

Plan ogólny – nowy (stary) instrument planowania przestrzennego

Wprowadzenie

Wśród rozlicznych zainteresowań badawczych cieszącego się powszechnym uznaniem – jako wybitnego przedstawiciela polskiej nauki prawa administracyjnego, a także nauki polityki administracyjnej – prof. dr. hab. Jerzego Korczaka poczesne miejsce zajmuje problematyka planowania i zagospodarowania przestrzennego, w szczególności w powiązaniu z jej ustrojowym otoczeniem, które stanowi problematyka samorządu terytorialnego. Dlatego, korzystając z zaproszenia do wzięcia udziału w przygotowaniu książki jubileuszowej z okazji 70. rocznicy urodzin oraz 40. rocznicy pracy naukowej, autorzy niniejszego opracowania postanowili zadedykować przeznaczemu Jubilatowi kilka zdań na temat instytucji wprowadzonej do u.p.z.p.

Otóż 24 września 2023 r. nowela u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. wprowadziła wiele zmian systemowych do regulacji prawnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce. Jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych tą ustawą dotyczy zniesienia instytucji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, które – zgodnie z treścią uchylonego z dniem 24 września 2023 r. art. 9 ust. 5 u.p.z.p. – określone zostało przez ustawodawcę jako akt, który „nie jest aktem prawa miejscowego”. W nauce prawa, a w ślad za nią w judykaturze, ukształtował się pogląd, zgodnie z którym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy miało być aktem prawotwórczym kierownictwa wewnętrznego¹ albo

* Dr hab. Ewa Szewczyk, prof. Uniwersytetu Zielonogórskiego, Instytut Nauk Prawnych; ORCID: [0000-0002-2980-6564](https://orcid.org/0000-0002-2980-6564).

** Prof. dr hab. Marek Szewczyk, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0001-8222-7898](https://orcid.org/0000-0001-8222-7898).

¹ Tak R. Hauser *et al.*, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 22; tak też M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002, s. 71.

też „planem dla planistów”². Takie określenie wspomnianego studium zawierało sugestię, że akt ten jest aktem normatywnym, tyle że o charakterze wewnętrznym (wewnętrznym źródłem prawa)³, wiążącym tylko organy gminy i tylko w zakresie, w jakim sporządzają one oraz uchwalają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 3 u.p.z.p.), ale niewiążącym już podczas wydawania decyzji o warunkach zabudowy czy decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Trzeba jednak odnotować, że ustawodawca zwykły nie zawsze respektował owo wspomniane założenie systemowe dotyczące charakteru studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin jako aktów będących wewnętrznymi źródłami prawa. Oto bowiem ustawodawca w art. 153 ust. 2 u.g.n. nakazał ustalać przeznaczenie nieruchomości – w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – na podstawie studium, i to w sytuacji, gdy w świetle art. 11 ust. 2 u.p.z.p. studium nie musiało określać przeznaczenia nieruchomości, a jedynie strukturę przestrzenną gminy oraz kierunki zmian dokonujących się w tej strukturze (tak art. 11 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), ani też nie stanowiło żadnej gwarancji, że właściciel nieruchomości będzie mógł ją zabudować zgodnie z postanowieniami samego studium, to jest, że otrzyma decyzję o warunkach zabudowy zgodną ze studium. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku art. 7 ust. 2 pr. g.g. Przepis ten stanowi, że w przypadku braku planu miejscowego właściwy organ administracji geologicznej i górniczej może udzielić koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie oraz na wydobywanie kopalin, jeśli działalność taka będzie zgodna z ustalonym w studium kierunkiem użytkowania gruntów, na którym położona jest dana nieruchomość. Podobnego przykładu na to, że ustawodawca nie przestrzegał założenia systemowego, zgodnie z którym studium jest aktem prawotwórczym kierownictwa wewnętrznego, dostarcza przepis art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴ w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r., zgodnie z którym przepisy wymienionej ustawy nie miały być stosowane do nieruchomości, które w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin przewidziane były do przeznaczenia na cele inne niż rolne.

² Z. Niewiadomski, D. Strebicka, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1994, s. 16.

³ Zwrot „akty prawotwórcze kierownictwa wewnętrznego” rozpropagowali w doktrynie H. Rot i K. Siarkiewicz. Por. *iidem*, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 62-67.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 507.

Warto też nadmienić, że i w orzecznictwie zdarzało się, iż studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego były traktowane tak, jak gdyby – wbrew literalnej treści art. 9 ust. 5 u.p.z.p. – były one aktami prawa miejscowego⁵.

Wspomnieć trzeba, że instytucja studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin była kontestowana przez przedstawicieli samorządu gminnego, którzy nie mogli doszukać się w tej instytucji „planu dla planistów”, lecz traktowali ją jak „piąte koło u wozu”. Zasadniczą tego przyczynę stanowiło to, że na podstawie tych studiów nie było można wydawać decyzji o warunkach zabudowy. Formalnie była to podstawowa przyczyna niechęci wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) do uchwalania planów miejscowych.

Jako antidotum na wspomniane niedogodności studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin pojawiła się mocą noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. nowa (ale po części nie nowa, lecz stara) instytucja „planów ogólnych”. Trzeba bowiem już wstępnie stwierdzić, że „plany ogólne” mają stanowić akty planowania przestrzennego, podobnie jak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, określane od dnia wejścia w życie noweli z dnia 7 lipca 2023 r. mianem „aktów planowania przestrzennego”. Z założenia plany ogólne mają obowiązywać powszechnie podobnie tak samo, jak plany miejscowe, ale niezależnie od nich. Z tego względu ich idea przywodzi na myśl miejscowe plany ogólne zagospodarowania przestrzennego, które do polskiego systemu prawa zagospodarowania przestrzeni zostały wprowadzone na mocy u.pl.prz. i które funkcjonowały obok miejscowych planów szczegółowych zagospodarowania przestrzennego, finalnie do 31 grudnia 2003 r., kiedy ostatecznie zostały pozbawione mocy na podstawie art. 87 ust. 3 u.p.z.p.

Podobieństwa sprowadzają się jednak wyłącznie do tego, że tak pod rządami u.pl.prz., jak i pod rządami u.p.z.p. po wejściu noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. obowiązywać mogą (ale nie muszą) na danym terenie zarówno plany ogólne, jak i plany miejscowe⁶ oraz że plany ogólne mogą zawierać inne treści

⁵ Por wyroki: z dnia 18 lipca 2012 r., WSA II SA/Po 368/12, LEX nr 1258992, mocą którego WSA w Poznaniu uwzględnił skargę właściciela nieruchomości na uchwałę rady gminy w sprawie zmiany studium oraz utrzymujący ten wyrok w mocy wyrok NSA II OSK 22/12, LEX nr 1145573, z dnia 22 marca 2012 r., podzielający argumentację skarżącego, że choć studium nie jest aktem prawa miejscowego, to jednak może ono tak dalece determinować treść planu miejscowego, że może prowadzić do naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości.

⁶ Zgodnie z treścią art. 27 ust. 2 u.pl.prz.: „Miejscowe plany szczegółowe sporządza się dla obszarów określonych w miejscowym planie ogólnym; w innych wypadkach miejscowe plany szczegółowe sporządza się w miarę potrzeby”.

niż plany miejscowe⁷, a także do tego, że tak jedne, jak i drugie plany miały charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa⁸.

Oprócz wzmiankowanych podobieństw można wskazać wiele istotnych różnic. Już na pierwszy rzut oka widać, że miejscowe plany ogólne zagospodarowania przestrzennego uchwalane na podstawie u.p.l.prz. w ogóle nie miały określać przeznaczenia poszczególnych nieruchomości. Przeciwnie, miały one określać w szczególności społeczno-gospodarze uwarunkowania zagospodarowania poszczególnych wyodrębnionych w nich obszarów. Natomiast plany ogólne mają być aktami planistycznymi o wiele bardziej konkretnymi, a tym samym – można zaryzykować tezę – mniej normatywnymi z powodu braku cechy abstrakcyjności ich treści⁹ niż stare miejscowe plany ogólne zagospodarowania przestrzennego. Będzie o tym mowa w dalszym fragmencie opracowania.

⁷ Zgodnie z treścią art. 26 ust. 2 u.p.l.prz.: Miejscowy plan ogólny określa przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta, gminy (miasta i gminy) lub ich części oraz cele i zasady polityki przestrzennej tych jednostek, a w szczególności ustala warunki i sposoby: 1) zagospodarowania i wykorzystania gruntów, 2) ochrony zdrowia, 3) ochrony środowiska, 4) ochrony dóbr kultury i wartości krajobrazowych, 5) kształtowania infrastruktury technicznej i społecznej, 6) kształtowania struktur przestrzennych, 7) rozwiązań architektonicznych i budowlanych. Natomiast miejscowe plany szczegółowe miały – zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 tej samej ustawy – określać: przeznaczenie gruntu, wyznaczać linie rozgraniczające te grunty, ustalać zasady uzbrojenia terenu oraz zasady kształtowania zabudowy, a w miarę potrzeby również inne warunki i wytyczne.

⁸ U.p.l.prz. nie zawierała przepisu stanowiącego, że miejscowe plany ogólne czy miejscowe plany szczegółowe zagospodarowania przestrzennego stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa. Jednakże taki ich charakter został ustalony w orzecznictwie sądów administracyjnych na podstawie art. 33 tej ustawy, który stanowił, że: „Plan miejscowy stanowi podstawę gospodarki gruntami, wydawania decyzji w sprawie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne i decyzji o zmianie sposobu wykorzystania gruntów oraz o wyłączeniu z produkcji rolnej lub leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne”.

⁹ Już wiele lat temu śp. E. Ochendowski zwracał uwagę na to, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie mają wszystkich cech aktów normatywnych, albowiem treści w nich zamieszczane posiadają wprawdzie cechę generalności – gdy chodzi o sposób określania adresatów norm w nich zawartych – jednakże brakuje im cechy abstrakcyjności, ponieważ określają przeznaczenie, zasady zagospodarowania i warunki zabudowy poszczególnych nieruchomości, a nadto jeszcze – zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 u.p.z.p. – rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 150. Pogląd E. Ochendowskiego podzielił TK, argumentując odmowę przyjęcia do rozpatrzenia skargi konstytucyjnej na uchwałę rady gminy w sprawie planu miejscowego ze względu na jego nienormatywny charakter (por. postanowienie TK z dnia 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK 2004, nr 9, poz. 97).

1. Zniesienie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin

Przepis art. 1 pkt 11 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2003 r. stanowi: „Uchyła się art. 9-13”. Derogacja ta obejmuje przepisy u.p.z.p. dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Jednakże przywołany wyżej przepis derogacyjny wchodzi w życie dopiero z dniem 31 grudnia 2026 r. Oznacza to, że przepisy art. 9-13 u.p.z.p., pomimo tego, że zostały uchylone, w dalszym ciągu pozostają w mocy aż do dnia 31 grudnia 2026 r., a więc że ich derogacja została odłożona w czasie do 31 grudnia 2026 r. Co więcej, zgodnie z treścią art. 65 ust. 1 noweli m.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r.: „Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe”. Oznacza to, że do dnia wejścia w życie planu ogólnego, nie dłużej jednak niż do 31 grudnia 2025 r. studia te mogą być nowelizowane (zmieniane), a nawet – przy zachowaniu wymogów określonych w art. 65 ust. 2 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 – uchwalane nowe.

Zgodnie z treścią art. 65 ust. 2 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r.: „Do spraw opracowania i uchwalania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo ich zmian stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, jeżeli:

- 1) przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wystąpiono o opinie i uzgodnienia projektów tych studiów albo ich zmian;
- 2) zmiana studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub
- 3) zmiana tych studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju [...] lub działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze [...].”

Wynika z tego, że uchwalenie nowego studium albo uchwalenie noweli studium jest możliwe tylko wówczas, gdy przed dniem wejścia w życie noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. procedurę uchwalania lub zmiany dotychczasowego studium doprowadzono do etapu wystąpienia o opinie i uzgodnienia. Wówczas też procedura uchwalenia nowego studium lub jego nowelizacji dokonywać się ma według przepisów dotychczasowych. Jeśli natomiast procedury uchwalenia nowego studium albo zmiany dotychczas obowiązującego studium nie dopro-

wadzano do etapu wystąpienia o opinie i uzgodnienia do dnia wejścia w życie noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r., po tym dniu możliwa jest tylko zmiana studium i tylko na potrzeby ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego albo w związku z koniecznością ustalenia lokalizacji „inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju [...] lub działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze [...]”. Oznacza to, że w innych przypadkach niż wskazane w art. 65 ust. 2 dla ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy konieczne będzie uchwalenie planu ogólnego. Można zatem powiedzieć, że art. 65 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. pośrednio wymusza sporządzanie planów ogólnych.

2. Plany ogólne

2.1. Charakter prawny

Plany ogólne, w odróżnieniu od studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, mają mieć status aktów prawa miejscowego (art. 13a ust. 7 u.p.z.p.), a więc status źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Pod tym względem plany ogólne będą się różnić zasadniczo od studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, które – zgodnie z treścią uchylonego art. 9 ust. 5 u.p.z.p. – nie mają statusu aktów prawa miejscowego. Jednakże ta różnica może okazać się jedynie formalna. Jak już bowiem wspomniano, plany ogólne, ze względu na ich treści obligatoryjne, określone w art. 13a ust. 4 pkt 1 u.p.z.p., mają (obligatoryjnie) określać: strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne (art. 13a ust. 4 pkt 1 u.p.z.p.).

Zgodnie z treścią art. 13c u.p.z.p. ust. 1: „Obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne”. Oznacza to istotną nowość w polskim systemie planowania przestrzennego. Wprawdzie została ona po części już wcześniej, albowiem w roku 2021 r. wprowadzona do tego systemu niejako „tylnymi drzwiami”, za pośrednictwem § 9 ust. 1 i załącznika nr 1 do r.w.z.p.m., który wszedł w życie 24 grudnia 2022 r. i ma zastosowanie do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu miejscowego podjętej przed 24 grudnia 2021 r. Otóż wzmiankowany przepis § 9 ust. 1 r.w.z.p.m. stanowi: „Symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania określa załącznik nr 1 do rozporządzenia”.

Przepis ten ma bardzo podobne brzmienie do brzmienia § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁰. Przepis ten, który utracił moc z dniem wejścia w życie rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu planu miejscowego, tj. z dniem 24 grudnia 2021 r., również stanowił, że w odniesieniu do określania przeznaczenia terenów w projektach planów miejscowych należy stosować określenia wskazujące na przeznaczenie poszczególnych terenów, a także ich symbol i numer wyróżniający od innych terenów. I dopiero mocą załącznika graficznego do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu planu miejscowego wprowadzono hierarchicznie uporządkowane w trzy poziomy „klasy przeznaczeń”. Zgodnie z tym: tereny przeznaczone na poziomie pierwszej klasy przeznaczeń pod zabudowę mieszkaniową mogą mieć na poziomie drugiej klasy przeznaczeń określone przeznaczenie pod: zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, wielorodzinną lub letniskową. Z kolei przykładowo na poziomie trzeciej klasy przeznaczeń tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej mogą być przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną: wolnostojącą, bliźniaczą oraz szeregową lub grupową.

Scharakteryzowany sposób oznaczania przeznaczenia nieruchomości jest od dawna znany i praktykowany w wielu systemach prawnych, tak kontynentalnych, jak i w systemach *common law* i określany jest jako strefowanie (*zoning*)¹¹. Doktryna związana z tymi systemami prawnymi wskazuje na wiele zalet takiego systemu oznaczania przeznaczenia nieruchomości¹². Rzecz jednak w tym, że o strefowaniu, zwanym *zoningiem*, ani nawet o trzypoziomowym systemie określania przeznaczeń poszczególnych terenów nie było powiedziane nic ani w samym przepisie u.p.z.p. upoważniającym do wydania rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu planu miejscowego, ani w żadnym innym przepisie u.p.z.p. Tym samym stwierdzić trzeba, że rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu planu miejscowego nie spełniało konstytucyjnych wymagań określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, jako aktu wykonawczego do ustawy. Problem ten rozwiązuje dopiero przepis art. 13c ust. 1 u.p.z.p.

2.2. Treści obligatoryjne i fakultatywne

Plany ogólne mają (obligatoryjnie) określać: strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne (art. 13a ust. 4 pkt 1 u.p.z.p.). Zgodnie z treścią art. 13c u.p.z.p. ust. 1: „Obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób roz-

¹⁰ Dz. U. Nr 164, poz. 1587.

¹¹ L.A. Stein, *Principles of planning law*, Melbourne 2008, s. 34.

¹² *Ibidem*, s. 280.

łączny na strefy planistyczne”. Zgodnie natomiast z treścią art. 13c ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca „dopuszcza” wyznaczenie w planie ogólnym 13 różnych, rozłącznych stref wymienionych w tym przepisie. Powyższe oznacza wprowadzenie aktem rangi ustawy do polskiego systemu prawa zagospodarowania przestrzeni wspomnianego systemu „strefowania” (*zoningu*). Zasadniczymi zaletami tego rozwiązania są: 1) wykluczenie spotykanego dotychczas słowotwórstwa w zakresie wymyślania przez projektantów planów miejscowych rodzajów przeznaczeń poszczególnych terenów oraz 2) radykalna redukcja ilości możliwych przeznaczeń do maksymalnie 13. Jednakże uwagę zwraca to, że ustawodawca postanowił istotnie ograniczyć samodzielność gmin w zakresie sporządzania planów ogólnych, albowiem na mocy art. 13m ust. 2 u.p.z.p. upoważnił ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do określenia w drodze rozporządzenia: 1) charakterystyki stref planistycznych, w tym ich profilu funkcjonalnego oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, 2) sposobu obliczania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonności terenów niezabudowanych, 3) sposobu tworzenia gminnego katalogu stref planistycznych, 4) sposobu przygotowania projektu planu ogólnego, 5) sposobu stosowania oznaczeń, nazewnictwa i standardów oraz prezentacji graficznej danych przestrzennych, 6) sposobu dokumentowania prac planistycznych, a także 7) sposobów wydawania wypisów i wyrysów z planu ogólnego. Jak dotychczas rozporządzenie takie nie zostało wydane, a tymczasem od jego wydania ustawodawca uzależnił możliwość sporządzania planów ogólnych¹³.

Gdy chodzi o drugi obligatoryjny element treści planów ogólnych, to ustawodawca pozostawił gminom we wskazanym zakresie nieco więcej samodzielności, ponieważ nie upoważnił żadnego ministra do uregulowania kwestii związanych ze wspomnianymi standardami w drodze rozporządzenia, lecz postanowił sam uregulować te kwestie. Zgodnie z treścią art. 13e ust. 1 u.p.z.p.: „Gminne standardy urbanistyczne obejmują gminny katalog stref planistycznych oraz mogą obejmować gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej”. W powyższym ujęciu gminne standardy urbanistyczne obejmują jeden element obligatoryjny – gminny katalog stref planistycznych – tworzony zgodnie z zasadami, które określić ma minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w drodze rozporządzenia (art. 13e ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.) oraz jeden fakultatywny: gminne standardy dostępności infrastruktury technicznej. W tym przynajmniej można mówić nie tyle o uszanowaniu konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności

¹³ M. Szewczyk, *Strefowanie w planowaniu przestrzennym*, Poznań 2022.

gmin (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP), co raczej o uwzględnieniu występowania dużego zróżnicowania, występującego w poszczególnych gminach, pod względem dostępności infrastruktury technicznej.

Gdy chodzi natomiast o fakultatywne elementy treści planów ogólnych, to obejmują one: obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary zabudowy śródmiejskiej (art. 13a ust. 4 pkt 2). Ten fakultatywny element treści planów ogólnych, wymieniony w art. 13a ust. 4 pkt 2 lit. a) u.p.z.p. jest szczególnie ważny w kontekście art. 13a ust. 5 pkt 2 oraz art. 61 ust. 1 pkt 1a) u.p.z.p. Otóż w świetle powołanych wyżej przepisów objęcie granicami obszaru uzupełnienia zabudowy będzie jednym z warunków *sine qua non* ustalenia warunków zabudowy. Nieruchomość, która nie będzie objęta planem miejscowym ani nie zostanie objęta określonymi w planie ogólnym **granicami obszaru uzupełnienia zabudowy**, będzie miała *de facto* status nieruchomości wyłączonej z możliwości jej zabudowy. Jednakże także w tym zakresie ustawodawca postanowił ograniczyć samodzielność gmin, poprzez upoważnienie ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, do określania – w drodze rozporządzenia – sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy (art. 13m ust. 1 u.p.z.p.). Także tego rozporządzenia do dziś nie ma, co oznacza zablokowanie możliwości stosowania nowych przepisów u.p.z.p. dotyczących planów ogólnych.

2.3. Ograniczony zakres mocy wiążącej

Zgodnie z treścią art. 13a ust. 5 u.p.z.p. plany ogólne mają być uwzględniane przy sporządzaniu planów miejscowych oraz mają stanowić podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie określonym w art. 13a ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. b) u.p.z.p., a więc w zakresie ustalonych w planie ogólnym stref planistycznych i gminnych standardów urbanistycznych (art. 13a ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. b) u.p.z.p.). Nadto, w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy plan ogólny ma stanowić podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy w zakresie określonych w planie ogólnym granic obszarów uzupełnienia zabudowy (art. 13a ust. 5 pkt 2 w związku z art. 13a ust. 4 pkt 2 lit. b) u.p.z.p.).

Ustawodawca jednoznacznie stwierdził, że plan ogólny nie stanowi podstawy prawnej innych decyzji niż wymienione w ust. 5 – a więc decyzji innych niż decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy (art. 13a ust. 6 pkt 1 u.p.z.p.). Nie stanowi także podstawy prawnej wniesienia sprzeciwu, o którym stanowi art. 30 ust. 6 pr. bud., ani sprawdzenia, o którym stanowi art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a) pr. bud.

3. Czy ustawodawca wprowadził obowiązek uchwalenia planu ogólnego?

Wbrew pierwszemu wrażeniu stwierdzić trzeba, że nowela u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. **nie wprowadziła generalnego obowiązku uchwalenia planu ogólnego poza przypadkami określonymi w art. 13k ust. 2 m.p.z.p.** („Jeżeli plan ogólny uniemożliwia realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, metropolitalnym lub powiatowym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a rada gminy nie przystąpiła do zmiany planu ogólnego albo, uchwalając plan ogólny lub jego zmianę, nie wprowadziła ustaleń umożliwiających realizację tych inwestycji, wojewoda, po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do planu ogólnego, wzywa radę gminy do uchwalenia planu ogólnego lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze”). Tym samym nie ma też ustawowo określonego terminu, przed upływem którego należałoby plan ogólny uchwalić. Podkreślenia jednak wymaga, że ustawodawca przyjął w tym zakresie inną technikę legislacyjną. Mianowicie postanowił określić termin końcowy obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Termin ten został określony na dzień 31 grudnia 2025 r. Do tej daty możliwe jest – przy zachowaniu warunków określonych w art. 65 ust. 2 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. – zarówno uchwalanie nowych studiów, jak i dokonywanie ich nowelizacji. Jednakże zgodnie z deklaracją ustawodawcy zamieszczoną w art. 65 ust. 1 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. studia, także te znowelizowane oraz całkiem nowe, mają obowiązywać najdłużej do 31 grudnia 2023 r. W związku z tym powstaje pytanie: a co po tej dacie?

Na tak postawione pytanie rysują się różne odpowiedzi, w zależności od sytuacji planistycznej danej gminy. I tak: w przypadku gmin, które mają całe swe obszary w ich administracyjnych granicach objęte planami miejscowymi i nie zmierzają tych planów nowelizować, sama utrata mocy obowiązującej studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i jednocześnie zaniechanie sporządzenia planu ogólnego, nie spowoduje żadnych negatywnych następstw. Takim gminom plan ogólny nie będzie bowiem do niczego potrzebny. Rzecz oczywista ocena ta musi uwzględniać treść art. 13k ust. 2 u.p.z.p.

Jednakże gminy, które mają uchwalone plany miejscowe dla całych swych obszarów w ich administracyjnych granicach, można przynajmniej w Wielkopolsce policzyć na palcach obu rąk. Nie wiadomo też, czy władze tych gmin nie dostrzegają potrzeby dokonania nowelizacji obowiązujących planów miejscowych. W przypadku takich gmin sporządzenie planu ogólnego będzie konieczne dla możliwości przeprowadzenia nowelizacji obowiązujących planów miejscowych. Po utracie mocy obowiązującej studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, nowelizacja planów miejscowych, a także uchwalanie nowych planów miejscowych będą uzależnione od posiadania przez gminę planu ogólnego. Taki wniosek płynie z treści art. 67 ust. 4 nowelizacji u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r., który stanowi: „Od dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany jest możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny gminy, chyba że:

- 1) przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie ogłoszono o terminie wyłożenia projektu tego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany do publicznego wglądu,
- 2) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub
- 3) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju lub działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze”.

Obowiązującą zasadą będzie więc uchwalanie planów miejscowych, a także ich nowelizowanie **z uwzględnieniem treści planów ogólnych** oraz z uwzględnieniem określonych w tych planach stref planistycznych oraz gminnych standardów urbanistycznych (art. 13a ust. 5 pkt 1 w związku z ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. b) noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r.). Co więcej, jeśli w danej gminie zwycięży idea, by nie uchwalać planów miejscowych, lecz zamiast tego wydawać decyzje o warunkach zabudowy oraz decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, to po utracie mocy wiążącej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin bez uchwalenia planu ogólnego nie będzie to możliwe.

Do tego wniosku prowadzi analiza kilku przepisów: w pierwszej kolejności art. 13a ust. 5 u.p.z.p., a w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy

dodatkowo jeszcze art. 61 ust. 1 pkt 1a u.p.z.p. Przepis art. 13a ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. nakazuje uwzględniać postanowienia planu ogólnego tak przy sporządzaniu planów miejscowych, jak i przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie, o którym mowa w ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. b) u.p.z.p., a więc w zakresie: stref planistycznych, gminnych standardów urbanistycznych oraz obszarów zabudowy śródmiejskiej. W przypadku braku planu ogólnego nie ma możliwości uwzględnienia wymienionych wyżej parametrów. Z kolei przepis art. 13a ust. 5 pkt 2 u.p.z.p. stanowi, że w zakresie określonym w ust. 4 pkt 2 lit. a) u.p.z.p. plan ogólny jest podstawą prawną decyzji o warunkach zabudowy. W tym przypadku jeszcze bardziej oczywiste jest, że bez planu ogólnego wydanie decyzji o warunkach zabudowy możliwe nie jest. Tezę tę wspiera dodatkowo treść art. 61 ust. 1 pkt 1a), który stanowi, że: „Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: [...] teren jest położony na obszarze uzupełnienia zabudowy”. Obszar uzupełnienia zabudowy wraz z jego granicami może zostać określony – ze skutkiem prawnym – tylko w planie ogólnym. Brak planu ogólnego oznacza brak możliwości określenia obszaru zabudowy i jego granic. Bez tego z kolei nie ma możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Nawiązując do treści art. 67 ust. 4 pkt 1 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r., można stwierdzić, że w procedurze planistycznej, w ramach której „przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań, i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie ogłoszono o terminie wyłożenia projektu tego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany do publicznego wglądu”, stosuje się – zgodnie z treścią art. 67 ust. 5 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. – studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin „w brzmieniu dotychczasowym”, a więc – jak można zakładać – także po 31 grudnia 2025 r.

Konkluzja

Finalnie stwierdzić trzeba, że ustawodawca ani nie określił daty, przed upływem której należy uchwalić plany ogólne, ani nawet nie wprowadził generalnego obowiązku uchwalenia planów ogólnych. Zamiast tego ustawodawca uzależnił tak uchwalanie planów miejscowych, jak i wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu od uchwalenia i wejścia w życie planu ogólnego – po utracie mocy obowiązującej studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

Ustawodawca zastrzegł jednak, że w przypadku gdy nie ma planu ogólnego, albo gdy plan ogólny został uchwalony, ale jego treść: „uniemożliwia realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, metropolitalnym lub powiatowym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a rada gminy nie przystąpiła do zmiany planu ogólnego albo, uchwalając plan ogólny lub jego zmianę, nie wprowadziła ustaleń umożliwiających realizację tych inwestycji, wojewoda [...] może sporządzić plan miejscowy albo jego zmianę w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego w formie zarządzenia zastępczego”.

