

III. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

Dagmara Kafar, Kazimierz Pawlik, *Plan ogólny. Podstawa planowania przestrzennego w gminie*, seria Sektor Publiczny w Praktyce, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, ss. 132, ISBN: 978-83-8356-761-7

Dzień 1 stycznia 2026 r. zbliża się wielkimi krokami. Data ta jest ważna, od tego bowiem dnia niezbędne będzie posiadanie nowego aktu planowania przestrzennego mającego rangę prawa lokalnego. Jest nim plan ogólny gminy, będący jednocześnie przedmiotem zainteresowań prezentowanej publikacji. Książka ta jest trafną próbą odpowiedzi na potrzeby związane z reformą planowania przestrzennego, jakie pojawiły się niemal od początku obowiązywania Ustawy z dnia z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.).

Zawiera także odniesienie do występującej od ponad 10 lat konieczności zmian systemowych w planowaniu zagospodarowania przestrzennego, w związku z którą powołano fachowców i powstało kilka projektów nowych ustaw lub nowelizacji już obowiązującej u.p.z.p. Niewątpliwie ważne są tu regulacje wprowadzone obszerną i rewolucyjną nowelizacją wynikającą z Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (u.p.z.p.zm.). Prezentowana monografia cechuje się dużą wartością praktyczną, a jej adresaci otrzymują sumienną dawkę informacji o nowych procedurach i liczne przykłady wzorów dokumentów dotyczących planu ogólnego gminy. Oprócz tego praca zawiera liczne porównania instytucji systemu planowania przestrzennego w przedmiotowym zakresie, zarówno przed nowelizacją, jak i po niej, co ułatwia zrozumienie zakresu i skutków wprowadzanych zmian.

Warte odnotowania jest to, że już we *Wprowadzeniu* zwrócono uwagę, że „[g]ospodarowanie przestrzeni bez obowiązkowych planów, lecz na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych, okazało się być może mniej problematyczne, gdyż dające szybszy efekt bez kosztownej i długotrwałej procedury, ale pozostawiające negatywne i trwałe skutki w przestrzeni. Przez 20 lat obowiązywania ustawy uchwalono lub zaadaptowano plany miejscowe dla jedynie 1/3 powierzchni Polski, a i te okazały się przeszacowane. Niech za przykład posłuży jeden wskaźnik – obowiązujące plany miejscowe umożliwiają osiedlenie się na nowych terenach, wskazywanych pod zabudowę mieszkaniową, ponad 70 000 000 osób, co jest

wartością oderwaną zupełnie od realnych możliwości, gdyż ogólna liczba ludności Polski na koniec 2023 r. wyniosła ok. 37 500 000 osób i ciągle maleje. Zastępowanie planów miejscowych decyzjami administracyjnymi doprowadziło do destrukcji przestrzeni oraz powstania powszechnego przekonania, że lokalizowanie nowej zabudowy możliwe jest w praktycznie dowolnym miejscu. Skutkiem jest niemal niekontrolowane «rozpełzanie się» jednostek osadniczych wzdłuż istniejących dróg i to nawet na obszary chronione przyrodniczo czy konserwatorsko. Prowadzi to do powstawania nieczytelnych przestrzeni i niekompletnie wyposażonych swoistych «ciągów obszarów zurbanizowanych», o przemieszanych, często kolidujących ze sobą funkcjach, które trudno zdefiniować jako jednostki osadnicze. W konsekwencji realizowane na bazie tak ułomnego narzędzia prawnego inwestycje doprowadziły do niezwykle chaotycznej zabudowy, generującej ogromne koszty, nie tylko finansowe, ale też społeczne, estetyczne i systemowe. Przeznaczanie zbyt dużych i zbyt odległych od istniejącej infrastruktury technicznej, oświatowej, zdrowotnej, społecznej i kulturalnej obszarów pod zabudowę zyskało już miano «dzikiej» suburbanizacji, a pojęcia: «bezład przestrzenny», «patodeveloperka», «betonoza», chaos reklamowy, «pasteloza» – to określenia dopełniające definicję kryzysowego stanu otaczającej nas przestrzeni” (s. XV). Równie ciekawe uwagi dotyczą planu ogólnego gminy, gdyż zauważono, że „[g]mina pozbawiona tego planu straci możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Wówczas inwestowanie będzie mogło odbywać się jedynie na podstawie obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o ile takie zostaną lub zostały uchwalone. Nadal jednak sytuacja, w której gminy posiadają plany miejscowe dla całego lub przeważającej części swojego obszaru, należą do rzadkości. Jest też wciąż wiele gmin, które nie uchwałyły żadnego miejscowego planu lub posiadają zdezaktualizowane plany, uchwalone pod rządami jeszcze poprzedniej ustawy” (s. XV–XVI). Czytelnik we *Wprowadzeniu* odnajdzie także informacje liczbowe przekazane przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii, wedle których „[n]a koniec czerwca 2024 r. 647 gmin wystąpiło o rejestrację zbiorów danych przestrzennych do sporządzania planów ogólnych, co jest jednoznaczne z przystąpieniem do opracowania projektów tych aktów planowania przestrzennego” (s. XVI). Zestawiając te liczby z ogólną liczbą gmin w Polsce, wynoszącą 2477, nie jest to zadowalający wynik, ponieważ dotyczy on zaledwie około 25% polskich gmin. Co więcej, przekłada się to na kwotę przewidzianą na reformę planowania przestrzennego w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) wynoszącą około 871 000 000 zł, a warunkiem wypłaty środków z KPO jest, aby do końca 2025 r. 80% gmin uchwaliło plany ogólne.

Jak już wspomniano, dzięki praktycznemu charakterowi opracowania może ono z powodzeniem służyć jako poradnik bądź przewodnik – wytyczający kolejne czynności, jakie powinny zostać podjęte w procedurze przyjmowania planu ogólnego – powstały z myślą o wsparciu wszystkich osób zainteresowanych nowym podejściem do zagospodarowania otaczającej nas przestrzeni i samych zaangażowanych w systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym, jakie wprowadzono do porządku prawnego. Na uwagę czytelnika zasługuje także fakt, że autorzy książki to specjaliści i praktycy w omawianej dziedzinie. Jak wynika z informacji zawartych w części *O Autorach*, Dagmara Kafar jest wieloletnim urzędnikiem organów administracji publicznej różnych szczebli, a do niedawna kierowała oddziałem

wydającym, w imieniu prezydenta dużego miasta na prawach powiatu, wszelkie decyzje administracyjne związane z inwestowaniem: od warunków zabudowy i ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego, przez pozwolenia na budowę, po zezwolenia na realizację inwestycji drogowych. Autorka obecnie współpracuje z firmą zajmującą się koordynacją procesów inwestycyjnych i od kilku lat prowadzi również liczne szkolenia z zakresu procedury wydawania decyzji administracyjnych związanych z szeroko pojętym inwestowaniem na podstawie przepisów zwykłych i szczególnych, ponadto od kilku lat porusza ona w licznych publikacjach w prasie branżowej, np. w piśmie samorządu terytorialnego „Wspólnota”, kwestie podstaw prawnych inwestowania, w szczególności w zakresie infrastruktury technicznej i drogowej. Z kolei dr Kazimierz Pawlik to radca prawny, doktor nauk politycznych, wykładowca akademicki, adiunkt w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji UKSW, ekspert Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Autor ponad 300 artykułów i monografii z zakresu prawa samorządowego, informacji publicznej, prawa budowlanego, planowania przestrzennego i ochrony danych osobowych. W ramach indywidualnej praktyki specjalizuje się w postępowaniach administracyjnych oraz w dostępie do informacji publicznej, z czego prowadzi obsługę prawną i szkolenia. Pełnomocnik w wielu sprawach sądowoadministracyjnych z zakresu dostępu do informacji publicznej, w tym też z udziałem naczelnich organów państwowych. Prowadzi szkolenia dla organów administracji rządowej i samorządowej w sprawach dostępu do informacji publicznej, ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego i prawa budowlanego. Niewątpliwie wiedza i doświadczenie autorów potwierdzają, że osoby te wnoszą w sposób wartościowy zarówno praktyczny, jak i naukowy wkład w opracowanie niniejszej książki.

Monografia składa się z sześciu rozdziałów. Po każdym z nich autorzy podają podstawę prawną dotyczącą omawianych zagadnień. W jasny sposób wyeksponowano w treści poszczególnych rozdziałów takie fragmenty jak: „ważne”, „orzeczenie”, a także zastosowano pogrubienia tekstu. W opracowaniu czytelnik odnajdzie interesującą grafikę, w tym schematy i tabele porównawcze porządkujące zagadnienia dotyczące systemowych zmian w kontekście planu ogólnego. Dodatkowym atutem są wzory dokumentów.

Rozdział pierwszy autorstwa Kazimierza Pawlika to *Plan ogólny a studium*. W ramach uwag ogólnych do dalszych rozważań przyjęto, że w kontekście reformy polskiego systemu planowania przestrzennego wprowadzonej przez u.p.z.p.zm. można uznać ustanowienie nowego aktu planowania przestrzennego, jakim będzie plan ogólny. Zastąpi on docelowo najpóźniej od 1 stycznia 2026 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Autor dodaje, że „[n]ie oznacza to, że nowy akt planowania przestrzennego będzie stanowił powielenie studium jedynie ze zmienioną nazwą. Zakres jego regulacji będzie bardziej precyzyjny i formalnie będzie on aktem prawa miejscowego, co rozwiąże dotychczasowe wątpliwości dotyczące m.in. możliwości zaskarżenia takiego aktu do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Tym samym gminy zyskają ważne narzędzie umożliwiający realizację przysługującego im władztwa planistycznego, a jednocześnie w formalny sposób zostanie zapewniona możliwość zainicjowania przez m.in. właściciela nieruchomości objętej granicami planu ogólnego sądowej kontroli prawidłowości przyjętych w nim rozwiązań czy prawidłowości przeprowadzonego

postępowania zmierzającego do uchwalenia lub zmiany planu ogólnego" (s. 1). W kolejnym fragmencie wskazano motywy reformy zawarte w uzasadnieniu do u.p.z.p.zm., zgodnie z którymi – tutaj w dużym uproszczeniu – „[r]ealizacja przez gminy polityki przestrzennej poprzez uchwalanie studium, a następnie na ich podstawie uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego okazała się niewystarczająca" (s. 1). Tym samym konieczne jest zwiększenie możliwości kształtowania kierunków sposobu zagospodarowania przestrzennego obszarów gminy poprzez wprowadzenie aktu wywierającego większy wpływ na finalne rozwiązania zawarte w decyzjach zatwierdzających projekty budowlane i udzielających pozwolenia na budowę. Następnie w ramach zagadnienia dotyczącego planu ogólnego i studium jako aktów planowania przestrzennego zauważono, że nowelizacją u.p.z.p.zm. (1) wprowadzono ustawową definicję aktów planowania przestrzennego, stworzono zamknięty katalog aktów planowania przestrzennego, a także (2) rozbudowano zasady odnoszące się do udziału społeczeństwa w procedurze ich przygotowywania i przyjmowania, (3) obecnie poza zamkniętym katalogiem znalazło się studium. Czytelnika zainteresuje charakterystyka planu ogólnego jako aktu prawa miejscowego wraz z konsekwencjami płynącymi z tego tytułu. Autor podnosi tu, że „[z]godnie z art. 13a ust. 7 u.p.z.p. plan ogólny stanowi akt prawa miejscowego, co odróżnia go od studium, które kwalifikowane było jako akt kierownictwa wewnętrznego. Za akt prawa miejscowego uznaje się wydawany przez organy JST [jednostek samorządu terytorialnego – przyp. P.J.J.] oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, akt obowiązujący na obszarze działania wydającego go organu" (s. 3–4). Dalsze uwagi dotyczące planu ogólnego odniesiono do Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w kontekście stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przytoczono także liczne orzecznictwo administracyjne w tym zakresie. Kolejnym podjętym problemem jest zakres wiążący planu ogólnego i studium. Ciekawe wywody dotyczące tych dwóch aktów i różnic między nimi ujęto w ramach zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Fragment ten podbudowany jest wnikliwą analizą u.p.z.p., a także orzecznictwem administracyjnym. Niezwykle trafnie i przejrzysto pokazano problematykę planu ogólnego oraz treści studium. Zagadnienia te zawarto bowiem w krótkich omówieniach, które przeniesiono do trzech tabel dotyczących następujących zagadnień: (1) zakres przedmiotowy studium i planu ogólnego, (2) uwarunkowania uwzględniane w studium i w planie ogólnym, (3) porównanie studium i planu ogólnego.

Rozdział drugi, którego autorami są Dagmara Kafar i Kazimierz Pawlik, to *Treść planu ogólnego*. Na początku na tle problemu elementów obligatoryjnych i fakultatywnych planu ogólnego autorzy stwierdzają, że aktualnie ustawowa regulacja u.p.z.p. dotycząca zawartości planu ogólnego realizuje postulat ograniczenia i ujednolicenia zawartości planu. Ich zdaniem „[p]otrzeba takiego ustalenia zakresu przedmiotowego wynikała z faktu, że dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowiło często dokument bardzo rozbudowany, niekiedy nieczytelny o niejednorodnym stopniu szczegółowości. Skoro ten podstawowy dokument planistyczny był różny w poszczególnych gminach, to porównanie dwóch czy większej liczby tego typu dokumentów przyjętych w różnych jednostkach samorządowych nie było, np. dla przyszłego inwestora, zadaniem

łatwym. Dodatkowo różny stopień szczegółowości skutkował różnym stopniem związania dla organu stanowiącego gminy przy sporządzania planu miejscowego, co zostało zauważone w orzecznictwie i poddane krytyce. Dlatego ustawodawca decydował się precyzyjnie określić zakres przedmiotowy następcy studium, jakim jest plan ogólny” (s. 17). Na podstawie analizy aktualnie obowiązującej u.p.z.p. wskazano elementy obligatoryjne i fakultatywne planu ogólnego. Zgodnie z tym założeniem: „[d]o elementów obligatoryjnych zalicza się: (1) strefy planistyczne oraz (2) gminne standardy urbanistyczne. Jako elementy fakultatywne planu ogólnego uznaje się natomiast: (1) obszary uzupełnienia zabudowy oraz (2) obszary zabudowy śródmiejskiej. Również w ramach poszczególnych elementów składających się na treść planu ogólnego występują części obligatoryjne oraz fakultatywne, np. w skład gminnych standardów urbanistycznych wchodzi gminny katalog stref planistycznych (element obowiązkowy) oraz gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej (element fakultatywny). Występowanie jako składników planu ogólnego elementów fakultatywnych zostało połączone z precyzyjnym wskazaniem przez ustawodawcę zakresu związania przyjętymi w nich rozwiązaniami dla organu przygotowującego projekt planu miejscowego czy decyzję ustalającą warunki zabudowy” (s. 17-18). Taki porządek rozważań pozwolił na skrupulatne omówienie stref planistycznych, gminnych standardów urbanistycznych, obszarów uzupełnienia zabudowy i obszarów zabudowy miejskiej. Analizom towarzyszą zarówno tabela uwzględniająca profil funkcjonalny strefy planistycznej, liczne odniesienia do u.p.z.p. i orzecznictwa, jak i wzory dotyczące obliczania zasad bilansowania zabudowy. Równie zajmujący jest fragment dotyczący uzasadnienia planu ogólnego. Wykazując istotę i ważność roli uzasadnienia tego planu, zwrócono uwagę na kontekst konsultacji społecznych, znaczenia dla radnych głosujących nad przyjęciem uchwały o planie miejscowym i procedury kontroli przyjętego aktu dokonywanych przez wojewodę. Kolejno „[w] związku ze wspomnianą rolą uzasadnienia do planu ogólnego zdecydowano się precyzyjnie wskazać na składniki, które w takim uzasadnieniu powinny się znaleźć” (s. 32). W tym zakresie poddano analizie elementy uzasadnienia planu ogólnego z podziałem na część tekstową i część graficzną. Warto tu także dodać trafne uwagi autorów dotyczące tego, że „[s]koro uzasadnienie służy przedstawieniu stanowiska gminy co do zasadności przyjętych przez nią konkretnych rozwiązań w planie ogólnym, to należy zadbać, aby poszczególne rozwiązania zostały w dokumencie tym w sposób należyty wyjaśnione. Biorąc pod uwagę możliwość poddania w przyszłości planu ogólnego (i procedury prowadzącej do jego przyjęcia) kontroli sądu administracyjnego warto pamiętać o ugruntowanym już stanowisku, że «obronie» co do zasadności podjętego rozstrzygnięcia tylko częściowo służy instytucja odpowiedzi na skargę, gdzie co do zasady nie powinny być podnoszone przez organ administracji publicznej nowe argumenty mające świadczyć o słuszności zajętego stanowiska, a takie ewentualne nowe argumenty jako spóźnione mogą zostać całkowicie pominięte przez sąd przy rozpatrywaniu skargi” (s. 32 i n.).

Rozdział trzeci to *Postępowanie zmierzające do przyjęcia planu ogólnego*, a jego autorką jest Dagmara Kafar. Już w uwagach ogólnych zwraca ona uwagę, że „[p]lan ogólny gminy, jako akt planowania przestrzennego, podlega szczegółowej i wymagającej wielu działań procedurze przygotowania i uchwalania. Rzetelne wypełnienie

wszystkich obowiązków w tej procedurze gwarantuje nie tylko trwałość ustaleń tego planu, ale również ułatwi wojewodzie kontrolę uchwały w trybie nadzorczym. Wojewoda bowiem, na podstawie art. 28 u.p.z.p., może zastosować rozstrzygnięcie nadzorcze wobec uchwały przyjmującej ten akt planowania przestrzennego, jeśli dojdzie do: (1) istotnego naruszenia zasad lub trybu sporządzania planu ogólnego; (2) naruszenia właściwości organów w zakresie sporządzania planów ogólnych. Ustawodawca świadomie użył w tym przepisie określenia «istotny», gdyż poszczególne działania niezbędne w trakcie przygotowania i uchwalania planu ogólnego dzielą się na obligatoryjne i fakultatywne. Niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie obowiązkowych zasad sporządzania planu ogólnego będzie z pewnością zaliczone do naruszeń istotnych” (s. 35 i n.). W książce wskazano także 15 punktów stanowiących procedurę przygotowania do uchwalenia planu ogólnego gminy i w związku z tym kolejno następujące czynności, jakie powinny wykonać władze lokalne w celu uniknięcia naruszeń. W tym fragmencie czytelnik odnajdzie ponadto liczne refleksje i oceny autorki w kontekście prawidłowo przeprowadzonej procedury planistycznej dotyczącej planu ogólnego. Odnosząc się w tym miejscu do rozmaitych analiz u.p.z.p. i innych regulacji prawnych powiązanych z planem ogólnym gminy, a także do przytoczonych orzeczeń sądów administracyjnych, trzeba zasygnalizować, że w opracowaniu w szczególności sposób zawarto następujące kwestie: (1) uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego, (2) ogłoszenie i zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzenia gminnego planu ogólnego oraz zebranie wniosków, (3) przygotowanie projektu planu ogólnego, (4) udostępnienie projektu planu w Rejestrze Urbanistycznym, (5) opiniowanie i uzgadnianie projektu planu ogólnego, (6) ponowne udostępnienie projektu planu ogólnego w Rejestrze Urbanistycznym, (7) konsultacje społeczne, (8) ponowienie niektórych elementów procedury planistycznej, (9) uchwalenie planu ogólnego gminy.

Rozdział czwarty nosi tytuł *Partycypacja społeczna*, a jego autorką jest ponownie Dagmara Kafar. W ramach zasad ogólnych poddano w czterech punktach swoistemu stopniowaniu sposób sprawowania władzy. Autorka podzieliła się także ciekawymi refleksjami, że efekt podjętych działań partycypacyjnych będzie zależeć od świadomego i osobistego zaangażowania poszczególnych jednostek, a także od gotowości organu do rzetelnego wysłuchania argumentów. Co więcej, w wyniku u.p.z.p.zm. wprowadzono nowe, znacznie poszerzone i uszczegółowione, zasady partycypacji społecznej. Umieszczenie ich w odrębnym rozdziale (nr 1a) podkreśla rangę tego zagadnienia. Co więcej, projektodawcy nowelizacji u.p.z.p.zm. „[s]podziewają się, że uchwalanie aktów planowania przestrzennego z większym i świadomym udziałem interesariuszy lokalnych (wszelkich podmiotów publicznych i prywatnych) przyczyni się do powstawania dokumentów odpowiadających w większym stopniu potrzebom, a więc trwalszych, a także rodzących mniej konfliktów społecznych” (s. 63 i n.). W tym fragmencie przytoczono również zakres pojęcia *partycypacja*, a – wobec braku jego definicji legalnej – w książce odwołano się do jego potocznego znaczenia. I tak „[z]godnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN «partycypacja» to «uczestniczenie, branie w czymś udziału, uczestnictwo, udział», a «partycypować» to «ponosić wspólnie z kimś koszty jakiegoś przedsięwzięcia lub mieć udział w zyskach». W ujęciu społecznym, jak i komercyjnym, wszyscy uczestnicy działań partycypacyjnych mogą odnieść w ich efekcie jakieś korzyści. Aktywne

i merytoryczne uczestnictwo gwarantuje bowiem realny wpływ na ostateczny kształt opracowywanych rozwiązań, istotnych dla życia społeczności lokalnych. Prowadzi też do utożsamiania się szerszego grona interesariuszy z przyjętymi ustaleniami” (s. 63 i n.). Czytelnika zainteresuje fragment dotyczący realizacji zadań z zakresu partycypacji. Zdaniem autorki „[p]rzechodząc do zagadnienia partycypacji społecznej w sporządzaniu aktów planowania przestrzennego, na tle wprowadzonych u.p.z.p.zm. zmian, należy na wstępie zaznaczyć, że będzie ona realizowana w kilku grupach działań obejmujących: (1) umożliwienie udziału interesariuszy w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiadania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych; (2) poznanie potrzeb, zebranie stanowisk i pomysłów interesariuszy dotyczących polityki przestrzennej; (3) prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych o istocie, celach, zasadach planowania i zagospodarowania przestrzennego; (4) inicjowanie, umożliwianie i wspieranie działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz zwiększanie udziału interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej” (s. 65–66). W równie zajmujący sposób ujęto opis i analizę: (1) interesariuszy partycypacji społecznej (według nowych przepisów działania partycypacyjne są adresowane do szerokiego kręgu podmiotów prywatnych i publicznych, zwanych interesariuszami), a także (2) reguły partycypacji społecznej, ponieważ powstaną w tym zakresie dodatkowe, ważne i wielorakie obowiązki oraz szereg koniecznych warunków kierowanych do podmiotów sporządzających akty planowania przestrzennego. W tym rozdziale omówiono również zagadnienie udostępniania informacji na wniosek wraz z określeniem roli Rejestru Urbanistycznego, gdyż „[n]adrzędnym celem ustawicznej, powszechnej i nieskrępowanej partycypacji społecznej służyć ma również udostępnianie, na indywidualny wniosek interesariusza, informacji o umieszczeniu w Rejestrze Urbanistycznym nowych wpisów (art. 8f u.p.z.p.). Możliwy zakres udostępnianych na wniosek informacji zawiera art. 67h u.p.z.p. Tryb ten wyrezytuje niejako interesariuszy z ciągłego monitorowania pojawiających się wpisów w tym rejestrze. Obowiązek ten będzie ciążył na organie administracji publicznej od momentu wniesienia żądania aż do rezygnacji, wyrażonej na piśmie, z przekazywania takich informacji. Podmiotem odpowiedzialnym za udzielanie informacji na temat wpisów w Rejestrze Urbanistycznym będzie minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (obecnie Minister Rozwoju i Technologii). Co znamienne, udostępnienie takie nie musi się odbywać na elektroniczną skrzynkę do doręczeń skorelowaną z profilem zaufanym, lecz wystarczy, gdy będzie wykorzystywać ogólnodostępną pocztę elektroniczną, która nie wymaga identyfikacji osoby adresata” (s. 67). Czytelnika zainteresuje tabela, w której zawarto zakres informacji o nowych wpisach udostępniany na wniosek interesariusza. Warto dodać, że podzielono ją na informacje dotyczące wpisu, jakie interesariusz może uzyskać do 31.12.2025 r., a także od 1.1.2026 r. Kolejne zagadnienie to zakres przedmiotowy partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. W jego ramach odniesiono się do formy składania uwag, a także do wniosków o sporządzenie lub zmianę aktu prawa miejscowego oraz do wniosków o udostępnianie informacji na temat wpisów w Rejestrze Urbanistycznym. Ustalona aktualnie forma składania pism i wniosków (papierowa lub

cyfrowa) pozwoliła na wnoszenie ich również za pomocą środków komunikacji elektronicznej (też przy użyciu „zwykłej” poczty elektronicznej). Zwrócono ponadto uwagę na konieczność określenia w drodze rozporządzenia obowiązujących wzorów formularzy. Kolejnym zagadnieniem w ramach rozdziału czwartego są konsultacje społeczne, które wymienia się wśród przewidzianych przez nowelizację u.p.z.p. obowiązkowych elementów partycypacji. W książce omówiono obowiązki organu wykonawczego w gminie, jakie posiada w zakresie ogłoszenia sposobów, miejsc i terminów prowadzenia konsultacji, również zbierania wniosków do projektów aktów planowania przestrzennego, gdzie uwzględniono elementy konieczne w konsultacjach oraz jej formy. Ponadto przydatny jest harmonogram w zakresie działań podejmowanych w ramach obowiązkowej partycypacji społecznej. Przyjęto także, iż „[w] trakcie sporządzania projektu gminnego planu ogólnego konsultacje społeczne są obowiązkowym elementem procedury planistycznej i powinny odbyć się po uzgodnieniu i zaopiniowaniu projektu tego aktu planowania przestrzennego. Uchybienie procedurze sporządzania planu ogólnego, a zwłaszcza konsultacji społecznych, lub zaniechanie któregoś z obligatoryjnych etapów ich przeprowadzenia może skutkować zastosowaniem przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego wobec uchwały przyjmującej ten akt planowania przestrzennego” (s. 74 i n.).

Rozdział piąty, autorstwa Kazimierza Pawlika, to *Zaskarżalność planu ogólnego*. W ramach uwag ogólnych autor jest zdania, że „[p]lan ogólny stanowi akt prawa miejscowego, który w sposób pośredni, m.in. przez określenie kierunków zagospodarowania czy obszarów zabudowy uzupełniającej, ingeruje w prawo własności nieruchomości. Biorąc pod uwagę szczególną ochronę własności wynikającą z rozwiązań konstytucyjnych czy kodeksowych istnieje potrzeba poddania aktu zawierającego rozwiązanie ingerujące w to prawo kontroli. Potrzeba ta jest tym większa, że ograniczenie prawa własności następuje nie w akcie rangi ustawowej, lecz w akcie prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej. Kontrola ta co do zasady odbywa się w ramach dwóch niewykluczających się trybów: (1) z urzędu w ramach postępowania nadzorczego prowadzonego względem każdego aktu przed wojewodą (a w ograniczonym zakresie także przed RIO [Regionalna Izba Obrachunkowa – przyp. P.J.J.] oraz (2) na skutek skargi indywidualnej właściciela nieruchomości, której interes zostałby naruszony zapisami planu ogólnego przed właściwym WSA [Wojewódzki Sąd Administracyjny – przyp. P.J.J.]. Z pierwszego trybu może skorzystać wyłącznie organ nadzoru, z drugiego podmiot, którego interes prawny został naruszony planem ogólnym, oraz w pewnym zakresie również organ nadzoru, jeśli nie zdążyłby w ustawowym terminie wydać rozstrzygnięcia nadzorczego” (s. 75). Kolejne wywody skupiono na istocie kontroli nadzorczej, gdyż plan ogólny, wzorem innych aktów prawa miejscowego, podlega z urzędu kontroli właściwego wojewody. W tym fragmencie nie brakuje także zagadnień dotyczących praw i obowiązków wojewody, kryteriów nadzoru czy zagwarantowania przestrzegania przez samorząd terytorialny zasady legalności. Następną kwestia dotyczy kryteriów kontroli nadzorczej nad planem ogólnym z uwzględnieniem: (1) istotnego naruszenia zasad sporządzania planu ogólnego, (2) istotnego naruszenia trybu sporządzania planu ogólnego i (3) naruszenia właściwości organów. Wnikliwym analizom poddano ponadto przebieg postępowania nadzorczego względem planu ogólnego pod kątem: (1) odpowiedniego stosowania przepisów KPA, (2)

wskazania katalogu stron postępowania, (3) przeprowadzenia analizy planu ogólnego i (4) zakończenia postępowania nadzorczego. Kolejny omawiany problem to zaskarżalność rozstrzygnięcia dotyczącego planu ogólnego, odnośnie do którego wskazano, że „[g]minie, której uchwała przyjmująca plan ogólny zostałaby objęta rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzającym nieważność tego aktu, przysługuje skarga do sądu administracyjnego” (s. 85). Wśród następnych zagadnień autor omawia instytucję skargi indywidualnej i jej dopuszczalności: „[o]bok postępowania nadzorczego, które prowadzone jest z urzędu oraz jest ograniczone czasowo, do wyeliminowania uchwały przyjmującej plan ogólny z obrotu prawnego może prowadzić orzeczenie nieważności uchwały rady gminy (rady miasta) podjęte na skutek rozpatrzenia skargi indywidualnej przez sąd administracyjny” (s. 87). Poruszoną problematykę wzbogacają analizy dotyczące: (1) przebiegu postępowania ze skargi na plan ogólny i (2) stwierdzenia nieważności uchwały przyjmującej plan ogólny. Rozdział poświęcony zaskarżalności planu ogólnego dopełniają skutki orzeczenia nieważności planu ogólnego. Uwagi ogólne w tym zakresie rozpoczęto od stanowiska, że „[e]wentualne ustalenie nieważności planu ogólnego bez względu na to, czy stanowi ono skutek wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez wojewodę, czy jest efektem uwzględnienia skargi indywidualnej, pociąga za sobą bardzo istotne konsekwencje tak w zakresie obowiązków gminy (konieczność rozpoczęcia ponownie prac planistycznych nad planem ogólnym), zmian możliwości inwestycyjnych w gminie (np. brak dopuszczalności wydania decyzji ustalających warunki zabudowy), czy przede wszystkim dla stabilności aktów wydanych w oparciu o plan ogólny. Oczywiście skala tych skutków będzie różna, a zależeć będzie przede wszystkim od tego, czy nieważność planu ogólnego dotyczy całej uchwały, czy tylko jej części” (s. 92). Dalsza metodyka prowadzonych badań w oparciu o skutki orzeczenia nieważności planu ogólnego dotyczy: (1) pojęcia nieważności, (2) wpływu orzeczenia nieważności planu ogólnego na plany miejscowe i (3) wpływu orzeczenia nieważności planu ogólnego na wydanie decyzji ustalających warunki zabudowy. Warto, a nawet trzeba tu podkreślić, że cały rozdział przepełniony jest licznymi odniesieniami do różnych aktów prawnych mających wpływ na plan ogólny bądź będących z tym aktem ściśle powiązanych, a także do orzecznictwa administracyjnego.

Rozdział szósty, zatytułowany *Wzory dokumentów*, jest autorstwa Dagmary Kafar i Kazimierza Pawlika. Jest to część bardzo pomocna i niezwykle przydatna z praktycznego punktu widzenia. Zawiera bowiem zestawienie wielu wzorów dokumentów dotyczących planu ogólnego. Czytelnik odnajdzie tu następujące wzory: (1) uchwałę rady gminy w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego, (2) wniosek organu wykonawczego gminy o zaopiniowanie projektu planu ogólnego, (3) wniosek organu wykonawczego gminy o uzgodnienie projektu planu ogólnego, (4) ponowny wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o uzgodnienie projektu planu ogólnego, (5) wniosek o przekazywanie interesariuszowi informacji o każdorazowym udostępnieniu w Rejestrze Urbanistycznym (a do 31.12.2025 r. wniosek o przekazywanie informacji o każdorazowym udostępnieniu w BIP na stronie podmiotowej obsługującej urząd gminy/miasta oraz w siedzibie urzędu gminy/miasta) danych lub informacji o dokumentach dotyczących zagospodarowania i planowania przestrzennego, (6) wniosek o rezygnację z przekazywania interesariuszowi informacji o każdorazowym udostępnieniu w Rejestrze

Urbanistycznym (a do 31.12.2025 r. o rezygnację z przekazywania informacji o każdorazowym udostępnieniu w BIP na stronie podmiotowej obsługującej urząd oraz w siedzibie urzędu gminy/miasta) danych lub informacji o dokumentach dotyczących zagospodarowania i planowania przestrzennego, (7) informację o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych dotyczących planu ogólnego gminy/miasta, (8) zgłoszenie przystąpienia do sporządzenia/zmiany planu ogólnego gminy/miasta w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, (9) rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w sprawie uchwały przyjmującej plan ogólny, (10) pismo przewodnie przekazujące skargę na uchwałę przyjmującą plan ogólny, (11) odpowiedź na skargę na uchwałę przyjmującą plan ogólny.

Publikacja zawiera *Wykaz skrótów*, podzielony na cztery części: (a) akty prawne, (b) organy, organizacje, instytucje, (c) czasopisma, publikatory oraz (d) inne skróty.

Wydaje się, że opracowanie, mające charakter poradnika bądź – jak już wcześniej przyjęto – przewodnika, jest skierowane właściwie do każdego czytelnika zainteresowanego problematyką systemowych zmian w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ze szczególnym uwzględnieniem planu ogólnego gminy. Niewątpliwie książka zainteresuje szerokie grono praktyków będących zarówno autorami planów ogólnych gminy, jak i, co trzeba tu mocno podkreślić, osób odpowiedzialnych za prawidłowo przeprowadzoną procedurę planistyczną. Są to m.in.: organy gminy (rada gminy i wójt/burmistrz/ prezydent miasta), członkowie komisji urbanistyczno-architektonicznych i inwestorzy w zakresie sporządzania i uchwalania nowych aktów planowania przestrzennego oraz zainteresowani realizacją inwestycji budowlanych na terenach objętych nowymi aktami planistycznymi, społeczności lokalne w zakresie zasad udziału w partycypacji społecznej, a także wojewodowie w zakresie wydawanych rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie uchwał przyjmujących plan ogólny czy sędziowie orzekających w sądach administracyjnych. Ze względu na praktyczny walor opracowania do kręgu adresatów można dodać przedstawicieli zawodów prawniczych i naukowców zajmujących się zagadnieniem planistyki i jej zmianami, w tym problematyką planu ogólnego.

Paulina Jachimowicz-Jankowska*

<https://doi.org/10.14746/spp.2025.2.50.9>

* University of Szczecin, Poland | Uniwersytet Szczeciński, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>, e-mail: paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl