

TEORETYCZNE UJĘCIE WŁADZTWA PLANISTYCZNEGO (W ASPEKTCIE PLANU OGÓLNEGO GMINY)

ZBIGNIEW CZARNIK*

ROBERT SAWUŁA**

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.37/z.czarnik/r.sawula

STRESZCZENIE

W normatywnym ujęciu planowanie przestrzenne stanowi władczą możliwość kształtowania przestrzeni. Gmina, korzystając z władztwa planistycznego, oddziałuje na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a w skrajnym przypadku może spowodować jego pozbawienie. Istotne jest, by prawo wyznaczało granice tego władztwa, przez tworzenie takich instrumentów, które dawałyby gwarancje należytej ochrony własności nieruchomości. Plan ogólny gminy jest jednym z takich rozwiązań prawnych. Stanowi wypełnienie konstytucyjnego warunku dopuszczalności ingerencji we własność nieruchomości – jej podstawą może być ustawa, przy czym ma ona określać nie tylko sposób, w jaki ograniczenia mają być wprowadzane, ale ma także być źródłem wartości, które usprawiedliwiają ograniczenie. Plan ogólny gminy spełnia tak określone warunki. Tym samym staje się nie tylko ważnym instrumentem polityki planistycznej, ale także istotnym mechanizmem ochrony własności nieruchomości objętych procesem planistycznym.

Słowa kluczowe: władztwo planistyczne, gmina, plan ogólny, ochrona własności

* dr hab. prof. WSPiA, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa (Polska), e-mail: zbigniew.czarnik@wp.pl, ORCID: 0000-0001-8459-1108

** dr hab. prof. WSPiA, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa (Polska), e-mail: rob.sawula@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4908-9902



Artykuł opublikowany w formule otwartego dostępu (open access) na licencji Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

THEORETICAL APPROACH TO PLANNING AUTHORITY (IN TERMS OF THE MUNICIPALITY'S GENERAL PLAN)

ABSTRACT

In normative terms, spatial planning constitutes an authoritative means of shaping space. By exercising its planning authority, a municipality influences how property rights are exercised and, in extreme cases, may lead to their deprivation. The law must set limits on this authority by establishing instruments that guarantee adequate protection of property rights. The municipality's general plan is one such legal instrument, fulfilling the constitutional condition for the admissibility of interference with real estate ownership, which may be based on a statute. It must not only specify the manner in which restrictions are to be introduced, but also provide a source of values that justify such restrictions. The municipality's general plan meets these conditions. Thus, it becomes not only an important instrument of planning policy but also a crucial mechanism for protecting the property rights of real estate covered by the planning process.

Keywords: planning authority, municipality, general plan, property protection

WPROWADZENIE

Władztwo planistyczne gminy¹ to ważny problem prawny w funkcjonowaniu gminy. Wiąże się ono z jakością przestrzeni publicznej, a docelowo – z poprawnym wykonywaniem nałożonych na gminę zadań. Skutkami dotyka różnych obszarów funkcjonowania podmiotów prawa, podlegających władztwu gminy. Z tego powodu może być ono analizowane z różnych punktów widzenia. Jednym z nich jest relacja, w jakiej pozostaje ten typ władztwa publicznego, z ochroną praw i wolności, zwłaszcza z wyznaczeniem granic dopuszczalnej ingerencji w prawo własności nieruchomości. Wskazanie tego związku jest prawnie doniosłe, bowiem własność nieruchomości jest podstawą ustrojową wartością polskiego porządku konstytucyjnego. Poza tym ten rodzaj władztwa może być wykorzystywany jako uniwersalne narzędzie do opisu zakresu i charakteru prawotwórczej działalności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego. Przy jego pomocy można przedstawić dopuszczalny zasięg władczej ingerencji gminy w prawa podmiotów objętych procesami planistycznymi i porównać je ze standardami wyznaczonymi w Konstytucji. W literaturze wskazuje się, że pojęcie „władztwo planistyczne” jest pojęciem doktrynalnym, a w orzecznictwie i doktrynie używane są również pojęcia o zbliżonym znaczeniu, w szczególności „samodzielność planistyczna gminy” – nawiązuje ono do konstytucyjnej

¹ Pojęcie to powszechnie jest używane w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych – por. np. motywy wyroku NSA z 14 października 2020 r., II OSK 3942/19, CBOSA, nsa.gov.pl. Sądy administracyjne, kontrolując akty planistyczne organów gminy, zwykle wypowiadają się w kwestii przekroczenia lub braku przekroczenia granic władztwa planistycznego w odniesieniu do konkretnych norm prawa miejscowego, por. np. wyrok NSA z 14 marca 2018 r., II OSK 1281/16, CBOSA, nsa.gov.pl, w którym – odwołując się do braku przekroczenia granic władztwa planistycznego – uznano, że organ planistyczny gminy ma prawo do wprowadzenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazów i ograniczeń dotyczących zwiększania produkcji hodowlanej w celu ograniczenia emisji odorów.

zasady samodzielności gminy. W ujęciu doktrynalnym pojęcie samodzielności planistycznej w dużej mierze pokrywa się z pojęciem władztwa planistycznego gminy, chociaż wymienia się również aspekty swobody działania oraz swobody kształtowania treści².

Przedstawione rozważania nie zmierzają do całościowego ujęcia wskazanego problemu. Koncentrują się na kwestiach, mających znaczenie dla właściwego rozumienia granic władztwa planistycznego gminy z punktu widzenia ochrony własności nieruchomości. Z tego powodu chodzi w nich przede wszystkim o wskazanie i ocenę formalnych podstaw kształtowania przestrzeni przez gminę. Zamiarem nie jest uogólnienie zastanych tendencji doktrynalnych i orzeczniczych, ale sformułowanie propozycji, które mogą być podstawą do dyskusji na temat treści i zakresu władztwa planistycznego gminy.

PRZESTRZEŃ JAKO PRZEDMIOT PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Przestrzeń może być rozumiana różnie³. Dla przedstawionych rozważań przyjęto potoczne znaczenie tego terminu. W takim ujęciu przestrzeń to otoczenie, otaczający nas świat zarówno materialny, jak i niematerialny (wartości, normy). Tak rozumiana przestrzeń wyznacza dwie sfery naszego funkcjonowania; publiczną i prywatną. Przestrzenią publiczną jest taka, w której dochodzi do krytycznej dyskusji, a więc pojawiają się konflikt i ocena podejmowanych przez jednostkę działań, w tym coraz częściej z punktu widzenia kryteriów określanych przez władzę publiczną, bowiem to właśnie ona często staje się nie tylko organizatorem, ale gospodarzem takiej sfery, wyznaczając normy prawne organizujące jej funkcjonowanie⁴. Stan taki pociąga za sobą określone konsekwencje, choćby dążenie do identyfikacji interesu publicznego jako interesu samej władzy publicznej, a nie jako uogólnionego interesu jednostek, i tworzenie specyficznie rozumianej strefy publicznej. Potwierdzeniem tego stanu może być ustawodawstwo nadmiernie i biurokratycznie ingerujące w prawa i wolności.

Skoro elementem sfery publicznej jest otaczająca nas przestrzeń, to dla współczesnych porządków prawnych jest to cenne dobro, podlegające szerokiej reglamentacji. Stąd też ingerencje władzy publicznej w tym obszarze zawsze wydają się mieć racjonalne podstawy. Praktyka jednak uczy, że tak być nie musi. Dobitnym tego przykładem jest liczba zaplanowanych dróg w Polsce, przy stosunkowo niewielkiej liczbie planów miejscowych opracowanych przez gminy oraz terenów budowlanych dla ponad 60 mln potencjalnych mieszkańców, bądź też projektowanie w planach dróg prywatnych o parametrach drogi publicznej. Te paradoksy ujawniają

² *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021, s. 21.

³ J. Zimmermann wskazuje, że standardowo i potocznie, gdy zestawiamy prawo administracyjne z przestrzenią, mamy na myśli przestrzeń w znaczeniu najprostszym i dosłownym, zawartą w regulacjach prawnych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, prawa o nieruchomościach i w innych dziedzinach prawa materialnego – por. *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013, s. 14.

⁴ Szeroko na ten temat zob. J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia strefy publicznej*, Warszawa 2007, s. 3–94.

braki w zakresie konstrukcji modelu planowania przestrzennego, funkcjonującego w obowiązującym prawie, modelu, który zdaje się nie tworzyć prawidłowych mechanizmów realizacji realnych potrzeb i oczekiwań społecznych.

Poza tym w zakresie projektowania przestrzeni często władza publiczna przyjmuje rolę twórcy społecznych potrzeb i sposobów ich realizacji, niezależnie od tego, czy takie potrzeby ktokolwiek odczuwa. Przy tak opisanym dysonansie muszą zatem pojawiać się konflikty, których można by uniknąć, gdyby przyjęto założenie, że w planowaniu poza swobodą gminy w kształtowaniu przestrzeni istotne są jeszcze dwa elementy: większy udział społeczności lokalnej w procesach planistycznych oraz należyta ochrona praw i wolności tej wspólnoty. Wydaje się, że ten drugi kontekst jest nawet ważniejszy, bowiem przy właściwej ochronie praw i wolności udział społeczności w kształtowaniu przestrzeni może schodzić na plan dalszy. Nie budzi wszak najmniejszej wątpliwości, że uchwalenie planu miejscowego skutkuje wielokierunkowo⁵.

W chwili obecnej władztwo planistyczne nie jest nastawione przede wszystkim na usuwanie ze sfery publicznej różnego rodzaju zagrożeń i dbanie o bezpieczeństwo, jak miało to miejsce w przeszłości, ale staje się aktywnym współtwórcą zjawisk określających sposób użytkowania przestrzeni dla różnych celów⁶. Przy takich założeniach gmina to gracz, występujący w imieniu różnych interesów lub lobby – przez to w pewnym sensie traci legitymację do powoływania się na interes ogólny. Skutkiem tego jest wprowadzanie w planach miejscowych niezrozumiałych ograniczeń lub mechanizmów prawnych. Przykładem takim może być obowiązek przyłączania nieruchomości do sieci kanalizacyjnej urządzonej przez gminę lub traktowanie stacji telefonii cyfrowej albo wiatraków produkujących energię elektryczną jako inwestycji celu publicznego. Przy tak ukształtowanym zakresie planowania przestrzennego i roli gminy w tym procesie szczególnego znaczenia nabiera jasne ukształtowanie ram prawnych, w których mogą być realizowane zamierzenia planistyczne. Ważne w tym obszarze jest, by wszelkie ingerencje we własność nieruchomości miały ustawowe podstawy i by zapewniony został skuteczny sposób kontroli społecznej władztwa planistycznego gminy.

CHARAKTER PRAWNY WŁADZTWA PLANISTYCZNEGO GMINY

Planowanie przestrzenne to zorganizowana działalność, polegająca na kształtowaniu przestrzeni, zmierzająca do urzeczywistnienia zasady zrównoważonego rozwoju. Tak ujmowane działanie należy do zadań własnych gminy. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego staje się więc podmiotem odpowiedzialnym za kształtowanie przestrzeni⁷. Przypisanie gminie takiej roli musiało prowadzić

⁵ Od dawna doktryna zwraca na to swą uwagę, por. np. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 166–190.

⁶ Zob. H. Huber, *Recht, Staat und Gesellschaft*, Bern 1954, s. 32, cyt. za: J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia...*, op. cit., s. 288.

⁷ W systemie planowania przestrzennego gmina pełni rolę szczególną, gdyż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w sposób wiążący określa sytuację prawną nieruchomości nim objętych. Wprost wynika to z art. 6 Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu

do poszukiwania mechanizmu, dzięki któremu możliwe byłoby wykonywanie tych zadań. Dla realizacji takiego celu wykorzystano klasyczną konstrukcję prawa publicznego, jaką jest władztwo administracyjne.

Władztwo administracyjne to atrybut władzy publicznej. Najogólniej można przyjąć, że oznacza ono możliwość podjęcia i ukształtowania w drodze przymusu państwowego sytuacji prawnej podmiotu⁸. Istotą władztwa jest jednostronne decydowanie o treści praw i obowiązków podmiotu znajdującego się poza administracją, z możliwością zastosowania sankcji, jeżeli określone działanie nie zostanie zrealizowane. Tak rozumiane władztwo ma oparcie w przepisach prawa, a w treści zawiera przymus. W obecnie funkcjonujących praworządnych porządkach prawnych przymus ma zasadniczo charakter pośredni i potencjalny. To oznacza, że może on być wdrożony dopiero po uprzednim skorzystaniu ze środków zmierzających do realizacji założonego celu⁹.

W zakresie planowania przestrzennego gmina jako organ władzy publicznej ma przyznaną przez prawo kompetencję do jednostronnego ustalenia sposobu zagospodarowania lokalnej przestrzeni¹⁰. Uprawnienie takie przyznane jej zostało w art. 7 ust. 1 pkt 1 Ustawy o samorządzie gminnym¹¹. Natomiast szczegółowo to zadanie określa się w art. 3 ust. 1 Ustawy Upzp, który stanowi, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy stanowi jej zadanie własne, wyłączając morskie wody wewnętrzne, obszar morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu. Analiza wskazanych regulacji, w zestawieniu z teoretycznym ujęciem władztwa administracyjnego, prowadzi do wniosku, że uprawnienie gminy jako podmiotu władzy publicznej do określenia sposobu wykorzystania przestrzeni lokalnej jest swoistym przywilejem, w który gmina została wyposażona przez przepisy prawa. Charakter tego władztwa pozwala stwierdzić, że jest to władztwo administracyjne, gdyż spełnia wymogi definicyjne tej kategorii prawnej. Przysługuje ono władzy publicznej jako jednostronne uprawnienie do określenia sposobu korzystania z nieruchomości. Wypadnie przyjąć, że władztwo planistyczne gminy jest rodzajem władztwa administracyjnego, a to czyni uprawnionym konstruowanie takiego pojęcia w rozważaniach odnoszących

i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.; dalej jako: Upzp). Plany opracowane przez inne podmioty: powiat, województwo i państwo nie mają takiego charakteru. Co do podstaw prawnych dla gminy jako podmiotu planistycznego prezentowane są również poglądy, które wywodzą upoważnienie do takich działań z całokształtu ustawy, a nie z jej art. 6 ust. 1; zob. H. Izdebski, *Planowanie przestrzenne – na styku prawa publicznego i prywatnego*, w: *Praworządność – sprawność – rozwój lokalny a samorząd terytorialny*, „Zeszyty Naukowe CSSTIRL” 2004, Warszawa, s. 119–122.

⁸ Szerzej: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 30–32 oraz 334–335; również: W. Chrościelewski, *Imperium a gestia w działaniu administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6, s. 50–51.

⁹ Podobnie: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 31.

¹⁰ Zob. Z. Niewiadomski, *Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Połuszny, Przemysław–Rzeszów 2003, s. 75; także: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2006, s. 42.

¹¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1153; dalej jako: Usg).

się do zagospodarowania przestrzennego. Teoretyczny wymiar analizowanego konstruktu nie budzi wątpliwości, natomiast prawo pozytywne nie posługuje się nim. Konsekwencją takiej sytuacji jest to, że nawet w wymiarze doktrynalnym brak jest powszechnie akceptowanej definicji tego władztwa¹². Nauka posługuje się tym pojęciem dla opisanego całokształtu sytuacji prawnej pojawiającej się w procesie kształtowania przestrzeni publicznej. Konsekwencją wynikającą z tego władztwa jest możliwość wprowadzania nakazów lub zakazów związanych z korzystaniem z własności nieruchomości i powiązanie z nimi sankcji w wypadku niepodporządkowania się wynikającym z nich regułom.

We władztwie planistycznym pojawia się problem związany z jego zakresem. Spowodowane to jest zasadą fakultatywności i dualistycznym systemem aktów planistycznych¹³. Innym jeszcze zagadnieniem jest dopuszczenie możliwości określenia zasad zagospodarowania przestrzeni w decyzji ustalającej warunki zabudowy lub lokalizację inwestycji celu publicznego¹⁴. Stan taki pozwala przyjąć, że zakres władztwa planistycznego gminy funkcjonuje na dwóch poziomach: ogólnym, w jakimś zakresie fakultatywnym, i indywidualnym. Oczywiście można prowadzić spór o to, czy decyzyjny sposób kształtowania przestrzeni jest realizacją władztwa planistycznego. Zdania w tym zakresie mogą być podzielone, jednak na tle tak zarysowanych wątpliwości pewne jest to, że stan normatywny wynikający z Upzp zaczyna odbiegać od istoty pojęcia. Dlatego zasadny wydaje się pogląd, że władztwo planistyczne bardziej oznacza ogólną kompetencję gminy do działania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego niż konkretną relację między gminą a podmiotami podlegającymi oddziaływaniu kształtowanej przez gminę przestrzeni.

Planowanie jest działaniem zmierzającym do sporządzenia planu, a plan to produkt tej działalności¹⁵. Rozróżnienie tych kategorii pozwala nazwać władztwem planistycznym kompetencję gminy do podjęcia i przeprowadzenia procesu planowania i uchwalenia planu jako aktu ogólnego, a przez to – przepisu prawa miejscowego. Z punktu widzenia podmiotów objętych procedurą planistyczną istotne jest, by wszelkie normy wynikające z planu miały ustawową podstawę. Spełnienie tego założenia nie było – i nie jest – oczywiste. Sytuacja stała się bardzo wątpliwa w stanie prawnym sprzed nowelizacji Upzp z 2023 r.¹⁶, a więc sprzed wprowadzenia instytucji planu ogólnego gminy. Również nie jest ona jednoznaczna po wprowadzeniu do systemu prawnego tego rodzaju planu, zwłaszcza że uchwalenie tego typu planów zostało odroczone w czasie¹⁷. Realnie skutkuje to tym, że planowanie

¹² Zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997, s. 32.

¹³ Taki pogląd prezentuje Z. Niewiadomski, *Gospodarowanie przestrzenią w gminach w świetle nowych rozwiązań prawnych*, w: *Praworządność – sprawność – rozwój lokalny...*, op. cit., s. 110.

¹⁴ Na temat dylematów odnoszących się do takiego sposobu zagospodarowania przestrzeni por. opracowania zawarte w pracy *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2022.

¹⁵ Szerzej: H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Munchen 2000 (Ogólne prawo administracyjne, tłum. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 221–222).

¹⁶ Ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688).

¹⁷ Zob. art. 4 Ustawy z dnia 22 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r., poz. 572).

przestrzeni w gminie ciągle nawiązuje do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, a więc aktu niebędącego ustawą. W ten sposób naruszane są podstawowe i konstytucyjne warunki ograniczania własności nieruchomości, zgodnie z którymi jedyną podstawą takich działań może być ustawa. W nauce prawa, odnosząc się do wolnościowego prawa zabudowy i odwołując się do treści art. 64 i 21 Konstytucji, prezentowany jest trafny pogląd, w myśl którego zarówno własność będąca prawem wolnościowym, jak i oparte na niej prawo zabudowy – również mające w związku z tym charakter wolnościowy – mogą być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty tego prawa, a ingerencja w wolnościowe prawo zabudowy jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy jest uzasadniona interesem publicznym¹⁸.

Na tym tle podkreślić należy, że władztwo planistyczne jest realizowane w planie miejscowym, zatem w akcie stanowienia prawa. W wypadku działania gminy w takiej formie prawnej kontrola zakresu i sposobu realizacji kompetencji przysługującej gminie ma iluzoryczny charakter. Sprowadza się tylko do oceny poprawności, a więc strony formalnej uchwalenia planu. W żaden sposób nie sięga meritum przyjmowanych w nim ustaleń. Zjawisko takie jest niepokojące, bo z władztwa planistycznego gminy czyni przestrzeń, w której nie ma możliwości podważenia przyjętych ustaleń materialnych, czyli wprowadzanych ograniczeń. Z prawnego punktu widzenia zakres swobody gminy w tym zakresie jest nawet szerszy niż ustawodawcy, bo ten zawsze może się spotkać z negatywną oceną przyjętych rozwiązań ustawowych, gdy zostaje stwierdzona niekonstytucyjność przepisu ustawy. Podkreślić należy, że niekonstytucyjność ustawy odnosi się zarówno do kontekstu formalnego, jak i, przede wszystkim, materialnego, czyli niezgodności przyjętych rozwiązań z określonymi wartościami. Tego w wypadku kontroli planu miejscowego porządek prawny nie gwarantuje, toteż istniejący model tej kontroli budzi poważne wątpliwości.

Prima facie wydaje się, że lepsza jakość takiej ochrony własności nieruchomości jest gwarantowana w przypadku decyzyjnego kształtowania przestrzeni, albowiem zasadniczo na zakres ograniczeń praw podmiotowych ma wpływ zasada tzw. „dobrego sąsiedztwa”, a ta w dużej mierze kształtowana jest w ramach „władztwa” urbanisty sporządzającego stosowną dokumentację dla wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁹ – i może być w pewnym zakresie kontrolowana w postępowaniu instancyjnym. Oczywiście, to także nie jest rozwiązanie idealne, bowiem kontrola instancyjna też ma zasadniczo wymiar formalny, jednak jest bardziej realna niż ta prowadzona na etapie uchwalania planu jako aktu prawa miejscowego.

Tak ukształtowany model kontroli władztwa planistycznego nie spełnia podstawowej zasady, że kolizja między różnymi dobrami musi zawsze być rozstrzygana na poziomie materialnym, bo tylko wtedy można odwoływać się do kryterium sprawiedliwości czy słuszności, zatem orzekać o dozwolonym zakresie ingerencji dobra wspólnego w dobro indywidualne. Gdy w porządku prawnym takiego

¹⁸ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 65.

¹⁹ Szerzej tę problematykę porusza W. Maciejko, *Władztwo planistyczne osoby sporządzającej projekt decyzji o warunkach zabudowy*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2015, nr 4, s. 47–58.

założenia się nie czyni, to przyjmuje się wyraźną preferencję interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. W naszej ocenie sytuacja taka jest niedopuszczalna na gruncie wartości konstytucyjnych, które wiążą zakres dopuszczalnej ingerencji władzy publicznej w prawa i wolności jednostki z różnymi wartościami, choćby z zasadą proporcjonalności.

Skoro władztwo planistyczne gminy to przyznana przepisami prawa możliwość określania warunków zagospodarowania przestrzeni, to niezbędne staje się ustalenie zasięgu i zasad działania w tym obszarze. Bez wątpienia określenie tych reguł musi wychodzić z obowiązującej koncepcji administracji jako działalności prowadzonej na podstawie i w granicach ustaw. Przy ustaleniu treści władztwa planistycznego chodzi więc przede wszystkim o wyznaczenie zakresu związania przepisami ustawy. Założenie to jest tym bardziej konieczne, bo gmina jako jednostka samorządu terytorialnego z punktu widzenia własności nieruchomości jest równorzędnym podmiotem z innymi uczestnikami obrotu prawnego.

W obowiązującym prawie władztwo planistyczne gminy może być uznawane za swobodną działalność, mającą za przedmiot przestrzeń. Jednak takie rozumienie tego władztwa wydaje się niedopuszczalne. Z tego względu nie mogą zasługiwać na akceptację poglądy, które sprowadzają władztwo do uznania planistycznego, którego treścią miałyby być swobodne kształtowanie przestrzeni lokalnej przez gminę²⁰. Zwłaszcza w obecnym porządku prawnym takie ujęcie jest niemożliwe, gdy władztwo musi być niekiedy realizowane poza planem miejscowym i konkretyzuje się w drodze aktu indywidualnego²¹. Wtedy istotne staje się poszukiwanie granic tej swobody, co jest w istocie określeniem treści samego pojęcia. Wydaje się, że przy takim podejściu odwołanie się przy konstruowaniu tego terminu tylko do unormowań Upzp jest niewystarczające. Przy czym, nawet ograniczenie się tylko do cytowanej ustawy musi prowadzić do ustalania zakresu władztwa w zależności od tego, w jakim trybie to władztwo będzie realizowane. Niezależnie w jakiej formie władztwo to jest realizowane, zawsze wymaga ustawowej podstawy. Wymaganie takiej podstawy wiąże się nierozłącznie z wymogiem realizacji założeń planu. Generalnie chodzi o to, by gmina, wprowadzając do planu zadania, tworzyła równocześnie podstawy ich realizacji, znajdujące oparcie w ustawie²². Władztwo planistyczne, skoro ma być zdolnością do autorytatywnego ukształtowania sposobu korzystania z przestrzeni, w tym sposobu korzystania z nieruchomości, musi mieć ustawowe oparcie. Inne rozumienie tego władztwa nie odpowiada normatywnej współczesności. Z tego względu nie stanowią treści władztwa te ustalenia, dla których brak

²⁰ Zob. A. Agopszowicz, *Raummplanungsrecht, Berghau und komunale Planungshoheit in Polen*, „Archiv für Kommunalwissenschaften” 1991, vol. II, s. 310 i n. Cyt. za: Z. Niewiadomski, *Charakter prawny...*, op. cit., s. 75.

²¹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 21 lipca 2008 r., II SA/Kr 345/08, LEX nr 510194; pośrednio wyrok NSA z 6 marca 2009 r., II OSK 439/08, LEX 525855.

²² Określenie w planie celów publicznych bez wskazania czasu ich realizacji jest naruszeniem art. 1 Protokołu nr 1, zob. orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 września 1982 r. w sprawie Sporrang i Lonnroth przeciw Szwecji w: M.A. Nowicki, *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 1996, s. 409–414.

oparcia w materialnym prawie administracyjnym. Przecież każde władztwo jest tylko sposobem realizacji norm prawa materialnego²³.

Na kanwie przedstawionych uwag z natury ogólnych, należy dokonać charakterystyki funkcjonujących w polskim porządku prawnym mechanizmów normatywnych. Oczywiście, taka ocena nie może być analizą poszczególnych rozwiązań ustawowych. Raczej stanowi wskazanie tendencji z punktu widzenia opisanych założeń. Z tego względu przyjąć należy, że plan ogólny gminy może być pierwszym krokiem do poprawnego w sensie normatywnym ukształtowania władztwa planistycznego gminy.

PLAN OGÓLNY GMINY JAKO AKT PLANISTYCZNY

Upzp w art. 15 ust. 2 określa parametry kształtujące przestrzeń, które ustala gmina w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Samo wyliczenie tych obszarów nie załatwia problemu zakresu i podstaw działania gminy. Punktem wyjścia dla poprawnej konstrukcji władztwa planistycznego w postępowaniu planistycznym muszą być przepisy i założenie, że gmina jako podmiot władzy publicznej może podejmować działania, jeżeli znajduje do tego umocowanie w ustawie. Postulat ten wynika z art. 7 Konstytucji RP²⁴. Konsekwencją tego musi być stwierdzenie, że treść władztwa wyznaczona jest przez ustawy i tylko one mogą być podstawą działania gminy w procesie planistycznym. Nie chodzi tu o przyjęcie, że sam proces regulowany ustawą sankcjonuje wszelkie działania w nim podjęte i przydaje im siłę ustawy. Chodzi o to, że każde działanie planistyczne podejmowane przy opracowaniu projektu planu, a później samego planu, musi mieć podstawę w ustawie.

Na tle takiego założenia pojawia się konieczność jednoznacznego stwierdzenia, że przepisy Upzp, zwłaszcza jej art. 15 ust. 2 oraz art. 7 ust.1 Usg, nie są – i nie mogą być – podstawą do określenia treści władztwa planistycznego, bowiem normy w nich zawarte mają charakter kompetencyjny. Wprawdzie ustawodawca posłużył się przy ich stanowieniu różną techniką legislacyjną, jednak w charakterze są normami, z których wynika co najwyżej możliwość uregulowania w planie określonej problematyki. Tylko takie rozumienie tych przepisów pozwala zbudować pojęcie władztwa odpowiadające standardom konstytucyjnym.

Konieczność jednoznacznego określenia zakresu władztwa planistycznego i wskazania dla niego ustawowej (materialnej) podstawy nie mogą być utożsamiane z pozbawieniem gminy możliwości indywidualizowania przyjmowanych rozwiązań planistycznych. Wynika to z tego, że w polityce planistycznej należy uwzględnić m.in. wymagania ładu przestrzennego, prawo własności, potrzeby interesu publicznego oraz potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności

²³ Wydaje się, że od sposobu realizacji prawa należy odróżnić formę, w jakiej prawo jest realizowane, np. przez wydanie decyzji lub innego aktu. Sposób realizacji oznacza zatem ciąg działań podejmowanych przez władzę w celu urzeczywistnienia nakazów lub zakazów. Działaniem takim jest proces planowania.

²⁴ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.; zob. także wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK nr 2/2001, poz. 29.

sieci szerokopasmowych. Należy mieć na uwadze, że interes publiczny w planowaniu to uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 Upzp).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego określa sposób wykonywania tego prawa. Wynika to wprost z art. 6 Upzp, który stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości²⁵. Status prawny nieruchomości jest zatem nierozdzielnie związany z ograniczeniami wprowadzonymi planem²⁶. To wymusza takie konstruowanie granic władztwa planistycznego, by spełnione zostały konstytucyjne kryteria ochrony własności. Wydaje się, że jedynym i poprawnym rozwiązaniem jest przyjęcie założenia, że treścią planu miejscowego może być tylko ograniczenie, dla którego znajdujemy uzasadnienie w przepisie rangi ustawowej. Oznacza to, że gmina nie może do planu wprowadzić takich regulacji kształtujących przestrzeń lokalną, które nie miałyby uzasadnienia w ustawie materialnej.

Nowelizacja Upzp z 2023 r. likwiduje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, wprowadzając instytucję planu ogólnego jako aktu prawa miejscowego, przy czym treść tego planu ogólnego nie ma charakteru prostego zastępowania dotychczasowego studium. Wprowadzenie tej konstrukcji normatywnej, z założenia jej twórców, ma prowadzić do zwiększenia władztwa planistycznego w zakresie kreowanej polityki przestrzennej²⁷. Na obligatoryjną treść planu miejscowego gminy składają się dwa elementy – określenie stref planistycznych oraz określenie gminnych standardów urbanistycznych. Drugim ważnym elementem planu ogólnego gminy, ale o charakterze fakultatywnym, jest wyznaczenie obszarów uzupełnienia zabudowy²⁸. W piśmiennictwie pozytywnie oceniono obowiązek sporządzenia uzasadnienia do planu ogólnego, które ma podlegać publikacji m.in. w Biuletynie Informacji Publicznej, co ma ułatwić dostęp do niego²⁹. Plan ogólny będzie oddziaływał na pozostałe instrumenty planistyczne, skoro jego ustalenia uwzględnia się przy uchwalaniu planów miejscowych, analogicznie jak uprzednio wobec ustaleń studium³⁰.

²⁵ W nauce stwierdzenie takie nie jest jednoznaczne – szerzej zob. H. Izdebski, *Planowanie przestrzenne – na styku prawa publicznego...*, op. cit., s. 120. Autor zwraca uwagę, że regulacje Upzp nie spełniają standardu przyzwoitej legislacji. Podobne poglądy wyrazili: Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 12, także P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 223–228, oraz K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 288 i n.

²⁶ Zob. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze 2004, teza 6 do art. 4 Upzp, LEX/el.; *Planowanie i zagospodarowanie...*, op. cit., s. 27–33.

²⁷ Por. druk sejmowy nr 3097, IX kadencja, www.sejm.pl.

²⁸ J. Mrozek, *Plan ogólny gminy – charakterystyka i zagadnienia problemowe*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 6, s. 57.

²⁹ M.J. Nowak, *Plan ogólny – nowy instrument w planowaniu przestrzennym*, „Nieruchomości” 2023, nr 11, s. 6.

³⁰ A. Maziarz, *Plan ogólny gminy w znolizowanych przepisach ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2024, nr 5, s. 29.

Plan ogólny gminy jako instytucja wprowadzona do polskiego systemu planowania przestrzennego³¹ pozwala precyzyjnie zdefiniować pojęcie władztwa planistycznego gminy z punktu widzenia gwarantowanych w Upzp wartości. Oczywiście rozwiązanie to nie jest idealne, ale jest ważnym krokiem do ujednolicenia ustawowych podstaw ograniczeń praw i wolności, na które oddziałuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie zjawisko jednolitego opisu ograniczeń w tym planie następuje tylko w płaszczyźnie formalnej, to jednak jest związane z ustawą, a więc uniwersalnym sposobem określenia materialnych podstaw ograniczenia własności nieruchomości.

Do chwili wprowadzenia planu ogólnego gminy jako podstawy wyznaczającej ramy dla zagospodarowania przestrzennego, funkcjonowało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Akt ten miał nie tylko charakter wewnętrzny, chociaż liczne przepisy nawiązywały do jego treści jako elementu kształtującego różnego rodzaju decyzji administracyjnych, to zasadniczo był pozostawiony do dyspozycji gminy, która w ramach władztwa mogła formować jego kształt. W praktyce prowadziło to do daleko posuniętej relatywizacji ochrony własności nieruchomości. Wynikało to z faktu, że gmina w ramach swojego władztwa mogła ustalać różne sposoby jej wykonywania lub ograniczania. Wadą takiego rozwiązania było to, że żadne z tych działań nie miało materialnego oparcia w ustawie. Innymi słowy, własność nieruchomości była kształtowana – z konstytucyjnego punktu widzenia – w sposób wątpliwy, gdyż nie ograniczała jej ustawa, ale akt niższego rzędu. Miało to miejsce nawet w sytuacji, gdy ograniczenie było odnośzone do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bo przecież plan ten nie miał żadnego powiązania z ustawowymi podstawami uzasadniającymi ich wprowadzenie.

Instytucja planu ogólnego gminy częściowo zmienia tę sytuację, czyniąc ją bardziej konstytucyjną. Zasadnicza zmiana sprowadza się do ściślejszego powiązania norm planu miejscowego z ustawą jako źródłem i podstawą ograniczeń w znaczeniu materialnym. Oznacza to, że na gruncie obowiązującego prawa można twierdzić, że wszelkie ograniczenia prawa własności nieruchomości wprowadzane na poziomie planu miejscowego mają ustawową podstawę w znaczeniu materialnym, którą jest plan ogólny, czyli są w jakimś sensie uniwersalne. Wprawdzie gmina w ramach władztwa planistycznego dalej określa sposób ograniczania własności nieruchomości kształtując parametry planu ogólnego gminy wynikające z art. 13a ust. 4 i art. 13b–g Upzp, to jednak w znacznej części musi to czynić z odniesieniem do ustawowych wzorców, a dla tych ramy są wyznaczane w sposób ogólny, co wynika z art. 13m cytowanej ustawy. Inaczej rzecz ujmując, stwierdzić należy, że na poziomie planu ogólnego władztwo planistyczne gminy zostaje ustawowo wyznaczone przez wskazanie ram dopuszczalnych i możliwych ograniczeń własności nieruchomości. Gmina nadal zachowuje swobodę w definiowaniu konkretnych ograniczeń, jednak nie może wychodzić poza uniwersalnie (ustawowo) wyznaczone

³¹ Art. 13a–m Upzp wprowadzone Ustawą z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688). Por. także K. Szlachetko, *Plan ogólny – nowe (?) narzędzie legislacji planistycznej*, w: *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024, s. 105–116.

granice. Poza tym plan ogólny gminy, będąc przepisem prawa miejscowego i stanowiąc podstawę uchwalenia planu miejscowego, realizuje wymóg prawidłowości podstawy prawnej ograniczenia własności, którą może być tylko ustawa.

ZAKOŃCZENIE

Planowanie przestrzenne w rozwiniętych zbiorowościach ludzkich jest działalnością niezbędną. Jednak z tego nie wynika, by mogło ono być realizowane w sposób i według reguł, które nie uwzględniają innych wartości chronionych przez współczesne porządki prawne, w tym własność nieruchomości. Właściwe uchwycenie istoty planowania wymaga zdefiniowania treści władztwa planistycznego i roli gminy w tym procesie. Nie mniej istotnym ustaleniem musi być poprawne uchwycenie zakresu i form ingerencji planu w konstytucyjnie chronione wartości, zwłaszcza wolność i własność. Dążenie w regulacji planistycznej do całkowitego ułożenia przestrzeni publicznej w drodze narzucania szeregu wymogów i ograniczeń w zakresie zagospodarowania terenu może być anachronizmem, jeżeli nie będzie uwzględniało ochrony praw i wolności podmiotów, które znajdują się w tej przestrzeni. Plan ogólny gminy jest instytucją prawną, stanowiącą właściwą propozycję uzgadniania sprzeczności między interesem publicznym a interesem prywatnym; sprzeczność ta w planowaniu przestrzennym jest elementem naturalnym. Rozwiązanie to nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak niwelować ten konflikt, ale wyznacza granice dla władztwa planistycznego gminy, w których ma on być rozwiązywany, a z ustawy czyni ostateczne kryterium, będące bazą uzgadniania sprzecznych interesów, co spełnia wymogi stawiane przez Konstytucję dla ograniczania praw i wolności podmiotów prawa.

BIBLIOGRAFIA

- Agopszowicz A., *Raumplanungsrecht, Berghau und komunale Planungshoheit in Polen*, „Archiv fur Kommunalwissenschaften” 1991, vol. II.
- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze 2004.
- Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniu administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1995.
- Habermas J., *Strukturalne przeobrażenia strefy publicznej*, Warszawa 2007.
- Huber H., *Recht, Staat und Gesellschaft*, Bern 1954.
- Izdebski H., *Planowanie przestrzenne – na styku prawa publicznego i prywatnego*, w: *Praworządność – sprawność – rozwój lokalny a samorząd terytorialny*, „Zeszyty Naukowe CSSTiRL” 2004, Warszawa.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009.
- Leoński L., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Maciejko W., *Władztwo planistyczne osoby sporządzającej projekt decyzji o warunkach zabudowy*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2015, nr 4.

- Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Munchen 2000 (Ogólne prawo administracyjne, tłum. K. Nowacki, Wrocław 2003).
- Maziarz A., *Plan ogólny gminy w znowelizowanych przepisach ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2024, nr 5.
- Mrozek J., *Plan ogólny gminy – charakterystyka i zagadnienia problemowe*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 6.
- Niewiadomski Z., *Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Połuszny, Przemysł–Rzeszów 2003.
- Niewiadomski Z., *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Nowak M.J., *Plan ogólny – nowy instrument w planowaniu przestrzennym*, „Nieruchomości” 2023, nr 11.
- Nowicki M.A., *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 1996.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021.
- Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2022.
- Szlachetko K., *Plan ogólny – nowe (?) narzędzie legislacji planistycznej*, w: *Legislacja planistyczna*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2024.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005.

Cytuj jako:

Czarnik Z., Sawuła R., *Teoretyczne ujęcie władztwa planistycznego (w aspekcie planu ogólnego gminy)*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 81–93. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.37/z.czarnik/r.sawula