

Plan ogólny.

Podstawa planowania przestrzennego w gminie + wzory do pobrania

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Kazimierz Pawlik

Rozdział I. Plan ogólny a studium

1. Uwagi ogólne

Za kamień milowy reformy polskiego systemu planowania przestrzennego wprowadzonej przez ZmPlanZagospU23 można uznać ustanowienie nowego aktu planowania przestrzennego, jakim będzie **plan ogólny**. Zastąpi on docelowo (najpóźniej od 1.1.2026 r.) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Nie 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 umożliwiające 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.

2. Motywy reformy

W uzasadnieniu do projektu ZmPlanZagospU23¹ wskazano, że realizacja przez gminy polityki przestrzennej poprzez uchwalanie studium, a następnie na ich podstawie uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego okazała się niewystarczająca. Konieczne jest zwiększenie możliwości kształtowania kierunków sposobu zagospodarowania przestrzennego obszarów gminy poprzez wprowadzenie aktu wywierającego

¹ Zob. uzasadnienie do projektu ZmPlanZagospU23, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051/katalog/12873795#12873795> (dostęp: 10.7.2024 r.).

większy wpływ na finalne rozwiązania zawarte w decyzjach zatwierdzających projekty budowlane i udzielających pozwolenia na budowę.

Studium w tym zakresie okazało się niewystarczające, ponieważ **więzało wyłącznie organ stanowiący gminy** (radę gminy, radę miasta) przy uchwalaniu planu miejscowego. Nie było natomiast wiążące dla organu wykonawczego gminy przy wydawaniu decyzji ustalających warunki zabudowy. Wszędzie tam, gdzie plan miejscowy nie obowiązywał, mogła być wydana decyzja ustalająca warunki zabudowy, która wyłącznie gwarantowała kontynuację funkcji i parametrów nowej inwestycji w stosunku do funkcji i parametrów występujących w terenie analizowanym, ale rozstrzygnięcia zawarte w takiej decyzji mogły być sprzeczne z wizją gminy w zakresie realizacji polityki przestrzennej. Należy pamiętać, że taka sytuacja mogła mieć miejsce nie tylko w przypadku rezygnacji przez gminę z prowadzenia takiej polityki objawiającej się **nieprzyjęciem planu miejscowego**, ale również w przypadku **późniejszego stwierdzenia nieważności w całości lub w części planu miejscowego**. Z uwagi na czasochłonność i kosztochłonność prac związanych z przyjęciem nowego planu miejscowego w miejsce planu, którego nieważność została stwierdzona przez sąd administracyjny, przyjęcie takiego nowego planu jest często znacznie odsunięte w czasie, a wtedy organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) nie może odmówić wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy, jeśli tylko spełnione są ustawowe przesłanki jej wydania.

Tym samym wprowadzenie planu ogólnego, w którym gmina będzie mogła wyznaczyć obszar uzupełnienia zabudowy umożliwiający wydanie tylko na tym obszarze decyzji o warunkach zabudowy, niewątpliwie **wzmocni władzę organów JST w zakresie realizacji polityki przestrzennej**.

Zwraca się również uwagę na znaczną rozbieżność treści studium przyjmowanych w różnych gminach, zwłaszcza różny stopień ich szczegółowości. Taka sytuacja została uznana za niewłaściwą, ponieważ utrudnia możliwość interpretacji zapisów studium przez potencjalnych inwestorów. Różny stopień szczegółowości studium wynikający z nieprecyzyjnej dotychczasowej regulacji ustawowej wpływa w konsekwencji na **różny stopień związania zapisami studium przy uchwalaniu planów miejscowych**, co także nie zasługuje na aprobatę z perspektywy postulatu jednolitości prawa. Uzasadniało to wprowadzenie regulacji zapewniającej pewną **standaryzację podstawowego aktu planowania przestrzennego**, jakim będzie plan ogólny.

Wreszcie nie można pominąć, że konieczność stosowania nowego rodzaju aktu planowania przestrzennego wynika z założeń **Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności**. Zgodnie z KPO po przeprowadzeniu konsultacji społecznych powinna wejść w życie regulacja zakładająca **wprowadzenie obowiązku sporządzania i uchwalania przez wszystkie gminy ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego będących aktami prawa miejscowego**. Zobowiązanie to zostanie zrealizowane właśnie poprzez wprowadzenie planów ogólnych, które zgodnie z przyjętymi założeniami mają określać ogólne zasady zabudowy na obszarze gminy i opierać się na długofalowej strategii rozwoju gminy.

3. Plan ogólny i studium jako akty planowania przestrzennego

W wyniku nowelizacji (ZmPlanZagospU23) wprowadzona została w art. 2 pkt 22 PlanZagospU ustawowa **definicja aktów planowania przestrzennego**, do której zaliczono: plan ogólny, uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, audyt krajobrazowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa. W stosunku do poprzedniego brzmienia ustawy zdecydowano się na rezygnację z listy aktów przyjmowanych na podstawie PlanZagospU, do których odnosił się obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa. Zamiast tego stworzono **zamknięty katalog aktów planowania przestrzennego i rozbudowano zasady odnoszące się do udziału społeczeństwa** w procedurze ich przygotowywania i przyjmowania.

Warto przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 2 pkt 11 PlanZagospU przed nowelizacją do **aktów objętych obowiązkiem zapewnienia udziału społeczeństwa zaliczano**:

- 1) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- 2) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz
- 3) plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

Porównanie art. 1 ust. 2 pkt 11 PlanZagospU przed nowelizacją oraz obecnego brzmienia art. 2 pkt 22 PlanZagospU wskazuje, że obecnie **poza katalogiem znalazło się studium**. Z pewnością nie można z tego faktu wyciągnąć wniosku, że przy opracowywaniu lub zmianie studium, a wciąż jest to teoretycznie możliwe, nie zapewnia się udziału społeczeństwa. Nieuwzględnienie studium w katalogu aktów planowania przestrzennego wynika raczej z faktu docelowego zastąpienia tego aktu planem ogólnym, co najpóźniej nastąpi od 1.1.2026 r. Wciąż jednak, do momentu wprowadzenia przez gminy na swoich obszarach planu ogólnego albo do upływu ustawowego terminu przewidzianego na uchwalenie planów ogólnych, dokumentem o charakterze nadrzędnym w zakresie planowania przestrzennego w gminie pozostanie studium.

Ważne

Zgodnie z art. 65 ust. 1 ZmPlanZagospU23 studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do końca 2025 r. Do tego czasu należy stosować do studium przepisy dotychczasowe.

4. Plan ogólny jako akt prawa miejscowego i jego konsekwencje

Zgodnie z art. 13a ust. 7 PlanZagospU **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 oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, akt obowiązujący na obszarze działania wydającego go organu.

Na podstawie art. 40 ust. 1 SamGminU w oparciu o upoważnienie ustawowe gminie przysługuje **prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze**. Zgodnie z art. 41 ust. 1 SamGminU akty te ustanawiane są przez radę gminy (radę miasta) w formie uchwały. Przedstawienie konsekwencji zakwalifikowania planów ogólnych do kategorii aktów prawa miejscowego i wskazanie wynikających z takiej kategoryzacji różnic ze studium wymaga odwołania do prób zdefiniowania aktu prawa miejscowego. Niewątpliwie stanowi on źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania gminy, której rada wydała taki akt. **Kształtuje on prawa i obowiązki adresatów** w zakresie wynikającym z upoważnienia ustawowego (wyr. WSA w Warszawie z 12.1.2023 r., VII SA/Wa 1526/22, Legalis). Akt ten **stanowi uzupełnienie regulacji ustawowej** i nie powinien zawierać powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, w tym w aktach prawnych rangi ustawowej (wyr. WSA w Gdańsku z 18.6.2020 r., III SA/Gd 126/20, Legalis). Pełni funkcję uzupełniającą względem aktu wyższego rzędu (ustawy) i w konsekwencji **nie może normować materii uregulowanej w akcie prawnym wyższego rzędu czy wykraczać poza zakres delegacji ustawowej** (wyr. WSA w Warszawie z 26.2.2020 r., VIII SA/Wa 886/10, Legalis). Jak każdy akt prawny także akt prawa miejscowego **powinien zawierać normy generalne i abstrakcyjne** skierowane do podmiotów (adresatów) znajdujących się poza strukturą administracji publicznej (wyr. WSA w Gdańsku z 15.2.2024 r., III SA/Gd 730/23, Legalis).

Adresaci uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego określani są przez wskazanie relevantnych cech z perspektywy widzenia danej regulacji, np. mieszkańcy gminy, obywatele, podatnicy itd., nie zaś poprzez ścisłe określenie ich nazwy (wyr. WSA w Gliwicach z 16.12.2020 r., III SA/Gl 715/20, Legalis). Niekiedy, jak ma to miejsce w przypadku aktów planowania przestrzennego, nie ma potrzeby wskazywania w samej uchwale jej adresatów, ponieważ wynikać to będzie z materii regulacji. Akty planowania przestrzennego regulują bowiem sferę praw i obowiązków przede wszystkim **podmiotów legitymujących się tytułem prawnym do nieruchomości**, ponieważ wyznaczają zakres wykorzystania, w szczególności inwestycyjnego, nieruchomości objętej takim aktem. Nie oznacza to, że adresatem aktu prawa miejscowego nie są również **organy administracji publicznej**. Już z regulacji zawartej w PlanZagospU wynika, że adresatem uchwały przyjmującej plan ogólny będzie także rada gminy (rada miasta) związana treścią tej uchwały przy opracowywaniu i przyjmowaniu planów miejscowych czy starosta (prezydent miasta) przy wydawaniu decyzji ustalającej warunki zabudowy. Nie każda uchwała podejmowana przy tym przez organ stanowiący gminy jest aktem prawa miejscowego, a podstawowym czynnikiem różnicującym jest właśnie kategoria adresatów uchwały. Część uchwał ma charakter tzw. **aktów kierownictwa wewnętrznego**, których moc wiążąca ograniczona jest wyłącznie do pewnego określonego układu organizacyjnego (wyr. WSA w Gdańsku z 11.1.2024 r., III SA/Gd 431/23, Legalis). Tego typu uchwały nie mają charakteru abstrakcyjnego, tj. nie rozstrzygają o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową (wyr. WSA w Warszawie z 7.4.2017 r., I SA/Wa 332/17, Legalis), lecz skierowane są do organów gminy oraz podporządkowanych gminie pod-

miotów i konkretyzują sposoby działania gminy w celu osiągnięcia określonego celu (wyr. WSA w Olsztynie z 4.4.2024 r., II SA/OI 38/24, niepubl.).

Studium kwalifikowane jako akt kierownictwa wewnętrznego bezpośrednio **nie kształtuje praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych względem organów gminy**, np. właścicieli nieruchomości objętych granicami studium, a wiąże wyłącznie organy gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (wyr. WSA w Białymstoku z 7.3.2024 r., II SA/Bk 771/23, Legalis). Nie zmienia to ogólnego wniosku, że studium **pośrednio wpływa** na możliwość wykonywania praw i obowiązków związanych z nieruchomością przez ich właścicieli czy użytkowników wieczystych, ponieważ wyznacza ramy do konkretyzacji zasad przeznaczenia i zagospodarowania terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które stanowią już akty prawa miejscowego. W orzecznictwie często podkreśla się, że ustalenia zawarte w studium, do momentu, w którym nie znajdują się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie wiążą powszechnie i nie mogą stanowić materialnoprawnej podstawy do rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej w sprawie indywidualnej (por. wyr. WSA w Bydgoszczy z 8.8.2023 r., II SA/Bd 227/23, Legalis).

Choć studium jest wyłącznie aktem kierownictwa wewnętrznego, to właśnie przez swój pośredni wpływ na prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych względem struktury administracji publicznej, wywierany poprzez zapisy planów miejscowych, **może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności** opartej na art. 101 ust. 1 SamGminU. W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę, że przedmiotem takiej skargi mogą stać się **konkretne fragmenty studium**, ponieważ poprzez późniejsze przyjęcie zgodnego ze studium planu miejscowego dochodzi do nieuzasadnionego naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej granicami studium (i granicami przysługującego planu miejscowego). Dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego wynika zatem z faktu, że ustalenia studium stanowią pierwotne źródło naruszeń praw właściciela nieruchomości (post. WSA w Poznaniu z 30.9.2022 r., IV SA/Po 295/22, Legalis). Dotyczy to w szczególności tych sytuacji, w których wadliwe ustalenia studium są na tyle szczegółowe i konkretne, że dla zachowania ustawowego wymogu nienaruszania ustaleń studium przez postanowienia planu miejscowego wynikającego z art. 20 ust. 1 PlanZagospU przewidziane w tych ustaleniach zakazy lub ograniczenia będą musiały zostać praktycznie wprost „przeniesione” do planu miejscowego. Ponieważ plan ogólny z założenia jako akt prawa miejscowego kształtuje prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych względem struktury organów administracji publicznej, to nie ma wątpliwości, że może on być przedmiotem skargi na podstawie art. 101 ust. 1 SamGminU podmiotu, którego interes prawny został naruszony zapisami planu. Kwestia zaskarżalności planu ogólnego zostanie szerzej przedstawiona w rozdziale V.

Ponieważ plan ogólny stanowi akt prawa miejscowego, to w przypadku **zmiany granic gminy** znajdzie do niego zastosowanie art. 4eb SamGminU. Konsekwencją ewentualnej zmiany granic gminy już po uchwaleniu planu ogólnego będzie **czasowe utrzymanie w mocy regulacji planu ogólnego także do obszarów wyłączonych z gminy**, która przyjęła plan ogólny. W takim przypadku będzie istniał czasowy dualizm regulacji prawnych, tj. wyjątkowo na terenie gminy, której obszar został powiększony kosztem obszaru innej gminy, będą obowiązywały dwa plany ogólne: jeden regulujący zagospodarowa-

nie na dotychczasowym obszarze gminy oraz drugi obowiązujący na terenie później włączonym, a uchwalony przez radę gminy sąsiedniej. Zgodnie bowiem z art. 4eb ust. 2 SamGminU akty prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego ustanowione przed zmianą granic gminy w części dotyczącej obszaru, który został wyłączony z gminy, stają się aktami prawa miejscowego gminy, do której ten obszar został włączony, i obowiązują do dnia wejścia w życie nowych aktów prawa miejscowego ustanowionych przez organ tej gminy, jednak nie dłużej niż przez okres 3 lat od dnia zmiany granic gminy.

W praktyce, skoro zgodnie z art. 13a ust. 1 PlanZagospU może obowiązywać jeden plan ogólny na obszarze jednej (całej) gminy, to **gmina, której obszar zostałby powiększony o inne tereny, powinna w ciągu 3 lat od dokonania zmiany granic uchwalić nowy plan ogólny lub dokonać zmiany planu**, który uwzględniałby cały aktualny obszar gminy.

Ważne

Przepis art. 4eb SamGminU nie znajduje zastosowania do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, ponieważ nie jest ono uznawane przez ustawodawcę za akt prawa miejscowego.

5. Zakres wiążący planu ogólnego i studium

5.1. Zakres podmiotowy

Skoro studium zaliczane jest do aktów kierownictwa wewnętrznego, zaś plan ogólny do aktów prawa miejscowego, to już z tej klasyfikacji wynikać będą różnice co do zakresu wiążącego obu aktów. W pierwszej kolejności oczywistą różnicą będzie **inny zakres podmiotowy wiązania**. Studium jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże bowiem bezpośrednio wyłącznie organy gminy. Plan ogólny, będąc aktem prawa miejscowego, wiąże podmioty zewnętrzne względem struktury organizacyjnej gminy oraz – podobnie jak akty kierownictwa wewnętrznego – także organy administracji publicznej. W konsekwencji studium stanowi formę realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące wyłącznie dla organów stanowiących gminy przy sporządzeniu planów.

Studium z założenia miało być **aktem elastycznym**, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (wyr. WSA w Poznaniu z 24.4.2024 r., IV SA/Po 208/24, Legalis). Elastyczność ta, skutkująca m.in. różnym stopniem szczegółowości studium, została poddana krytyce i stała się jednym z motywów reformy systemu planowania przestrzennego w Polsce. Sposób ukształtowania studium w dotychczasowych regulacjach sprawił, że jego **zapisy nie mogły z uwagi na ich wewnętrzny charakter wiązać organu wydającego decyzję administracyjną**, np. decyzję ustalającą warunki zabudowy, ponieważ wszelkie decyzje administracyjne mogą być oparte wyłącznie na przepisach prawa powszechnie obowiązującego (por. wyr. WSA w Bydgoszczy z 8.8.2023 r., II SA/Bd 227/23, Legalis).

5.2. Zakres przedmiotowy

Inny jest również **zakres przedmiotowy związania studium**, przy czym zakres ten został precyzyjnie określony przez ustawodawcę. W przypadku studium jego zapisy wiążą wyłącznie w zakresie **możliwych rozwiązań planistycznych**, które mogą zostać przyjęte w planie miejscowym. W świetle art. 14 ust. 5 PlanZagospU wójt (burmistrz, prezydent miasta) jeszcze przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego powinien dokonać oceny zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Powyższe rozwiązanie służyło zapewne także zabezpieczeniu gminy przed ryzykiem poniesienia istotnych kosztów sporządzenia planu, kiedy już wstępne założenia do tego planu nie dałyby się pogodzić z rozwiązaniami przyjętymi w studium, co w przyszłości musiałyby skutkować, że plan przewidujący takie rozwiązania nie będzie mógł zostać przyjęty. Jest to pewien wymóg formalny spoczywający na organie wykonawczym gminy, który jednak nie podlega kontroli sądu administracyjnego w przypadku późniejszego złożenia skargi na plan (wyr. WSA w Gliwicach z 16.2.2011 r., II SA/GI 919/10, Legalis).

Dotychczasowa treść art. 14 ust. 5 PlanZagospU wskazywała *nota bene*, że organ wykonawczy gminy zobowiązany jest wyłącznie do oceny zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego (uchwały intencyjnej), ale teoretycznie ewentualna niezgodność nie stanowiła przesłanki uniemożliwiającej podjęcie takiej uchwały. Skoro zgodność jest badana na dalszych etapach, to możliwa jest przecież modyfikacja planowanych wcześniej rozwiązań na takie, które będą już zgodne ze studium. Zgodnie z art. 15 ust. 1 PlanZagospU w dotychczasowym brzmieniu organ wykonawczy gminy sporządzał projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Orzecznictwo w odniesieniu do tego przepisu często artykułuje **zasadę zgodności ze studium** jako zasadę planowania przestrzennego i wskazuje, że organ przygotowujący projekt planu miejscowego zobowiązany jest do dbałości o to, żeby projekt zachowywał wspomnianą zgodność już na etapie prac projektowych (wyr. WSA we Wrocławiu z 21.5.2014 r., II SA/Wr 112/14, Legalis). Oczywiście może się okazać, że dopiero wskutek szerszej analizy czy też uwzględnienia stanowiska organu opiniującego lub uzgadniającego dojdzie do zmiany projektu planu w kierunku zapewnienia wspomnianej zgodności na dalszych etapach prac planistycznych, co nie powinno wpływać na negatywną ocenę planu miejscowego przez organ nadzoru ogólnego (wojewodę) lub sąd administracyjny, jeśli tylko wersja planu ostatecznie przyjęta przez organ stanowiący gminy nie będzie naruszała zapisów zawartych w studium. Zgodnie z art. 20 ust. 1 PlanZagospU to właśnie przed podjęciem uchwały przyjmującej plan miejscowy rada gminy powinna stwierdzić, że nie narusza on ustaleń studium.

Dlatego ostatecznie **zgodność ze studium planu miejscowego musi istnieć na dzień podjęcia uchwały o przyjęciu planu miejscowego** (wyr. NSA z 24.2.2022 r., II OSK 727/19, Legalis). Charakterystyczne, że zakres przedmiotowy mocy wiążącej studium ogranicza się wyłącznie do postępowania zmierzającego do przyjęcia planu miejscowego. Oczywiście ocena zakresu związania może być też przedmiotem innych postępowań, ale tylko w zakresie badania legalności planu miejscowego. Stąd wojewoda przy

ocenie zasadności wydania rozstrzygnięcia nadzorczego czy sąd administracyjny, rozważając możliwość wydania wyroku stwierdzającego nieważność uchwały przyjmującej plan miejscowy, poddają ocenie prawidłowość uwzględniania przez organy gminy mocy wiążącej studium. Natomiast w innych postępowaniach regulacje studium ze względu na ograniczony zakres przedmiotowy związania nie są wiążące dla organów administracji publicznej. **W szczególności studium nie jest uwzględniane przy wydawaniu decyzji ustalającej warunki zabudowy** (wyr. WSA w Poznaniu z 21.12.2022 r., IV SA/Po 718/22, Legalis) **ani innych decyzji administracyjnych**, ponieważ ustalenia studium nie mogą tworzyć materialnoprawnej podstawy do wydawania decyzji administracyjnych (wyr. WSA w Szczecinie z 2.6.2022 r., II SA/Sz 418/21, Legalis).

Warto zauważyć, że przedmiotowy zakres związania zapisami studium może być różny w zależności od stopnia szczegółowości studium i rodzaju sformułowań stosowanych przez organ stanowiący gminy w treści uchwały. Jeżeli w studium poszczególne parametry poprzedzone były sformułowaniem „zaleca się”, to sugeruje to jedynie proponowane, sugerowane parametry przy sporządzaniu planu miejscowego, ale nie oznacza bezwzględnego związania (wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.10.2022 r., II SA/Go 307/22, Legalis). Moc wiążąca studium wobec miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje trudna do generalnego ustalenia i musi być oceniana w odniesieniu do konkretnych przypadków (wyr. NSA z 14.3.2023 r., II OSK 2728/21, Legalis).

Znacznie szerszy jest **przedmiotowy zakres związania planem ogólnym**. W odniesieniu do procedury przyjmowania innych aktów planowania przestrzennego, w szczególności planu miejscowego, ustawodawca w większym stopniu sprecyzował zakres tego związania, wskazując w art. 13a ust. 5 PlanZagospU, że **plan ogólny uwzględnia się w zakresie określenia stref planistycznych, gminnych standardów urbanistycznych oraz obszarów zabudowy śródmiejskiej przy sporządzaniu planów miejscowych**. W obecnym brzmieniu art. 14 ust. 5 PlanZagospU nie został już jednak nałożony na organ wykonawczy gminy obowiązek oceny stopnia zgodności projektowanych rozwiązań w planie miejscowym z planem ogólnym. Podobnie w znowelizowanym art. 15 ust. 1 PlanZagospU nie wskazano na obowiązek uwzględniania w procesie planistycznym całego planu ogólnego, lecz na konieczność wzięcia pod uwagę **polityki przestrzennej gminy** określonej w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Natomiast już w art. 20 ust. 1 PlanZagospU ustawodawca wskazał, że **rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego**. Kwestia porównania treści poprzedniego i obecnego brzmienia art. 20 ust. 1 PlanZagospU w zakresie stopnia związania będzie jeszcze przedmiotem szerszej analizy w dalszej części rozdziału.

Warto podkreślić, że ustawodawca zdecydował się dodatkowo sprecyzować zakres przedmiotowy związania planem ogólnym (zakres zgodności) w art. 20 ust. 3 PlanZagospU. W świetle tego przepisu **za zgodność z planem ogólnym w zakresie przeznaczenia terenu rozumie się przeznaczenie zgodne z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej teren**. Natomiast **zgodność w zakresie sposobu zagospodarowania i zabudowy terenu** zostanie zachowana, jeśli minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w planie miejscowym będzie nie mniejszy niż określony

w planie ogólnym dla strefy planistycznej, a w przypadku terenu położonego w obszarze zabudowy śródmiejskiej – nie mniejszy niż 2/3 minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określonego dla strefy planistycznej w planie ogólnym. Maksymalna nadziemna intensywność zabudowy nie może być większa niż wskazana w planie ogólnym, natomiast maksymalny udział powierzchni zabudowy nie może być większy niż maksymalny wymiar tego parametru w planie ogólnym. Treść komentowanego art. 20 ust. 3 PlanZagospU wskazuje zatem, że w praktyce plan ogólny będzie **wiążący jedynie w zakresie określenia krańcowych wymiarów niektórych parametrów uwzględnianych później w planie miejscowym**. Dodatkowo przy ocenie zgodności projektu planu miejscowego z planem ogólnym uwzględnia się spełnienie wymogu z art. 13f ust. 4 PlanZagospU w zakresie **wyznaczenia terenu o przeznaczeniu umożliwiającym realizację funkcji mieszkaniowej**. Tak precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego związania z pewnością będzie niwelowało spory, które powstawały na kanwie oceny studium w zakresie tego, które ustalenia studium powinny być uwzględniane przez organ opracowujący projekt planu miejscowego.

Zwiększenie przedmiotowego zakresu związania planu ogólnego w stosunku do studium przejawia się również tym, że plan ogólny zgodnie z art. 13a ust. 5 PlanZagospU **stanowi podstawę prawną do wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy**. Szczegółowy zakres przedmiotowy związania został w tym przypadku określony w art. 54 ust. 2 PlanZagospU. W świetle jednak art. 13a ust. 6 PlanZagospU **plan ogólny nie może stanowić podstawy prawnej wydania innych decyzji administracyjnych niż decyzja o warunkach zabudowy**. Oprócz tego ustawodawca zawarł szereg wyjątków mających na celu rozwianie ewentualnych wątpliwości co do przedmiotowego zakresu związania planem ogólnym. Zabieg taki należy uznać za słuszny, ponieważ plan ogólny jest aktem prawa miejscowego i co do zasady jego regulacje powinny być uwzględniane we wszelkich postępowaniach administracyjnych regulujących proces inwestycyjny w budownictwie, chyba że – jak w opisywanym przypadku – zostaną wskazane w prawie powszechnie obowiązującym **granice jego zastosowania**.

Przed wszystkim **parametry przewidziane w planie ogólnym nie mogą stanowić podstawy wniesienia sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w sytuacji określonej w art. 30 ust. 6 PrBud**. Chodzi tu o zgłoszenie robót:

- 1) podlegających obowiązkowi wcześniejszego uzyskania ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę;
- 2) naruszających ustalenia planu miejscowego, decyzji o warunkach zabudowy, innych aktów prawa miejscowego (poza planem ogólnym) oraz innych przepisów;
- 3) dotyczących tymczasowego obiektu budowlanego niepołączonego trwale z gruntem, przeznaczonego do rozbiórki lub przeniesienia, jeśli zgłoszenie przewiduje jego lokalizację w miejscu, w którym obiekt taki już istnieje;
- 4) robót budowlanych rozpoczętych jeszcze przed zgłoszeniem.

Plan ogólny **nie może również stanowić podstawy sprawdzenia dokonywanego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w postępowaniu o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę**. W tym miejscu należy wyjaśnić, że organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązany jest do wydania decyzji zgodnej z wnioskiem inwestora, jeśli kumulatywnie spełnione są

przesłanki z art. 35 PrBud. Z perspektywy badania zgodności z regulacjami planistycznymi relewantne znaczenie ma art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a PrBud, który wskazuje, że sprawdzeniu podlega projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany pod kątem zgodności z ustaleniami planu miejscowego i innych aktów prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy. Rezygnacja z uwzględnienia planu ogólnego przy sprawdzaniu rozwiązań projektowych zawartych w przedłożonym projekcie budowlanym wynika z przywołanych wcześniej przepisów zapewniających zachowanie zgodności planu miejscowego czy decyzji ustalającej warunki zabudowy z planem ogólnym. Przy założeniu, że zgodność ta rzeczywiście jest zachowana, nie ma potrzeby dodatkowo odwoływać się do planu ogólnego, skoro projekt budowlany sprawdzany jest pod kątem zgodności albo z planem miejscowym, albo z decyzją o warunkach zabudowy.

Ważne

Nawet jeśli organ administracji architektoniczno-budowlanej zauważyłby brak zgodności pomiędzy planem ogólnym a planem miejscowym albo decyzją o warunkach zabudowy i z tego powodu uznał, że projekt budowlany nie jest zgodny z planem ogólnym, to nie może tylko na tej podstawie wydać decyzji odmawiającej zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

Orzecznictwo wypracowało identyczne stanowisko na gruncie poprzedniego stanu prawnego, gdzie aktem o charakterze ogólnym było studium. Również organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę **nie miał podstaw do dokonania sprawdzenia projektu budowlanego przez pryzmat zgodności ze studium**. Natomiast w stanie prawnym, w którym aktem o charakterze podstawowym było studium, jak i w stanie prawnym opartym na zasadzie nadrzędności planu ogólnego, organ administracji architektoniczno-budowlanej w przypadku stwierdzenia niezgodności może zainicjować właściwe postępowanie mające na celu zbadanie takiej niezgodności.

Przykład

Jeśli decyzja o warunkach zabudowy pozostaje sprzeczna z planem ogólnym, to organ może w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 KPA zwrócić się do właściwego samorządowego kolegium odwoławczego o wszczęcie z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o warunkach zabudowy. Wszczęcie takiego postępowania może uzasadniać zawieszenie postępowania o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, a jeśli postępowanie nie zostałoby zawieszono, to ewentualne stwierdzenie nieważności decyzji o warunkach zabudowy będzie stanowiło później podstawę do podważenia, zapewne w drodze zastosowania nadzwyczajnych środków odwoławczych, wydanej już decyzji o pozwoleniu na budowę.

Uzupełniając rozważania dotyczące porównania zakresu wiążącego studium z zakresem związania planem ogólnym należy również wspomnieć o zmianie brzmienia art. 20 ust. 1 PlanZagospU skutkującej zmianą **stopnia związania**. W brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją wprowadzającą plany ogólne, czyli przed wejściem w życie ZmPlanZagospU23, przepis ten nakazywał radzie gminy sprawdzenie, czy projektowany plan miejscowy „nie narusza” regulacji zawartych w studium. W obecnym brzmieniu art. 20 ust. 1 PlanZagospU **pozwala na uchwalenie planu miejscowego „po stwierdzeniu zgodności” z ustaleniami planu ogólnego**. Różnica zastosowanych sformułowań

nie ma charakteru przypadkowego, lecz stanowi wyraz woli ustawodawcy zapewnienia zwiększenia stopnia związania planami ogólnymi. Jak bowiem wskazuje orzecznictwo, sformułowanie „nie narusza” oznacza, że pomiędzy studium a treścią uchwalonego planu miejscowego nie musi zachodzić pełna zgodność, a jedynie nie może zachodzić sprzeczność (wyr. WSA w Poznaniu z 15.2.2024 r., IV SA/Po 750/23, Legalis). Powyższy zwrot, jak i charakter studium, które jest aktem polityki przestrzennej gminy, a nie aktem prawa miejscowego, należy interpretować jako stan, w którym postanowienia planu, z natury rzeczy bardziej szczegółowe, nie muszą odpowiadać wprost postanowieniom studium, ale mają jedynie nie pozostawać w wyraźnej sprzeczności z tymi postanowieniami (por. wyr. WSA w Warszawie z 20.7.2023 r., VII SA/Wa 968/23, Legalis). Natomiast wymóg zgodności ujęty w obecnym brzmieniu art. 20 ust. 1 PlanZagospU oznacza znacznie silniejsze związanie organu uchwalającego plan miejscowy niż w przypadku zastosowania wymogu „braku sprzeczności” czy „spójności” (por. wyr. WSA w Krakowie z 6.12.2022 r., II SA/Kr 723/22, Legalis). Wymaganie zgodności polega na stwierdzeniu, że **projekt planu miejscowego w zakresie rzeczowym wymaganym ustawą będzie w całości realizował konkretne rozwiązania zawarte w planie ogólnym**. Oznacza to znacznie większe ograniczenie organu stanowiącego gminy w konstruowaniu konkretnych rozwiązań planistycznych w oparciu o plan ogólny niż w przypadku studium.

6. Treść planu ogólnego a treść studium

Zakres przedmiotowy planu ogólnego będzie przedmiotem szerokich rozważań zawartych w rozdziale II. Natomiast na potrzeby porównania planu ogólnego oraz studium warto zwrócić uwagę na istotne sprecyzowanie przez ustawodawcę **elementów składających się na treść planu ogólnego**, co wynika ze spostrzeżenia, że studium w poszczególnych gminach potrafiło znacznie różnić się pod kątem zakresu ujętych rozwiązań czy stopnia szczegółowości, a w konsekwencji także objętości. Konsekwencją dotychczasowego braku standaryzacji były znaczne różnice w poszczególnych studiach przyjmowanych przez gminy, niekiedy nieczytelność studium czy obiektywna trudność w porównaniu szczegółowych rozwiązań przyjmowanych w różnych gminach, np. przez potencjalnych inwestorów. Wyrazem potrzeby standaryzacji oraz zapewnienia związłości formy jest art. 13a ust. 4 PlanZagospU wskazujący na zagadnienia, które powinny znaleźć się w planie ogólnym.

Składniki planu ogólnego zostały podzielone na **elementy obligatoryjne** (wyznaczenie stref planistycznych i gminnych standardów urbanistycznych) oraz **elementy fakultatywne**. Natomiast zakres przedmiotowy studium określany był w dotychczasowym, a obecnie wykreślonym, art. 10 PlanZagospU, który w sposób bardzo szczegółowy wymienia elementy składające się na treść studium. Porównanie zakresu przedmiotowego obu dokumentów ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Zakres przedmiotowy studium i planu ogólnego

Studium	Plan ogólny
<ul style="list-style-type: none"> • kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego; • kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy; • obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk; • obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; • kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; • obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym; • obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa; • obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej; • obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne; • kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej; • obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych; • obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny; • obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady; • obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji; • obszary zdegradowane; • granice terenu zamkniętego i jego strefy ochronnej, w tym stref ochronnych wynikających z decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy RM w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa 	<ul style="list-style-type: none"> • strefy planistyczne; • gminne standardy urbanistyczne; • obszary uzupełnienia zabudowy; • obszary zabudowy śródmiejskiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PlanZagospU.

Inny zakres przedmiotowy obu dokumentów stanowi w dużym stopniu konsekwencję **zmiany katalogu uwarunkowań rozwoju przestrzennego**, które uwzględniane są przez radę gminy (radę miasta) w procesie planistycznym. Powyższy katalog w odniesieniu do studium był zawarty w dotychczasowym art. 10 ust. 1 PlanZagospU, natomiast w zakresie planu ogólnego wskazany jest w art. 13b PlanZagospU. W obu przypadkach ustawodawca wskazuje na uwarunkowania brane pod uwagę przez organ stanowiący gminy „w szczególności”, co oznacza, że **katalogi te nie tworzą zbiorów zamkniętych, a gminy będą mogły uwzględniać także inne, niewymienione wprost przez ustawodawcę czynniki**. Porównanie katalogów uwarunkowań rozwoju przestrzennego dla studium i dla planu ogólnego zawiera tabela 2.

Tabela 2. Uwarunkowania uwzględniane w studium i w planie ogólnym

Studium	Plan ogólny
<p>W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu; 2) stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony; 3) diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1 PolRozwojuU, przygotowanej na potrzeby strategii rozwoju gminy; 4) stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego; 5) stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 6) rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych; 7) warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia, oraz zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w SzczególnePotrzebyU, zgodnie z uniwersalnym projektowaniem; 8) zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia; 9) potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności: <ol style="list-style-type: none"> a) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, b) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam, gdzie to uzasadnione, migracje na obszarach funkcjonalnych w rozumieniu art. 5 pkt 6a PolRozwojuU, c) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, d) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę; 10) stanu prawnego gruntów; 	<p>Ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego; 2) ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa; 3) znajdujące się na obszarze gminy: <ol style="list-style-type: none"> a) formy ochrony przyrody oraz ich otuliny, b) obszary szczególnego zagrożenia powodzią, wały przeciwpowodziowe oraz pasy o szerokości 50 m od stopy wału, c) obszary gruntów zmeliorowanych, d) tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi oraz tereny, na których występują te ruchy, e) strefy ochronne ujęć wody, f) obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych, g) tereny górnicze i obszary górnicze wraz z filarami ochronnymi, h) udokumentowane złoża kopalin, kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla i podziemne bezzbiornikowe magazyny substancji, i) obszary uzdrowisk oraz obszary ochrony uzdrowskowej, j) zabytki objęte formami ochrony, o których mowa w OchrZabU lub ujęte w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków oraz dobra kultury współczesnej, k) obszary pomników zagłady i ich strefy ochronne, l) tereny zamknięte i ich strefy ochronne, m) obszary ograniczonego użytkowania, n) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji, o) obszary zdegradowane i obszary rewitalizacji, p) obszary ciche w aglomeracji oraz obszary ciche poza aglomeracją, q) grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I–III oraz grunty leśne,

Studium	Plan ogólny
11) występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych; 12) występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych; 13) występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla; 14) występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych; 15) stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami; 16) zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych; 17) wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodzowej	r) zakłady o zwiększonym i dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, s) obszary pasa nadbrzeżnego, w tym w szczególności pasa technicznego; 4) rozmieszczenie istniejących i planowanych obiektów infrastruktury społecznej, transportowej i technicznej wraz z obowiązującymi dla nich ograniczeniami w zagospodarowaniu; 5) rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym oraz krajobrazy priorytetowe; 6) opracowanie ekofizjograficzne w zakresie wymagań, o których mowa w art. 72 ust. 1–3 PrOchrŚrod; 7) zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie PlanZagospU.

Zmiany dokonane przez ustawodawcę w odniesieniu do treści planu ogólnego w porównaniu do treści studium zdają się odpowiadać na potrzebę **ustandaryzowania podstawowego dokumentu planistycznego w gminie**. Poza zapewnieniem jego większej czytelności zlikwiduje to również sygnalizowany wielokrotnie w orzecznictwie sądów administracyjnych problem różnego stopnia związania zapisami studium, które zależne były od stopnia szczegółowości tego dokumentu, a ten był różny w poszczególnych gminach. Z pewnością bardziej precyzyjne określenia elementów składających się na plan ogólny stanowi również skutek zapewnienia wyższych standardów aktom prawa miejscowego, a takim dokumentem – w przeciwieństwie do studium – będzie plan ogólny.

Tabela 3. Porównanie studium i planu ogólnego

	Studium	Plan ogólny
Forma przyjęcia	uchwała rady gminy	uchwała rady gminy
Rodzaj aktu	akt kierownictwa wewnętrznego	akt prawa miejscowego
Zakres związania	wyłącznie przy uchwalaniu planów miejscowych	przy uchwalaniu planów miejscowych i przy wydaniu decyzji ustalających warunki zabudowy
Zasięg	cały obszar gminy	cały obszar gminy
Treść	bardzo rozbudowana, w praktyce różna w poszczególnych gminach	ograniczona do zagadnień inwestycyjnych, ustandaryzowana
Wymóg uzasadnienia uchwały	wynikający z rozporządzenia	wynikający z ustawy

Źródło: Opracowanie własne.

Podstawa prawna:

- art. 156 § 1 pkt 2 KPA,
- art. 2 pkt 22, art. 13a ust. 1, 4–7, art. 13f ust. 4, art. 14 ust. 5, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i 3, art. 54 ust. 2 PlanZagospU,
- art. 5 pkt 6a, art. 10a ust. 1 PolRozwojuU,
- art. 30 ust. 6, art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a PrBud,
- art. 72 ust. 1–3 PrOchrŚrod,
- art. 4eb, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 101 ust. 1 SamGminU,
- art. 65 ust. 1 ZmPlanZagospU23.

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl