷ Art. 37ed ust. 5 w zw. z art. 37ed ust. 1 u.p.z.p.

⁶¹⁸ Zgodnie z art. 37ed ust. 4 u.p.z.p., gdy inwestor jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, zobowiązuje się przez umowę urbanistyczną do zbycia tej nieruchomości gminie. W świetle art. 37ed ust. 5 w zw. z art. 37ed ust. 1 u.p.z.p., jeżeli osoba trzecia jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, może w szczególności zobowiązać się w umowie urbanistycznej do zbycia tej nieruchomości gminie.

⁶¹⁹ W świetle art. 37ed ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. przez umowę urbanistyczną inwestor może zobowiązać się na rzecz gminy w szczególności do przekazania nieruchomości stanowiących część przedmiotu inwestycji głównej.

⁶²⁰ W świetle art. 109 ust. 1 pkt 3 u.g.n. gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na

jednostronne oświadczenie woli, które ma charakter prawno-kształtujący, w rezultacie czego dochodzi do skutku umowa sprzedaży prawa do nieruchomości pomiędzy gminą i sprzedającym o tej samej treści, co umowa sprzedaży tego prawa pomiędzy sprzedającym, a osobą trzecią, która ostatecznie nie nabywa prawa do nieruchomości⁶²¹.

Nabycie prawa do nieruchomości umożliwia gminie korzystanie z tego prawa. Przedmiotem korzystania może być realizacja inwestycji celu publicznego. Zaznaczenia wymaga, że nabycie prawa do nieruchomości następuje bezpośrednio w konsekwencji zawarcia umowy sprzedaży tego prawa. Umowa ta ma bowiem zobowiązująco-rozporządzający charakter⁶²². Ze względu na potrzebę zapewnienia pewności obrotu nieruchomościami prawodawca nie ustanowił, w odniesieniu do tej umowy, szczególnego mechanizmu restytucji prawa do nieruchomości⁶²³. Z tej przyczyny derogacja planu miejscowego, bez względu na jej charakter, nie skutkuje powstaniem roszczenia o zwrot prawa do nieruchomości po stronie zbywcy tego prawa.

obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zob. K. Marciniuk, *Komentarz do art. 109*, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, teza 12. W literaturze podkreśla się, że prawo pierwokupu stanowi uprawnienie kształtujące, co oznacza, że skutkiem wykonania tego uprawnienia jest zawarcie umowy. Zob. M. Balwicka-Szczyrba, *Komentarz do art. 596*, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny...*, teza 2; D. Bierecki, *Komentarz do 596*, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny...*, teza 1; M. Stawecki, *Ustawowe prawo pierwokupu gminy*, „*Studia Administracyjne*” 2018, nr 10, s. 85. Zob. też M. Radziłowicz, *Procesy tworzenia gminnego zasobu nieruchomości*, *Civitas et Lex* 2015, nr 3, s. 41.

⁶²¹ Zgodnie z art. 600 § 1 zd. 1 k.c. w rezultacie wykonania prawa pierwokupu dochodzi do skutku między zobowiązanym a uprawnionym umowa sprzedaży tej samej treści, co umowa zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Zob. J. Górecki, *Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „*Rejent*” 1998, nr 12, s. 57.

⁶²² Zob. A. Brzozowski, *Nabycie i utrata prawa własności*, [w:] A. Brzozowski, W.J. Kocot, W. Opalski (red.), *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 97. W świetle art. 155 § 1 k.c. umowa sprzedaży, zamiany, darowizny, przekazania nieruchomości lub inna umowa zobowiązująca do przeniesienia własności rzeczy co do tożsamości oznaczonej przenosi własność na nabywcę, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej albo że strony inaczej postanowiły. Zgodnie z art. 157 § 1 k.c. własność nieruchomości nie może być przeniesiona pod warunkiem ani z zastrzeżeniem terminu.

⁶²³ Skutek prawny derogacji zintegrowanego planu miejscowego jest odmienny wobec umowy urbanistycznej oraz przyręczonej umowy sprzedaży nieruchomości. Derogacja tego planu, jeżeli nastąpi w drodze jego uchylenia, zmiany lub stwierdzenia jego nieważności przed upływem 5 lat od dnia jego wejścia w życie, skutkuje powstaniem uprawnienia jego stron do odstąpienia od umowy urbanistycznej (art. 37ed ust. 11 u.p.z.p.). Jego derogacja, po zawarciu przyręczonej umowy sprzedaży nieruchomości nie skutkuje jednak powstaniem uprawnienia do odstąpienia od tej umowy ze względu na potrzebę zapewnienia pewności obrotu nieruchomościami.

2. SKUTKI PRAWNE UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO WZGLĘDEM OBOWIĄZKU WYDANIA AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH

Skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest także obowiązek organów gminy wydania aktów administracyjnych, które mają na celu konkretyzację tego planu. Skutkiem tym jest obowiązek podjęcia m.in. przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości⁶²⁴ albo przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego⁶²⁵. Zaznaczenia wymaga, że skutek ten powstanie jedynie wtedy, gdy plan miejscowy obejmuje postanowienia o treści rodzajowo określonej przez prawodawcę.

Skutek prawny w postaci powstania obowiązku rady gminy przyjęcia uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości ma miejsce, jeżeli plan miejscowy obejmuje obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości⁶²⁶. Skutek ten ma bezpośredni charakter, ponieważ uchwalenie lub zmiana planu miejscowego jest jedyną przesłanką tego obowiązku.

Uchwała o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości jest zewnętrznym aktem administracyjnym, ponieważ zawiera ona normy konkretne odnoszące się do określonych nieruchomości położonych w obszarze wymagającym przeprowadzenia scaleń i podziałów, jak również normy indywidualne odnoszące się do konkretnego zbioru właścicieli i użytkowników wieczystych⁶²⁷.

⁶²⁴ Art. 22 u.p.z.p.

⁶²⁵ Art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

⁶²⁶ Art. 22 u.p.z.p. Jak zauważają A. Plucińska-Filipowicz oraz A. Kosicki, przyjęcie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości ma obligatoryjny charakter. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 22*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 4. Zob. też J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 22*, [w:] K. Buczyński et al. (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 1; T. Bąkowski, *Komentarz do art. 22*, [w:] *idem*, *Ustawa o planowaniu...*, teza 3.

⁶²⁷ Nauka prawa analizowała problematykę charakteru uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości stanowiącej akt kończący postępowanie scaleniowo-podziałowe, które zostało wszczęte na podstawie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości. Możliwe jest zatem uwzględnienie tych poglądów w problematyce charakteru uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości. Jak zauważa E. Bończak-Kucharczyk, uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości jest aktem administracyjnym, ponieważ wyraża normy indywidualne i konkretne. E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 104*, [w:] *eadem*, *Ustawa o gospodarce...*, teza 2. Zob. też L. Klat-Wertelecka, *Komentarz do art. 104*,

Uchwała ta wszczyna swoistą procedurę administracyjną, która jest prowadzona na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Celem przyjęcia uchwały jest modyfikacja struktury działek gruntu, jeżeli pierwotna ich struktura, ze względu na znaczące jej rozdrobnienie, uniemożliwia wzniesienie zabudowy zgodnie z warunkami techniczno-budowlanymi⁶²⁸. Struktura działek gruntu determinuje także wysokość kosztów związanych z budową odpowiedniej infrastruktury technicznej umożliwiającej wykonanie zabudowy określonej w postanowieniach planu miejscowego⁶²⁹. Uchwała o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości stanowi podstawę prawną do przeprowadzenia scaleń i podziałów⁶³⁰.

Skutek prawny derogacji planu miejscowego jest ograniczony do przyszłej uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości. Obowiązek uwzględnienia tej derogacji dotyczy jedynie niezakończonych procedur przyjęcia tej uchwały. Czynności podejmowane w toku tej procedury stają się bezskuteczne, ze względu na utratę mocy prawnej postanowień planu miejscowego, które stanowiły ich podstawę prawną⁶³¹. Rada gminy nie ma natomiast obowiązku aktualizacji lub uchylecia tej uchwały, gdy po jej uchwaleniu nastąpi derogacja planu miejscowego.

Skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest także powstanie obowiązku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wydania decyzji w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego (decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), jeżeli plan miejscowy zawiera ustalenia inne niż ustalenia tych decyzji. Jest to bezpośredni skutek prawny, gdyż uchwalenie lub zmiana planu miejscowego jest jedyną przesłanką tego obowiązku.

Decyzja w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego jest zewnętrznym

[w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX/el., teza 2.

⁶²⁸ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 22...*, LEX/el., teza 3. Zdaniem T. Bąkowskiego celem scalenia i podziału nieruchomości jest racjonalizacja kształtu struktury przestrzennej nieruchomości. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 22...*, LEX/el., teza 2.

⁶²⁹ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 22*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie...*, teza 1.

⁶³⁰ E. Radziszewski, *Komentarz do art. 22*, [w:] *idem*, *Planowanie...*, teza 1. Jak zauważa J. Dziedzic-Bukowska, uchwała o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości wszczyna postępowanie scaleniowe. J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 22...*, LEX/el., teza 2.

⁶³¹ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 22...*, LEX/el., teza 5.

aktem administracyjnym zawierającym normy konkretne odnoszące się do określonego obszaru, jak również normy indywidualne odnoszące się do inwestora. Celem wydania tej decyzji jest potwierdzenie bezprzedmiotowości decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁶³².

Skutkiem prawnym derogacji planu miejscowego może być uchylenie decyzji potwierdzającej wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na podstawie art. 154 k.p.a. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien wówczas wydać decyzję w sprawie uchylenia dotychczasowej decyzji. Za uchyleniem tej decyzji przemawia interes społeczny w postaci potrzeby zapewnienia pewności obrotu prawnego⁶³³.

3. SKUTKI PRAWNE UCHWALENIA LUB ZMIANY PLANU MIEJSCOWEGO WZGLĘDEM INNYCH AKTÓW PLANISTYCZNYCH

Skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest także powstanie obowiązku właściwego organu administracji publicznej uwzględnienia ustaleń tego planu w innych aktach planistycznych. Jest to bezpośredni skutek prawny, gdyż uchwalenie lub zmiana planu miejscowego jest jedyną przesłanką tego obowiązku. Pośrednim skutkiem prawnym jest uwzględnienie ustaleń planu miejscowego w innych aktach planistycznych.

Celem aktu planistycznego jest ukierunkowanie zjawisk społecznych i gospodarczych w obszarze właściwości organu administracji publicznej, który

⁶³² W literaturze podkreśla się, że stwierdzenie wygaśnięcia decyzji lokalizacyjnych ma formalny charakter, gdy jest ona sprzeczna z ustaleniami planu miejscowego. Zob. R. Suwaj, *Komentarz do art. 65*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie...*, LEX/el., teza 5. Jak podkreśla J. Jaworski, decyzja w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji lokalizacyjnych skutkuje wygaśnięciem tej decyzji z dniem uchwalenia planu miejscowego. J. Jaworski, *Komentarz do art. 65*, [w:] K. Buczyński *et al.* (red.), *Ustawa o planowaniu...*, teza 2.

⁶³³ W świetle art. 154 § 1 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Zgodnie z art. 154 § 2 w zw. z art. 154 § 1 k.p.a. właściwy organ wydaje wówczas decyzję w sprawie uchylenia lub zmiany dotychczasowej decyzji. Jak słusznie zauważa R. Suwaj, w przypadku sprzeczności decyzji lokalizacyjnej z planem miejscowym, decyzja ta nie rodzi żadnych skutków materialnoprawnych, choćby ta decyzja nie została wygaszona w trybie art. 154 k.p.a. R. Suwaj, *Komentarz do art. 65...*, LEX/el., teza 5.

przyjmuje ten akt⁶³⁴. Ze względu na złożoność tych zjawisk prawodawca wyodrębnił sfery działań organu administracji publicznej. Sfery te dotyczą aspektów m.in. przestrzennych oraz transportowych. Każda z tych sfer jest regulowana odrębnym aktem planistycznym, w tym planem miejscowym, a także planem zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (planem transportowym). Podkreślenia wymaga, że wyodrębnienie tych sfer przez prawodawcę ma charakter konwencjonalny. Zjawiska społeczne i gospodarcze mają natomiast charakter faktyczny. Zjawiska te mogą dotyczyć jednocześnie wielu różnych sfer działań organów administracji publicznej. Z tej przyczyny prawodawca ustanowił relacje zależności aktów planistycznych regulujących działania organów administracji publicznej w poszczególnych sferach.

Ze względu na przedmiot tego opracowania analizie podano relacje zależności planu miejscowego względem planu transportowego. Zależność ta oznacza wymóg prawny zapewnienia spójności aktów planistycznych. Spójność ta ma wertykalny charakter, ponieważ treść planu miejscowego determinuje treść planu transportowego. Podmiot publiczny, posiadający status organizatora publicznego transportu zbiorowego, opracowując plan transportowy, ma obowiązek uwzględnić ustalenia planu miejscowego⁶³⁵. Plan transportowy jest aktem planistycznym, mającym formę aktu prawa miejscowego, ustanawiającym normy planistyczne dotyczące funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego⁶³⁶.

⁶³⁴ W literaturze wskazuje się, że akty planistyczne ustalają cele, które powinien osiągnąć organ administracji publicznej, oraz działania służące realizacji tych celów. Zob. R. Stasikowski, *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, PPP 2009, nr 5, s. 29; S. Piątek, *Prawne akty generalne*, [w:] Z. Rybicki, S. Piątek (red.), *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, PWN, Warszawa 1984, s. 134.

⁶³⁵ W świetle art. 12 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.), dalej u.p.t.z., przy opracowywaniu planu transportowego należy uwzględnić w szczególności stan zagospodarowania przestrzennego oraz ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak zauważają K. Grzelec oraz O. Wyszomirski, organ przygotowujący plan transportowy powinien uwzględnić lokalizację głównych obszarów zagospodarowania przestrzennego określonych m.in. w planie miejscowym. K. Grzelec, O. Wyszomirski, *Plan zrównoważonego rozwoju transportu publicznego*, „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 143, s. 73. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 9 u.p.t.z. organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze.

⁶³⁶ Zgodnie z art. 9 ust. 3 u.p.t.z. plan transportowy uchwalony przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego stanowi akt prawa miejscowego. Jak podkreśla M. Krzymuski, plan transportowy jest aktem planistycznym obejmującym opis stanu publicznego transportu zbiorowego na obszarze właściwości organizatora oraz opis środków umożliwiających realiza-

Skutek prawny uwzględnienia ustaleń planu miejscowego jest ograniczony do przyszłych planów transportowych. Obowiązek uwzględnienia tych ustaleń dotyczy jedynie procedury przyjęcia planu transportowego. Organy te nie mają natomiast obowiązku aktualizacji planu transportowego ze względu na uchwalenie lub zmianę planu miejscowego, jak również w przypadku derogacji planu miejscowego.

Zaznaczenia wymaga, że derogacja planu miejscowego nie wpływa na obowiązywanie planu transportowego, który został uchwalony z uwzględnieniem planu miejscowego w okresie jego obowiązywania.

4. SKUTKI PRAWNE WZGLĘDEM OBOWIĄZKU GROMADZENIA INFORMACJI PRZESTRZENNYCH DOTYCZĄCYCH PLANU MIEJSCOWEGO

Skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest powstanie obowiązku gromadzenia informacji dotyczącej tego planu. Jest to bezpośredni skutek prawny, ponieważ uchwalenie lub zmiana planu miejscowego jest jedyną przesłanką powstania tego obowiązku. Skutkiem pośrednim jest podjęcie czynności materialno-technicznej w postaci gromadzenia informacji dotyczących planu miejscowego. Podmiotem obowiązany do gromadzenia tych informacji jest organ administracji publicznej właściwy do prowadzenia rejestru publicznego⁶³⁷. Przedmiotem gromadzonych informacji jest całość lub część treści planu miejscowego⁶³⁸. Gromadzenie informacji o uchwaleniu lub zmianie

cję zamierzeń organizatora w odniesieniu do publicznego transportu zbiorowego. M. Krzymuski, *Charakter prawny planu transportowego*, „Transport Miejski i Regionalny” 2016, nr 1, s. 11.

⁶³⁷ Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 u.g.n. starosta prowadzi ewidencję nieruchomości. W świetle art. 7d pkt 1 lit. b w zw. z art. 4 ust. 1a pkt 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.), dalej p.g.k., starosta tworzy, prowadzi i udostępnia dla obszaru powiatu m.in. rejestr cen nieruchomości. Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.p.z.p. wójt prowadzi rejestr planów miejscowych.

⁶³⁸ W myśl art. 23 ust. 1c pkt 4 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 u.g.n. przedmiotem gromadzonych informacji w ewidencji nieruchomości jest m.in. przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym. Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.p.z.p. przedmiotem gromadzonych informacji w rejestrze planów miejscowych są m.in. dane o uchwalonych planach miejscowych. W świetle § 40 ust. 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm.), dalej r.e.g.b., przedmiotem gromadzonych informacji w rejestrze cen nieruchomości jest m.in. przeznaczenie działek ewidencyjnych określone w planie miejscowym.

planu miejscowego ma na celu m.in. ułatwienie organowi administracji publicznej prowadzącemu rejestr publiczny, jak również innym organom, wykonywanie działań niezwiązanych z realizacją zamierzeń określonych w planie miejscowym⁶³⁹. Gromadzenie informacji pełni zatem służebną funkcję wobec innych działań organów administracji publicznej umożliwiających realizację interesu publicznego. Poboczną konsekwencją gromadzenia informacji w zewnętrznych rejestrach publicznych jest umożliwienie podmiotom zewnętrznym wobec administracji publicznej poznanie ich sytuacji prawnej lub faktycznej⁶⁴⁰.

Gromadzenie informacji dotyczących planu miejscowego jest czynnością materialno-techniczną o wewnętrznym charakterze. Gromadzenie tych informacji oznacza ciąg działań obejmujących ich pozyskanie oraz zapisanie w rejestrze publicznym. Organ prowadzący rejestr publiczny pozyskuje te informacje ze źródeł wewnętrznych w przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta)⁶⁴¹, albo ze źródeł zewnętrznych, w przypadku innych organów administracji publicznej⁶⁴².

Organy administracji publicznej gromadzą informacje w rejestrach publicznych. Ze względu na przedmiot tego opracowania przyjęto szerokie znaczenie rejestru publicznego, zgodnie z którym jest to zbiór danych prowadzony przez organ administracji publicznej lub inny podmiot publiczny, na podstawie

⁶³⁹ W świetle art. 23 ust. 1 pkt 1 u.g.n. starosta prowadzi ewidencję nieruchomości m.in. w celu zapewnienia gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Rejestr planów miejscowych (art. 31 ust. 1 u.p.z.p.) może służyć m.in. organom gminy w toku procedur przyjmowania aktów planowania przestrzennego w przyszłości, w tym w celu realizacji odmiennych założeń przestrzennych wobec założeń przestrzennych określonych w aktualnie obowiązującym planie miejscowym. Ze względu na otwarty charakter tych rejestrów publicznych informacje zawarte w tych rejestrach mogą być pomocne także innym organom administracji publicznej w związku z wykonywaniem przez te organy odrębnych zadań publicznych. Jak zauważył P. Szreniawski, pozyskanie odpowiednich informacji umożliwia prowadzenie polityki administracji. P. Szreniawski, *Nauka o polityce administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 97.

⁶⁴⁰ Podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej mogą korzystać z informacji dotyczących planu miejscowego m.in. ze względu na otwarty dostęp do rejestru publicznego. Prawodawca zapewnia otwarty dostęp tych informacji, które są gromadzone w rejestrach publicznych, w tym w rejestrze planów miejscowych (art. 31 ust. 1 u.p.z.p.), ewidencji nieruchomości (art. 23 ust. 1 pkt 1 u.g.n.), rejestrze cen nieruchomości (§ 40 ust. 11 r.e.g.b.).

⁶⁴¹ Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy gminy (art. 26 ust. 1 u.s.g.) posiada dostęp ze źródeł wewnętrznych do rejestru planów miejscowych (art. 31 ust. 1 u.p.z.p.).

⁶⁴² Informacje pochodzą ze źródeł zewnętrznych, jeżeli organ administracji publicznej prowadzący rejestr publiczny pozyskuje je od innych organów administracji publicznej lub podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej. Zgodnie z art. 31 ust. 2 u.p.z.p. starosta otrzymuje kopię uchwalonego planu miejscowego od wójta, nie później niż w dniu jego wejścia w życie.

przepisów prawa, zgodnie ze spójnymi standardami zapisu informacji oraz dostępu do tych informacji⁶⁴³.

Rejestry publiczne, w których zapisywane są informacje dotyczące planu miejscowego, mają charakter zewnętrzny, ponieważ organy je prowadzące zapewniają otwarty do nich dostęp zarówno dla organów administracji publicznej, jak i dla podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej. Rejestrami tymi są m.in. rejestr planów miejscowych⁶⁴⁴; ewidencja nieruchomości⁶⁴⁵; rejestr cen nieruchomości⁶⁴⁶. Ułatwieniu dostępu do tych informacji służy powiązanie części rejestrów publicznych w ramach infrastruktury informacji publicznej stanowiących zbiór danych przestrzennych⁶⁴⁷.

⁶⁴³ W literaturze wskazuje się, że rejestracja oznacza czynność o formalnym charakterze, której przedmiotem jest zapisanie danych dotyczących zdarzenia prawnego do ksiąg publicznych, które zgodnie z prawem są przeznaczone do tego celu. Zob. R. Wojciechowski, *Model administracji rejestrów publicznych. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2013, nr 97, s. 257. Zdaniem M. Jaroszewskiej rejestracja danych oznacza ich zbieranie, gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie. M. Jaroszevska, *Metodyka integracji danych o nieruchomościach zawartych w rejestrach publicznych*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2006, vol. 14, nr 1, s. 77. Prowadawca ustanowił definicję legalną rejestru publicznego w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.). W świetle art. 3 pkt 5 tej ustawy rejestr publiczny stanowi rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych. Szerzej problematykę pojęcia rejestru publicznego przedstawia T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 22–27.

⁶⁴⁴ Art. 31 ust. 1 u.p.z.p.

⁶⁴⁵ Zgodnie z art. 23 ust. 1c pkt 4 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 u.g.n. ewidencja nieruchomości obejmuje m.in. przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym.

⁶⁴⁶ W świetle § 40 ust. 4 r.e.g.b. rejestr cen nieruchomości, w zakresie dotyczącym działek ewidencyjnych wchodzących w skład nieruchomości gruntowych obejmuje informacje dotyczące m.in. przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

⁶⁴⁷ Zgodnie z art. 67c ust. 3 u.p.z.p. w zw. z art. 67a ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 67a ust. 2 u.p.z.p. w zw. z art. 9 ust. 1–2 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 214) wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako organ właściwy do sporządzania projektu planu miejscowego, ma obowiązek udostępnić za pomocą środków komunikacji elektronicznej zbiór danych przestrzennych obejmujący m.in. plany miejscowe. W świetle art. 4 ust. 1a pkt 7 p.g.k. w zbiorze danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej zakłada się i prowadzi bazy danych obejmujące m.in. rejestr cen nieruchomości. Szerzej problematykę infrastruktury informacji przedstawia M. Baranowski, *Infrastruktura informacji przestrzennej w ujęciu systemowym*, Instytut Geodezji i Kartografii, Warszawa 2012, s. 23–25. Zob. też M. Błażewski, *Spatial-Data Processing in the Infrastructure for Spatial Information: The Example of Poland*, „European Review of Digital Administration & Law” 2022, vol. 3, iss. 2, s. 194.

Przepisy prawa regulujące gromadzenie informacji przestrzennych dotyczących planu miejscowego nie ustanawiają obowiązku aktualizacji tych informacji w przypadku derogacji planu miejscowego. Jednak w świetle wykładni celowościowej tych przepisów właściwe organy administracji publicznej powinny zamieścić informacje o tej derogacji, aby uniknąć wprowadzenia w błąd co do sytuacji prawnej obszaru objętego wcześniej planem miejscowym.

5. KONKLUZJE

Bezpośrednim skutkiem prawnym uchwalenia lub zmiany planu miejscowego może być modyfikacja sytuacji prawnej organu administracji publicznej. Modyfikacja ta może oznaczać powstanie obowiązku lub swobody podjęcia działania przez organ. Modyfikacja ta może ograniczać się jedynie do wypełnienia jednej z wielu przesłanek powstania obowiązku lub swobody podjęcia takich działań.

Pośredni skutek prawny uchwalenia lub zmiany planu miejscowego obejmuje podjęcie działania przez organ administracji publicznej. W zależności od podstawy prawnej dla tych działań są one obowiązkowe lub fakultatywne dla organu administracji publicznej.

Skutki prawne odnoszą się do czterech obszarów regulacji prawnych. Są nimi: skutki prawne względem dominium właściwego podmiotu publicznego; skutki prawne względem obowiązku wydania aktów administracyjnych; skutki prawne względem innych aktów planistycznych oraz skutki prawne względem gromadzenia informacji przestrzennych. W każdym z tych obszarów przepisy prawa ustanawiają odrębne skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, jak również skutki prawne derogacji tego planu.

ZAKOŃCZENIE

Przedstawione w niniejszej monografii wyniki badań dotyczyły dwóch aspektów, którymi są uchwalenie lub zmiana planu miejscowego oraz jego skutki prawne.

Pierwszy aspekt prezentowanej problematyki uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jako działania organów administracji publicznej, czyli swoistej czynności prawnej stanowiącej czynność konwencjonalną uregulowaną prawnie, przybrał postać zagadnień wprowadzających. Formą tego działania jest przyjęcie aktu normatywnego stanowiącego akt prawa miejscowego.

Drugim aspektem badanej problematyki były skutki prawne tego działania jako swoistej czynności prawnej. W monografii przyjęto, że skutki prawne tego działania odnoszą się do określonych granic czasowo-przestrzennych. Ich momentem początkowym jest przyjęcie uchwały w sprawie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, a momentem końcowym jest derogacja tego planu. Ich obszar obowiązywania jest ograniczony do całości lub części obszaru gminy. Funkcją tego działania, jaką jest zapewnienie możliwości realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym, jest wykonalna w granicach czasowo-przestrzennych.

Ze względu na potrzebę całościowej analizy tej problematyki przeprowadzono także badania odnoszące się do oceny skutków prawnych, która poprzedza uchwalenie lub zmianę planu miejscowego. W dalszej kolejności badania objęły trzy obszary skutków prawnych tego działania. Są nimi: zmiana zakresu prawa własności, zmiana zakresu wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym oraz zmiana sytuacji prawnej podmiotu publicznego. W każdym z tych obszarów badania objęły bezpośrednie skutki prawne oraz pośrednie skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Potrzeba pełnej analizy tej problematyki wymagała także przeprowadzenia badań dotyczących skutków prawnych derogacji planu miejscowego, które odnoszą się do momentu końcowego okresu obowiązywania tego planu.

Przeprowadzone analizy pozwoliły w pełni zrealizować cele badawcze, które zostały przedstawione we wstępie do tej monografii.

Wykonane analizy umożliwiły osiągnięcie **pierwszego celu badawczego**, czyli ustalenie zakresu oceny skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. W świetle przeprowadzonych badań wykazano, że zakres tej oceny jest ograniczony do określenia potrzeb realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym, jak również użyteczności projektowanych postanowień planu miejscowego wobec realizacji tego interesu publicznego. Przedmiot tej oceny koncentruje się zatem na realizacji interesu publicznego. Ocena ta nie stanowi pełnej analizy przyszłej sytuacji prawnej gminy, po jej modyfikacji w rezultacie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego.

Osiągnięcie **drugiego celu badawczego** odnosiło się do określenia relacji zmiany zakresu prawa własności jako bezpośredniego skutku prawnego uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem stosowania mechanizmów rozliczeń pieniężnych jako pośredniego skutku prawnego tego działania. W myśl wyników badań wykazano, że związek ten ma korelacyjny charakter, ponieważ mechanizmy te nie odzwierciedlają w sposób pełny modyfikacji zakresu prawa własności. Mechanizmy te bazują na modyfikacji możliwego sposobu korzystania z nieruchomości, co jednak nie uwzględnia innych ekonomicznych determinantów, takich jak zainteresowanie innych podmiotów tą nieruchomością ze względu na ich potrzebę korzystania z tej nieruchomości.

W toku prowadzonych analiz zrealizowano także **trzeci cel badawczy** dotyczący ustalenia wpływu uchwalenia lub zmiany planu miejscowego na zakres wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym, w tym wolności zabudowy, wolności budowlanej oraz wolności użytkowania obiektu budowlanego. Zgodnie z wynikami przeprowadzonych badań plan miejscowy modyfikuje zakres tych wolności, ponieważ plan ten ustanawia m.in. wymagania urbanistyczne regulujące sferę swobody oraz zakazu działań jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym. Zmiana zakresu prawa własności skutkuje modyfikacją roszczeń jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym względem organów administracji publicznej, służących zapewnieniu tej jednostce możliwości korzystania z jej nieruchomości, w tym wykonywania zamierzenia budowlanego.

Wykonane analizy umożliwiły osiągnięcie **czwartego celu badawczego**, który dotyczy ustalenia skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wobec sytuacji prawnej podmiotu publicznego. W świetle wyników

tych badań modyfikacja tej sytuacji prawnej ma eklektyczny charakter. Modyfikacja ta obejmuje bowiem szereg obowiązków oraz swobód w zakresie podjęcia kolejnych działań przez podmiot publiczny, w zakresie odnoszącym się do skutków prawnych względem sfery *dominium*, a także wobec sfery *imperium* dotyczącym podjęcia aktów planistycznych oraz aktów administracyjnych, a także gromadzenia informacji przestrzennych. Podjęcie kolejnych działań przez podmiot publiczny jest ukierunkowane na realizację interesu publicznego.

Przeprowadzone analizy umożliwiły także realizację **piątego celu badawczego** w postaci ustalenia znaczącej złożoności skutków prawnych derogacji planu miejscowego w odniesieniu do skutków prawnych uchwalenia lub zmiany tego planu. W świetle wyników badań skutki prawne derogacji zależą m.in. od formy derogacji, przedmiotu skutków prawnych, zmiany porządku prawnego w okresie obowiązywania planu miejscowego, obowiązywania przepisów szczególnych regulujących skutki prawne derogacji. Konsekwencją znaczącej liczby determinantów jest zróżnicowany zakres i przedmiot skutków prawnych derogacji planu miejscowego.

Wyniki przeprowadzonych analiz potwierdziły także prawidłowość wszystkich hipotez badawczych. Treść tych hipotez została przytoczona w pierwszym merytorycznym rozdziale monografii.

Hipoteza 1. W wyniku przeprowadzonych badań wykazano, że plan miejscowy jest środkiem prawnym służącym realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym. Interes ten stanowi zbiór prawnie uznanych wartości, które determinują końcowe cele rady gminy. Każda z tych wartości służy zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej lub ogółu społeczeństwa. Wyodrębniono dwa cele właściwe tym wartościom. Są nimi: wykonanie określonej inwestycji celu publicznego oraz ukierunkowanie zagospodarowania i zabudowy terenu.

Plan miejscowy umożliwia wykonanie określonej inwestycji celu publicznego w drodze postanowień regulujących rozmieszczenie tych inwestycji w obszarze jego obowiązywania. Wykonanie tych inwestycji oznacza faktyczną realizację zamierzenia budowlanego, którego użytkowanie będzie służyło zaspokojeniu potrzeb społecznych.

Plan miejscowy umożliwia ukierunkowanie zagospodarowania i zabudowy terenu w drodze postanowień regulujących wymagania urbanistyczne. Wymagania te odnoszą się do ustalenia przeznaczenia terenu, jak również określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Wymagania

urbanistyczne obowiązują podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej oraz podmioty publiczne, a w konsekwencji ukierunkują ich działania inwestycyjne w przestrzeni.

Hipoteza 2. Wyniki przeprowadzonych badań pokazują, że uchwalenie lub zmiana planu miejscowego jest działaniem organu administracji publicznej, czyli swoistą czynnością prawną będącą czynnością konwencjonalną uregulowaną prawnie, stanowiącą etap procesu realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym. W świetle wyników tych badań działanie to nigdy nie jest końcowym etapem, ponieważ uchwalenie lub zmiana planu miejscowego nie oznacza realizacji interesu publicznego. Kolejne etapy tego procesu stanowią skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Ze względu na relację uchwalenia lub zmiany planu miejscowego względem kolejnych etapów tego procesu, możliwe jest wyodrębnienie dwóch rodzajów skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Są nimi bezpośrednie i pośrednie skutki prawne. Bezpośrednie skutki prawne, jak również następujące kolejno tuż po nich pośrednie skutki prawne także są etapami tego procesu. Ich wypełnienie nie oznacza osiągnięcia celu w postaci realizacji interesu publicznego. Bezpośrednim skutkiem prawnym jest modyfikacja sytuacji prawnej podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej lub podmiotów publicznych. Konsekwencją tej modyfikacji mogą być działania tych podmiotów, które także modyfikują ich sytuację prawną. Proces realizacji interesu publicznego związanego z zagospodarowaniem przestrzennym kończy się faktycznym wykonaniem zamierzenia inwestycyjnego w sposób zgodny z wymogami potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnej społeczności.

Hipoteza 3. Zgodnie z wynikami przeprowadzonych badań plan miejscowy służy realizacji interesu publicznego, który ma wielopoziomowy charakter. W świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym interesem publicznym jest zbiór prawnie uznanych wartości, służących realizacji potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, które są związane z zagospodarowaniem przestrzennym. Zbiór tych wartości, które prawodawca ujmuje w prawie jako interes publiczny, ma złożony charakter, obejmujący dwa poziomy. Są nimi: wartości inkorporowane w wymaganiach urbanistycznych oraz wartości związane z wykonywaniem usług publicznych. Wymagania urbanistyczne ustanawiają sytuację normatywną obejmującą określony obszar. Wymagania te inkorporują wartości związane z potrzebami społecznymi dotyczącymi sposobu zagospodarowania i wa-

runków zabudowy terenu. Skuteczność wykonywania niektórych usług publicznych jest częściowo determinowana miejscem ich realizacji, w tym jego odległości od odbiorcy lub użytkownika tych usług. Plan miejscowy obejmuje postanowienia ustalające rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, jak również jego postanowienia powinny być uwzględnione w planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Hipoteza 4. W świetle uzyskanych wyników wyważenie interesu publicznego z interesami jednostkowymi ma ograniczony charakter. Wyważenie to dotyczy jedynie sprzecznych interesów. Służy ono m.in. zapewnieniu ochrony interesów prawnych podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej przed nadmierną ingerencją organów administracji publicznej. Wyważenie nie dotyczy spójnych interesów, w przypadku których przedmiotem różnicy pomiędzy organami gminy a podmiotami zewnętrznymi wobec administracji publicznej jest perspektywa potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności. Wyważenie odnosi się do interesów prawnych jednostek, którymi są właściciele lub użytkownicy wieczyści nieruchomości. Skutkiem wyważenia tych interesów może być ograniczenie zakresu prawa własności, a także ograniczenie zakresu wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym.

Hipoteza 5. W wyniku przeprowadzonych analiz wykazano, że działania oceniające dotyczące skutków prawnych planu miejscowego odnoszą się do dwóch płaszczyzn: potrzeby jego uchwalenia lub zmiany oraz projektu tego planu.

Ocena potrzeb uchwalenia lub zmiany planu miejscowego dotyczy określenia potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, które są związane z zagospodarowaniem przestrzennym. Przedmiotem tej oceny jest ustalenie interesu publicznego, którego realizacji powinien służyć plan miejscowy, jak również określenie spójnych z interesem publicznym interesów jednostkowych.

Ocena projektu planu miejscowego dotyczy ustalenia zakresu potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, których realizacji służyć może przyszły plan miejscowy, jak również określenia zgodności przyszłego planu miejscowego z wymaganiami prawnymi. Przedmiotem tej oceny jest ustalenie interesu publicznego, któremu będzie służyć plan miejscowy, jak również określenie interesów jednostkowych spójnych z tym interesem publicznym. Przedmiotem oceny projektu jest także zgodność postanowień przyszłego planu miejscowego z przepisami odrębnymi regulującymi szczegółowe sfery działania administracji publicznej.

W świetle tych analiz wykazano, że przedmiot oceny skutków prawnych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego jest ograniczony do części prawdopodobnych skutków, które odnoszą się do potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, jak również zgodności tego planu z przepisami odrębnymi. Prawodawca wyłączył z przedmiotu oceny skutków prawnych analizę skutków dotyczących sytuacji prywatnoprawnej gminy, jak również sytuacji gminy jako wierzyciela w ramach stosunków prawnych, których przedmiotem jest pobór podatków i opłat publicznych.

Hipoteza 6. W świetle wyników badań potwierdzona została teza o różnorodności skutków prawnych derogacji planu miejscowego. Zróżnicowanie tych skutków prawnych może zależeć od wielu determinantów, w tym: formy derogacji, przedmiotu skutków prawnych, zmiany porządku prawnego w okresie obowiązywania planu miejscowego, obowiązywania przepisów szczególnych regulujących skutki prawne derogacji. Formami derogacji mogą być: stwierdzenie nieważności, uchylenie oraz wygaśnięcie planu miejscowego. Prawodawca ustanawia ogólny model derogacji właściwy dla każdej z jej form, który ma jednak względny charakter. Swoiste skutki prawne derogacji planu miejscowego, które są niewłaściwe dla tego ogólnego modelu, są związane z przepisami szczególnymi regulującymi w sposób odrębny te skutki prawne. Przedmiotem skutku prawnego może być: zmiana zakresu prawa własności, zwrotne rozliczenia pieniężne, sytuacja normatywna obejmująca obszar, na którym położona jest nieruchomości, sytuacja prawna nieruchomości. Zmiany porządku prawnego w okresie obowiązywania planu miejscowego mogą mieć miejsce w drodze zmian przepisów ustaw oraz rozporządzeń dotyczących prawnych uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego wpływających na prawo własności. Przepisy szczególne regulujące skutki prawne derogacji dotyczą m.in. mechanizmów zwrotnych rozliczeń pieniężnych. W konsekwencji różnorodności tych skutków nie jest możliwe przyjęcie jednolitego modelu skutków prawnych derogacji planu miejscowego.

BIBLIOGRAFIA

WYKAZ LITERATURY

- Abucewicz I.P., *Dopuszczalność ustalenia terminu płatności i odsetek za zwłokę w przypadku opłaty planistycznej*, FK 2013, nr 4.
- Adamiak B., *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 9.
- Antkowiak K.J., *Organ gminy a jej interes prawny*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1–2.
- Balwicka-Szczyrba M., Sylwestrzak A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, 2023, LEX/el.
- Banat M., *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, ST 2014, nr 1–2.
- Bandarzewski K., Czerw J., Dąbek D., Dobosz P., Kryczko P., Mączyński M., Niżnik-Dobosz I., Płazek S., Chmielnicki P., *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, LEX/el.
- Bandarzewski K., *Legalizacja części obiektu budowlanego (uwagi na tle art. 48 i 49 Prawa budowlanego)*, ST 2019, nr 1–2.
- Baranowski M., *Infrastruktura informacji przestrzennej w ujęciu systemowym*, Instytut Geodezji i Kartografii, Warszawa 2012.
- Barełkowski R., Wardęski Ł., Wojtyra B., *Metodologiczne i praktyczne aspekty oceny aktualności studium i planów miejscowych na rzecz kreacji polityki przestrzennej*, „Przestrzeń i Forma” 2016, nr 28.
- Bator M., *Roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, NZS 2017, nr 6.
- Bator M., *Warunki ustalenia renty planistycznej*, NZS 2016, nr 2.
- Bąkowski T., *Milczenie organów gminy w sprawach ładu przestrzennego*, ST 2019, nr 1–2.
- Bąkowski T., *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, GSP 2015, nr 1.
- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, LEX/el.
- Blicharz J., Lisowski P. (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Błażewski M., *Spatial-Data Processing in the Infrastructure for Spatial Information: The Example of Poland*, „European Review of Digital Administration & Law” 2022, vol. 3, iss. 2.

- Błażewski M., *Współpraca gminy z inwestorem w sferze planowania przestrzennego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2022, t. XXXII, nr 3.
- Błażewski M., *Wymóg zabudowy planowej jako wyjątek zasady wolności zabudowy*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2023, t. 33, nr 1.
- Błażewski M., *Zapewnienie interoperacyjności urzędzeń i systemów. Studium administracyjnoprawne*, Difin, Warszawa 2020.
- Błażewski M., *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016.
- Błażewski M., *Zasada wolności użytkowania obiektu budowlanego w procesie jego utrzymania*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4 (1).
- Błażewski M., *Zasada zabudowy planowej jako środek służący realizacji celów państwa autorytarnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2022, nr 4 (44).
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Boć J., Chajbowicz A. (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Bogusz M., *Niedopuszczalność skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego o charakterze generalno-konkretnym (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, GSP 2020, nr 1 (45).*
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, 2023, LEX/el.
- Bożek M., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.
- Brzeziński T., Fisz I., *Termin płatności opłaty planistycznej. Glosa do wyroku NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., II OSK 606/11, PPLiFS 2012, nr 11.*
- Brzeziński T., Morawski W., *Podstawy normatywne poboru renty planistycznej – kwestia stosowania Ordynacji podatkowej*, PPLiFS 2019, nr 12.
- Brzezińska-Rawa A., *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 27 stycznia 2010 r., (II SA/Gl 790/09), ST 2012, nr 9.*
- Brzeziński B., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2004 r. (OSK 520/04)*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2005, nr 3.
- Brzeziński C., *Wybrane problemy planowania przestrzennego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2013, nr 289.
- Brzeziński W., *Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL*, PWN, Warszawa 1964.
- Brzeziński W., *Planowanie przestrzenne*, „Studia Prawnicze” 1965, nr 7.
- Brzeziński W., *Podstawy prawne planowania gospodarczego i przestrzennego*, Wydawnictwo Gebethnera i Wolffa, Warszawa 1948.

- Brzozowski A., Kocot W.J., Opalski W. (red.), *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis 2014, LEX/el.
- Bułajewski S., *Pojęcie akty prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 18.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Cherka M., Grecki W. (red.), *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Warszawa 2013, LEX/el.
- Chlipała M., *Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, ST 2014, nr 3.
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, LEX/el.
- Chojnacka I., *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, ST 2009, nr 1–2.
- Chorążewska A., Jagoda J., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10.
- Cisek A., Kremis J., *Glosa do uchwały Składu Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2000 r. OSK 16/00*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2001, nr 10.
- Ciszewski J., Nazaruk P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, 2023, LEX/el.
- Ciszewski J., Nazaruk P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.
- Cotella G., *How Europe hits home? The impact of European Union policies on territorial governance and spatial planning*, „Géocarrefour” 2020, nr 94 (3).
- Cotella G., Rivolin U.J., Pede E., Pioletti M., *Multi-level regional development governance: A European typology*, „European Spatial Research and Policy” 2021, vol. 27, nr 2.
- Czaja-Hliniak I., *Opłata planistyczna jako dochód własny gminy*, „Casus” 2007, nr 3.
- Czaja-Hliniak I., *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Wydawnictwo SPES, Kraków 2006.
- Czechowski P. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX/el.
- Czekiel-Świtalska E., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a skutki ekonomiczne jego uchwalenia*, „Przestrzeń i Forma” 2005, t. 1.
- Czopek M., Żołnierczyk E., *Konsultacje społeczne jako forma dialogu ze społecznością lokalną*, „Społeczności Lokalne. Studia Interdyscyplinarne” 2017, nr 1.
- Daniel P., *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PPP 2016, nr 3.
- Daniel P., *Wybrane problemy sądowej kontroli decyzji o warunkach zabudowy*, ST 2016, nr 10.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.

- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Kraków 2004.
- Degórska B., *Wpływ prawa i polityki Unii Europejskiej na planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne państw członkowskich w zakresie wybranych kwestii środowiskowych*, „Przegląd Geograficzny” 2021, nr 4 (93).
- Dembczyńska J., Pietrasz P., *Gmina jako podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu podatkowym przez samorządowe kolegium odwoławcze*, ST 2009, nr 7–8.
- Długosz T., *Spółeczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki*, GSP 2017, nr 1.
- Doliwa A., *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze” 2002, z. 3.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2021, LEX/el.
- Dolnicki B., *Prawo zabudowy a planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV.
- Dudar G., *Oplata planistyczna w świetle orzeczeń sądów administracyjnych*, PPLiFS 2011, nr 10.
- Duniewska Z., Stahl M. (red.), *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Etel L., *Czy uchwały rad gmin w sprawie renty planistycznej i opłaty adiacenckiej są w nadzorze regionalnych izb obrachunkowych?*, FK 2010, nr 3.
- Felski T., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 2 stycznia 2018 r.*, V ACA 577/16, „Palestra” 2018, nr 9.
- Filipek J. (red.), *Prawo administracyjne w mechanizmie prawa*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza, Kraków 2012.
- Filipek J., *Metoda badań w nauce prawa administracyjnego*, ST 2000, nr 1–2.
- Filipiuk K., *Sprzeczność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z wydanymi decyzjami o pozwoleniu na budowę*, ST 2016, nr 10.
- Fogel P., *Metody tworzenia analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym w trybie art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w oparciu o dokumenty sporządzane przez gminy*, „Problemy Rozwoju Miast” 2020, nr 66.
- Frankiewicz A., *Konstytucyjna regulacja własności w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2009, t. 3.
- Frankiewicz E., Szewczyk M., *Skutki prawne zgłoszenia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, ST 2005, nr 4.
- Fras M., Habdas M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, Warszawa 2018, LEX/el.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2016, LEX/el.

- Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, ST 2014, nr 4.
- Gniewek E., *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, LEX/el.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Goździewicz-Biechońska J., *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, ST 2008, nr 7–8.
- Goździewicz-Biechońska J., *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Górecki J., *Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 1998, nr 12.
- Grossmann T., *Charakter prawny terminu do wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia robót budowlanych – próba reinterpretacji art. 30 ust. 5 prawa budowlanego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1.
- Grzelec K., Wyszomirski O., *Plan zrównoważonego rozwoju transportu publicznego*, „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 143.
- Guzik B., Buchowska N., Wiliński P. (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności, t. VI*, Poznań 2010.
- Hanusz A. (red.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1995.
- Hełdak M., *Skutki finansowe realizacji ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na przykładzie gminy Trzcinica*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” 2004, nr 3 (2).
- Hełdak M., Szczepański J., Stacherzak A., *Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego w zakresie realizacji infrastruktury technicznej*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 1.
- Izdebski H., Zachariasz I. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX/el.
- Iżewska M., *Wpływ mieszkańców gminy na procedurę planistyczną*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)” 2022, vol. 69, no. 2.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, LEX/el.
- Janiszewska-Michalska M., *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 5.
- Jaroszevska M., *Metodyka integracji danych o nieruchomościach zawartych w rejestrach publicznych*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2006, vol. 14, nr 1.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W. (red.), *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, PWN, Warszawa 1956.

- Jaśkiewicz S., *Zaskarżalność czynności podejmowanych w związku z uchwalaniem dokumentów planistycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach” 2017, vol. 42, nr 115.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A. (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2023, LEX/el
- Jerzmański J., *Faktyczne wywłaszczenie poprzez plan zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Komunalny” 2009, nr 5.
- Jędrej K., *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, GSP 2018, t. 39.
- Jędrzejczak M., Szewczyk M. (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, Warszawa 2022, Legalis.
- Jędrzejczak M., Szewczyk M. (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Kaczmarek T., Wójcicki M., *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie miasta Poznania*, RPEiS 2015, t. LXXVII, z. 1.
- Kaczor J., *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, ST 2014, nr 10.
- Kaliński M., Krzywoń A., *„Własność” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 1.
- Kalus S. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX/el.
- Kamiński M., *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, ST 2007, nr 5.
- Kariozen W., *Analiza ewolucji pojęcia wartości*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości” 2011, t. 63 (119).
- Karpiuk M., *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, ST 2017, nr 1–2.
- Kasiński T., *Dochodzenie roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy z 7.7.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 10.
- Kasiński T., *Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególny tryb nieodpłatnego wywłaszczenia nieruchomości?*, „Monitor Prawniczy” 1997, nr 3.
- Kawa J., *Metodologia, metodyka, metoda jako podstawa wywołu naukowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 21.
- Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, wyd. II, Warszawa 2014, LEX/el
- Kielkowski T., *Wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, PPP 2022, nr 2.
- Kieres L., *Planowanie przestrzenne wobec interesu publicznego i interesu prywatnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 98.

- Kijowski D.R., *Pozwolenia w administracji publicznej*, Temida 2, Białystok 2000.
- Kisilowska H. (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX/el.
- Klat-Wertelecka L., *Renta planistyczna ustalana na wniosek*, NZS 2008, nr 1.
- Kliniewicz K. (red.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.
- Kobielska K., *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym na przykładzie Polski*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 3656, „Prawo” 2015, t. CCCXVIII.
- Kołodziejka A., Korzeniowska-Polak A. (red.), *Zarządzanie dobrami. Dobro wspólne jako przedmiot ochrony prawnej*, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź–Warszawa 2018.
- Korczak J. (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.
- Korybski A., Leszczyński L., Pieniążek A. (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.
- Kosicki A., *Ochrona interesów osób trzecich w polskim prawie budowlanym*, rozprawa doktorska, Białystok 2021.
- Kostka Z., Hyla J., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarz, przepisy wykonawcze*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2004.
- Kowalski J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1979.
- Kozłowski K., *Gminne konsultacje społeczne – analiza konstytucyjnoprawna*, ST 2018, nr 1–2.
- Kruś M., *Skutki zniesienia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę*, RPEiS 2010, t. LXXII, z. 2.
- Kruś M., Szewczyk M., *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 2.
- Krzymuski M., *Charakter prawny planu transportowego*, „Transport Miejski i Regionalny” 2016, nr 1.
- Książek M., Nowak P., *Wybrane aspekty procesu podejmowania decyzji*, „Logistyka” 2011, nr 6.
- Kubas S., *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowice*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K (Politologia)” 2014, vol. 21, no. 2.
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, ST 2023, nr 1–2.
- Kwartnik-Pruc A., Przewięźlikowska A., *Porównanie funkcjonowania planowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech*, „Geomatics and Environmental Engineering” 2007, vol. 1, nr 3.

- Kwaśniak P., *Charakterystyka norm prawnych zawartych w aktach planistycznych na przykładzie planów miejscowych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie. Seria: Administracja” 2013, nr 3 (1).
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, LEX/el.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Lande J., *Studia z filozofii prawa*, PWN, Warszawa 1959.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Tom Pierwszy*, Wydawnictwo Księgarni Stefana Kamińskiego, Kraków 1948.
- Leoński Z. (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona prawna jednostki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Leoński Z., Szewczyk M. (red.), *Zasada prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, PWN, Warszawa 2001.
- Leoński Z., *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego: dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów: referaty i głosy w dyskusji*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1999.
- Lewandowski J., *Podstawy prawa. Zarys prawa*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2008.
- Lipiński A., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako źródło prawa*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1.
- Longchamps F., *Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 125, „Prawo” 1970, t. XXXII.
- Lorek A., *Opłata adiacencka i renta planistyczna*, Presscom, Wrocław 2010.
- Łapkowska-Baster B., *Miary współzależności i dynamiki zjawisk w statystyce opisowej. Przykłady i zadania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Malewski H., Fiktus P., Marszał M. (red.), *„Rodzinna Europa”: europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015.
- Małecki W., *Prawo administracyjne prywatne: propozycja nowego terminu w siatce pojęciowej polskiego prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr 114.
- Małkiewicz B., *Elementy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – charakterystyka i wzajemne relacje*, ST 2023, nr 4.

- Małysa K., *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Małysa-Sulińska K., *Charakter normatywny aktów kształtujących ład przestrzenny*, PPP 2015, nr 9.
- Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Małysa-Sulińska K., *Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego a władztwo planistyczne gminy*, RPEiS 2017, R. LXXIX, z. 3.
- Małysa-Sulińska K., *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, ST 2015, nr 7–8.
- Małysa-Sulińska K., *Termin podjęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej jako przesłanka ustalenia tej opłaty*, FK 2015, nr 6.
- Małysa-Sulińska K., *Władztwo planistyczne gminy a określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 4058, „Prawo” 2021, t. CCCXXXIII.
- Małysa-Sulińska K., *Wzrost wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej*, FK 2014, nr 3.
- Małysa-Sulińska K., *Zbycie nieruchomości jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej*, FK 2014, nr 6.
- Marchaj R., *Konsultacje społeczne w sprawie utworzenia związku metropolitalnego w województwie śląskim*, „Metropolitan” 2017, nr 1 (7).
- Marchaj R., *Samorządowe wysłuchanie publiczne jako element procesu uchwałodawczego*, ST 2014, nr 7–8.
- Mazurkiewicz J. (red.), *Księga dla naszych kolegów. Prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.
- Mączyński M., *Prawne konsekwencje stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego przez sąd administracyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 3 (102).
- Mączyński M., Rozczyński B., *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w postępowaniu komunalizacyjnym nieruchomości rolnych Skarbu Państwa*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2018, nr 8.
- Miemieć W. (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Unimex, Wrocław 2006.
- Miler-Zawodniak A., Zawodniak M., *Proces podejmowania decyzji w teorii zarządzania*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2012, nr 3.
- Mulawa M., *Gospodarka komunalna misją samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2013, vol. 16, nr 23.

- Niewęglowski P., *Podstawy i konsekwencje wywłaszczenia nieruchomości*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2021, vol. 19, nr 1.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Niewiadomski Z., Buczkowski J., Łukasiewicz J., Posłuszny J., Stelmasiak J. (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Wydawnictwo WSAiZ, Przemyśl 2000.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Nowacki J., Tobor Z. (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1994.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Nowak H., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2013 r., IV CSK 680/2012*, PPP 2014, nr 9
- Nowak L., *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1973
- Nowak M.J., *Renta planistyczna – uwarunkowania prawne i ekonomiczne*, PPLiFS 2009, nr 2.
- Nowak M.J., *Renta planistyczna jako instrument polityki przestrzennej w gminach województwa zachodniopomorskiego*, FK 2012, nr 11.
- Nowak N., *Proceduralne możliwości odwołalności skutków samowoli budowlanej*, PPP 2020, nr 2.
- Olejniczak-Szałowska E., *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, ST 1997, nr 1–2.
- Olejnik T., Terlega J., *Koncepcja prawa do miasta a uprawnienia i obowiązki mieszkańców w procesie planowania przestrzennego*, „Acta Scientiarum Polonorum. Architectura” 2018, nr 17 (1).
- Osajda K. (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna, System Prawa Prywatnego, Tom 5*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Osajda K. (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna. Tom 5*, 2020, Legalis.
- Ostrowska A., *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, LEX/el.
- Panek M.A., *Legalizacja samowoli budowlanej w ustawie z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 11.
- Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, ST 2014, nr 4.
- Pawczuk-Pisz D., *Dopuszczalność ustalenia przez organ wykonawczy gminy stawki procentowej opłaty jednorazowej, tzw. renty planistycznej, w decyzji administracyjnej*, NZS 2009, nr 2.
- Pawłowski S. (red.), *Umowy w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022
- Pawłowski S., *Definiowanie pojęć w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, SPP 2015, nr 1 (9).
- Pawłowski S., *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, RPEiS 2015, R. LXXVII, z. 1.

- Pietrzak-Abucewicz I., „Zbycie nieruchomości” jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej, FK 2013, nr 9.
- Pietrzak-Abucewicz I., *Opłata planistyczna. Opinie, uwagi i propozycje do projektu Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego*, PPLiFS 2014, nr 4.
- Piórecki K.J., *Jak sfinansować plan miejscowy? Prawne uwarunkowania kosztów realizacji polityki przestrzennej gminy*, ST 2012, nr 1–2.
- Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, 2021*, LEX/el.
- Popardowski P., *Odpowiedzialność gminy w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- Przywojska J., *Współzarządzanie i partycypacja społeczna w rewitalizacji*, „Rocznik Lubuski” 2019, t. 45, cz. 2.
- Rabizant W., *Metody podejmowania decyzji*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2012.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne. Część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Radziłowicz M., *Procesy tworzenia gminnego zasobu nieruchomości*, Civitas et Lex 2015, nr 3.
- Radziszewski E., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, LEX/el.
- Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1996.
- Reško D., Wołowicz T., *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, FK 2014, nr 9.
- Rokicka K., *Decyzja o warunkach zabudowy – analiza prawnoporównawcza*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2014, nr 2 (35).
- Rokicka K., *Uchwały rady gminy w procedurze planistycznej – wybrane problemy*, ST 2015, nr 11.
- Rot H., *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1968.
- Rybicki Z., Gromadzka-Grzegorzewska M., Wyrzykowski M. (red.), *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Rybicki Z., Piątek S. (red.), *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, PWN, Warszawa 1984.
- Rzążewska M., *Zaskarżanie uchwał samorządu terytorialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra 1997.
- Sachanbińska-Dobrzyńska O., *Brak sprzeczności planu miejscowego ze studium jako jedna z zasad sporządzania planu miejscowego*, ST 2022, nr 4.
- Sand K. (red.), *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN, Warszawa 1979.

- Serafin E., *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)” 2018, vol. 65, no. 2.
- Sieradzka M., *Problematyka legalizacji nośnika reklamowego usytuowanego przy drodze publicznej w odległości mniejszej niż wymagana w ustawie o drogach publicznych*, „Ius Novum” 2022, nr 2.
- Skrenty Ź., *Udział społeczeństwa i organizacji społecznych w procesach planistycznych*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2008, t. IV.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX/el.
- Słotwiński S., *Wpływ treści decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości gruntowej na obrót nieruchomościami*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2022, nr 3.
- Smoktunowicz E. (red.), *Administracyjne prawo materialne. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Fundacji Pro Veritate, Białystok 2003.
- Sobczak K. (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna) (materiały ze zjazdu specjalistów z zakresu prawa administracyjnego)*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1976.
- Sobel T., *Roszczenie właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cz. II)*, „Radca Prawny” 2010, nr 4.
- Sobol E. (red.), *Mały Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 1993.
- Spizewska M., *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*, GSP 2005, nr 2.
- Staniszewska L., *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, SPP 2018, nr 2 (22).
- Staniszewska L., *Opłata legalizacyjna – charakter prawny oraz zasady nakładania w świetle demokratycznego państwa prawnego*, ST 2022, nr 3.
- Staniszewska L., *Zagadnienia konstrukcyjne umów publicznoprawnych*, SPP 2019, nr 3 (27).
- Staniszewska L., *Zarządzanie zielenią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miast*, ST 2022, nr 7–8.
- Stasikowski R., *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, PPP 2009, nr 5.
- Stawecki M., *Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle instytucji wyłączenia nieruchomości*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2012, nr 15.
- Stawecki M., *Ustawowe prawo pierwokupu gminy*, „Studia Administracyjne” 2018, nr 10.
- Stawecki T., *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Stawicka E., *Czy można żądać odszkodowania za szkodę spowodowaną uchwaleniem pochodzącego sprzed 1 stycznia 1995 r. planu zagospodarowania przestrzennego ograniczającego swobodne zagospodarowanie nieruchomości?*, „Palestra” 2016, nr 1–2.
- Stec M., Mączyński M. (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.

- Stefański R.A. (red.), *Srebrna księga jubileuszowa upamiętniająca XXV-lecie Wydziału Prawa i Administracji*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2022.
- Stotko S., *Legalizacja samowoli budowlanej w polskim systemie prawnym*, „Zarządzanie Publiczne” 2020, nr 3 (51).
- Strzelczyk R., *Podatki i opłaty dotyczące nieruchomości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Suliński G., *Zbycie nieruchomości w wykonaniu przedwstępnej umowy sprzedaży a ustalenie opłaty planistycznej*, FK 2018, nr 10.
- Sypniewski D., *Deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Ograniczenie reglamentacji robót budowlanych*, PPP 2013, nr 2.
- Sześciło D., *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ST 2014, nr 1–2.
- Sześciło D., *O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 22 (4).
- Szawc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, LEX/el.
- Szewczyk M., Kruś M., Leoński Z., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, LEX/el.
- Szewczyk M., *Podmiotowość prawna gminy*, RPEiS 1993, R. LV, z. 3.
- Szewczyk M., *Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej*, „Przegląd Budowlany” 2013, nr 6.
- Szlachetko J.H., *Konsultacyjne formy udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym*, „Metropolitan” 2016, nr 3.
- Szlachetko J.H., *Wpływ braku opracowania ekofizjograficznego na proces planistyczny. Poglądy judykatury*, ST 2014, nr 10.
- Szumlik B., Serafin S., Miaskowska-Daszkiewicz K. (red.), *Zarys prawa administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Szreniawski J. (red.), *Prawo administracyjne. Część szczegółowa*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 1997.
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne, część ogólna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1994.
- Szreniawski P., *Nauka o polityce administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
- Szreniawski P., *Obowiązek w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo WSPA, Lublin 2014.
- Szreniawski P., *Ogólne i szczegółowe nauki administracyjne*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemyśl–Rzeszów 2009.
- Szreniawski P., *Prawno-administracyjne zagadnienia ustrojowej polityki administracyjnej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2012.
- Szwajdler W. (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Szwajdler W., Bąkowski T. (red.), *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2004.

- Szymański P., *Podział nieruchomości na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, a podział cywilnoprawny. Analiza porównawcza*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2019, nr 4.
- Szymczak I., *Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych*, RPEiS 2014, R. LXXVI, z. 3.
- Świderski K., *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, ST 2006, nr 9.
- Święch K., Zalcewicz A. (red.), *Ogólnopolska Konferencja Naukowa. Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005.
- Truskiewicz Z., *Aspekty konstrukcyjnoprawne podziału nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10.
- Ufnal G., *Opłata planistyczna w przypadku przewłaszczenia na zabezpieczenie nieruchomości*, FK 2019, nr 5.
- Ulasiewicz M.I., *Dyskusja publiczna jako forma partycypacji mieszkańców gminy w planowaniu przestrzeni*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3 (34).
- Ura E., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- van Kędzierski D., *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 3.
- Wajda P., *Zgłoszenie robót budowlanych w obszarze infrastruktury kolejowej*, PPP 2012, nr 1.
- Walo Ł., *Postępowanie w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej a stosowanie przepisów Ordynacji Podatkowej oraz ustawy o finansach publicznych w zakresie terminów, odsetek oraz ulg w jej zapłacie*, „Casus” 2015, nr 1.
- Węgrzyn G., *Opłata jednorazowa z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego planistycznymi działaniami gminy jako zobowiązanie dziedziczne*, NZS 2009, nr 2.
- Węgrzyn G., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – władztwo planistyczne. Omówienie do wyroku WSA z dnia 20 listopada 2019 r., II SA/Kr 796/19*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 1.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Włudyka T., Smaga M. (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- Wojciechowski R., *Model administracji rejestrów publicznych. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2013, nr 97.
- Wolny A., *Realizacja polityki przestrzennej w wymiarze lokalnym poprzez decyzje organów wykonawczych na przykładzie gminy Stawiguda*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2010, vol. 18, nr 4.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Woźniak M., *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18.

- Woźniak M., *Materialnoprawne desygnaty interesu publicznego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przegląd literatury i orzecznictwa*, „Studia Biuro Analiz Sejmowych” 2023, nr 1 (73).
- Woźniak M., *Zasada wazenia interesów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zasada proporcjonalności. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r., II OSK 932/15 – aprobująca*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, t. XV, nr 4.
- Wójtowicz K., *Prognozowanie skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a problem zapewnienia stabilności fiskalnej gmin w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 432.
- Wszółek P., *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, PPP 2011, nr 7–8.
- Wszółkowski D., *Opłata planistyczna – duże skutki małej zmiany*, „Casus” 2009, nr 1.
- Zachariasz I. (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, 2012, LEX/el.
- Zachariasz I. (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Zachariasz I., *Funkcje planu miejscowego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2015, nr 257–258.
- Zajączkowska M., *Założenia planowania przestrzennego i projektowania architektonicznego w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Budowlany” 2011, nr 3
- Zajęcki M., *Przedmiot badań nauk historycznoprawnych (na przykładzie pokoju augsburskiego jako fenomenu historycznego i prawnego)*, [w:] *Cuius regio, eius religio? Zjazd Historyków Państwa i Prawa*, Lublin 2006.
- Zamyślewska-Gorzach K., *Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia*, ST 2005, nr 10.
- Zapotoczny S., *Wyłączanie nieruchomości – wybrane zagadnienia*, „Rejent” 1999, nr 2.
- Zieliński A., *Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2 (9).
- Zięty J.J., *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego*, ST 2011, nr 4.
- Zięty J.J., *Zakres uprawnień inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane na podstawie stosunku zobowiązaniowego (umowy), uprawniający do uzyskania pozwolenia na budowę*, ST 2020, nr 9.
- Zimmermann J. (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III krakowsko-wrocławskie spotkanie naukowe administratywistów*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Ziniewicz M.A., *Administracyjnoprawne ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego na terenach zamkniętych w Polsce*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 29, nr 2.

- Ziobrowski Z., *Gospodarowanie przestrzenią w Polsce w świetle spójności z Unią Europejską: uwarunkowania, kierunki zmian*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007, nr 4 (1–2).
- Zwolak S., *Granice władztwa planistycznego przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, SPP 2019, nr 4 (28).
- Zwolak S., *Istota wolności budowlanej*, PPP 2016, nr 3.
- Zwolak S., *Wartości jako przedmiot ochrony polskiej budowlanej*, „Studia Iuridica Lublensia” 2017, vol. XXVI, no. 3
- Zwolak S., *Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, ST 2020, nr 5.
- Zwolak S., *Zasady prawa budowlanego*, „Studia Prawnicze KUL” 2016, nr 3 (67).
- Żróbek S., Krajewska M., *Identyfikacja obszarów ryzyka w prognozowaniu skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 36, t. 1.
- Żmudka M., Walo Ł., *Podmiot postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” 2014, nr 2.

WYKAZ POLSKICH AKTÓW NORMATYWNYCH

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. z 1928 r. Nr 23, poz. 202).
- Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz. U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2022 r. Nr 479, poz. ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.).

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414), według stanu w dniu wejścia w życie.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 111, poz. 1279).
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1804).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 840).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492).
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 151 ze zm.).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 października 2008 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2008 r. Nr 220, poz. 1413).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 214).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1343 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2011 r. Nr 153, poz. 901).

- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 485).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566).
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 892 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2747).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm.).

WYKAZ ZAGRANICZNYCH AKTÓW NORMATYWNYCH

- Baugesetzbuch vom 23. Juni 1960 in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634 mit Änderungen).
- Town and Country Planning Act of 24th May 1990 (UK Public General Acts 1990 chapter 8 with amendments).
- Planning and Compulsory Purchase Act of 13th May 2004 (UK Public General Acts 2004 chapter 5 with amendments).

WYKAZ ORZECZNICTWA

- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, CBOSA.
- Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, LEX nr 257767.
- Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., P 58/08, LEX nr 551972.
- Wyrok TK z dnia 22 maja 2019 r., SK 22/16, LEX nr 2664307.
- Postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97, LEX nr 127326.
- Wyrok SN z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, LEX nr 484726.
- Wyrok SN z dnia 23 kwietnia 2009 r., IV CSK 508/08, LEX nr 520034.
- Wyrok SN z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 321/10, LEX nr 846556.
- Wyrok SN z dnia 11 maja 2018 r., II CSK 461/17, LEX nr 2486819.

- Uchwała NSA z dnia 30 października 2000 r., OPK 16/00, CBOSA.
Uchwała NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., II OPS 3/09, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2005 r., OSK 1400/04, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2006 r., II OSK 955/05, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2007 r., II OSK 919/06, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 9 października 2007 r., II OSK 1086/07, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2008 r., II OSK 877/07, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2009 r., I OSK 581/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 15 maja 2009 r., II OSK 1773/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2009 r., II OSK 949/08, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2009 r., II OSK 1362/09, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 424/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II OSK 207/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2011 r., II OSK 250/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 30 marca 2011 r., II OSK 357/10, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., II OSK 2348/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013 r., II OSK 1851/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 28 marca 2013 r., II OSK 2332/11, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2013 r., II OSK 1526/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., II OSK 2282/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., II OSK 1208/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., II OSK 2636/12, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2014 r., II OSK 240/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 22 lipca 2014 r., II OSK 408/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2015 r., II OSK 2985/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2015 r., II OSK 3016/13, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., II OSK 235/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., II OSK 2529/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 12 października 2016 r., II OSK 3317/14, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2016 r., II OSK 311/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2016 r., II OSK 333/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2017 r., II OSK 685/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2017 r., II OSK 1143/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 10 marca 2017 r., II OSK 1730/15, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., I OSK 1265/16, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2018 r., II OSK 1293/16, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., II OSK 3093/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r., II OSK 742/17, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 25 września 2019 r., II OSK 2323/18, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 23 września 2020 r., II OSK 1225/20, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2020 r., II OSK 1464/18, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., II OSK 1546/21, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., II OSK 1693/21, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2006 r., II SA/GI 376/06, CBOSA.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 stycznia 2007 r., II SA/Sz 1118/06, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 lutego 2007 r., II SA/GI 414/06, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 31 grudnia 2007 r., III SA/Lu 470/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 lutego 2008 r., II SA/Gd 737/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2008 r., II SA/Kr 152/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 kwietnia 2008 r., II SA/GI 327/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2008 r., II SA/Po 582/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 maja 2008 r., II SA/GI 110/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2008 r., IV SA/Wa 462/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2008 r., II SA/GI 305/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 czerwca 2008 r., II SA/Lu 263/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 listopada 2008 r., IV SA/Wa 1288/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 marca 2009 r., II SA/Ol 927/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 marca 2009 r., II SA/Kr 121/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 kwietnia 2009 r., II SA/Rz 781/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 maja 2009 r., II SA/Po 1079/08, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2009 r., IV SA/Po 319/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznania z dnia 2 lipca 2009 r., IV SA/Po 318/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 lipca 2009 r., II SA/Lu 274/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2010 r., IV SA/Wa 922/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2010 r., II SA/GI 790/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 lutego 2010 r., II SA/Bk 657/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2010 r., II SA/GI 174/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 października 2010 r., II SA/GI 410/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2011 r., II SA/GI 914/10, CBOSA.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2011 r., II SA/Łd 148/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 września 2011 r., II SA/GI 249/11, CBOSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 września 2011 r., I SA/Po 466/11, CBOSA.

- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 października 2011 r., I SA/Po 467/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 października 2011 r., II SA/Lu 627/11, CBOSA.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 sierpnia 2012 r., II SA/Gl 476/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 listopada 2012 r., II SA/Ke 588/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 grudnia 2012 r., II SA/Kr 496/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Gd 371/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 grudnia 2012 r., II SA/Ke 806/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2013 r., II SA/Ol 1261/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 lutego 2013 r., II SA/Gl 1087/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 lutego 2013 r., II SA/Po 810/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2013 r., II SA/Gl 1304/12, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Po 985/12, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 134/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 września 2013 r., II SA/Gd 317/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 października 2013 r., II SA/Kr 779/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 października 2013 r., II SA/Ke 716/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Opolu z dnia 12 listopada 2013 r., II SA/Op 123/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 grudnia 2013 r., II SA/Bk 226/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2014 r., II SA/Kr 1446/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 czerwca 2014 r., II SA/Po 1215/13, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 września 2014 r., II SA/Kr 891/14, CBOSA.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 czerwca 2015 r., II SA/Ke 405/15, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2015 r., IV SA/Wa 1280/15, CBOSA.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2015 r., II SA/Po 646/15, CBOSA.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 listopada 2015 r., II SA/Ke 844/15, CBOSA.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 listopada 2015 r., II SA/Ke 845/15, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 lutego 2016 r., II SA/Kr 1797/14, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 grudnia 2016 r., IV SA/Wa 2446/16, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 stycznia 2017 r., II SA/Wr 501/16, CBOSA.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 marca 2017 r., II SA/Wr 808/16, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lipca 2017 r., II SA/Kr 269/17, CBOSA.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 grudnia 2017 r., II SA/Gd 148/17, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 stycznia 2018 r., II SA/Kr 806/17, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2018 r., II SA/Kr 6/18, CBOSA.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 maja 2019 r., II SA/Kr 300/19, CBOSA.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2019 r., VII SA/Wa 605/19, CBOSA.

WYKAZ INNYCH ŹRÓDEŁ

Druk Sejmowy nr 2322 z dnia 28 kwietnia 2022 r., obejmujący senacki projekt *ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Druk Sejmowy nr 3097 z dnia 23 marca 2023 r., *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*.

Druk Sejmowy nr 3610 z dnia 22 października 2010 r., obejmujący senacki projekt *ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

National Planning Policy Framework, Department for Levelling Up, Housing and Communities, London 2023.

Słownik języka polskiego, hasło: skutek prawny, <https://sjp.pwn.pl/sjp/skutek-prawny;2521654.html>, na dzień 2.11.2023 r.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem planowania przestrzennego, który ustala przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnoszą się do przyjęcia nowych oraz derogowania dotychczasowych rozwiązań normatywnych. Skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego mają zróżnicowany charakter. Należy wyróżnić trzy sfery tych skutków prawnych. Są nimi: zmiana zakresu prawa własności; zmiana zakresu wolności jednostki w procesie inwestycyjno-budowlanym oraz zmiana sytuacji prawnej podmiotu publicznego. Organy gminy oceniają skutki prawne uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, jak również mogą dostosować treść rozstrzygnięć normatywnych w nim zawartych do ich skutków prawnych.

Maciej Błażewski – doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, kierownik Pracowni Badań nad Elektroniczną Administracją, radca prawny, specjalista z prawa samorządu terytorialnego, prawa budowlanego, prawa zagospodarowania przestrzennego, prawa energetycznego oraz prawa nowych technologii. Autor ponad 80 opracowań naukowych, w tym autor i współautor 8 monografii naukowych.