



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



SYSTEMOWE WSPARCIE
PROCESÓW
ZARZĄDZANIA W JST

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego

Igor Zachariasz
Uczelnia Łazarskiego

Kraków 2014



Projekt „Systemowe Wsparcie Procesów Zarządzania w JST”
Biuro partnera projektu: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 16; tel.: 012 293 75 60, faks: 012 293 75 59; www.msap.pl



Spis treści

I. Streszczenie	3
II. Diagnoza sytuacji	6
III. Propozycje założeń nowelizacji prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego	9
IV. Podsumowanie	41

I. Streszczenie

I. 1. Propozycje zmian w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego

Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w znaczeniu wąskim tworzy ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.), dalej: u.p.z.p., wraz z aktami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie. W znaczeniu szerokim, o prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego możemy mówić w odniesieniu do innych ustaw administracyjnego prawa materialnego, które ustanawiają zadania jednostek samorządu terytorialnego oraz organów ogólnej i specjalnej administracji rządowej, dające możliwość planowania przedsięwzięć publicznych – zarówno inwestycji infrastrukturalnych, jak i przedsięwzięć ochronnych – w przestrzeni¹. Ustawy te, w przeciwieństwie do aktów prawnych, określonych w u.p.z.p., które nazywane są ogólnymi aktami planowania przestrzennego, wprowadzają do systemu tzw. specjalistyczne akty planowania przestrzennego². Zarówno ogólne jak i specjalistyczne akty planowania przestrzennego, winny tworzyć spójny system, w którym specjalistyczne akty planowania przestrzennego w swej treści powinny wynikać z ogólnych aktów planowania przestrzennego. Specjalistyczne akty planowania przestrzennego mogą mieć charakter aktów powszechnie obowiązujących, wiążących także podmioty zewnętrzne wobec administracji, stanowiąc bezpośrednie podstawy prawne podejmowania przedsięwzięć w przestrzeni, jak i aktów wewnętrznych, wiążących tylko organy podporządkowane organom je wydającym. Docelowo specjalistyczne akty planowania przestrzennego mające charakter aktów wewnętrznych winny stać się integralnymi częściami ogólnych aktów planowania przestrzennego o charakterze wewnętrznym, kierunkowo i całościowo wyznaczających rozwój gmin, regionów i państwa.

W pierwszym etapie zmiany prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego powinny objąć u.p.z.p. W drugim etapie powinny zostać znowelizowane przepisy ustaw tworzące podstawy planowania specjalistycznego, tak aby podporządkować treść specjalistycznych aktów planowania przestrzennego treściom ogólnych aktów planowania przestrzennego. Niniejsza opinia skupia się na wskazaniu założeń pierwszego etapu reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego i prezentuje tylko zasadnicze założenia drugiego etapu reformy, ograniczone do nowelizacji u.p.z.p.

¹ Szerzej zob. np. I. Zachariasz, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 17-20.

² Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 84.

W pierwszym etapie zmianom winny ulec przepisy ogólne u.p.z.p., zwłaszcza art. 1 u.p.z.p., tak aby wzmocnić znaczenie zasad prawnych planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym wprowadzić podstawy prawne wzajemnego ważenia interesów prywatnych i publicznych w procesie planistycznym oraz dać podstawy kontroli ważenia interesów w procesach nadzorczych i w postępowaniach sądowych. Zasadniczej zmianie winna ulec treść art. 4 i art. 6 u.p.z.p., z których jednoznacznie winno wynikać, że zmiana sposobu zagospodarowania i użytkowania terenu jest możliwa tylko na podstawie aktu prawa miejscowego, wydawanego przez gminę, w przypadku, gdy podejmowana jest przez podmiot prywatny, lub na podstawie aktów prawa miejscowego wydanych przez inne wskazane w ustawach prawa materialnego organy administracji publicznej, w sytuacji, gdy zmiana przeznaczenia terenu jest związana z budową infrastruktury publicznej (dróg, linii kolejowych, przesyłowych etc.).

W związku z wskazywanym w wielu opracowaniach „przeplanowaniem” kraju, w pierwszym etapie konieczne są zmiany dające możliwość weryfikacji uchwalonych już miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w celu pozostawienia w obrocie prawnym tylko tych planów, na obszarach obowiązywania których możliwa jest realizacja przewidzianych w nich zamierzeń prywatnych i publicznych w nieodległym czasie (np. 5-10 lat). W tym celu muszą ulec zmianie zwłaszcza zasady odszkodowawcze przewidziane art. 36 u.p.z.p., jak i obowiązki organów gmin określone art. 32 u.p.z.p. w zakresie monitorowania zmian przestrzennych. Konieczne jest ponadto wyeliminowanie z systemu prawnego decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tym samym usunięcie całego rozdziału 5 u.p.z.p.

W drugim etapie należy wprowadzić do u.p.z.p. rozdział poświęcony wzajemnym relacjom treściowym pomiędzy ogólnymi planami zagospodarowania przestrzennego o charakterze wewnętrznym, jak i specjalistycznymi aktami planowania przestrzennego o charakterze wewnętrznym. W niniejszej opinii, ze względu na zakres koniecznych zmian, a także trwające prace w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (MIR) nad identyfikacją przepisów o charakterze planistycznym w innych niż u.p.z.p. ustawach administracyjnego prawa materialnego, mających systemowe znaczenie dla uporządkowanego zagospodarowania przestrzeni³, propozycje zmian zostaną przedstawione przykładowo. Tak naszkicowane etapy reformy, wraz z proponowanym zakresem treściowym zmian, zostały

³ Zob. Przetarg nieograniczony na przygotowanie analizy obowiązującego stanu prawnego w zakresie systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego,
http://bip.mir.gov.pl/Zamowienia%20Publiczne/Strony/doradztwo_44MCH14.aspx.

określone w raportach przygotowanych przez zespół ekspercki działający przy Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie⁴.

I. 2. Uzasadnienie proponowanych zmian

Proponowane zmiany zmierzają do przejścia z systemu gospodarowania przestrzenią opartego na pojedynczych decyzjach inwestorów, realizowanych w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (jak i inne decyzje lokalizacyjne), bez związku z sytuacją finansową i możliwościami realizacji przedsięwzięć przestrzennych zarówno przez podmioty publiczne, zwłaszcza w zakresie podstawowej infrastruktury osiedleńczej, jak i prywatne, na system planowego zagospodarowania przestrzeni, w którym bilansuje się możliwości budowy niezbędnej publicznej infrastruktury osiedleńczej przez podmioty administracji publicznej, z realnymi możliwościami finansowania i budowy obiektów, na terenach przygotowanych infrastrukturalnie, przez podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej. Spójność treściowa ogólnych aktów planowania przestrzennego i wynikających z nich specjalistycznych aktów planowania przestrzennego jest warunkiem podstawowym koordynowania zadań inwestycyjnych i ochronnych realizowanych przez działającą w warunkach znacznej fragmentaryzacji administrację publiczną.

Przygotowywany w MIR przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego⁵ projekt ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany – zgodnie z ostatnimi informacjami prasowymi⁶, o ile zostanie ukończony, to nastąpi to najwcześniej w 2016 r. Jednocześnie w MIR trwają prace nad przygotowaniem nowelizacji u.p.z.p. - zapowiedź taka znalazła się w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (ZD 106) do realizacji w tej kadencji parlamentu⁷. Proponowane przez MIR założenia małej nowelizacji u.p.z.p. nie dają gwarancji poprawy funkcjonowania systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, m.in. wskutek braku decyzji o likwidacji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

⁴ Zob. odnośnie diagnozy: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, J. Bober i in., Kraków 2013, str. 59-60 oraz odnośnie proponowanych kierunków działań: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. II, J. Bober i in., Kraków 2014, str. 38-41.

⁵ Działającą na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U. z 2012 r., poz. 856).

⁶ <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/824116,mir-projekt-kodeksu-budowlanego-w-sejmie-jeszcze-przed-koncem-kadencji.html>.

⁷ <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1489,Zalozenia-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przes.html>.

II. Diagnoza sytuacji

Diagnoza rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad stosowania prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także skutków funkcjonowania obowiązującego systemu prawnego, była przedmiotem licznych raportów eksperckich i dokumentów opracowanych przez organy państwa – bądź z ich inspiracji – opublikowanych na przestrzeni lat 2007-2014⁸. Analiza tych opracowań pozwala na przedstawienie następującej skrótowej diagnozy zarówno systemu prawa planowania przestrzennego, jak i stanu zagospodarowania przestrzennego Polski, ograniczonej do wskazania zasadniczych negatywnych tendencji, zarówno w sferze działań administracji publicznej, jak i w zagospodarowaniu samej przestrzeni Polski. Przedstawione poniżej twierdzenia diagnostyczne zostaną szerzej uzasadnione w odniesieniu do zaproponowanych zmian w części trzeciej niniejszej opinii.

II. 1. System planowania przestrzennego obowiązujący w Polsce, zarówno w zakresie podstaw prawnych działania administracji rządowej i samorządowej, jak i praw i obowiązków podmiotów prywatnych dokonujących zmian w przestrzeni, jest zasadniczo odmienny od standardów obowiązujących w tym zakresie w państwach Unii Europejskiej, których stan zagospodarowania i organizacja planowania przestrzennego są wysoko oceniane (np. RFN, Francji, Wielkiej Brytanii, Danii czy Szwecji). O braku należytych standardów możemy mówić przede wszystkim w odniesieniu do ekonomicznych aspektów procesów planistycznych; krytykę budzi zwłaszcza nieefektywne wykorzystanie gruntów już zabudowanych i posiadających infrastrukturę publiczną w celach osiedleńczych, i stały proces otwierania terenów wolnych na zabudowę, co skutkuje choćby tak powszechnie krytykowanym procesem „rozlewania się miast”. W procesach planistycznych nie przestrzega się podstawowych zasad prawnych warunkujących te procesy, umocowanych ustawowo – zasady zrównoważonego rozwoju, ładu przestrzennego czy proporcjonalności. Niezgodnie z literalnym brzmieniem u.p.z.p. oraz przepisów Konstytucji w zakresie własności, a także ich

⁸ Ważniejsze, obok wspomnianych w przypisie 4 raportów MASP UEK, książki i raporty eksperckie: H. Izdebski i in., *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Program Sprawne Państwo Ernst & Young, Warszawa 2007, A. Jędraszko, *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich czyli jak ustanowić dobre prawo dla zrównoważonego rozwoju*, Warszawa 2008, A. Olbrysz, J. Koziński, *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, Zespół Badawczy „Finanse w urbanizacji”, Warszawa 2011; A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Reguński, J. Stępień, P. Śleszyński, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, Samorząd Terytorialny nr 4 z 2014 r. Ważniejsze dokumenty: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., M. P. z 2012 r. poz. 252), str. 163-181, Przestrzeń życia Polaków, koordynator J. Sepiół z inspiracji Prezydenta RP, Warszawa 2014.

celem, interpretuje się uprawnienia właścicieli gruntów wnioskujących o zmianę sposobu zagospodarowania terenu.

II. 2. Plany miejscowe i decyzje o warunkach zabudowy nie służą realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych – mają w istocie charakter spekulacyjny, służą podnoszeniu wartości gruntów. Nie pełnią one podstawowych funkcji planu, jaką jest rozstrzygnięcie o zagospodarowaniu określonego terenu w celu realizacji zamierzeń zarówno przez podmioty prywatne, jak i publiczne w określonym czasie. Gminy nie prowadzą monitoringu zmian stanu zagospodarowania przestrzennego na obszarach objętych planami miejscowymi. Brak jest informacji dotyczących stanu przygotowania i wykorzystania terenów objętych planami miejscowymi pod przewidziane w nich przedsięwzięcia inwestycyjne, zarówno jeśli chodzi o budowę urządzeń infrastruktury publicznej, jak i przedsięwzięcia prywatne. Brak jest w sektorze publicznym informacji o skali popytu na tereny budowlane w obszarach metropolitalnych, miejskich i wiejskich.

II. 3. Szereg negatywnych skutków w zakresie funkcjonowania systemu planistycznego, jak i zagospodarowania przestrzennego, jest wynikiem orzecznictwa sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Przede wszystkim wskazać należy tutaj na orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące prawa własności, szerzących ideologię „wolności budowlanej”, która nie ma umocowania ustawowego oraz orzecznictwo w zakresie zabezpieczenia przez gminy i organy administracji rządowej środków finansowych na realizację przewidzianej planami miejscowymi i decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak i innymi decyzjami lokalizacyjnymi, infrastruktury publicznej, a także na wykup nieruchomości, mimo jednoznacznie odmiennej linii orzeczniczej w tych sprawach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazującej na konieczność takiego zabezpieczenia. W zakresie orzecznictwa sądów powszechnych trzeba wskazać zasądzanie odszkodowań za działania spekulacyjne podmiotów prywatnych w oparciu o przepisy art. 36 u.p.z.p.

II. 4. Ochrona sądowa interesów podmiotów prywatnych posiadających ustalone prawa właścicielskie do terenów objętych planami miejscowymi, a także terenów sąsiadujących z terenami, na które wydaje się decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jest nieproporcjonalnie słaba w stosunku do uprawnień osób wnioskujących o zmianę sposobu zagospodarowania. Deklarowana w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

zasada ważenia interesów, będąca podstawą podejmowania decyzji w sprawie zmiany sposobu zagospodarowania czy użytkowania terenu w demokratycznych państwach prawnych, wskazywana także przez Europejski Trybunał Praw Człowieka jako podstawowa zasada w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących własności nieruchomości gruntowych i budynkowych, w polskim procesie planistycznym nie jest należycie umocowana prawnie i stosowana.

II. 5. Nadzór nad treścią planów zagospodarowania przestrzennego oraz procedurą ich sporządzenia nie spełnia podstawowych standardów związanych z ochroną praw podmiotowych osób biorących udział w postępowaniach planistycznych. Wprowadzone przez u.p.z.p. podstawy nadzoru nad planami miejscowymi i studiami uwarunkowań oraz kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin niepotrzebnie dublują przepisy ogólne w tym względzie, wprowadzając niczym nie uzasadnione regulacje specjalne.

II. 6. Prace rozpoczęte w 2012 r. nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym nie doprowadziły do opracowania projektu ustawowego, który mógłby zostać wdrożony jeszcze w obecnej kadencji parlamentarnej. Jednocześnie w MIR trwają prace nad przygotowaniem zmian w obowiązującej u.p.z.p., które polegałyby na: (1) skonkretyzowaniu katalogu zasad planowania przestrzennego, w szczególności wypływających z wymagań ładu przestrzennego oraz walorów ekonomicznych przestrzeni (ujednoliczeniu obecnie występujących nieostrych pojęć, które często z tego względu są pomijane przez orzecznictwo), (2) wzmocnieniu roli studium, a także powiązania polityki przestrzennej gminy (studium) z jej realnymi potrzebami i możliwościami, poprzez wymóg oparcia się na prognozach demograficznych, chłonności terenów już przeznaczonych pod zabudowę, a tylko w części zabudowanych oraz możliwościach realizacji przez gminę infrastruktury technicznej i społecznej, (3) wprowadzeniu zmian ograniczających wydawanie decyzji o warunkach zabudowy na terenach niewskazanych do urbanizacji, (4) wzmocnieniu partycypacji społecznej w procesie sporządzania aktów planistycznych, wprowadzeniu etapu wstępnej dyskusji społecznej nad planowanymi kierunkami zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, który pozwala na ich sprawniejsze uzgodnienie. Proponowane przez MIR zmiany mogą być niewystarczające na tym etapie reformy. Niniejsza opinia wraz z propozycjami zmian ma wskazać najpotrzebniejsze działania, które powinny być podjęte niezwłocznie, a które mogą uzupełniać działania MIR w zakresie małej nowelizacji u.p.z.p.

III. Propozycje założeń nowelizacji prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego

III.1. Pierwszy etap nowelizacji prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego

III. 1. 1. Uzupełnienie art. 1 u.p.z.p. o ust. 3 nakazujący wzajemne ważenie (wyważanie) zgłaszanych w trakcie procedury planistycznej interesów prywatnych, zmierzających do ochrony stanu zagospodarowania, jak i zmiany sposobu zagospodarowania terenu, a także interesów prywatnych z interesami publicznymi, zgłaszanych przez podmioty administracji publicznej, w ramach wykonywanych zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Uzupełnienie to winno być na tyle czytelne, aby dalsze przepisy u.p.z.p. dotyczące wniosków, uwag i dyskusji publicznej do ogólnych aktów planowania przestrzennego nie pozostawiały wątpliwości, że wskazane instrumenty są formą wyrażania interesów przez podmioty prywatne, a zarazem, że ich nieuwzględnienie jest przesłanką skargi do sądu administracyjnego – w konsekwencji wnioski, uwagi, także i te zgłaszane w trakcie debaty publicznej, winny być uznane za uprawnienie, o którym mowa w art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), dalej: u.s.g.

Uzasadnienie

1) Celem propozycji uzupełnienia art. 1 u.p.z.p. o przepis wymagający wyważania interesów prywatnych i publicznych w procesach planistycznych jest, z jednej strony, wzmocnienie pozycji podmiotów prywatnych biorących udział w procesach planowania przestrzeni, nie tylko tych, którzy wnioskują o zmianę przeznaczenia terenu, do którego posiadają tytuł prawny, a zwłaszcza tych którzy są właścicielami nieruchomości na terenie objętym projektem aktu planistycznego, ale każdego zainteresowanego sposobem zagospodarowania przestrzeni, w związku z realizowanymi przez niego publicznymi prawami podmiotowymi. Z drugiej strony, wprowadzane uzupełnienie ma na celu umożliwienie ochrony interesów publicznych, związanych z realizacją zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej, przede wszystkim w związku z koniecznością zapewnienia przez nie niezbędnej infrastruktury osiedleńczej oraz ochrony terenów otwartych przed zabudową. Respektowanie przez organ administracji publicznej w procesie planistycznym zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego winno być podstawą rozstrzygnięć nadzorczych, w związku z przyjmowanymi ogólnymi aktami

planowania przestrzennego, jak i stanowić podstawę sądowej kontroli rozstrzygnięć podejmowanych w tych aktach.

2) Przepisy art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w obowiązującym stanie prawnym w procesach stanowienia aktów planowania przestrzennego nie pełnią roli zasad i klauzul generalnych, pozwalających na optymalizowanie zagospodarowania przestrzennego. Orzecznictwo sądów administracyjnych sprowadziło w praktyce orzeczniczej przepisy art. 1 u.p.z.p. do roli przepisów odsyłających, w konsekwencji nie mają one żadnego znaczenia prawnego w kształtowaniu sposobu zagospodarowania terenu w planach miejscowych, jak i w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Nie stanowią one podstawy ochrony praw podmiotowych prywatnych uczestników procesów planistycznych zgłaszanych w postaci wniosków czy uwag w procesach planistycznych ani nie stanowią podstawy rozstrzygnięć podejmowanych przez podmioty administracji publicznej, czy podstaw nadzoru nad aktami planistycznymi, a w sądowej kontroli aktów planowania przestrzennego pełnią rolę marginalną.

Tymczasem zgodnie z literalnym brzmieniem art. 1 ust. 1 u.p.z.p. ład przestrzenny, obok zrównoważonego rozwoju, winien stanowić podstawę działań administracji rządowej i samorządowej w kształtowaniu zasad polityki przestrzennej oraz w postępowaniach w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele, jak i w ustalaniu zasad zagospodarowania i zabudowy terenów. W art. 2 pkt 1 u.p.z.p. została jednocześnie wprowadzona legalna definicja ładu przestrzennego⁹, natomiast art. 2 pkt 2 u.p.z.p., zawierający w tym względzie odesłanie do art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.), definiuje zrównoważony rozwój¹⁰. Definicje te, od samego początku obowiązywania u.p.z.p., pomimo, że w intencji ustawodawcy stanowią dyrektywy optymalizacyjne odnoszące się do podejmowanych w aktach planistycznych decyzji w zakresie warunków zagospodarowania przestrzennego, w literaturze oceniane są jako pozbawione większego znaczenia praktycznego, zarówno w samym procesie stanowienia aktu prawnego, jak i w procesach jego

⁹ Ład przestrzenny to, zgodnie z brzmieniem przepisu, „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”.

¹⁰ Zrównoważony rozwój to, zgodnie z brzmieniem przepisu, „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

kontroli, ze względu na ich „niedookreślony” charakter¹¹. Uzupełnieniem zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego, ustanowionych art. 1 ust. 1 u.p.z.p., są wskazane w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., wymagania, walory i potrzeby, które są interpretowane jako przepisy wskazujące na przepisy prawne ustaw innych niż u.p.z.p., które winny być brane pod uwagę w kształtowaniu polityki przestrzennej, jak i w postępowaniach w sprawach przeznaczenia terenów na podkreślone cele, w tym zabudowy (przepisy odsyłające)¹². Jak wskazuje choćby Hubert Izdebski w związku z brzmieniem art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w celu wspomnianej w tym przepisie identyfikacji urbanistycznych i architektonicznych aspektów ładu przestrzennego, konieczne jest odwołanie się także do unormowań z zakresu prawa budowlanego i obiektów infrastrukturalnych¹³.

Proponowane zmiany w art. 1 u.p.z.p. polegające na wprowadzeniu wyraźnie sformułowanego wymogu ważenia interesów w procesie planistycznym, w oparciu o zasady ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, a także wymogi, walory i potrzeby wskazane w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., powinny w konsekwencji doprowadzić do tego, że niekwestionowany w okresie wprowadzania u.p.z.p. w życie postulat, iż ład przestrzenny, obok zrównoważonego rozwoju, powinien być głównym miernikiem prawidłowości i legalności wykonywania przepisów ustawy w formach w niej przewidzianych (planów przestrzennych i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), a tym samym zasady te winny stanowić dyrektywę interpretacyjną przy realizacji przepisów oraz w zakresie kontroli aktów planowania przestrzennego¹⁴, będzie realizowany w praktyce planistycznej przez administrację publiczną i przez sądy administracyjne i organy nadzorcze w procesach kontroli i nadzoru.

Kierowanie się w procesie planistycznym kategoriami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju jest – na co wskazuje początkowe zdanie art. 1 ust. 2 u.p.z.p. – ściśle związane z koniecznością uwzględniania wymienionych przykładowo w tym przepisie walorów, praw, potrzeb i wymogów w planistycznych pracach administracji publicznej oraz w prowadzonej w tej przestrzeni ludzkiej działalności. Warto może wskazać, że podobny katalog walorów, praw, potrzeb i wymogów, jak ten określony art. 1 ust. 2 u.p.z.p., był już wskazany jako uwarunkowania planowania przestrzeni, w art. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.

¹¹ Zob. np. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2006, s. 22.

¹² Zob. np. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2014, s. 17-29.

¹³ Zob. H. Izdebski [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013 r., s. 45-46.

¹⁴ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 15-16.

o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵. Jednak także i na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy uważano je za przepisy, które nie obowiązywały bezpośrednio, rodziły obowiązek uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym jedynie w takim zakresie, w jakim przewidywały go przepisy szczególne¹⁶. Ten sposób interpretacji przepisów ustawy z 1994 r. przeniesiono na grunt art. 1 ust. 2 u.p.z.p.

Traktowanie wskazanych wyżej przepisów, jako odsyłających do przepisów innych ustaw, nie może stanowić istoty wprowadzonego do u.p.z.p. rozwiązania, nie stanowiło także istoty regulacji na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy. Po pierwsze brak jest w obowiązującej u.p.z.p. wyraźnego wskazania, takiego choćby jak w przypadku definicji zrównoważonego rozwoju, które przepisy mają być brane pod uwagę, i w jakim zakresie, co jest istotą przepisów odsyłających. Przyjęcie poglądu, że chodzi tu o wszystkie obowiązujące przepisy ustaw, czy aktów wykonawczych do nich, które, przykładowo wpływają na treść prawa własności albo na zakres walorów krajobrazowych, nie wytrzymuje krytyki. Każde obowiązujące przepisy prawne rangi ustawowej czy rozporządzeń muszą być bowiem i tak brane pod uwagę *ex lege*, nie jest w tym względzie potrzebny żaden pozytywny przepis prawny. Zatem treść art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje, że chodzi w tym przypadku o zupełnie inny rodzaj przepisów niż przepisy odsyłające.

Podobny problem, jak z prawną kwalifikacją treści art. 1 ust. 2 u.p.z.p., zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i wśród przedstawicieli prawa administracyjnego, zajmującymi się prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego, występuje także z oceną charakteru prawnego wyrażonych w art. 1 ust. 1 u.p.z.p. zasad ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, które bardzo często są kwalifikowane jako pojęcia nieostre¹⁷, w szczególności w tradycyjnym rozumieniu pojęcia nieostrego, konstruowanym na potrzeby wykładni prawa w zakresie wydawania aktów administracyjnych, i przysługującego w związku z tym organowi orzekającemu znacznego zakresu uznania (luzu decyzyjnego)¹⁸. Nie można także konstruować pojęcia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w oparciu o przepisy ustawowe czy treści

¹⁵ Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.; wskazane przepisy tej ustawy nie zawierały w wyliczeniu kategorii potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych, które wprowadzono do art. 1 ust. 2 u.p.z.p. ustawą z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 657), wprowadzając jednocześnie w art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy definicję legalną sieci szerokopasmowej.

¹⁶ R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995, s. 9.

¹⁷ Zob. też *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. J. Nowak, Warszawa 2012, s. 6.

¹⁸ Szerzej zob. np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1994, s. 105-106.

rozporządzeń. Kategorie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju wydają się być bowiem typowymi klauzulami generalnymi, zwrotami odsyłającymi do określonego systemu ocen, wartości i norm czy zasad, innego jednak niż system norm prawnych, przy tym systemu uzasadnionego aksjologicznie. W takim rozumieniu, jako klauzule generalne, winny być podstawą dokonywania rozstrzygnięć w zakresie określonym w art. 1 ust. 1 u.p.z.p. w aktach planistycznych (także w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu).

3) Traktowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju jako klauzul generalnych wymaga, aby podejmując rozstrzygnięcie co do sposobu korzystania z przestrzeni w akcie planistycznym, oprzeć te rozstrzygnięcia na wszechstronnej ocenie danego przypadku, ale także, na wskazywanych przez klauzule, pozaprawnych zasadach postępowania, jak i wartościach¹⁹. Te zasady i wartości są w procesie planistycznym odniesione do konkretnej przestrzeni, w której zachowania ludzi i podmiotów administracji mają podlegać regulacji, a ich identyfikacji służy specjalnie ukształtowana procedura planistyczna, opierająca się na zgłaszanych wnioskach i uwagach.

Wymagania, walory i potrzeby, na których winno opierać się rozstrzygnięcie podejmowane w akcie planowania, może opierać się na potrzebach czy wymaganiach, odniesionych do konkretnych planowanych przedsięwzięć, formułowanych przez nauki techniczne, w tym architekturę i urbanistykę, ale także transport, czy inżynierię środowiskową, oraz przez nauki społeczne, zwłaszcza przez ekonomię, socjologię czy psychologię – wszystkie wskazane nauki badają bowiem prawidłowości rządzące postępowaniem ludzi uwarunkowanym przestrzenią, formułując podstawowe zasady ekologii ludzkiej. Ład przestrzenny czy zrównoważony rozwój, a także i potrzeby czy wymogi wskazane w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., jako klauzule generalne, nie wyczerpują się jednak w zasadach czy prawach nauk technicznych i społecznych, zawierają też elementy subiektywne, odwołujące się do jednostkowego postrzegania przestrzeni i indywidualnego rozumienia porządku przestrzennego, choćby w jego kategoriach estetycznych. W takim ujęciu na ład przestrzenny czy zrównoważony rozwój, czy też wymagania ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa, składają się pewne obiektywne prawa lub niezbędne działania wymagające podjęcia, formułowane na gruncie naukowym, jak i subiektywne, indywidulanie aspekty porządku przestrzennego formułowane przez osoby mające w odniesieniu do danego

¹⁹ Szerzej o klauzulach generalnych zob. np. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 65.

terenu realne interesy. Wyrażane są one w procesie planistycznym za pośrednictwem wniosków i uwag.

Za szerokim rozumieniem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, jako klauzul generalnych obejmujących wiedzę z zakresu nauk technicznych i społecznych, a także wspomniane subiektywne aspekty, przemawia także początkowa treść zdania tworzącego art. 1 ust. 2 u.p.z.p., która – wskazując cechy, prawa, potrzeby i wymogi – operuje pojęciem „zwłaszcza”, tym samym zwracając uwagę na inne walory, prawa czy zasady, które winny być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰.

Istotą procesu planowania przestrzennego w prawnej perspektywie jest konstruowanie treści aktu normatywnego (wewnętrznego czy powszechnie obowiązującego). Stąd nie tylko nie celowe, ale przede wszystkim niemożliwe, staje się skonstruowanie takiej definicji ładu przestrzennego czy zrównoważonego rozwoju oraz ściśle określenie ich w ustawie, które wskazywałoby zamknięty katalog wartości, walorów czy wymogów, które mają być brane pod uwagę w procesie konstruowania treści planu, i które zawierałaby wszelkie niezbędne aspekty związane z procesem planistycznym. Niemożliwe jest też ich ustalenie w oparciu o proces subsumpcji z obowiązujących norm prawnych²¹. Nie chodzi tu zatem o analityczne czy syntetyczne definiowane pojęć²² wskazanych w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p. dla potrzeb procesu subsumpcyjnego, czyli odczytania pożądanego działania w konkretnej sytuacji z normy prawnej. Nie chodzi – jak wskazuje Zygmunt Niewiadomski – o to, że przepisy art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., w tym ład przestrzenny czy zrównoważony rozwój, muszą być *rekonstruowane* w odniesieniu do danego stanu faktycznego²³. Istotą wskazywania w przepisach ustawowych owych wymogów czy zasad jest nakaz odwołania się do nich w samej procedurze tworzenia planu, zwrócenia uwagi na ich ogólnie formułowane wymogi w odniesieniu do planowanej konkretnie przestrzeni, na podstawie i w odniesieniu do zgłaszanych w tym procesie interesów, a wtórnie dopiero do stanu prawa pozytywnego.

4) W obowiązującym stanie prawnym, zasady ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, a w ich kontekście także i wymienione w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wymogi, winny stanowić podstawę rozstrzygnięć treści decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania

²⁰ T. Bąkowski, *op.cit.*, s. 23, E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 13.

²¹ Szerzej zob. I. Zachariasz, *Ład przestrzenny w procesie planowania przestrzennego*, [w:] *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, red. A. Fogel, Warszawa 2014, s. 91-104.

²² T. Kotarbiński, *Kurs logiki dla prawników*, Warszawa 1975, s. 27-29.

²³ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 10.

terenu. W praktyce orzeczniczej sądy administracyjne odstąpiły jednak od literalnej wykładni art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w kontekście art. 56 u.p.z.p., w związku z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. Przepisy te powszechnie były interpretowane w taki sposób, że wymagało się wykazania niezgodności zamierzenia budowlanego z przepisami innych ustaw, jako wyłącznego warunku odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy dopuszczeniu braku zgodności tego zamierzenia z przepisami samej u.p.z.p., jak i negatywnych skutków zamierzenia przestrzennego, w zakresie, w jakim skutki te naruszałby zasady czy wymogi wskazane w art. 1 u.p.z.p. Taka wykładnia sądów administracyjnych jest sprzeczna z podstawowym wymogiem określonym w art. 7 Konstytucji²⁴, bowiem powoduje, że jasny i czytelny przepis ustawy nie jest stosowany przez administrację publiczną i sądy administracyjne²⁵.

Trzeba także wskazać, że Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się szerzej do podstaw prawnych wydania decyzji o warunkach zabudowy, wskazał w wyroku z dnia 20 lipca 2010 r.²⁶, że „art. 61 ust. 6 i 7 ustawy o p.z.p. nie jest jedynym przepisem, z którego wynikają wytyczne dla treści rozporządzenia wykonawczego. Znaczenie interpretacyjne dla wykładni art. 61 ustawy o p.z.p. ma także art. 1 ust. 1 i art. 2 pkt 1 i 2 ustawy o p.z.p., zgodnie z którymi ustawa ta określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele. Zasady ich zagospodarowania i zabudowy powinny być oparte o pojęcia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, a w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać należy zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, a także walory architektoniczne, krajobrazowe i ekonomiczne przestrzeni oraz występujące na danym terenie prawo własności jednostki”. Wyrok ten zaczyna w sposób dość ograniczony stanowić pewną wytyczną interpretacyjną przepisów art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w zakresie, w jakim winny one stanowić podstawy prawne wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przykładowo w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 października 2011 r.²⁷ sąd ten stwierdził, że „pojęcie ładu przestrzennego (jakkolwiek niedookreślone, nieostre), stanowi samoistną podstawę do rekonstrukcji norm prawnych i ma charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Przy wydawaniu decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy organ orzekający zobowiązany

²⁴ Szerzej zob. I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu...*, s. 301-304.

²⁵ Zob. też A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *op.cit.*, s. 21.

²⁶ K 17/8, OTK-A 2010, nr 6, poz. 61.

²⁷ II SA/Go 499/11 – LEX nr 965324.

jest dochować warunków określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., jako służących m.in. utrzymaniu postulowanego w art. 1 ust. 2 pkt 1 ładu przestrzennego”. Zgodnie z obowiązującą treścią przepisów art. 1 oraz art. 56 w związku z art. 64 ust. 1 u.p.z.p., określone w art. 1 ust. 2 wymagania, walory i potrzeby mogą stanowić podstawę odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w związku z art. 1 ust. 1 u.p.z.p., z kolei przepisy art. 1 ust. 1 u.p.z.p. mogą także samodzielnie stanowić podstawę takiej odmowy. Obecna interpretacja sądów administracyjnych, polegająca na rozszerzającej wykładni art. 56 w związku z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. jest sprzeczna z literalnym brzmieniem tych przepisów, a także funkcją i celem przepisów art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Wykładnia ta utrzymywana jest wyłącznie mocą konwencji orzeczniczej NSA.

5) W procedurze uchwalania aktów planistycznych, zarówno ogólnych, jak i specjalistycznych, podstawową zasadą jest (winno być) wążenie (wyważanie) interesów, wzajemnie interesów prywatnych, jak i interesów prywatnych z publicznymi. Zasadę tę dostrzegał NSA na gruncie obowiązujących przepisów u.p.z.p., jednak zawęził jej znaczenie do wyważania interesu publicznego (społecznego) z interesem prywatnym. W opinii NSA²⁸ „interes społeczny” nie zyskał prymatu w odniesieniu do interesu jednostki, co oznacza obowiązek „rozważnego wyważania” praw indywidualnych obywateli i interesu społecznego w procesie planowania przestrzennego. Zdaniem NSA podstawowa zasada równości wobec prawa stwarza nakaz wyważania wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie, a istota wyważania opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady – wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważania; nakaz wyważania jest naruszony, gdy: (1) w ogóle nie doszło do wyważania, (2) do procesu wyważania nie zostały włączone wszystkie wymagające wyważania interesy, (3) bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji któregośkolwiek interesu bądź naruszono zasadę sprawiedliwości.

Zasada wążenia interesów na gruncie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jest proceduralnie ujętą zasadą proporcjonalności, która jest jedną z podstawowych zasad tworzenia prawa w kulturze europejskiej²⁹. Właśnie respektowanie zasady proporcjonalności, przejawiającej się na gruncie procesowym, w konieczności wążenia interesów, powinno być podstawowym miernikiem realizacji interesów w procesie

²⁸ Wyrok NSA z 19 czerwca 2008 r., II OSK 437/08, LEX 490102.

²⁹ Szerzej zob. np. I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne versus zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 110-114.

planistycznym, jej ugruntowanie wymaga wprowadzenia odpowiednich przepisów prawnych do u.p.z.p.

6) Zasadę ważenia interesów silnie uwypukla się w niemieckim systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ochrona wyważania interesów rozciąga się na sam przebieg wyważania (*Abwägungsvorrang*), oraz na jego efekt (*Abwägungsergebnis*), a błędy w wyważeniu interesów, mogące w konsekwencji być przyczyną uchylecia obowiązywania planów – zarówno w drodze nadzorczej, jak i w postępowaniu przed sądem administracyjnym – obejmują w ogóle niezastosowanie wyważania interesów jako instrumentu prawnego (*Abwägungsunfall*), albo, o ile został on zastosowany, (1) nieuwzględnienie ważnych interesów (*Abwägungsdefizit*), (2) posługiwanie się niewłaściwymi zasadami planowania (*Abwägungsüberschreitung*), (3) złe oszacowanie wagi poszczególnych interesów (*Abwägungsfehleinschätzung*), czy też (4) złe oszacowanie wyważania pomiędzy spornymi interesami (*Abwägungsdisproportionalität*)³⁰. W procesie wyważania interesów publicznych i prywatnych, musi być uwzględniony: (1) nakaz zapobiegania konfliktom (*Gebot der Konfliktbeseitigung*), zgodnie z którym planowanie powinno przewidywać i prewencyjnie rozwiązać przyszłe konflikty oraz (2) nakaz uwzględniania (*Gebot der Rücksichtnahme*) interesów indywidualnych zobowiązujący władze publiczne do ochrony interesów indywidualnych ze względu na fakt, iż określone zagospodarowania działki oddziałuje na sąsiednie działki, mogąc naruszać interesy innych właścicieli (posiadaczy) nieruchomości (horyzontalne działanie praw obywatelskich)³¹.

Zasada ważenia interesów jest także podstawową zasadą w zakresie ochrony prawa własności w rozumieniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) dekodowaną w związku z brzmieniem art. 1 do Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Głównym kryterium decydującym o prawomocności zastosowanego środka administracyjnego ograniczającego prawa właścicieli nieruchomości jest jego proporcjonalność w stosunku do zamierzonego celu. Proporcjonalność podejmowanych środków, obok zasady legalizmu, staje się we współczesnych demokratycznych państwach prawnych jednym z podstawowych wyznaczników działania administracji publicznej, w konsekwencji oceny praworządności podejmowanych przez nią środków. Według ETPCz ocena zachowania proporcjonalności podejmowanych środków władczych jest złożona.

³⁰ U.Battis, M.Krautzberger, R-P. Löhr, *Baugesetzbuch. Kommentar*, C.H.Beck, München 2007, s. 256-257.

³¹ W.Hoppe [w:] W.Hoppe, C.Bönker, S.Grotefeles, *Öffentliches Baurecht*, C.H.Beck, München 2010, s. 217-221.

Wymaga, po pierwsze, zważenia proporcjonalności samego środka, czyli zważenia, czy została zachowana rzetelna równowaga (*fair balance / just balance*) między interesem wspólnoty i wymaganiami ochrony fundamentalnych praw jednostki. Po drugie, w ocenie ETPCz stosowanie określonych środków przez administrację publiczną musi gwarantować istnienie racjonalnego stosunku między podejmowanymi środkami i oczekiwanym celem, który ma być urzeczywistniony przez środek pozbawiający uprawnień własnościowych czy też naruszający te uprawnienia³².

7) Uznanie, że w procedurze planistycznej zasada wżenia interesów stanowi podstawę rozstrzygnięcia dopuszczalnego sposobu zagospodarowania przestrzeni w akcie planistycznym, zmienić musi także i zasady kontroli tych aktów. Legitymacją procesową, umożliwiającą dochodzenie – na podstawie obecnego brzmienia art. 101 u.s.g. – winno dawać nieuwzględnienie zgłaszanego wniosku czy uwagi w procesie planistycznym.

W obecnym stanie prawnym legitymacja procesowa uprawniająca do skargi na plan miejscowy czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego została w drodze orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego znacznie ograniczona. Uznaje się, że interes prawny, o którym mowa w art. 101 u.s.g., ma właściciel nieruchomości, a nie ma go podmiot nie posiadający tytułu prawnego do gruntu położonego na obszarze objętym planem, nawet ten, któremu przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa do gruntu³³. Z kolei dzierżawca nieruchomości ma interes faktyczny, a nie prawny, w ustaleniach planu miejscowego i w związku z tym nie podlega on ochronie w postępowaniu planistycznym³⁴, a naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o których mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. postanowieniami studium, może mieć miejsce jedynie w sytuacji, kiedy przy uchwalaniu studium zostałyby naruszone zasady sporządzania studium, istotnie tryb sporządzenia lub właściwość organów w tym zakresie³⁵.

Nadanie legitymacji procesowej podmiotom prywatnym, gdy ich uwagi zgłaszane w ustawowo określonych procedurach planistycznych nie zostałyby uwzględnione, poszerzy ochronę praw podmiotowych. Postulat ten jest związany z odrzuceniem poglądu o tożsamości „interesu prawnego” na gruncie art. 101 u.s.g. z „interese prawnym” na gruncie art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z całkowitą odmiennością

³² Zob. zw. Wyrok ETPCz z 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lithgow i inni v. Wielka Brytania*, Wyrok ETPCz z 9 grudnia 1994 r. w sprawie *the Holy Monasteries v. Grecja*.

³³ Wyrok NSA z 29 grudnia 1999 r., sygn. akt IV S.A. 1501/99, publ. LEX nr 48196, Wyrok WSA w Warszawie z 6 sierpnia 2008 r., IV SA/Wa 602/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ACDB668F3C>.

³⁴ Wyrok NSA z 26 września 2008 r., II OSK 312/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/47E9FCB19E>.

³⁵ Wyrok NSA z 22 sierpnia 2008 r., II OSK 1027/11, LEX nr 969575.

postępowania legislacyjnego (postępowania mającego na celu ustanowienie aktu prawnego) i postępowania w zakresie stosowania prawa (opartego na procesie subsumpcyjnym)³⁶. W swej konstrukcji projektowana podstawa skargi – nieuwzględnienie wniosku czy uwagi w procesie planistycznym – nawiązuje do doświadczeń innych krajów europejskich w zakresie kontroli procesu planistycznego, a także wskazanego orzecznictwa ETPCz, oraz do stosowanej na gruncie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli³⁷ konstrukcji legitymacji procesowej.

Przepisy rozporządzenia z 1928 r. nie czyniły z kategorii interesu prawnego przesłanki odwoławczej. Każdy uczestnik postępowania planistycznego był interesownym, któremu przysługiwało szereg praw procesowych, w tym prawo rozpatrzenia wniosku w procesie sporządzania planu zabudowania. Wnioski należało uwzględniać, „gdy przeciwko takiemu uwzględnieniu nie przemawia ani interes publiczny, ani interes innych osób”. Interes ten nie musiał mieć charakteru interesu prawnego, mógł być interesem faktycznym. Osoby interesowane w terminie dwóch tygodni po wyłożeniu planu mogły zgłaszać zarzuty przeciw tym planom. Instytucja zarzutu służyła w konsekwencji ochronie interesów mieszkańców na etapie gotowego planu zabudowania. O ile zgłoszone zarzuty nie zostały uwzględnione przez organ uchwalający plan, przekazywał on zarzuty organowi nadzorcemu – wojewodzie, a w Warszawie ministrowi robót publicznych, którzy mieli prawo wprowadzenia do planu zabudowania zmian, zgodnie ze zgłaszanymi zarzutami, o ile zarzuty te były uzasadnione interesem publicznym albo okolicznościami powodującymi pewne nieusprawiedliwione uciążliwości dla obywateli. W sytuacji, gdy ze względu na zgłaszane zarzuty plan zabudowania wymagałby nie drobnych zmian, ale zasadniczych poprawek, istotnych ze względu na ochronę zgłaszanych interesów, organ nadzorczy mógł odmówić zatwierdzenia planu lub jego części, co powodowało konieczność ponownego opracowania planu lub jego kwestionowanej części. O ile zgłoszone zarzuty nie zostały uwzględnione przez władze nadzorcze, osoby, które je zgłosiły musiały być o tym zawiadomione i miały prawo zaskarżyć decyzje organu nadzorczego w tym względzie do Najwyższego Trybunału Administracyjnego³⁸.

III. 1. 2. Uzupełnienie art. 1 u.p.z.p. o ust. 4 wprowadzający zasadę realizacji przedsięwzięć osiedleńczych na obszarach już zabudowanych, tzn. posiadających infrastrukturę publiczną (drogi, wodociągi, kanalizacja, instalacje energetyczne), w formie uzupełniania zabudowy na

³⁶ Szerzej zob. I. Zachariasz, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu...*, s. 137-139.

³⁷ Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216, ze zm.

³⁸ G. Szymkiewicz, *Komentarz do prawa budowlanego w nowym brzmieniu. Część I*, Warszawa 1938, s. 62 i 67.

działkach niezabudowanych prawidłowo ukształtowanych oraz w formie uzupełniania zabudowy przez scalenia i parcelacje działek, przed otwieraniem nowych terenów na inwestycje prywatne. Jednocześnie konieczne jest wprowadzenie wyraźnego zakazu realizacji przedsięwzięć prywatnych na terenach, które nie są wyposażone w wyżej wskazaną infrastrukturę publiczną. Otworzenie wolnych terenów (nie wyposażonych w ww. infrastrukturę osiedleńczą) na inwestycje następować winno tylko w sytuacji ekonomicznie i ekologicznie uzasadnionej, po wykazaniu nieefektywności zabudowy (zagęszczenia zabudowy) na terenach już w taki sposób zagospodarowanych, wraz z gwarancją wybudowania na terenach otwieranych na inwestycje niezbędnej infrastruktury osiedleńczej przed przystąpieniem do wydawania pozwoleń na budowę. Wykazanie konieczności otwarcia wolnych terenów pod zabudowę musi być szczegółowo uzasadnione w uchwale o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowiąc podstawę oceny nadzorczej takiej uchwały.

Uzasadnienie:

1) Analizy dotyczące społecznej i ekonomicznej efektywności procesów planowania na szczeblu gminnym pokazały, że w obowiązujących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zaprojektowano w skali kraju pod budownictwo mieszkaniowe tereny o łącznej powierzchni 4 388 260 ha, co pozwala na osiedlenie na nich 316 mln ludzi³⁹ (przyjmując, że na 1 ha można osiedlić ok. 40 osób w zabudowie jednorodzinnej i 200 osób w zabudowie wielorodzinnej). W obowiązujących planach miejscowych przeznaczono pod budownictwo mieszkaniowe tereny o łącznej powierzchni 1 214 945 ha, co z kolei pozwala na osiedlenie na nich 77 mln ludzi. Ogólne akty planowania przestrzennego uchwalone na poziomie gmin stworzyły nadpodaż terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Porównując powyższe liczby z obrotami na rynku działek budowlanych w 2010 r., łatwo wykazać, że spodziewany czas sprzedaży zasobów wyniesie dla terenów budowlanych przewidzianych w planach miejscowych 911 lat, natomiast w studiach – 3278 lat. Podaż gruntów budowlanych jest w istocie jeszcze wyższa, obrotowi podlegają bowiem także inne grunty – w roku 2010 wydano bowiem 113 tys. decyzji o warunkach zabudowy (przy czym całe budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne w Polsce w 2010 r. zamknęło się liczbą ok. 65 tys. nowych domów). Jednocześnie szacuje się, że zobowiązania gmin wynikające z uchwalonych planów miejscowych, powstałe lub mogące

³⁹ Podstawą analiz były dane urzędowe Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej za 2010 r.

powstać w związku z koniecznymi wykupami terenów pod drogi publiczne, we wszystkich gminach kraju wynoszą ok. 130 mld zł⁴⁰. Dane te, co do skali, potwierdza także i raport sporządzony przez A. Kowalewskiego, J. Mordasewicza i in. (zob. przypis 8). Proponowane w niniejszym punkcie opinii przepisy mają przeciwdziałać postępującemu rozlewaniu się zabudowy i wprowadzić podstawy kontroli zagospodarowania terenów przez władze publiczne.

2) W Polsce w latach 60. i 70. XX w. opracowano dwie uznane na świecie metody liczenia publicznych kosztów rozwoju w skali całego miasta i aglomeracji miejskiej, a tym samym optymalizowania przestrzennego rozwoju miast, tzw. „metodę optymalizacji warszawskiej” oraz metodę tzw. „analizy progowej”. Pomimo różnej metodyki badania, starano się dzięki powyższym metodom w pracach nad rozwojem miast określić optymalne tereny rozwojowe z punktu widzenia nakładów publicznych koniecznych do poniesienia i potrzeb społecznych związanych z zagospodarowaniem terenów pod różne funkcje (mieszkaniowe, produkcyjne etc.).

Metoda optymalizacji warszawskiej opracowana została w latach 60. XX w. podczas prac nad ogólnym planem miejscowym m.st. Warszawy w celu optymalnego rozmieszczenia inwestycji publicznych. Punktem wyjścia dla jej opracowania było spostrzeżenie, iż pewne cechy terenu, jak np. ukształtowanie powierzchni, klasa gleby, nośność gruntu, powodują, iż identyczna inwestycja, zależnie od usytuowania jej w różnym terenie, wywołuje różne nakłady inwestycyjne i różne koszty funkcjonowania⁴¹.

⁴⁰ Za J. Koziński, *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*, „Problemy planistyczne - wiosna 2012, Wrocław 21-22 maja 2012 r.”, Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów, nr 1 z 2012 r., s. 5 i nast.

⁴¹ Metoda składała się z pięciu etapów postępowania: (1) założeń, (2) pierwszej fazy, (3) drugiej fazy, (4) trzeciej fazy i (5) interpretacji wyniku. Założenia formułowane były w oparciu o obowiązujące dokumenty planistyczne oraz założenia władz miasta, uwzględniając: program (rozmieszczenie elementów infrastruktury), teren (na którym należy poszukiwać najlepszego rozmieszczenia), parametry – standardy i normatywy określające efekt (obowiązywały w toku całego postępowania). W pierwszej fazie przeprowadzany był rachunek kosztów inwestycji na poszczególnych terenach – w jego efekcie wyłaniane były tereny o najniższym koszcie inwestycji. Spośród powyższych terenów wybierane były najlepsze lokalizacje podstawowych urządzeń infrastruktury. Celem tego etapu była minimalizacja nakładów finansowych. W kolejnym etapie opracowywano tzw. „modele jednostek strukturalnych” i proponowano ich rozmieszczenie na terenach określonych w etapie drugim. W tym etapie rozmieszczano znacznie większą liczbę jednostek strukturalnych niż w zadaniu inwestycyjnym, co miało na celu określenie pola wyboru. W tym etapie celem była maksymalizacja efektu. W czwartym etapie dokonywano wyboru zbioru jednostek strukturalnych, których suma – mierzona liczbą zasiedlanej ludności – była zgodna z zadaniem planu. Na tym etapie uwzględniano „strumieniowość” inwestycji komunikacyjnych i inżynierskich, a jego celem była minimalizacja nakładów publicznych. Piąty etap to interpretacja wyniku – wynik fazy czwartej był materiałem decyzyjnym. W jego efekcie otrzymywano uszeregowany zbiór wariantów przestrzennych, od tego który wywołuje najniższe koszty, do tego który wywołuje najwyższe koszty. Zob. szerzej S. Broniewski, *Rozmieszczenie inwestycji w miastach*, Warszawa 1978, s. 37 i nast.

Z kolei metodą analizy progowej w latach 70. ubiegłego wieku poszukiwano kierunków ekspansji terytorialnej, poprzez definiowanie zjawisk progowych w rozwoju miasta i przyjęcie takich wariantów rozwiązań, których koszty jednostkowe są najniższe. Podstawowe założenie tej metody opierało się na spostrzeżeniu, że miasta napotykają w rozwoju różne ograniczenia, które można określić jako progi rozwoju. Ograniczenia te wynikają ze zróżnicowania cech fizjograficznych terenu (ograniczenia fizyczne), z istniejących układów użytkowania (ograniczenia funkcjonalne), z technologicznych właściwości infrastruktury (ograniczenia technologiczne), z konieczności przebudowy elementów strukturalnych (ograniczenia strukturalne). Wskazane ograniczenia, zgodnie z założeniami metody, nie mają charakteru absolutnego, każde z nich może być przewyżnione w celu rozwoju miasta, jednak trzeba wziąć pod uwagę, że zasoby, na których opiera się rozwój miast, są ograniczone, a zwiększenie potencjału tych zasobów może odbywać się tylko „skokowo”. Koszty progowe stanowiąc część nakładów inwestycyjnych są o tyle istotne, że zależą od lokalnej specyfiki, podczas, gdy pozostałe koszty rozwoju miasta można przyjąć jako stałe. Celem analizy progowej jest zbadanie możliwości rozwoju miasta przez wykrycie ograniczeń progowych, tym samym ustalenie najkorzystniejszych wariantów rozwoju⁴².

Metody te, skrótowo przedstawione, wskazują na możliwość ekonomicznego optymalizowania sposobu wykorzystania terenów gmin pod różne funkcje osiedleńcze, zwłaszcza pod zabudowę i winny znajdować zastosowanie w określaniu terenów pod

⁴²Analiza progowa polega na wyodrębnieniu układu osadniczego, w oparciu o dojazdy do pracy (wyłączano z analizy obszary zajęte przez przemysł, ewentualne rezerwy terenowe przeznaczone pod przemysł). Na takim obszarze badaniu poddawano warunki fizjograficzne pod kątem przydatności dla rozwoju miasta, istniejące użytkowanie terenów pod kątem możliwości zmiany, możliwość wyposażenia terenów w infrastrukturę, dążąc do wykrycia ograniczeń progowych. W wyniku takiego metodycznego postępowania powstawały warianty przestrzennego rozwoju miasta. Kolejne linie progowe wyznaczały etapy postępowania w zakresie zagospodarowania terenów miasta. Analiza porównawcza tak otrzymanych terenów w zakresie chłonności terenów (określenie liczby mieszkańców mogących się osiedlić) miała odpowiedzieć na pytanie o tereny przeznaczone do urbanizacji. Kryterium wyboru stanowił stosunek kosztów do liczby mieszkańców jaką można na terenie osiedlić, im niższy był ten koszt, tym korzystniejszy wariant. Uwzględniając wskaźniki efektywności przekraczania sekwencji progowych można było zdecydować o kierunku przestrzennego rozwoju miasta oraz wyznaczać kolejność, w jakiej tereny miejskie powinny być udostępnione do dalszego rozwoju. Dzięki tej metodzie można było określić także moment (wielkość zaludnienia), w którym dalszy rozwój miasta będzie mniej uzasadniony niż rozwój układu osadniczego już istniejącego, a także moment, w którym rozwój nowego układu osadniczego będzie bardziej opłacalny niż układu już istniejącego. Analiza progowa jest metodą umożliwiającą określenie zależności pomiędzy wzrostem liczby ludności a progowymi kosztami rozbudowy miasta. Daje odpowiedź na pytanie, gdzie i jakie progi pokonywać – także w jakim czasie – aby koszty przekroczenia progu rozwoju miasta na jednego nowo zasiedlonego mieszkańca były najniższe. Zob. szerzej B. Malisz, *Metoda analizy progowej w zastosowaniu do planowania rozwoju miast i regionów* [w:] B. Malisz, J. Żurkowski, (red.), *Metoda analizy progowej*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk”, Zeszyt 34 z 1971 r., s. 14 i nast.

poszczególne funkcje osiedleńcze w trakcie opracowywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

3) Za wprowadzeniem powyższych zmian w art. 1 u.p.z.p., opisanych w niniejszym punkcie i w pkt. III. 1 .1. opinii można także podać argumenty natury porównawczej. Przykładowo w niemieckim systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, zarówno w ustawie o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*) z 22.12.2008⁴³ (dalej ROG), jak i w kodeksie planowania gminnego⁴⁴ (*Baugesetzbuch*) z 23.09.2004⁴⁵ (dalej BauGB), które są aktami federalnymi, wprowadzonych zostało szereg zasad, którymi władze publiczne odpowiedzialne za sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego (gminnych, regionalnych i krajowych), winny kierować się przy zmianie przeznaczenia terenu. Przykładowo przepisy § 2 ROG wprowadzają osiem kategorii zasad porządku przestrzennego (*Grundsätze der Raumordnung*). Zasady te, sformułowane w postaci ustaleń dyrektywnych, tworzą ramy prawne dla podejmowanych w planach porządku przestrzennego lokalizacji przedsięwzięć w przestrzeni lub podejmowanych działaniach w zakresie ochrony terenów. Podstawą podejmowania decyzji przestrzennych jest konieczność „wyważenia interesów” (*Abwägungsgebot*), a dochowanie tej procedury jest ściśle kontrolowane przez organy nadzoru i sądy administracyjne, będąc warunkiem uznania planu za legalny. Podstawową zasadą w zakresie planowanego zagospodarowania przestrzeni określoną w § 2 ROG jest dążenie do tworzenia w przestrzeni równoważnych uwarunkowań społecznych, gospodarczych, ekologicznych i kulturowych na obszarze federacji, przy czym obowiązkiem władz publicznych jest trwałe zabezpieczenie przestrzeni w usługi publiczne służące codziennej egzystencji (*Daseinsfürsorge*), wspieranie trwałego wzrostu gospodarczego i innowacyjności, wspieranie potencjału rozwojowego przestrzeni oraz zachowanie i chronienie zasobów przestrzeni – te zadania mają być realizowane zarówno w funkcjonalnych obszarach miejskich (*Verdichtungsräume*, dosłownie – obszarach zagęszczonych)⁴⁶, jak i w obszarach wiejskich (*ländliche Räume*), zarówno w regionach strukturalnie słabych, jak i silnych.

⁴³ BGBl. I S. 2986.

⁴⁴ Zwyczajowo w literaturze polskiej nazwę tej ustawy tłumaczy się jako „Kodeks budowlany”, ale jak zwraca uwagę Andrzej Jędraszko, ze względu na to, że sprawy, które w Polsce uregulowane są przepisami prawa budowlanego, w RFN unormowane są analogicznymi przepisami (*Bauordnungen*) przez parlamenty krajów związkowych, dosłowne literalne tłumaczenie jest mylące, szerzej zob. A. Jędraszko, *Zignorowany wzorzec europejski*, Urbanista nr 2 z 2008 r., s. 35-36.

⁴⁵ BGBl. I S. 2414.

⁴⁶ W latach 60. XX w. w ROG określono na potrzeby planowania federalnego i krajowego dwie kategorie funkcjonalnych obszarów miejskich („obszarów zagęszczonych”): *Ballungsraum* (liczące ponad 500 tys.

Z kolei § 1 ust. 6 pkt. 1 - 12 BauGB wymienia wymagania (*Anforderungen*) i interesy (*Belange*), które muszą być uwzględniane w decyzjach o sposobie wykorzystania terenów w planach miejscowych (*Bauleitpläne*) sporządzanych przez gminy, w formie podobnej do art. 1 u.p.z.p., wskazując na konieczność uwzględniania wymagań zdrowotnych i bezpieczeństwa miejsc zamieszkania czy pracy, konieczność dopasowania nowej zabudowy do zabudowy już istniejącej, uwzględnianie wymagań ochrony środowiska, etc. Wymogi i interesy są elementem podlegającym wyważeniu w procesie planistycznym, traktowane są jako typowe klauzule generalne⁴⁷.

W systemie angielskiego prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego analogiczną rolę do ustawowo wskazanych interesów czy wymagań, które winny być brane pod uwagę w określaniu nowego sposobu zagospodarowania terenu w RFN, pełnią tzw. deklaracje polityki planistycznej (*planning policy statements*). Mają one charakter wiążący dla lokalnych władz planistycznych. Deklaracje są narzędziem o tyle specyficznym, że nie są pisane w postaci norm prawnych, a ustaleń polityki rządu, sformułowane są w języku nie prawnym a zbliżonym do potocznego. Dookreślają one zasady tworzenia i zawartość lokalnych dokumentów planistycznych, regionalnych strategii przestrzennych, określają też obowiązującą politykę rządu w wielu dziedzinach, np. w sprawie mieszkalnictwa, planowania centrów miejskich, czy tzw. *Green Belts*, budowy infrastruktury i działań zabezpieczenia przed powodzią⁴⁸. Są podstawą wydawania pozwoleń planistycznych, które w angielskim systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego pełnią rolę planu miejscowego, stanowiąc jednocześnie bezpośrednią podstawę realizacji zamierzeń inwestycyjnych.

III. 1. 3. Uściślenie art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w celu wskazania, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy jest kompetencją właściwego organu administracji publicznej realizowanego w akcie prawa miejscowego. Nie jest to uprawnienie właściciela nieruchomości gruntowej czy budynkowej.

mieszkańców) i *Verdichtungsraum* (liczące ponad 100 tys. mieszkańców); w obecnym brzmieniu ROG zachowano tylko pojęcie *Verdichtungsraum*. Por. W. Brohm, *Zagospodarowanie przestrzenne* [w:] J. Łętowski, J. P. Pruszyński (red.), *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 1983, s. 215.

⁴⁷ Szerzej zob. M. Krauzberger [w:] *Baugesetzbuch. Kommentar*, hrsg. U. Battis, M. Krauzberger, R-P. Löhr, München 2007, s. 17-79.

⁴⁸ Szerzej zob. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Sprawne Państwo program Ernst & Young, Warszawa 2007, s. 18-19.

Uzasadnienie:

1) W ocenie sądów administracyjnych zmiana sposobu zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy, jest uprawnieniem właścicielskim, mieszczącym się w sferze jego wolności (zasada wolności zagospodarowania terenu, zasada wolności budowlanej). Naczelny Sąd Administracyjny wyraził m.in. taki pogląd w jednym z wyroków, w związku z problemem określenia znaczenia terminu „działka sąsiedzka”, występującego w określającym warunki możliwości zabudowy działki w sytuacji braku planu miejscowego art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., wypowiadając się za koniecznością szerokiego rozumienia tego terminu, wynikającą z ochrony prawa własności. Pogląd ten wyprowadził z brzmienia art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., który stwierdza, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami określonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich⁴⁹. W ocenie sądów administracyjnych, zarówno plan miejscowy, jak i decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, stały się jedynie aktami prawnym, określającymi warunki zmiany sposobu zagospodarowania terenu, przy czym wola właściciela jest tu decydująca, którą w przypadku planu miejscowego można jedynie ograniczać.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rada gminy, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dokonuje „ingerencji w uprawnienia właścicielskie, która jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności gruntu”, a w konsekwencji w ocenie tego sądu, każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowych granic wykonywania prawa własności musi być adekwatnie szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione⁵⁰. Według Ireny Chojnackiej, „przepisy wskazują, iż ustawodawca przyzwolił na wprowadzenie w planie miejscowym ograniczenia prawa do korzystania z własności”, a „granice władztwa planistycznego, co do ustalenia sposobu korzystania z nieruchomości na tle konstytucyjnych gwarancji ochrony prawa własności, są niezwykle trudne do zakreślenia”, w konsekwencji właściciel nie może zmienić sposobu zagospodarowania terenu sprzecznie z planem, nie może wznieść obiektu

⁴⁹ Wyrok NSA z 17.04.2008, II OSK 421/07, LEX 469210.

⁵⁰ Wyrok NSA z 22.04.2009, II OSK 1510/08, LEX 597314, Wyrok NSA z 8.04.2009, II OSK 1468/08, Wspólnota 2009/19/44.

budowlanego nieodpowiadającego ustaleniom planu, a to, zdaniem autorki, świadczy o ograniczeniu w planie miejscowym uprawnień właściciela do korzystania z rzeczy⁵¹.

2) Takie poglądy, jak przedstawione w ww. punkcie, wyrażane na gruncie orzecnictwa sądów administracyjnych, trudno jest zaakceptować wobec brzmienia przepisów u.p.z.p. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 i 2 u.p.z.p. zadaniem publicznym stało się prowadzenie polityki przestrzennej, w tym do kompetencji gminy należy ustalanie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, określanie sposobów zagospodarowania terenu i warunków zabudowy. Trudno byłoby zatem ustalanie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, określanie sposobów zagospodarowania terenu i warunków zabudowy, wobec takiego przepisu ustawowego, uznać za uprawnienia właściciela.

Prawo do zabudowy, przysługujące podmiotom prywatnym w obowiązującym stanie prawnym, przy realizacji inwestycji innych niż inwestycje celu publicznego, wynika *ex lege* jedynie z materialnych i pozytywnych regulacji art. 61 ust. 1 Upizp, z mocy którego wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia przez wnioskowane zamierzenie warunków określonych w tym artykule (w literaturze określane jako tzw. warunek dobrego sąsiedztwa), *a contrario* bez ich spełnienia na określonym we wniosku terenie niemożliwe jest wydanie decyzji zezwalającej na wnioskowaną zabudowę. Przepis ten *expressis verbis* stwierdza, że z mocy ustawy nie każdy grunt, na obszarach, na których nie ma planu miejscowego przewidującego możliwość zabudowy, może podlegać zabudowie innej niż związanej z realizacją celu publicznego. Tak więc prawo do zabudowy nie może być częścią uprawnień mieszczących się w *ius utendi*, co wynika nie tylko z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 i 2 u.p.z.p., ale także z pozytywnego zakresu regulacji zawartego w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Trzeba także wyraźnie podkreślić, odnosząc się do art. 140 Kodeksu Cywilnego, że prawo do zabudowy nie mieści się w *ius disponendi*, bowiem, zgodnie z cywilistycznym rozumieniem tego katalogu uprawnień, mieszczą się w nim wszelkie czynności *inter vivos*, których skutkiem jest wyzbycie się własności lub jej obciążenie oraz rozporządzenia na wypadek śmierci⁵².

Fałszywym jest tym samym pogląd, że przepisy planu miejscowego ingerują w prawo własności. Podkreśla to Edward Radziszewski, wskazując, że art. 6 ust. 1 u.p.z.p.,

⁵¹ I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 1-2 z 2009 r., s. 82.

⁵² E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1-449*¹⁰, red. K. Pietrzykowski, Tom I, Warszawa 2011, s. 559.

stwierdzając, że ustalenia planu miejscowego kształtują sposób wykonywania prawa własności, pozwalając na zmianę sposobu zagospodarowania, nie dokonuje jakichkolwiek zmian w sferze prawa własności⁵³, a ochrona własności przewidziana w art. 64 ust. 1 Konstytucji ma zabezpieczać przed naruszeniem istniejącego stanu własnościowego⁵⁴, stąd własność gruntowa chroniona jest w ramach *status quo*, a nie w ramach potencjalnych działań inwestycyjnych właściciela⁵⁵.

Tak też zostały ukształtowane przepisy u.p.z.p. w jej literalnym brzmieniu w tym zakresie. Dodać należy, że zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jeśli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel (użytkownik wieczysty) może żądać odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Artykuł 36 ust. 1 u.p.z.p., będąc realizacją na gruncie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 21 ust. 1 Konstytucji, przesądza, wobec przyjętej konstrukcji odszkodowawczej, iż ochronie podlegają jedynie uprawnienie właściciela do korzystania z nieruchomości w dotychczasowym stanie zagospodarowania, a więc nie podlegają ochronie ekspektatywy w zakresie zmiany zagospodarowania nieruchomości, w tym jej zabudowy. Jednocześnie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wskazuje, że plan miejscowy może być podstawą jedynie ingerencji o charakterze wywłaszczeniowym (obowiązek wykupienia nieruchomości lub jej części albo odszkodowania), realizowane w formach aktów stosowania prawa. W związku z powyższymi uwagami, wskazującymi zgodnie z wykładnią literalną, że prawo do zmiany zagospodarowania (w tym zabudowy) nie należy do *ius utendi*, a plan miejscowy w istocie może być podstawą ingerencji w prawo własności o ile rodzi skutki wywłaszczeniowe, za całkowicie nieuzasadnione trzeba uznać poglądy głoszące, że plan miejscowy nie może wprowadzać enumeratywnie wskazanych zachowań dozwolonych właścicielowi. Plan miejscowy takie regulacje wprowadza, a odwołując się do poglądów doktrynalnych i przyjętego założenia, albo zaliczy się te regulacje do zakresu prawa własności, albo – twierdząc że obciążają one właściciela *ex lege* – potraktuje się je jako korelat prawa własności⁵⁶.

⁵³ E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 44.

⁵⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 329.

⁵⁵ H. Izdebski, *Interes publiczny a interes prawny – uwagi na tle legalnej definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Materiał z XIII Konferencji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego z 24 lutego 2012 r. „Interes publiczny a interes prywatny w prawie”, Warszawa 2012, s. 56.

⁵⁶ Szerzej w tej sprawie zob. np. E. Skowrońska-Bocian, *op.cit.*, s. 559.

III. 1. 4. Wykreślenie art. 4 ust. 2 u.p.z.p. w związku z likwidacją instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Uzasadnienie:

Zobacz uzasadnienie do III.1. 8.

III. 1. 5. Uściślenie w art. 6 ust. 1 u.p.z.p. polegające na wskazaniu, że sposób wykonywania prawa własności wskazuje plan miejscowy, albo inny akt prawa miejscowego, przyjęty na podstawie przepisów odrębnych oraz wykreślenie w art. 6 ust. 2 u.p.z.p. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako podstawy realizacji przedsięwzięć przestrzennych.

Uzasadnienie:

1) Podstawą lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, zarówno prywatnych, jak i publicznych, zmieniających sposób zagospodarowania terenu, a także i przedsięwzięć o charakterze ochronnym, winny być akty prawa miejscowego, zgodnie z przepisami dotyczącymi systemu źródeł prawa, zawartymi w art. 87 ust. 1 i art. 94 Konstytucji. Dopuszczają one możliwość wydawania aktów prawa miejscowego także przez terenowe organy administracji rządowej. W konsekwencji decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, szerzej także i decyzje lokalizacyjne określone w innych ustawach, powinny zostać zastąpione aktami prawa miejscowego (zob. uzasadnienie do III. 1. 8.).

III. 1. 6. Proponuje się zmianę art. 32 u.p.z.p. polegającą na wprowadzeniu obowiązku sporządzenia i aktualizacji informacji o terenach posiadających niezbędną infrastrukturę osiedleńczą, tzn. wybudowane drogi, wodociągi, kanalizację, linie energetyczne i przewody ciepłownicze oraz oszacowaniu możliwości ich wykorzystania na cele budowlane. Informacja dotycząca stanu infrastruktury powinna dotyczyć także terenów pokrytych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Konieczne jest wprowadzenie stałego monitoringu obszarów objętych planami miejscowymi w zakresie realizacji infrastruktury publicznej i przedsięwzięć prywatnych, jako podstawy ewentualnej decyzji otwarcia nowych terenów pod inwestycje.

Uzasadnienie:

Nowelizacji wymagają przepisy art. 32 u.p.z.p., której celem winno być odejście od oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i planu miejscowego. Przepisy te praktycznie nie są realizowane, nie są poddawane kontroli nadzorczej. Konieczne jest wprowadzenie obowiązku sporządzenia i prowadzenia aktualizowanej inwentaryzacji stanu wyposażenia terenów gminy w niezbędną infrastrukturę osiedleńczą (dróg, wodociągów, kanalizacji, szkół publicznych, etc.), jako podstawy weryfikacji obowiązujących planów miejscowych, które o ile nie mają szans zostać wyposażone w odpowiednią infrastrukturę i zabudowane przez podmioty prywatne w określonym czasie, np. 5-10 lat, winny zostać uchylone (zob. szerzej III. 1. 10).

Taka inwentaryzacja byłaby podstawą sporządzania nowych planów miejscowych i pozwalałaby jednocześnie na realizację przepisów rozdziału 2 działu V ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁷, z których wynika obowiązek sporządzenia przez gminę wieloletniej prognozy finansowej, zwłaszcza przepisów art. 226 ust. 1 u.f.p. nakładających na gminę obowiązek sporządzenia realistycznej prognozy finansowej, zobowiązujących do umieszczenia w załączniku prognozy, zgodnie z art. 226 ust. 3 u.f.p., dla każdego przedsięwzięcia planowanego przez gminę m.in. okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych oraz limitów wydatków w poszczególnych latach, jak i limitu zobowiązań.

Proponowana nowelizacja ma przeciwdziałać skutkom orzecznictwa sądów administracyjnych, które stanowi podstawę tolerowania powszechnej praktyki przeznaczania w planach miejscowych terenów prywatnych pod inwestycje publiczne (w konsekwencji skutkujących koniecznością dokonania wywłaszczeń) bez zabezpieczenia przez gminę odpowiednich środków finansowych na ten cel⁵⁸. Dzieje się tak mimo tego, że wykup nieruchomości czy budowa infrastruktury osiedleńczej, o ile nie następują w ciągu roku, w którym uchwalony został plan miejscowy, muszą podlegać wskazanym wyżej regulacjom przepisów o finansach publicznych. W swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, iż tego typu praktyki, powodujące odkładanie

⁵⁷ Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

⁵⁸ Np. Wyrok WSA w Krakowie z 19.11.2010, II SA/Kr 806/10, Lex nr 753640, szerzej: M. Mekiński, *Wieloletnie prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego - doświadczenia trzech lat budżetowych* [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, red. K. Tetlak, Warszawa 2013, s. 82.

zaspokojenia słuszných roszczeń właścicieli terenów objętych realizacją celów publicznych naruszają art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁵⁹.

III.1. 7. Proponuje się zniesienie art. 28 u.p.z.p.

Uzasadnienie:

W celu uproszczenia procedur nadzorczych likwidacji powinien ulec także art. 28 u.p.z.p. Wystarczającą podstawę prawną nadzoru nad aktami planowania przestrzennego stwarzają przepisy art. 85 i następne u.s.g. Przepisy art. 28 ust. 1 i 2 u.p.z.p. stanowią niczym nieuzasadnione regulacje specjalnie wobec przepisów art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., które są podstawą oceny legalności wszelkich uchwał podejmowanych przez organy stanowiące gmin i zarządzeń wydawanych przez ich organy wykonawcze⁶⁰. W kontekście powyższej propozycji wskazać trzeba, że w wyroku z 11 września 2007 r. NSA stwierdził, że nie można uznać, iż regulacja zawarta w przepisie art. 28 u.p.z.p., dająca wojewodzie możliwość stwierdzenia nieważności uchwały w razie stwierdzenia określonych naruszeń prawa, wyłącza ogólnie zakreślone w art. 91 ust. 1 u.s.g. kompetencje wojewody do stwierdzania nieważności uchwał sprzecznych z prawem⁶¹. Wydaje się zatem oczywiste, że przepisy art. 28 u.p.z.p. tworzą zbędną regulację, sugerującą odmienne zasady nadzorcze nad aktami planistycznymi gminy, pomimo tego, że co do oceny legalnej mieszczą się całkowicie w tych, określonych w przepisach nadzorczych zawartych w u.s.g. Trudno też podzielać odmienne interpretacje zasad nadzoru nad aktami planistycznymi gminy, jak choćby zdanie wyrażone przez WSA w Krakowie, że art. 28 ust. 1 stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 91 ust. 1 u.s.g.⁶² oraz w konsekwencji pogląd tego sądu, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego, stwierdzające nieważność uchwał w sprawie planu miejscowego, są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.s.g., zaś pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w przepisie art. 28 ust. 1 u.s.g.) należałoby traktować jako nieistotne, a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały⁶³. W celu wyklarowania zasad nadzoru i unikania sporów sądowych w tym zakresie

⁵⁹ Zob. wyrok ETPC z 6 grudnia 2007 r. w sprawie Skrzyński v. Polska (skarga nr 38672/02), wyrok z 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny i in. v. Polska (skarga nr 22531/05).

⁶⁰ Szerzej np. M. Wincenciak, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski..., s. 302-304.

⁶¹ Wyrok NSA z 11.09.2007, II OSK 759/07, LEX 384425.

⁶² Wyrok WSA w Krakowie z 23.06.2008, II SA/Kr 377/08, LEX nr 499859.

⁶³ Wyrok WSA w Krakowie z 31.05.2011, II SA/Kr 85/11, LEX nr 896586.

celowe wydaje się wyeliminowanie wskazanych przepisów u.p.z.p. jako przepisów całkowicie zbędnych i budzących zasadnicze wątpliwości interpretacyjne⁶⁴.

III. 1. 8. Zastąpienie zasad odszkodowawczych przewidzianych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zasadami określonymi art. 417¹ Kodeksu Cywilnego. Likwidacji ulec winien art. 36 ust. 4 u.p.z.p. ustanawiający pobieranie opłaty planistycznej.

Uzasadnienie:

1) Zasady odszkodowawcze związane z działaniami gminy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni powinny być takie same, jak w przypadku każdej innej działalności podmiotów administrujących. Proces uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest procesem uchwalania aktu prawnego o charakterze normatywnym – zawierającego normy generalne i abstrakcyjne oraz generalne i konkretne. W obowiązującym stanie prawnym zasady odszkodowawcze wystarczająco określają przepisy Kodeksu Cywilnego, w szczególności co do skutków odszkodowawczych wynikających z przyjęcia planu miejscowego powinna być stosowana ogólna reguła wprowadzona w 2004 r. w art. 417¹ Kodeksu Cywilnego, zastępująca obowiązujący dziś art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Przed wejściem w życie ww. przepisu Kodeksu Cywilnego można było dopuścić regulacje specjalne w tym zakresie, jednak wraz z wejściem w życie tych przepisów należało znieść art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

W ostatnim okresie przepisy art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., stanowiącego, że o ile, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, stały się podstawą działań spekulacyjnych, polegających na wymuszaniu od gmin odszkodowań w związku ze zmianą wartości gruntów. Procesy tego typu mają miejsce szczególnie w dużych miastach, i choć ich skala jest trudna do oszacowania, ponieważ ani urzędy gmin, ani administracja rządowa, czy niezależne instytucje badawcze nie prowadzą w tym względzie statystyk, można jednak twierdzić, że stanowią nasilający się proceder wymuszania przez zorganizowanych deweloperów, jak i osoby prywatne, środków publicznych

⁶⁴ Szerzej zob. I. Zachariasz, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa...*, s. 215-216.

z budżetów gmin⁶⁵. Mechanizm roszczeń odszkodowawczych został w istocie zaproponowany przez orzecznictwo Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 12 października 2007 r. orzekł, że w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. chodzi o szkodę, która polega na obniżeniu wartości nieruchomości, lub która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości⁶⁶. Mimo prezentowanych w literaturze przedmiotu poglądów, że o szkodzie w rozumieniu wyżej wskazanego przepisu można mówić tylko w takim wypadku, o ile nie mamy do czynienia z subiektywnym planem właściciela, co m.in. wyklucza możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z planowanym, a nie zrealizowanym przedsięwzięciem w zakresie zmiany zagospodarowania, sądy powszechnie przyjęły zupełnie inną interpretację, wskazując, że wystarczy dla roszczenia odszkodowawczego wykazane potencjalnej możliwości odmiennego zagospodarowania terenu, np. takiego jak w decyzji o warunkach zabudowy, zniesionej planem miejscowym, co skutkuje zasadnością roszczenia⁶⁷. Tym samym sądownictwo powszechnie objęło ochroną prawo właściciela (użytkownika wieczystego) do spekulacji gruntowej, kosztem publicznych środków finansowych, czyniąc z państwa polskiego jedyny w Unii Europejskiej kraj, w którym spekulacja gruntami, realizowana przy pomocy ustawowo określonego instrumentu, jakim jest decyzja o warunkach zabudowy przez podmioty prywatne, jest prawnie chronionym działaniem.

2) Zlikwidowane winny być również przepisy dotyczące opłaty planistycznej. Opłata planistyczna jako instrument finansowy jest oderwana od faktycznych kosztów sporządzania planu, jest w istocie formą podatku, która zastępuje, czy też uzupełnia normalnie stosowany w wielu państwach europejskich instrument opłaty adiacenckiej. Konstrukcja opłaty adiacenckiej ustanowiona przepisami dotyczącymi gospodarki nieruchomościami jest karykaturą wprowadzonego powszechnie, także i w Polsce w latach 20. XX w., instrumentu finansowego, którego celem było obciążenie właścicieli gruntów podlegających przekształceniu gruntów rolnych w budowlane, kosztami budowy infrastruktury osiedleńczej (kosztami wyposażenia tych gruntów w wodociąg, kanalizację, drogę etc.), którego istota zatem polegała na ponoszeniu faktycznych kosztów jej budowy, podczas gdy dziś pobierana jest od wzrostu wartości nieruchomości, stanowiąc w istocie, podobnie jak w przypadku

⁶⁵ Kwesta ta była przedmiotem dyskusji podczas ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej przez Miejską Pracownię Urbanistyczną w Poznaniu pt. *Skutki finansowe w planowaniu przestrzennym – konsekwencje dla rozwoju*, która odbyła się w Poznaniu 12 grudnia 2013 r.

⁶⁶ Wyrok SN z 12.10.2007, V CSK 230/07, LEX nr 485903.

⁶⁷ Szersze omówienie problemu: M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, Samorząd Terytorialny nr 4 z 2014 r., s. 51-61.

opłaty planistycznej, instrument podatkowy. Wprowadzona w polskim prawie zabudowy w drugiej dekadzie XX w. opłata adiacencka została w swym pierwotnym kształcie ostatecznie zlikwidowana ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁶⁸, która ustanowiła nowy i współcześnie istniejący mechanizm naliczania opłat adiacenckich, oderwany od faktycznych kosztów budowy infrastruktury, uzależniający jej wysokość od wzrostu wartości gruntów spowodowanych uchwaleniem planu oraz dając możliwość pobierania tej opłaty od podziałów nieruchomości. Konstrukcja ta jest krytykowana ze względu na brak jakiejkolwiek racjonalności ekonomicznej i sprawiedliwości społecznej w jej naliczaniu i pobieraniu⁶⁹.

III. 1. 9. Zniesienie rozdziału 5 u.p.z.p.

Uzasadnienie:

Pierwszą i zasadniczą decyzją pozwalającą na porządkowanie systemu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jest wyeliminowanie z tego systemu instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁷⁰.

Decyzja administracyjna, jako forma aktu administracyjnego, nie jest właściwą formą ustanawiania zakazów i nakazów w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Decyzja administracyjna jest instrumentem stosowania prawa, której treść opiera się na ustanowionej pozytywnymi przepisami prawnymi normie prawnej i konfrontacji faktycznych cech indywidualnych podmiotu ubiegającego się o jej wydanie z treścią tej normy zawartej w jej hipotezie i dyspozycji⁷¹. Tymczasem decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie spełnia wymogów stawianych aktowi administracyjnemu, nie opiera się w swej treści na pozytywnie ustanowionej w przepisach ustawowych normie prawnej. Nie przesądza ona władczo i jednostronnie o prawach lub obowiązkach konkretnego adresata w oparciu o przepisy ustawy i dokonanie ustalenia stanu faktycznego, w tzw. modelu subsumpcyjnym⁷², nie znosi (nie przekształca) żadnego stosunku prawnego, w którym znajduje się osoba otrzymująca taką decyzję, jest w związku z tym nieegzekwowalna, co za tym idzie nie

⁶⁸ Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.

⁶⁹ Szerzej: M. Gdesz, *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 176-179.

⁷⁰ Zob. J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Tom II, Kraków 2014, s. 38.

⁷¹ Zob. np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1994, s. 92 i nast.

⁷² O subsumpcji szerzej zob. np. K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 289-290.

podlega konsumowaniu się przez jednorazowe zastosowanie, a osoba występująca o taką decyzję nie wykazuje cech strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., nie dysponuje ona bowiem interesem prawnym⁷³. Pomimo tych cech w orzecznictwie sądów administracyjnych odnoszącym się do sporów wynikających z ustanowienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, forsuje się poglądy właściwe w sprawach oceny aktów administracyjnych (aktów stosowania prawa), zupełnie nie dostrzegając, że przy wydawaniu tej decyzji, w aspekcie materialnym działalność organu administracji wykazuje wszelkie cechy charakterystyczne dla procesu legislacyjnego (procesu stanowienia prawa)⁷⁴. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jako instrument określania warunków zabudowy, szerzej zmiany sposobu zagospodarowania terenu, jest instytucją sprzeczną w swym kształcie z przepisami konstytucyjnymi w zakresie źródeł prawa, z których wynika konieczność stosowania w tym przypadku aktów prawa miejscowego.

Wzorem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wprowadzono także do ustaw regulujących zasady lokalizowania niektórych elementów infrastruktury publicznej, tzw. specustaw⁷⁵, podobne instytucje prawne – decyzje lokalizacyjne, także traktowane jako decyzje administracyjne, które wydawane są w oparciu o przepisy regulujące jurysdykcyjne postępowanie administracyjne. Decyzje te można utrzymać w okresie przejściowym, przy czym – o ile będą przez rząd, parlament czy Prezydenta RP inicjowane nowe projekty ustaw lokalizujące przedsięwzięcia publiczne nie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – warunki takiej lokalizacji powinny być określane, zgodnie z art. 87 ust. 2 i 94 Konstytucji, aktem prawa miejscowego, a nie decyzją administracyjną. Jednakże w dłuższej perspektywie konieczne jest także uporządkowanie zasad realizacji inwestycji, określonych w specustawach, także w oparciu o akty prawa miejscowego a nie decyzje administracyjne.

Eliminacja decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z porządku prawnego stworzy sytuację, w której zmiany w zakresie przeznaczenia terenów i sposobów jego zagospodarowania, jak też rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, będzie dokonywać się w akcie prawa miejscowego – miejscowym planie zagospodarowania

⁷³ Szerzej zob. I. Zachariasz, *Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 154-172.

⁷⁴ Szerzej zob. I. Zachariasz, *Ład przestrzenny w procesie planowania przestrzennego*, [w:] *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny*, A. Fogel (red.), Warszawa 2014, s. 91-103.

⁷⁵ Szerzej zob. T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 100-117.

przestrzennego lub w innym akcie prawa miejscowego wprowadzonym na potrzeby planowania specjalistycznego, a w przypadku braku takich aktów prawnych zmiany sposobu zagospodarowania będą wykluczone. W ten sposób plan miejscowy stanie się podstawowym narzędziem w działaniach administracji gminnej, za pomocą którego regulowane i kontrolowane będą procesy zagospodarowania przestrzeni w odniesieniu do pomiotów zewnętrznych wobec administracji, jak i następowała będzie konkretyzacja zadań administracji gminnej w zakresie zagospodarowania przestrzennego na obszarze nim objętym, przede wszystkim wiążąc gminę w realizacji przewidzianych planem publicznych przedsięwzięć przestrzennych, nie tylko zresztą tych o charakterze infrastrukturalnym, ale także i tych mających na celu ochronę przestrzeni, w dużej mierze realizowanych w związku z zamierzeniami przestrzennymi podmiotów prywatnych. W ten sposób plan miejscowy odzyska swoją pierwotną funkcję w systemie prawnym, stając się podstawowym narzędziem optymalizującym przedsięwzięcia prywatne i publiczne w aspekcie finansowym i czasowym. Warto także przypomnieć, że już w okresie międzywojennym postulowano w Polsce wprowadzenie zasady zabudowy planowej, rozumianej jako konieczność inwestowania i zmiany sposobu zagospodarowania terenu tylko na tych obszarach, gdzie została przeprowadzona procedura planistyczna, i dla których został przyjęty plan zabudowania – zasada ta została ostatecznie wprowadzona jako podstawa systemu prawa przestrzennego, w 1936 r. podczas nowelizacji obowiązującego wówczas prawa budowlanego⁷⁶.

W kontekście likwidacji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego powinny zostać wprowadzone odpowiednie zmiany w zakresie przepisów budowlanych, określające możliwości zmiany sposobu użytkowania istniejących budynków. Podstawą zmiany winna być procedura ważenia interesów, w której możliwość udziału winien mieć każdy zainteresowany zmianą.

III. 1. 10. Wprowadzenie w ustawie nowelizującej u.p.z.p. przepisów zobowiązujących rady gmin w ciągu dwóch lat do weryfikacji pokrycia obszarów gmin planami miejscowymi, czyli pozostawienia w obrocie prawnym planów miejscowych lub ich części, które w określonym czasie, np. 5-10 lat, mogą zostać zrealizowane, tzn. wyposażone przez podmioty publiczne w infrastrukturę publiczną oraz zabudowane w sposób przewidziany planem przez podmioty prywatne.

⁷⁶ Szerzej zob. I. Zachariasz, *Pomiędzy zabudową planową a wolnością budowlaną – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie sądowym*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, red. K. Tetlak, Warszawa 2013, s. 129-144.

Uzasadnienie:

Zniesienie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zmiana zasad odszkodowawczych związanych z uchwalanymi planami miejscowymi, otworzy drogę do weryfikacji ustaleń obowiązujących planów miejscowych oraz derogacji planów zbędnych, lub ich części. Przytaczane w uzasadnieniu do pkt. III. 1. 2. dane dotyczące stopnia zaplanowania Polski wskazują, że w planach miejscowych przewidziano tereny pod zabudowę wielokrotnie przekraczające potrzeby mieszkańców naszego kraju w tym zakresie, tworząc tym samym potężny rynek spekulacyjny na gruntach rolnych i budowlanych⁷⁷. Konieczne zatem jest wprowadzenie w ustawie zmieniającej u.p.z.p przepisów umożliwiających radom gmin weryfikację stanu pokrycia planami miejscowymi obszarów gmin, w celu eliminacji zbędnych dla rozwoju planów miejscowych, i pozostawienia tylko tych planów, które mają szansę realizacji, zarówno przez podmioty prywatne, jak i gminę w określonym czasie – proponuje się okres 5-10 lat.

Kolejną dość istotną sprawą jest całkowity brak operacyjności obowiązujących planów miejscowych, przejawiający się w braku ustaleń odnoszących się do możliwości zagospodarowania konkretnych działek objętych planem, detalicznie ustalających ich strukturę przestrzenną oraz ich zagospodarowanie. Konieczne jest zatem stworzenie przepisów umożliwiających radom gmin uzupełnienie pozostawionych w mocy planów miejscowych ustaleniami odnoszącymi się do koniecznych przekształceń w zakresie struktury działek (koniecznych scaleń czy podziałów) oraz ustaleń odnoszących się do lokalizacji zabudowy i infrastruktury na tak przekształconych działkach. Oznacza to konieczność weryfikacji treściowej planów, która winna odbyć się w procedurze przewidzianej u.p.z.p. Istotą tych zmian powinno być stworzenie planów miejscowych, które miałyby warstwę urbanistyczno-realizacyjną, których treść stanowiłaby wystarczającą podstawę dla realizacji inwestycji publicznych, a w konsekwencji wydawania pozwoleń na budowę w oparciu o ich ustalenia dla inwestycji prywatnych i publicznych, bez konieczności przeprowadzania wymaganych dziś prawem budowlanym uzgodnień z gestorami sieci infrastrukturalnych.

Trzeba także wskazać, że znów poważną barierą będzie w tej zmianie ukształtowane orzecznictwo sądów administracyjnych, wykazujące całkowite niezrozumienie istoty planów miejscowych, orzecznictwo kuriozalne na tle praktyki planowania przestrzeni w demokratycznych państwach prawnych Unii Europejskiej. Orzecznictwo to zaprzecza możliwości detalicznego określenia warunków zagospodarowania nieruchomości gruntowej.

⁷⁷ J. Koziński, *op.cit.*; A. Kowalewski, J. Mordasewicz i in., *op.cit.*

Przykładowo w wyroku NSA z 7 maja 2008 r.⁷⁸ sąd ten stwierdził, że szczegółowe przeznaczenie terenu w planie miejscowym ze wskazaniem sposobu wykorzystania istniejących budynków przekracza władztwo planistyczne gminy, ponieważ przeznacza teren pod konkretny cel. Zapisy planu w tym zakresie powinny, według NSA, określać jedynie przeznaczenie terenu (np. pod zabudowę produkcyjną, usługową itp.). W Polsce, w myśl orzecznictwa sądów administracyjnych, nie jest możliwe detaliczne planowanie wykorzystania terenu, a w konsekwencji nie jest możliwe określenie kosztów publicznych i prywatnych, związane z dokonywaną planem zmianą przeznaczenia terenu. Zatem plan, w wizji sądów administracyjnych, nie pełni w istocie swojej podstawowej roli, jaką jest rozstrzygnięcie sposobu zagospodarowania terenu w oparciu o optymalizację kosztów wszystkich stron biorących udział w planowanej zmianie zagospodarowania przestrzeni.

III.2. Drugi etap nowelizacji prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego

III. 2. 1. W drugim etapie reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego proponuje się wprowadzenie w u.p.z.p. rozdziału 5a: „Specjalistyczne akty planowania przestrzennego” określającego wzajemne relacje pomiędzy treścią ogólnych aktów planowania przestrzennego (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planem zagospodarowania przestrzennego województwa, koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju) a specjalnymi aktami planowania przestrzennego, podejmowanymi na podstawie innych ustaw administracyjnego prawa materialnego. Proponuje się ujednolicenie zasad proceduralnych ich podejmowania przez przyjęcie, że w każdej procedurze planistycznej istnieje możliwość składania wniosków i uwag do projektu planu (także na szczeblu centralnym).

Uzasadnienie:

Wprowadzony rozdział ma tworzyć systemowe podstawy realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych, przykładowo takich jak drogi publiczne (o znaczeniu ponadlokalnym), linie energetyczne, kolejowe, jak i działań o charakterze ochronnym podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej w zgodzie z postanowieniami ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego, które są planami całościowo (holistycznie) określającymi zagospodarowanie jednostek osiedleńczych i ich

⁷⁸ II OSK 84/08, LEX 448119.

sieci - regionalnych czy krajowej. W obowiązującym stanie prawnym kompetencje w tym zakresie regulowane są dużą liczbą przepisów ustawowych, które wyłączają stosowanie przepisów u.p.z.p. Szczególnym przypadkiem takich regulacji prawnych są tzw. „specustawy”.

Proponuje się, aby plany sieci infrastrukturalnych (drogowych, energetycznych etc.) były aktami prawnymi o charakterze wewnętrznym. Za ich sporządzenie w przypadku jednostek samorządu terytorialnego będą odpowiedzialne organy wykonawcze, a przyjmowane będą przez organy uchwałodawcze, natomiast w przypadku organów administracji rządowej sporządzanie i przyjmowane będą przez ustawowo wskazany organ (wojewoda, organ administracji specjalnej). Docelowo plany te powinny stanowić części ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego (dziś studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju). W celu zachowania spójności systemu aktów prawnych, na poziomie powiatu w przypadku sporządzania specjalistycznego planu zagospodarowania przestrzennego (np. dróg powiatowych) wprowadzony zostanie jedynie wymóg zgodności tych planów z planami kierunkowymi gminy i samorządu województwa (właściwe organy gminy i samorządu województwa będą umieszczać ustalenia planów sieci powiatu w planach kierunkowych).

Tak sporządzane specjalistyczne plany zagospodarowania przestrzennego będą wiążące przy sporządzaniu aktów o mocy powszechnie obowiązującej, na podstawie których lokalizowane będą przedsięwzięcia (analogicznie do obecnej sytuacji wiążące są ustalenia studium przy sporządzaniu planów miejscowych). Proponuje się, aby określając zależność pomiędzy ogólnymi planami zagospodarowania przestrzennego a specjalistycznymi planami zagospodarowania przestrzennego, powielać obowiązujące dziś przepisy art. 9 ust. 4 u.p.z.p. („ustalenia planu ogólnego są wiążące przy sporządzaniu planu specjalistycznego”) oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. („organ ustanawia plan specjalistyczny, po stwierdzeniu jego niesprzeczności z ustaleniami planu ogólnego”). W ten sposób zagwarantowana zostanie postulowana w obowiązującej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju „hierarchiczność” systemu publicznych aktów planistycznych, w którym specjalistyczne akty planowania przestrzennego podporządkowane zostaną treściowo ogólnym planom zagospodarowania przestrzennego.

Specjalistyczne plany zagospodarowania przestrzennego obejmować będą wszelkie inwestycje infrastrukturalne tworzące sieci infrastrukturalne: drogowe, transportowe, energetyczne, wodno-kanalizacyjne, ciepłownicze, ale także sieci infrastruktury społecznej –

szkoły, szpitale etc., dla których sporządza się plany określone dziś w ustawach administracyjnego prawa materialnego.

Specjalistyczne plany zagospodarowania przestrzennego winny być zoperacjonalizowane. Muszą zawierać wiążące ustalenia dotyczące przewidywanych do realizacji elementów infrastruktury w kategoriach właściwych dla przepisów o finansach publicznych. Proponuje się wprowadzenie wymogu, aby inwestycje sieciowe określone w specjalistycznym planie zagospodarowania przestrzennego, których realizację planuje się w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową albo Wieloletnim Planem Finansowym Państwa (WPFPP), sporządzanymi na podstawie przepisów o finansach publicznych, były obowiązkowe ujmowane w ww. dokumentach. W przypadku gminy, samorządu województwa i organów administracji rządowej, wymóg finansowego zabezpieczenia kosztów budowy i eksploatacji przewidywanych przedsięwzięć określonych w specjalistycznym planie zagospodarowania przestrzennego będzie realizowany na poziomie ogólnego planu, z którym plany sieci muszą być zintegrowane.

Realizacja elementów infrastruktury publicznej winna odbywać się na podstawie aktów prawa miejscowego. W tym zakresie można zaproponować, aby poszczególne ustawy administracyjnego prawa materialnego zostały znowelizowane w ten sposób, aby wprowadzić do nich przepisy ustanawiające akty powszechnie obowiązujące, na podstawie których realizowane będą te przedsięwzięcia (odrębne plany). Można także posłużyć się istniejącą instytucją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – w tej propozycji każdy organ realizujący takie zamierzenie mógłby wydawać plan miejscowy w zakresie realizacji zadania, które ma wskazane ustawowo. Akty prawa powszechnie obowiązującego winny wynikać z ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego o charakterze wewnętrznym (analogicznie jak w dzisiejszym stanie prawnym plan miejscowy jest realizacją postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy).

III. 2. 2. Wprowadzenie do ustaw materialnego prawa administracyjnego przepisów zmieniających formę prawną aktów specjalistycznego planowania przestrzennego, na akty prawne o charakterze wewnętrznym i akty prawne o mocy powszechnie obowiązującej.

Uzasadnienie:

Proponowana zmiana jest konsekwencją zmian określonych w pkt. III. 2. 1. Przykładowo jako niezbędne zmiany w zakresie prawa drogowego można wskazać, że:

1. Nowelizacji ulec winien art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷⁹, które stwierdzają, że do zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (pkt 1) oraz że kompetencją zarządcy jest także opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich (pkt 2); zmiany winny iść w kierunku wprowadzenia obowiązku, aby plan, o którym mowa w art. 20 pkt 1 był zgodny ze studium (gmina), planem zagospodarowania przestrzennego województwa i koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju; projekt planu finansowego (pkt 2) winien stanowić element wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego czy Wieloletniego Planu Finansowego, stanowiąc dokładne określenie projektowanych do wykonywania inwestycji drogowych oraz ustalenie czasu ich realizacji, przy zabezpieczeniu środków na ich realizację⁸⁰, a tym samym podstawę stanowienia aktów prawa miejscowego umożliwiających realizację dróg publicznych.
2. Nowelizacji ulec powinien rozdział 2a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁸¹ w kierunku wprowadzenia aktów prawa miejscowego jako podstawy realizacji dróg publicznych.

⁷⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 260, z późn. zm.

⁸⁰ Taki cel ma już dziś w systemie prawnym, zob. P. Zaborniak, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 326-327.

⁸¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 607, z późn. zm.

IV. Podsumowanie

1. Proponowane w niniejszym opracowaniu zmiany polegają na etapowym porządkowaniu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej fazie zmierzają one do poprawy przepisów u.p.z.p. powodujących dziś patologiczne tendencje w zagospodarowaniu przestrzennym. Propozycje te są bardziej radykalne niż propozycje MIR w zakresie projektowanej nowelizacji u.p.z.p. wstępnie określonej w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów jako ZD 106. Przede wszystkim zakładają one likwidację instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także znacznie silniejsze wzmocnienie pozycji procesowej podmiotów prywatnych biorących udział w procesach planistycznych. Według propozycji MIR (wprawdzie bardzo ogólnej) można dopatrywać się wzmocnienia udziału zainteresowanych podmiotów jako części procesu partycypacji – bez nadania im silnych praw procesowych. W propozycji zawartej w niniejszej opinii wzmocnienie polega na uznaniu ich publicznych praw podmiotowych do współdecydowania o sposobie zagospodarowania przestrzeni, a w konsekwencji dopuszczeniu możliwości składania skargi do sądu administracyjnego przez każdego, którego interes zgłoszony w postaci wniosku czy uwagi nie został zrealizowany w uchwalonym planie.

2. W pierwszym etapie zmian prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego uporządkowania wymagają zwłaszcza zadania i kompetencje samorządu gminnego. Ważne jest wprowadzenie obowiązków weryfikacji przez rady gmin „nadwyżki” terenów objętych planami miejscowymi w stosunku do popytu na tereny o różnej funkcji i przeznaczeniu przez podmioty prywatne, jak i możliwości realizacji infrastruktury publicznej przez gminy należące do ich zadań własnych.

3. Drugi etap reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego winien doprowadzić do stworzenia systemu aktów planistycznych, w których ogólne plany zagospodarowania przestrzennego całościowo określające proponowane zagospodarowanie terenu gminy, regionu czy państwa, powinny stanowić materialne podstawy sporządzania specjalistycznych planów zagospodarowania przestrzennego – te ostatnie powinny być docelowo częścią (np. rozdziałami) ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego. Przy sporządzaniu specjalistycznych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązywać winny te same zasady proceduralne dotyczące uczestnictwa podmiotów prywatnych, jak

w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy planu miejscowego (prawo składania uwag i wniosków).

4. Realizacja zamierzeń inwestycyjnych podmiotów publicznych i prywatnych powinna odbywać się na podstawie aktów prawa miejscowego. Podstawowym aktem winien być plan miejscowy. Inne niż gmina jednostki samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej powinny być wyposażone w możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego celem realizacji wskazanych ustawowo zadań o charakterze inwestycyjnym czy ochronnym. Akty te mogą nazywać się planami miejscowymi, ale ich treść byłaby ograniczona, w stosunku do planów uchwalanych przez gminy, do realizacji wskazanych ustawowo przedsięwzięć – mogą też nosić własne nazwy (np. plan lokalizacji drogi).

5. Niezwykle istotne jest szybkie wprowadzenie wskazanych w opinii zmian. Trwające prace nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym toczące się w Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego działającej przy MIR nie powinny stanowić pretekstu do niepodejmowania działań zmierzających do poprawy warunków systemowych realizacji zadań gmin z zakresu planowania zagospodarowania przestrzennego.