Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

Studia Iuridica Lublinensia vol. 31, 2, 2022
DOI: 10.17951/sil.2022.31.2.299-313

Robert Stefanicki
University of Wrocław, Poland
ORCID: 0000-0002-6087-4231
robert.stefanicki@uwr.edu.pl

Obowiązek jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów w planie miejscowym w kontekście interpretacji pojęć nieostrych lub o szerokim zakresie znaczeniowym. Glosa do wyroku NSA z dnia 13 lutego 2020 r., II OSK 893/18

The Need to Explicitly Identify (Unambiguously) to Determine How the Areas Would Be Used According to the Local Spatial Development Plan with Respect to Interpretation of the Concepts of the Blurred Definitions and General Clauses: Commentary on the Judgment of the Supreme Administrative Court of 13 February 2020, II OSK 893/18

ABSTRAKT

W niniejszym komentarzu do stanowiska judykatury omówiono przypadek oceny zgodności planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, kwestię interpretacji pojęć o nieostrych definicjach i klauzul generalnych, a w kontekście całości przepisów istotę planu miejscowego i jego skutków dla adresatów tej ustawy. Zaniechanie przeprowadzenia postępowania planistycznego w niezbędnym zakresie jest istotnym naruszeniem procedury sporządzania planu miejscowego i skutkuje unieważnieniem wszystkich postanowień planu miejscowego dotyczących terenów wyznaczonych w planie, dla których doszło do naruszenia. Obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenu oznacza konieczność określenia spo-

CORRESPONDENCE ADDRESS: Robert Stefanicki, PhD, Prof. Dr. Habil., Full Professor, University of Wrocław, Faculty of Law, Administration and Economics, Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław, Poland.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

sobu jego przyszłego zagospodarowania i użytkowania poprzez takie wyrażenia, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma pełnić dany teren. Nie oznacza to jednak, że ten sam obszar nie może mieć różnych celów w planie, a tym samym niedopuszczalne jest ustalanie różnych funkcji dla jednego obszaru. Warunkiem takiego rozwiązania jest ustalenie, że funkcje te nie wykluczają się wzajemnie i nie są sprzeczne. Powyższa argumentacja wskazuje, że niedopuszczalne jest stosowanie w części tekstowej planu terminów wieloznacznych, ponieważ może to prowadzić do niespójnych wyników ich interpretacji i jednoznacznej arbitralności stosowania prawa.

Słowa kluczowe: pojęcia nieostre; klauzule generalne; studium uwarunkowań; kierunki zagospodarowania przestrzennego; naruszenie procedury

TEZA WYROKU

W przypadku oceny zgodności planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego szczególne znaczenie ma kwestia interpretacji pojęć nieostrych lub pojęć o szerokim zakresie znaczeniowym w kontekście całości uregulowań planu miejscowego i ich skutków dla adresatów tego aktu.

WPROWADZENIE

Uchwała Rady Gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego inicjuje procedurę planistyczną i wyznacza zakres planowania przestrzennego oraz określa przebieg dalszej procedury. W wypadku, gdy w toku jego sporządzania ujawniłaby się potrzeba zmiany przebiegu granic tego obszaru albo charakteru modyfikacji, konieczne jest korygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w adekwatnym trybie. Wykroczenie poza tak wyznaczony zakres działania stanowi naruszenie podstawowej zasady sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego i daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Ustalenie transparentnych granic władztwa gminy ma duże znaczenie dla praktyki. Istotną funkcję do wypełnienia w tym przedmiocie ma orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym ostatnie ich wyroki. Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 13 lutego 2020 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Rady Gminy (…) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 listopada 2017 r.[1] w sprawie ze skargi Wojewody na uchwałę Rady Gminy (…) w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa (…) w Gminie (…) ją oddalił.

[1] II SA/Kr 1117/17.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

UZASADNIENIE FAKTYCZNE

Rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadło w następującym stanie faktycznym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazanym tu wyrokiem, po rozpatrzeniu skargi Wojewody na uchwałę Rady Gminy w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, (…) w sentencji stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości oraz zasądził od Rady Gminy na rzecz skarżącego Wojewody zwrot kosztów postępowania. Skargę kasacyjną od niniejszego rozstrzygnięcia wniosła Rada Gminy, zaskarżając orzeczenie WSA w całości. Zarzuciła w niej na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[2] naruszenie prawa przez błędne zastosowanie art. 17 pkt 13 oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[3] polegające na przyjęciu, że wprowadzone do planu miejscowego zmiany na etapie poprzedzającym wyłożenie projektu do publicznego wglądu – a po dokonaniu uzgodnień – wymagają ponownego uzgodnienia projektu. Miały one dotyczyć istotnych zmian parametrów wysokości budynków gospodarczych, inwentarskich i garażowych, budynków przeznaczanych na świadczenie usług o charakterze publicznym, sportu i rekreacji, także zmian odnoszących się do maksymalnej powierzchni zabudowy na terenach oznaczonych symbolami MN i MNr oraz modyfikacji ograniczeń w przedmiocie utrzymania istniejącej zabudowy mieszkaniowej, jednorodzinnej i zagrodowej, także jej remontu, rozbudowy i nadbudowy oraz zmian w zakresie określenia na rysunku planu miejscowego linii zabudowy od strony dróg publicznych.

Skarżąca kasacyjnie zarzuciła ponadto naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. poprzez jego błędną wykładnię wyrażającą się przyjęciem, że nie jest dopuszczalne objęcie liniami rozgraniczającymi terenów przeznaczenia podstawowego pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zagrodową oraz terenu przeznaczenia dopuszczalnego pod zabudowę gospodarczą, letniskową, usługowo-produkcyjną, obiekty i urządzenia małej architektury, zieleń urządzoną, wody powierzchniowe, obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, urządzenia komunikacji. Błędna wykładnia miała też dotyczyć dokonanej przez sąd I instancji interpretacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z przyjęciem, że przepis planu miejscowego, który nie daje możliwości zredagowania normy prawnej, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całości planu miejscowego. Na podstawie powyższego zarzutu skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez WSA w Krakowie.

---

[2] Dz.U. 2017, poz. 1369, ze zm., dalej: p.p.s.a.

[3] Dz.U. 2017, poz. 1073, ze zm., dalej: u.p.z.p.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

UZASADNIENIE PRAWNE

Z uwagi na fakt, że postępowanie w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte po 15 sierpnia 2015 r., do uzasadnienia wyroku NSA zastosowanie znajduje art. 193 zdanie 2 p.p.s.a. Wskazany przepis jako regulacja szczególna wobec art. 141 § 4 p.p.s.a. statuuje zakres, w jakim NSA uzasadnia z urzędu wydawany wyrok w przypadku, gdy oddala skargę kasacyjną. W ramach określonych art. 193 p.p.s.a. NSA ocenia postawione zarzuty wobec zaskarżonego orzeczenia, dokonując rozpoznania w granicach skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał wniesioną skargę za pozbawioną usprawiedliwionych podstaw. Jak już zostało wyszczególnione, skarżąca kasacyjnie Rada Gminy w oparciu o art. 174 pkt 1 p.p.s.a. podnosiła zarzuty błędnego zastosowania art. 17 pkt 13 oraz art. 19 ust. 1 u.p.z.p. W przypadku związania naruszenia prawa materialnego z niewłaściwym jego zastosowaniem istotne jest wykazanie przez stronę skarżącą, na czym polegało w realiach sprawy nieprawidłowe zastosowanie (błąd subsumpcji).[4] Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarżąca nie dostarczyła przekonujących argumentów w celu wykazania, na czym polegało niewłaściwe zastosowanie wskazanych w skardze przepisów.

Odnosząc się do zarzutu kasacyjnego błędnej wykładni art. 28 ust. 1 u.p.z.p., NSA wskazał na rygory powołanego tutaj przepisu. Podniósł w tym zakresie, że istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, a także naruszenie właściwości organów w przedmiotowym zakresie powoduje nieważność uchwały Rady Gminy w całości lub wyodrębnionej jej części. Powołany przepis statuuje dwie podstawowe przesłanki władztwa planistycznego gminy. Ich spełnienie oznacza zgodność uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z prawem. Chodzi tutaj zarówno o przesłankę materialnoprawną odnoszoną do respektowania zasad sporządzania planu miejscowego, jak i o wymóg formalnoprawny dotyczący samej procedury przygotowania planu i dochowania właściwości organu. Ponadto NSA zaznaczył, że przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rada gminy związana jest przepisami powołanych tutaj aktów, a także zobligowana jest do respektowania zasad i wartości konstytucyjnych oraz wymogów prawa unijnego.[5]

---

[4] Trafnie przyjmuje się w literaturze przedmiotu, że subsumpcyjny model jest już dzisiaj niewystarczający i jest on uzupełniany o model argumentacyjny dodający do każdej subsumpcji ważny element z zakresu aksjologii prawa. Zob. M. Żak, *O możliwych zastosowaniach idei good governance w naukach prawnych i praktyce prawniczej*, „Państwo i Prawo" 2019, z. 9, s. 65.

[5] Ta multicentryczność współczesnego prawa – dotycząca zresztą także planowania przestrzennego – wręcz wymusza holistyczne podejście do interpretacji i stosowania prawa. Szerzej: J. Wegner, *Skarga na bezczynność po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19*, „Glosa" 2021, nr 1, s. 110–119; A. Choduń, M. Zieliński, *Uzasadnienie twierdzeń interpretacyjnych z perspektywy derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej" 2020, nr 2, s. 13 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że z treści merytorycznej planu zagospodarowania przestrzennego wynika, iż wszystkie przywołane zmiany w planie zagospodarowania zostały do niego włączone po dokonanych – mających charakter obligatoryjny – uzgodnieniach, a więc bez ponownych uzgodnień, zwłaszcza zaś – co jest tutaj istotne – z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków i Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska. W tym stanie rzeczy NSA uznał za pozbawione doniosłości prawnej zarzuty skargi, że sąd I instancji nieprawidłowo przyjął, iż dokonane zmiany parametrów zagospodarowania obszarów między wyłożonym do ogólnego wglądu a uchwalonym planem stanowią istotne naruszenie trybu jego sporządzania. Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. rada gminy może dokonywać koniecznych zmian, uwzględniać zgłaszane uwagi do projektu planu, z zastrzeżeniem spełnienia wymogów art. 17 pkt 13 u.p.z.p. Powinny być ponawiane w niezbędnym zakresie czynności procedury co do uzgodnień i upublicznienia, gdy dotyczą istotnej zmiany.

Odnosząc się do zarzutów Rady Gminy kierowanych pod adresem rozstrzygnięcia sądu I instancji, NSA podjął wątek interpretacji zawartych w powołanych przepisach zwrotów nieostrych i niedookreślonych znaczeniowo, w tym wykładni „istotnego naruszenia" trybu. Relewantny charakter ma nie każdy przypadek naruszenia, lecz jedynie kwalifikowana jego forma. Dla ustalenia „istotności" decydujące znaczenie ma ocena wpływu naruszenia trybu na treść planu zagospodarowania. Jak stwierdził NSA, przez istotne jego naruszenie należy rozumieć takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których zmienione ustalenia planistyczne wyraźnie odstają od tych, które zostałyby przyjęte w wypadku nienaruszenia trybu sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego. Wbrew zarzutom skargi NSA uznał, podobnie jak WSA, że procedura zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nastąpiła po etapie dokonywania uzgodnień projektu, a przed publicznym jego wyłożeniem. Wprowadzonych zmian nie powiązano więc z ponownymi uzgodnieniami. Za istotne, a nieobjęte ponowną procedurą uzgodnień NSA uznał m.in. zmiany maksymalnych parametrów wysokości budynków gospodarczych, usługowych, zabudowań na cele mieszkaniowe. Ocena wagi naruszenia trybu ma być dokonywana z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności każdego przypadku, czyli kwalifikacji sytuacyjnej. Przy tych ustaleniach powinny być uwzględniane cele regulacji, do których zalicza się gwarancję zabezpieczenia praw podmiotów będących adresatami regulacji oraz potencjalne skutki zmian.

Za nietrafne NSA uznał argumenty skarżącej kasacyjnie Rady Gminy, jakoby uchybienia obowiązku ponowienia uzgodnień w zakresie wprowadzonych zmian do planu miejscowego dotyczących dróg nie miały charakteru istotnego. Nieponowienie procedury uzgodnień w zakresie miejscowego zagospodarowania terenów położonych w bezpośrednim sąsiedztwie drogi krajowej, w szczególności dotyczących odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy, trudno byłoby uznać za nieistotne naruszenie. Zawarte w uchwale Gminy postanowienia są niekompatybilne wobec tych, które zawarte były w udostępnionym projekcie planu, nieprzekraczalnych

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

linii zabudowy. Odbiegały one znacznie od uzgodnionych z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad. Stanowi to istotne naruszenie procedury planistycznej.

Za pozbawiony doniosłości prawnej NSA uznał także zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Zgodnie z jego treścią w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Obowiązek oznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów wyraża się koniecznością doprecyzowania sposobu ich przyszłego zagospodarowania. Powinno ono być oznaczone za pomocą jednoznacznych treściowo i transparentnych komponentów wskazujących, jakie funkcje dany teren i jego zabudowanie ma pełnić. Plan może przewidywać różne przeznaczenie dla tych samych terenów. Niedopuszczalne jest jednak ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji, które nie będą wobec siebie kompatybilne, realizując sprzeczne zadania.[6]

Odpierając zarzuty kasacyjne, NSA podzielił zatem stanowisko WSA w kwestii dochowywania dbałości planistycznej w odniesieniu do dopuszczania różnego przeznaczenia i zróżnicowanego sposobu zagospodarowania terenu objętego planem. Wielość zakładanych funkcji zagospodarowania przestrzennego oraz sprzeczność ich wzajemnych relacji może powodować negatywne skutki w praktyce stosowania planu. Założony plan zagospodarowania należy zdaniem NSA uznać za niezgodny z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Przeznaczenie terenu musi być bowiem określone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, nie może pozostawiać podmiotowi, który się na niego powołuje, możliwości określenia tego przeznaczenia w sposób dowolny ani nasuwać wątpliwości co do funkcji danego terenu.[7] Mając powyższe na uwadze, NSA – w oparciu o art. 184 p.p.s.a. – oddalił skargę kasacyjną.

KOMENTARZ DO WYROKU

Glosowany wyrok NSA zasługuje na uwagę i pogłębioną teoretycznoprawną refleksję. Dotyczy on ważkich dla dyskursu prawniczego oraz praktyki kwestii ustalenia jasnych granic władztwa planistycznego gminy.[8] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym utrzymuje zasadę rozbudowanej i sformalizowanej procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wpływ rady

[6] Zob. wyrok NSA z dnia 24 września 2013 r., II OSK 2478/12, LEX nr 1559608.

[7] Por. wyrok NSA z dnia 15 września 2016 r., II OSK 2987/14, LEX nr 2167532.

[8] Należy jednocześnie zauważyć, że już od dłuższego czasu dostrzega się nie tylko w Europie, iż tradycyjne praktyki planowania i dotychczasowe struktury administracyjne mają trudności w sprostaniu nowym wyzwaniom. Zob. *The Changing Institutional Landscape of Planning*, eds. L. Albrechts, J. Alden, A. da Rosa Pires, Aldershot 2001, rozdział 1. Na temat implikacji związanych ze sprawowaniem władzy i wykonywaniem praw podstawowych zob. P.M. Huber, [w:] *Kommentar zum Grundgesetz: GG*, hrsg. v. H. Mangoldt, F. Klein, C. Starck, München 2010, art. 19 Rn. 245.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

gminy na jego kształt jest limitowany normatywnie.[9] Wyraża się on jej kompetencją w zakresie inicjowania procedury planu zagospodarowania, formułowania miejscowej polityki przestrzennej przez uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania.[10] Rada gminy, będąc organem ustawowo powołanym do zatwierdzenia miejscowego planu, jest też uprawniona do wywierania wpływu na jego kształt, wykorzystywania w tym celu zgłaszanych opinii i wniosków, oceny konieczności dokonania zmian w projekcie i sposobu ich rozstrzygania. Zasadniczo weryfikacji zakresu koniecznego ponowienia procedury planistycznej dokonuje organ sporządzający projekt planu, tj. wójt, burmistrz, prezydent miasta, natomiast rada gminy wyraża swoją akceptację planu przyjęciem stosownej uchwały lub odmową jej przyjęcia.[11]

O tych instytucjonalnych relacjach stanowi art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu, zgodnie z którym jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Podniesiono już, że w powołanych w skardze kasacyjnej przepisach ustawodawca zawarł nieostre zwroty odnoszące się do ponowienia „w niezbędnym zakresie" czynności w związku z dokonaną „istotną zmianą". Zarówno w komentarzach do niniejszej regulacji,[12] jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane są wątpliwości co do stosowania w praktyce tego rodzaju konstrukcji ze względu na zasadę pewności prawa i przewidywalności rozstrzygnięć w podobnych sprawach.[13] Tego rodzaju zwroty niedookreślone znaczeniowo mogą powodować w praktyce ich zastosowań zróżnicowane interpretacje,[14] czyli prowadzić do różnych wyników

[9] Szerzej w tej materii zob. M. Szewczyk, *Uchwalenie planu miejscowego*, [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019. Szerzej: Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2021, pkt 1 komentarza do art. 17 u.p.z.p.

[10] Z. Niewiadomski, *op. cit.*, komentarz do art. 17 u.p.z.p. Na temat szczególnego charakteru aktów planowania zob. M. Stahl, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemski, Warszawa 2013, s. 364 i n. oraz powołana tu literatura przedmiotu.

[11] Z. Niewiadomski, *op. cit.*, komentarz do art. 17 i 19 u.p.z.p. Zob. też uwagi na temat trudności z określaniem charakteru aktów planowania: M. Stahl, *op. cit.*, s. 372–373.

[12] Z. Niewiadomski, *op. cit.*, komentarz do art. 19 u.p.z.p.; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019, uwagi do art. 19 u.p.z.p.

[13] W wypadku stosowania regulacji zawierającej pojęcia nieostre lub klauzule generalne może wystąpić osłabienie pewności prawnej na rzecz słuszności i sprawiedliwości rozstrzygania. Szerzej: P. Kaczmarek, *Materialne i proceduralne aspekty prawa. Wstęp do rozważań nad przejawami proceduralizacji w prawie europejskim*, [w:] *Z zagadnień teorii prawa. Teoria prawa europejskiego*, red. J. Kaczor, Wrocław 2005, s. 136 i n.

[14] Na temat funkcji oraz rozumienia zwrotów nieostrych czy niedookreślonych literatura przedmiotu jest skąpa. W wielu wypadkach nie odróżnia się zwrotów nieostrych wprowadzonych do

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

dokonywanego wartościowania. Rodzi się w związku z tym pytanie, czy wprowadzenie tego rodzaju instrumentu w akcie normatywnym szczegółowo regulującym granice władztwa planistycznego przysługującego gminie należy uznawać za błąd w sztuce tworzenia prawa czy wręcz przeciwnie – traktować jako działania legislacyjne celowe i zasadne, służące elastyczności prawa w dopasowywaniu treści rozstrzygnięć do zmiennych okoliczności i warunków stosowania, przez co samo prawo staje się czynnikiem dynamicznej zmiany oraz jego nadążania za zmieniającym się otoczeniem i oczekiwaniami społecznymi bez konieczności normatywnej korekty. Za koncepcją racjonalności ustawodawcy przy posługiwaniu się przez ustawodawcę tą techniką legislacyjną opowiedział się wyraźnie NSA w komentowanym wyroku. To podejście wspierane jest także orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz aprobowane jest przez część doktryny prawniczej.[15] Organ stosujący przepisy zawierające tego rodzaju zwroty korzysta z dyskrecjonalnej władzy. Nie oznacza to jednak przyzwolenia na dowolną jurydyczną interpretację zwrotów w procesie ich zastosowań, nie mamy tutaj bowiem do czynienia z normą blankietową. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na to, że zwrot znaczeniowo nieostry usytuowany jest w konkretnym przepisie ustawy, umieszczony w jej strukturze i celach regulacji. Prowadzony przez NSA tok rozumowania w tym zakresie znajduje syntetyczny wyraz w tezie glosowanego wyroku: „W przypadku oceny zgodności planu ze studium szczególne znaczenie ma kwestia interpretacji pojęć nieostrych lub pojęć o szerokim zakresie znaczeniowym w kontekście całości uregulowań planu miejscowego i ich skutków dla adresatów tego aktu". Przy czym ogólnym terminem, jaki stanowią adresaci aktu planowania, obejmuje się nie tylko podmioty bezpośrednio zainteresowane, lecz także szerszy krąg społeczny, zważywszy, że mamy tutaj do czynienia również z ochroną interesu publicznego.[16]

---

tekstu prawnego w celu weryfikacji wewnątrzprawnej od klauzul generalnych wyrażanych zwrotami niedookreślonymi odsyłającymi do ocen pozaprawnych. Szerzej: M. Münnich, *Nieostre zwroty ocenne w polskim prawie podatkowym*, Lublin 2017, s. 30 i n., s. 93 i n. Zob. także: Z. Radwański, M. Zieliński, *Klauzule generalne w prawie prywatnym*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 332 i n. W tekstach prawa występują zwroty niedookreślone o różnym charakterze, rodowodzie i funkcjach. Należałoby tutaj sięgnąć do § 155 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. 2016, poz. 283), z którego wynika, że jeśli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, to można posłużyć się w nim określeniami nieostrymi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia.

[15] O współczesnym rozumieniu racjonalności prawodawcy szerzej zob. P. Jabłoński, P. Kaczmarek, *O grze interpretatora z tekstem prawnym i czynnikami pozatekstowymi w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej" 2020, nr 2, s. 57.

[16] A. Plucińska-Filipowicz i A. Kosicki (*op. cit.*, pkt 2 uwag do art. 19 ust. 1 u.p.z.p.) zwracają uwagę na problem skutków wprowadzanych zmian pod kątem ich znaczenia dla interesu społecznego i indywidualnego.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

Odnosząc się do zarzutów Rady Gminy dotyczących błędnego zastosowania art. 17 pkt 13 oraz art. 19 ust. 1 u.p.z.p., NSA podniósł, że obowiązek ponowienia procedury nie odnosi się do wszystkich sytuacji, w których dochodzi do zmiany w planie, lecz jedynie do sytuacji istotnej zmiany.[17] Trzeba tu brać pod uwagę przede wszystkim charakter prawny wprowadzonych bez ponowienia procedury uzgodnień korekt. Zmiany mniejszej wagi mogą być akceptowane przez organ bez obowiązku ponawiania procedury planistycznej. Za istotne natomiast NSA uznał zwłaszcza te, których wprowadzenie bez wcześniejszych uzgodnień może wiązać się z konfliktem interesów poszczególnych podmiotów, do których zastosowanie będzie miał plan.

Ponadto NSA zwrócił uwagę na kwestię istotną w przedmiotowej materii, jaką stanowi niezbędność dochowania spójnej wykładni art. 19 z art. 17 u.p.z.p. Przyjął, że za istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego zagospodarowania należy uznać niedokonanie ponownego uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska i Konserwatorem Zabytków. Obowiązek ponowienia uzgodnień ma dotyczyć tylko istotnych naruszeń trybu sporządzenia planu miejscowego zagospodarowania. Do takich NSA zaliczył m.in. brak ponownego uzgodnienia wprowadzonych zmian z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska i Konserwatorem Zabytków. Wbrew opinii skarżącej w okolicznościach badanej sprawy nastąpiło istotne naruszenie procedury, zważywszy, że teren objęty wcześniejszymi uzgodnieniami znajduje się w granicach otuliny Parku Krajobrazowego. Z uwagi na to, że zmiana ta odnosi się do terenów o szczególnych walorach krajobrazowych, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska powinien zatem zostać o niej poinformowany, aby mógł zająć stanowisko.

W związku z opatrzeniem naruszenia trybu przymiotnikiem zmiany „istotnej" następuje ograniczenie zastosowania sankcji nieważności do kwalifikowanych postaci naruszenia. Na aprobatę zasługuje przyjęcie przez NSA sytuacyjnej koncepcji badania każdego przypadku odejścia od uzgodnionej treści planu przez kryterium istotności wprowadzonych, a nieuzgodnionych na nowo zmian planu. Podejście takie pozwala wydobyć z regulacji normatywnej, o której tutaj mowa, podstawowe wartości aksjologiczne i prakseologiczne planowania przestrzennego, transparentnego oznaczania granic władztwa planistycznego gminy.[18] Zawarcie

[17] Również we wcześniejszym orzecznictwie NSA „niezbędny zakres" odnosił do sytuacji wyjątkowych. Zob. wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 17/17. Szerzej: M. Tomaszewska, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Komentarz*, Warszawa 2017, uwagi do art. 17.

[18] Nie można pominąć tutaj faktu, że procedura uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania obejmuje wykonanie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta czynności przygotowawczych w postaci analizy zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przygotowywanych rozwiązań z ustaleniami studium oraz powinność ogłoszenia przez te podmioty o podjęciu uchwały o sporządzeniu planu. Istotne znaczenie ma w procesie tego planowania studium uwarunkowań i zagospodarowania. Zob. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, uwagi do art. 19 u.p.z.p.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

w akcie prawnym, z jakim mamy tutaj do czynienia, takich zwrotów jak „niezbędny zakres" i „istotność naruszenia" pozostawia dla sędziowskich ocen miejsce dla kreatywnego wdrażania omawianej regulacji z uwzględnieniem czasu, miejsca i zagrożeń związanych z niedochowaniem obowiązujących procedur. Naczelny Sąd Administracyjny położył też akcent na istotną kwestię odnoszoną do wpływu dokonanych w miejscowym projekcie zmian na jego ostateczny kształt i skutki, których w wielu wypadkach nie można ograniczyć do części zmodyfikowanego projektu. Nieponowienie uzgodnień pozbawia aktualności dokonanych wcześniej ustaleń z poszczególnymi instytucjami, których stanowisko jest bezwzględnie brane pod uwagę w procesie sporządzania planu. Zasadą pozostaje tutaj władztwo planistyczne gminy, natomiast jego ograniczenia jako wyjątek od zasady mają być wykładane ścieśniająco. Konieczność powtórzenia uzgodnień miała dotyczyć znacznej zmiany wysokości budynków mieszkalnych i usługowych, zważywszy, że ograniczenia te odnosiły się do terenów o walorach krajobrazowych, obszarów wiejskich charakteryzujących się niską zabudową. Na pogłębioną analizę zasługiwałyby wątki okołotematyczne dotyczące niskiej skuteczności ścigania przypadków chaosu urbanistycznego polegającego na bezkarnym budowaniu wieżowców w spokojnych miejscowościach turystycznych i w parkach krajobrazowych, ale kwestie te pozostają poza granicami omawianej skargi.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie opowiedział się za ograniczeniem zakresu obowiązku ponowienia procedury do sytuacji wyjątkowych. Stwierdził bowiem, że „powtórzenie czynności ponownego wykładania projektu planu powinno zatem następować tylko w sytuacji daleko idących zmian projektu, zmieniających jego koncepcję lub prowadzących w zasadzie do sporządzenia projektu planu w nowej postaci".[19] Kwestią otwartą pozostaje, czy tę ostatnią sytuację należy zaliczać do kategorii identyfikowanych jako modyfikacja projektu czy też raczej jako opowiedzenie się za nowym projektem. Dyskusyjne wydaje się być również ograniczenie weryfikacji zmian projektu tylko do daleko idących zmian i wyjątkowych sytuacji zastosowania ograniczeń. Trafniejsze wydaje się być pozostanie przy uniwersalnej i akceptowanej przez teoretyków prawa oraz ukształtowanej w judykatach koncepcji istotności. W kryteria istotności wprowadzonej zmiany wpisują się także przypadki „daleko idącej zmiany", ale znacznym ograniczeniem byłoby poprzestanie na objęciu procedurami powtórzenia tylko takich wypadków naruszeń, pozostawiałoby to bowiem zbyt duży margines swobody dla praktyki korzystania z planu. Jednak – co

[19] Tak też przyjął NSA w wyroku z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 17/17. Zdaniem M.J. Nowaka (*Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, Warszawa 2020, komentarz do art. 19) trudno określić w sposób jednoznaczny granicę między ewentualnymi przypadkami wymagającymi w takim kontekście ponowienia procedury a takimi przypadkami, dla których powyższe ponowienie nie jest potrzebne.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

warto tutaj zaznaczyć – NSA w glosowanym wyroku w procesie dokonywanych analiz zarzutów kasacyjnych przyjął racjonalne w tym zakresie stanowisko.

Z powyższego punktu widzenia na uwagę zasługuje dokonana przez NSA interpretacja art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Uznał bowiem za pozbawiony doniosłości prawnej zarzut jego błędnej wykładni w związku z przyjęciem, że nie jest dopuszczalne objęcie liniami rozgraniczającymi terenów przeznaczonych, w ramach przeznaczenia podstawowego, pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zagrodową. Odpierając zarzut kasacyjny, NSA położył szczególny akcent na istotę tego fragmentu regulacji modelowania zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z wymogami wyznaczonymi tym przepisem w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Obowiązek oznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów dotyczy sprecyzowania sposobu przyszłego zagospodarowania i wykorzystywania. Dokonując oceny prawnej tego zarzutu procesowego, NSA zwrócił uwagę na ważką dla praktyki kwestię dochowania staranności języka aktu planowania. Chodzi tu o precyzję i jasność przedstawienia merytorycznej jego treści. Za niedopuszczalne NSA uznaje posługiwanie się w części tekstowej planu terminami wieloznacznymi mogącymi prowadzić do sprzecznych wyników ich interpretacji i dowolności zastosowań. Transparentność i jednoznaczność sposobu przyszłego zagospodarowania terenu ma zabezpieczać przed takim formułowaniem funkcji wykorzystywania, które mogłyby prowadzić do zasygnalizowanej już niezgodności zmienionych parametrów zabudowy (rozbudowy) z zasadą ładu przestrzennego i dobrymi praktykami planowania.

Kwestia przejrzystości planu i jego dostatecznej określoności merytorycznej dotyczy nie tylko jego części tekstowej, lecz także spójności z nią kompozycji technicznej. Podjął ten wątek NSA także w wyroku z dnia 25 maja 2020 r., m.in. stwierdzając, że obszar objęty planem zagospodarowania „musi następnie odpowiadać rysunkowi planu, który zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi załącznik do uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego. Teren planu wyznaczony w uchwale o przystąpieniu musi być tożsamy z częścią graficzną planu, a część tekstowa planu stanowiąca treść uchwały może odnosić się wyłącznie do terenu objętego uchwałą w sprawie przystąpienia do uchwalenia (zmiany) planu i w konsekwencji części graficznej planu (rysunku planu)". Na brak spójności poszczególnych elementów uchylonej komentowanym wyrokiem uchwały NSA zwrócił uwagę, potwierdzając w tym zakresie stanowisko WSA. Stwierdził między innymi, iż „w § 22 ust. 4 pkt 6 przedmiotowej uchwały uznano, że tereny MNR 57-67 i MNR 70-71 są w całości lub w części położone w granicach »terenu górniczego« kamieniołomu (…), jednakże z rysunku planu wynika, że w granicach terenu górniczego położone są w całości lub w części jedynie tereny oznaczone symbolami MNR 59, 61-67 i MNR 70-71. Natomiast tereny

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

oznaczone symbolami MNR 57 i 58 znajdują się w innej części opracowania i nie są objęte zasięgiem terenu górniczego". Podkreślił przy tym w sposób niebudzący wątpliwości aksjologicznych, że taki brak spójności godzi w zasadę zaufania do prawa wynikającą z konstytucyjnej zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, gdyż wprowadza w błąd członków lokalnej wspólnoty samorządowej co do treści obowiązujących norm planistycznych. Sędzia nie ma być ustami ustawy, lecz rozumnym, refleksyjnym i świadomym interpretatorem.[20]

Transparentność i niesprzeczność sposobu przeznaczenia miejscowego zagospodarowania terenu jest tu zestawiana ze skutkami ich niedochowania. Jak już podniesiono, NSA w glosowanym wyroku stwierdził, że przeznaczenie terenu musi być określone w planie miejscowym w sposób niepozostawiający podmiotowi stosującemu planistyczne rozwiązania możliwości określenia tego przeznaczenia w sposób sprzeczny z ustaleniami. Ten sam teren może mieć w planie przewidziane różne przeznaczenia i dopuszczalne różne funkcje, ale warunkiem takiego rozwiązania jest zabezpieczenie, aby funkcje te wzajemnie się nie wykluczały. Taka dysharmonia tworzy rodzaj chaosu przestrzennego o wielorakich negatywnych skutkach.

Warto również zwrócić uwagę na wychodzącą poza zakres przedmiotowej skargi kasacyjnej glosowanego wyroku kwestię dotyczącą charakteru i zakresu ponawiania publicznego wglądu dokonanych bez ponownego uzgodnienia istotnych zmian w projekcie. Pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. przeważało stanowisko na rzecz niezbędności ponowienia upublicznienia całego projektu także wtedy, gdy zmiana dotyczyła tylko części. Przedstawiano na rzecz tego stanowiska argumenty odnośnie do potencjalnego wpływu zmian częściowych na całość projektu oraz wzgląd na zasadę spójności. W aktualnym stanie prawnym w tym przedmiocie zastosowanie ma art. 19 ust. 2 u.p.z.p. Dopuszcza on możliwość poddania ponownej procedurze wglądu tylko tej części projektu, w której nastąpiła istotna zmiana. Za wprowadzeniem w gruncie rzeczy elastycznego podejścia przemawiały względy prakseologiczne,[21] potrzeba uproszczenia i przyspieszenia procesu sporządzania planu.[22] Moim zdaniem należy opowiedzieć się za uzależnieniem dopuszczenia publikacji części od całokształtu okoliczności oraz od charakteru i zakresu wprowadzonej zmiany.

W podobnym duchu do glosowanego orzeczenia utrzymany jest wyrok z dnia 25 maja 2020 r.,[23] w którym NSA przyjął, że „rolą uchwały o przystąpieniu do spo-

[20] A. Choduń, M. Zieliński, *op. cit.*, s. 8 i n. W kwestii niesamoistotności tekstu prawnego szerzej zob. P. Jabłoński, P. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 54 i n. Celem jest skądinąd niepozbawienie strony gwarancji rzetelnego procesu. Zob. m.in. R. Stefanicki, *Prawo do obrony na przykładzie wdrażania unijnych reguł ochrony konkurencji w interesie publicznym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2016, nr 2, s. 24 i n.

[21] Z. Niewiadomski, *op. cit.*, pkt 2 uwag do komentarza do art. 19 u.p.z.p.

[22] Zdaniem Z. Niewiadomskiego (*ibidem*, pkt 1 uwag do komentarza do art. 17 u.p.z.p.) przyjęte w art. 19 ust. 2 u.p.z.p. rozwiązanie należy uznać za „niezwykle potrzebne".

[23] II OSK 3008/19.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

rządzenia planu miejscowego jest zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu. Obejmuje to także uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego, uruchamiającej postępowanie w tym przedmiocie, której zadaniem jest jednoznaczne wskazanie terenu, do jakiego odnosi się uchwała i następująca po niej procedura. Właściciele nieruchomości muszą mieć realną możliwość sprawdzenia, czy ich nieruchomość będzie lub nie będzie objęta planem. Od objęcia danych nieruchomości planem zależna jest możliwość realnej obrony własnych uzasadnionych interesów prawnych tych podmiotów poprzez składanie wniosków do projektu zmiany, czy też po przygotowaniu projektu zmiany planu – uwag. Oznacza to, że określony w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do uchwalenia (zmiany) planu obszar wyznacza terytorialny zakres regulacji planistycznych. Innymi słowy, wyłącznie w odniesieniu do tego obszaru prowadzone są czynności planistyczne i opracowywany projekt lokalnych norm prawnych". W cytowanym orzeczeniu NSA kontynuuje i rozwija tezę glosowanego rozstrzygnięcia. Oba wyroki są przykładem dokonywania wykładni regulacji dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez pryzmat celów i skutecznych zabezpieczeń przed konsekwencjami istotnych naruszeń, które mogą występować na różnych etapach stosowanej procedury. Oddalając skargę kasacyjną Rady Gminy, NSA krok po kroku dokonywał oceny nietrafności zarzutów postawionych wobec zaskarżonego wyroku WSA.[24] Przekaz, jaki płynie z uzasadnienia rozstrzygnięcia, jest jasny. Może on wypełniać w praktyce istotne, jurydyczne[25] i pozajurydyczne funkcje.[26] Nie ma przesady w stwierdzeniu: „Uzasadnienia sądowe stanowią cząstkę, żywą formę komunikacji społecznej i przejaw ważnej w tym zakresie funkcji języka. Stanowią także ilustrację jakości stosowania prawa oraz ogólnej kondycji języka prawniczego".[27]

[24] Trudno byłoby tu pominąć fakt, że współczesnej procedurze administracyjnej i sądowo-administracyjnej przypisuje się wielorakie funkcje, w tym gwarancji poprawności rozstrzygnięć, ochrony praw strony w postępowaniu oraz ważne komunikacyjne funkcje. Szerzej zob. F. Geburczyk, *Służebna funkcja postępowania administracyjnego jako paradygmat? Tło historyczne a perspektywa współczesna*, „Państwo i Prawo" 2009, z. 7, s. 89.

[25] Funkcje jurydyczne wysuwane są z reguły na plan pierwszy, w szczególności w sytuacjach, gdy rozstrzygnięcie może być poddawane ocenie instancyjnej. Szerzej zob. J. Gudowski, I. Rzucidło, *Sądowa „teoria" uzasadnienia orzeczenia na tle teoretycznoprawnego uzasadnienia orzeczenia sądowego*, [w:] J. Gudowski, I. Rzucidło, *Uzasadnienie orzeczenia sądowego*, Warszawa 2020, pkt 1.

[26] Między innymi większa komunikatywność uzasadnień spowoduje wzrost poziomu społecznej legitymizacji wymiaru sprawiedliwości i poprawę wizerunku sądów. Zob. Ośrodek Szkolenia Ustawicznego i Współpracy Międzynarodowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, *Raport z realizacji projektu badawczego: W poszukiwaniu optymalnego modelu uzasadnienia orzeczenia sądu*, Lublin 2021, s. 76.

[27] J. Gudowski, *Normatywny, jurysdykcyjny i kulturowy kryzys uzasadnienia wyroku. Droga znikąd donikąd*, „Polski Proces Cywilny" 2020, nr 3, s. 454.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Choduń A., Zieliński M., *Uzasadnienie twierdzeń interpretacyjnych z perspektywy derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej" 2020, nr 2, **DOI: https://doi.org/10.36280/AFPiFS.2020.2.7**.

Geburczyk F., *Służebna funkcja postępowania administracyjnego jako paradygmat? Tło historyczne a perspektywa współczesna*, „Państwo i Prawo" 2009, z. 7.

Gudowski J., *Normatywny, jurysdykcyjny i kulturowy kryzys uzasadnienia wyroku. Droga znikąd donikąd*, „Polski Proces Cywilny" 2020, nr 3.

Gudowski J., Rzucidło I., *Sądowa „teoria" uzasadnienia orzeczenia na tle teoretycznoprawnego uzasadnienia orzeczenia sądowego*, [w:] J. Gudowski, I. Rzucidło, *Uzasadnienie orzeczenia sądowego*, Warszawa 2020.

Huber P.M., [w:] *Kommentar zum Grundgesetz: GG*, hrsg. v. H. Mangoldt, F. Klein, C. Starck, München 2010.

Jabłoński P., Kaczmarek P., *O grze interpretatora z tekstem prawnym i czynnikami pozatekstowymi w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej" 2020, nr 2, **DOI: https://doi.org/10.36280/AFPiFS.2020.2.49**.

Kaczmarek P., *Materialne i proceduralne aspekty prawa. Wstęp do rozważań nad przejawami proceduralizacji w prawie europejskim*, [w:] *Z zagadnień teorii prawa. Teoria prawa europejskiego*, red. J. Kaczor, Wrocław 2005.

Münnich M., *Nieostre zwroty ocenne w polskim prawie podatkowym*, Lublin 2017.

Niewiadomski Z., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2021.

Nowak M.J., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, Warszawa 2020.

Ośrodek Szkolenia Ustawicznego i Współpracy Międzynarodowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, *Raport z realizacji projektu badawczego: W poszukiwaniu optymalnego modelu uzasadnienia orzeczenia sądu*, Lublin 2021.

Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019.

Radwański Z., Zieliński M., *Klauzule generalne w prawie prywatnym*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2007.

Stahl M., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemski, Warszawa 2013.

Stefanicki R., *Prawo do obrony na przykładzie wdrażania unijnych reguł ochrony konkurencji w interesie publicznym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2016, nr 2.

Szewczyk M., *Uchwalenie planu miejscowego*, [w:] M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.

The Changing Institutional Landscape of Planning, eds. L. Albrechts, J. Alden, A. da Rosa Pires, Aldershot 2001.

Tomaszewska M., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Wegner J., *Skarga na bezczynność po zakończeniu postępowania administracyjnego. Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19*, „Glosa" 2021, nr 1.

Żak M., *O możliwych zastosowaniach idei good governance w naukach prawnych i praktyce prawniczej*, „Państwo i Prawo" 2019, z. 9.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 21/11/2026 01:58:23

Akty prawne

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. 2016, poz. 283).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2017, poz. 1369, ze zm.).
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2017, poz. 1073, ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 24 września 2013 r., II OSK 2478/12, LEX nr 1559608.
Wyrok NSA z dnia 15 września 2016 r., II OSK 2987/14, LEX nr 2167532.
Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 17/17.
Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2020 r., II OSK 893/18.
Wyrok NSA z dnia 25 maja 2020 r., II OSK 3008/19.
Wyrok WSA z dnia 8 listopada 2017 r., II SA/Kr 1117/17.

ABSTRACT

This commentary discusses the case of the assessment of the plan's compliance with the study of land use conditions and directions of land development, the issue of interpretation of the concepts of the blurred definitions and general clauses, and in the context of all provisions, the essence of the local plan and its effects on the addressees of this act. Refraining from repeating the planning procedure to the extent necessary is a significant violation of the procedure for preparing the local plan and results in the annulment of all the provisions of the local plan relating to the areas designated in the plan for which the violation occurred. The obligation to specify the intended use of the land in the local spatial development plan means the necessity to specify the method of its future development and use through such expressions that clearly indicate what function a given area is to perform. This does not mean, however, that the same area cannot have different purposes in the plan, and thus it is unacceptable to establish different functions for one area. The condition for such a solution is to establish that these functions are not mutually exclusive and are not contradictory. The above argumentation indicates that it is unacceptable to use multi-significant terms in the text part of the plan that may lead to inconsistent results of their interpretation and pure arbitrariness of legal uses.

Keywords: blurred definitions; general clauses; study of land use conditions; directions of land development; violation of the procedure