


URBAN ISSUES

#planowanie
i zagospodarowanie
przestrzenne, #ustawa, #akty
prawne, #ustalenie planu,
#orzecznictwo, #organy
nadzoru

Dlaczego plany miejscowe nie są takie, jak chcielibyśmy?

Dorota Szlenk-Dziubek

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
e-mail: dszlenk@irm.krakow.pl

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3052-3489>

Abstrakt

Od dłuższego czasu różne środowiska podnoszą kwestię jakości planowania przestrzennego, a w szczególności jakości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Analizując to zjawisko, należy postawić sobie następujące pytania: dlaczego plany miejscowe postrzegane są jako wadliwe, jakie są relacje pomiędzy ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a przepisami odrębnymi i jak wpływają one na konstruowanie zapisów planistycznych, jak znaczne jest regionalne zróżnicowanie ustaleń planów miejscowych. Analiza wymienionych problemów ma na celu wskazanie, jakie są najistotniejsze problemy przy tworzeniu zapisów planów miejscowych i jak to wpływa na zagospodarowanie przestrzeni.

©2020 Dorota Szlenk-Dziubek. This is an open access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>).

W artykule zaprezentowano wyniki badań naukowych realizowanych w ramach projektu pn. *Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwarte* (Gospostrateg 1/384689/20/NCBR/2019), współfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” GOSPOSTRATEG.

Wprowadzenie

Problem oceny miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp, plan miejscowy) i wskazania przyczyn, dla których różne grupy społeczne czy też środowiska zawodowe postrzegają je jako wadliwe, jest konsekwencją zróżnicowanych oczekiwań, jakie mają te grupy w stosunku do tego dokumentu. Najczęściej zgłaszane mankamenty dotyczące mpzp można usystematyzować następująco:

- wskazują za mało terenów budowlanych,
- wskazują za dużo terenów budowlanych,
- powodują rozpraszania zabudowy,
- organy nadzoru stwierdzają ich nieważność,
- zbyt długi jest czas ich sporządzania,
- wprowadzają zbyt wiele ograniczeń.

Prezentowany poniżej materiał jest wynikiem doświadczeń autora z realizacji kilkudziesięciu planów miejscowych, prac związanych z analizą rozstrzygnięć organów nadzoru (województwie, sądy administracyjne) oraz analizie kilkudziesięciu aktów prawnych dotyczących problematyki planowania przestrzennego.

Za mało terenów budowlanych

Na takie postrzeganie tego problemu (w szczególności przez deweloperów oraz właścicieli nieruchomości) wpływ ma m.in. powszechne przeświadczenie o istnieniu prawa do zabudowy własnej działki, świadomość wartości gruntu oraz brak obrotu ziemią w terenach wiejskich. Znaczna część społeczeństwa jest zbyt biedna, by kupować działki w terenach budowlanych. W związku z powyższym każdy chce wykorzystać możliwość budowy na swoich nieruchomościach – „bo przecież ma do tego prawo”.

Na samorządy gminne wywierana jest presja na przeznaczenie w planie miejscowym pod zabudowę takiej ilości działek, która pozwoli na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych każdej rodziny – zarówno obecnych, jak i przyszłych – przy czym „zabezpieczenie potrzeb” należy rozumieć jako posiadanie działki budowlanej dla każdego dziecka i wnuka. Oczywiście występuje duże zróżnicowanie tego zjawiska pomiędzy Małopolską, Podkarpaciem, Pomorzem czy też Mazowszem wynikające z diametralnie różnej struktury gruntów oraz charakteru istniejącej zabudowy, jednak nie zmienia to powszechności zjawiska.

Elementem równie ważnym są potencjalne korzyści materialne, jakie właściciele osiągają w wyniku zmiany przeznaczenia gruntu z rolnego na budowlany. Mieszkańcy oczekują przekształcenia wszystkich ich działek na budowlane, bez względu na ilość i położenie. *De facto* sporządzanie mpzp prowadzi do wzbogacania się właścicieli nieruchomości, a koszty całego procesu ponosi gmina.

Przyczyn takiego podejścia do problemów planowania przestrzennego przez mieszkańców należy szukać w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentujących ideę „wolności budowlanej” wywodzonej z przepisów konstytucyjnych dotyczących ochrony własności¹.

Za dużo terenów budowlanych

W opozycji do poprzedniego poglądu pozostaje przekonanie o nadmiarze terenów budowlanych. Problem ten był przedmiotem m.in. analiz przeprowadzonych w ramach Raportu o ekonomicznych i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce. Przyjęta w raporcie metoda szacowania rezerw terenów inwestycyjnych zakłada przyjęcie wskaźnika 40 mieszkańców na 1 ha dla zabudowy jednorodzinnej oraz 200 mieszkańców na 1 ha dla zabudowy wielorodzinnej. Obliczona w ten sposób chłonność terenów mieszkaniowych wg studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium) zawiera się w przedziale 167–229 mln mieszkańców (IGiGP PAN, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej 2013).

Mówiąc o rezerwach terenów inwestycyjnych w studiach, należy pamiętać o tym, że zgodnie z regulacjami zawartymi w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp) „W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”². Dokument studium, zgodnie z zapisami upzp, miał wskazywać perspektywiczne kierunki rozwoju gminy, określać jej politykę przestrzenną. Dopiero pod wpływem orzecznictwa sądów administracyjnych zaczęto tereny te traktować jako tereny, które muszą zostać w całości uwzględnione w mpzp³, stąd do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zaczęto wprowadzać wszystkie tereny wskazane w studium, tak by nie doprowadzić do stwierdzenia nieważności procedowanego planu miejscowego. W ten sposób, wbrew założeniom twórców upzp, w planach miejscowych pojawiły się ogromne rezerwy terenów inwestycyjnych. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że ze względu na ustalenia w mpzp (w szczególności odnoszące się do minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, minimalnej wielkości

¹ Zgodnie z tezą wyrażoną przez prof. Z. Niewiadomskiego (2006) prawo do zabudowy stanowi element prawa własności, a ustalenia planistyczne stanowią ingerencję w to prawo.

² Art. 9 ust. 1 upzp

³ W trakcie badania zgodności mpzp ze studium przyjęta została na pewien czas linia orzecznicza, zgodnie z którą w mpzp należało uwzględnić wszystkie tereny wskazane w studium do zainwestowania.

działki budowlanej) oraz ze względu na kształt działek, dostępność nieruchomości, stan ich zagospodarowania, zagrożenie ruchami osuwiskowymi w wielu wypadkach rezerwy te nie są możliwe do wykorzystania. Z przeprowadzonych w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów analiz dotyczących możliwości inwestycyjnych w gminach, dla których sporządzano w ostatnich kilku latach mpzp, wynika, że w skrajnych przypadkach ok. 40–50% terenów stanowiących rezerwy nie może lub nie powinno zostać zainwestowanych.

Z punktu widzenia prowadzonych procedur planistycznych istotnym problemem jest brak możliwości redukcji nadmiaru rezerw wskazanych w mpzp bez konieczności zapłaty odszkodowania. Ze względu na fakt, iż na podstawie art. 36 upzp „właściciel gruntu może żądać od gminy odszkodowania, jeżeli wartość nieruchomości uległa obniżeniu lub korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe”, szansą na redukcję nadmiaru rezerw terenów budowlanych mogłoby być wprowadzenie takich regulacji, które pozwoliłyby na ograniczenie prawa do roszczeń odszkodowawczych np. do okresu 5–10 lat od daty, w której plan miejscowy zaczął obowiązywać, lub wprowadzenie podatku od przeznaczenia gruntu w mpzp.

Rozpraszenie zabudowy

Na przestrzeni ostatnich kilku lat w procesie opracowywania mpzp mamy do czynienia z „zanikiem” zasad projektowania urbanistycznego. Można śmiało powiedzieć, że obecnie tereny budowlane wskazywane są w mpzp nie tam, gdzie na podstawie analiz wskazać można tereny o najlepszych warunkach inwestycyjnych, lecz tam, gdzie w toku procedury planistycznej mieszkańcy złożyli wnioski lub uwagi. Mając świadomość korzyści materialnych, jakie mogą osiągnąć w wyniku zmiany przeznaczenia gruntu z rolnego na budowlany, właściciele dążą do przekształcenia na budowlane wszystkich działek będących w ich posiadaniu, bez względu na ich położenie. Podejście to wynika ze wspomnianego już wcześniej orzecznictwa sądów administracyjnych prezentujących idee „wolności budowlanej”. W wyniku utrwalenia się tej linii orzecznictwa to gmina jako organ sporządzający mpzp musi często tłumaczyć w sądzie, dlaczego nie dopuściła możliwości realizacji zabudowy na nieruchomościach strony skarżącej.

Należy także zaznaczyć, że rozpraszenie zabudowy jest często wynikiem nie tyle ustaleń planów miejscowych, co raczej braku tych planów. Orzecznictwo sądów administracyjnych, w szczególności dotyczące decyzji o warunkach zabudowy (decyzje WZ), sprzyja w wielu wypadkach tej patologii. Obecne podejście do decyzji WZ pozostaje w całkowitej sprzeczności z celem, któremu w zamyśle miała służyć.

Bardzo często bagatelizowanym skutkiem rozpraszania zabudowy jest wzrost kosztów budowy i utrzymania infrastruktury komunikacyjnej i technicznej. Wymagane zapisami upzp rozstrzygnięcie określające sposób realizacji oraz zasady finansowania zapisanych w mpzp inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej⁴ oraz prognoza finansowa sporządzana do projektu planu miejscowego powinny wpływać na racjonalne podejście do problemu. Niestety szczególnie w gminach wiejskich nie przywiązuje się do tych dokumentów większej wagi. W założeniu miały one zobowiązywać samorządy do realizacji zadań własnych gminy wynikających z Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Praktyka pokazuje, że tak jednakże się nie stało. W opozycji do tej idei pojawiło się orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „gminy uchwalając plan miejscowy, nie muszą realizować określonych ustawami zadań w tym zakresie, w jakimś określonym czasie”. Wyrok ten całkowicie podważa sens szczegółowych analiz w tym względzie i pozwala na wskazywanie np. nowych dróg bez zabezpieczenia środków na ich realizację.

Stwierdzanie nieważności planów miejscowych

Na sposób konstruowania zapisów mpzp znaczący wpływ mają interpretacje prawne wyrażane w orzeczeniach sądów administracyjnych. Te same zagadnienia są inaczej interpretowane przez składy orzekające w poszczególnych ośrodkach. Zdarza się także, że w danym sądzie interpretacje są różne w zależności od składu orzekającego.

Jeszcze większe zróżnicowanie w zakresie interpretacji zapisów upzp występuje przy rozstrzygnięciach wydawanych przez wojewódzkie organy nadzoru. Ta wielość możliwych interpretacji przekładająca się na zróżnicowanie orzeczeń świadczy generalnie o słabości systemu stanowienia i egzekwowania prawa w zakresie planowania przestrzennego.

Istotnym problemem z punktu widzenia działań gminy i jej mieszkańców jest możliwość stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności zapisów mpzp nawet po kilku/kilkunastu latach od jego uchwalenia w oparciu o aktualnie obowiązującą linię orzecznictwa.

Dokumenty planistyczne po ich uchwaleniu są weryfikowane pod kątem zgodności z prawem przez wojewodów (pełniących funkcję organów nadzoru). Mimo tego, że weryfikacja ta przebiega pomyślnie, często po kilku czy kilkunastu latach w wyniku indywidualnej skargi sąd administracyjny stwierdzić może nieważność planu miejscowego. Sąd, sprawdzając plan miejscowy pod kątem zgodności z prawem (a nie tylko w przedmiocie skargi), wydaje bowiem wyrok w oparciu o obec-

⁴ Art. 20 upzp.

nie obowiązującą linię orzecznictwa, zupełnie inną niż w momencie uchwalania planu miejscowego. W związku z powyższym organ sporządzający mpzp nigdy nie wie, które z orzeczeń w indywidualnej sprawie będzie miało wpływ na przyszłe stanowiska organu nadzoru lub innego sądu administracyjnego. Ponadto cały czas pozostaje w niepewności, czy interpretacja prawna zaprezentowana w jednostkowym rozstrzygnięciu sądu administracyjnego nie zapoczątkuje nowej tzw. linii orzeczniczej. Dla organów sporządzających plany miejscowe jednym z najistotniejszych problemów jest niepewność, które rozstrzygnięcia czy też wyroki należy uwzględnić przy konstruowaniu zapisów planu miejscowego, a które nie.

W latach 2010–2015 w Instytucie Rozwoju Miast stworzono bazę danych obejmującą wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów dotyczące problematyki planowania przestrzennego z lat 2004–2014. Celem analizy rozstrzygnięć nadzorczych było poszerzenie wiedzy o przyczynach kwestionowania przez wojewodów procedur lub zapisów poszczególnych mpzp (Szlenk-Dziubek i in. 2019). Bieżąca analiza rozstrzygnięć nadzorczych pozwala na stwierdzenie, że zidentyfikowane wcześniej problemy nadal zachowały swoją aktualność. I tak zarówno wówczas, jak i obecnie do najczęstszych przyczyn stwierdzenia nieważności mpzp zaliczyć można błędy w szeroko rozumianej procedurze uchwalania planu miejscowego oraz tzw. naruszenie kompetencji organów.

Jednym z najczęstszych błędów proceduralnych jest to, że nie zawiadomiono wszystkich wymaganych przepisami organów opiniujących i uzgadniających projekt mpzp o przystąpieniu do jego sporządzania lub nie przekazano wszystkim spośród tych organów projektu planu miejscowego do uzgodnień lub opiniowania. Zgodnie z zapisami upzp w procedurze sporządzania planu miejscowego należy zawiadomić, a następnie wystąpić o uzgodnienia i opinie z organami wskazanymi w art. 17 pkt 6 upzp oraz organami upoważnionymi do tego na podstawie przepisów odrębnych.

Istotnym problemem dla gmin jest „identyfikacja” wszystkich organów umocowanych do opiniowania i uzgadniania projektu mpzp na podstawie przepisów odrębnych szczególnie w sytuacji częstych zmian tych przepisów. Dodatkowo czasami mamy do czynienia z wewnętrznym przekazywaniem kompetencji w ramach danego organu. Przykładowo w odniesieniu do dróg powiatowych i wojewódzkich pojawiają się wątpliwości, czy uzgodnień należy dokonywać z zarządcą drogi wskazanym w przepisach odrębnych, tzn. Zarządem Województwa i Zarządem Powiatu, czy też bezpośrednio z zarządami dróg powiatowych lub wojewódzkich.

Mimo opisanego w art. 15 ust. 2–4 upzp materia regulacji mpzp nie jest jednoznaczna. Szeroko rozumiane poję-

cia ładu przestrzennego, wymagań ochrony środowiska oraz wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego, które zgodnie z art. 1 ust. 2 upzp uwzględnia się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sprawiają, że organy odpowiedzialne za te dziedziny postulują na etapie zgłaszania wniosków oraz opiniowania i uzgadniania projektów planów miejscowych, wprowadzanie do tych dokumentów regulacji, które z ich punktu widzenia są prawidłowe, potrzebne i zgodne z prawem (np. dotyczą reklam, ochrony otoczenia obiektów wpisanych do rejestru zabytków, grodzienia nieruchomości w obszarach cennych przyrodniczo itd.). Takie szerokie i zgodne z zamiarem ustawodawcy traktowanie problemu pozostaje w opozycji do licznych wyroków sądów administracyjnych, a także wojewódzkich organów nadzoru, które w swoich rozstrzygnięciach dotyczących zakresu regulacji w mpzp biorą pod uwagę wyłącznie regulacje zawarte w art. 15 upzp.

Zbyt długi czas sporządzania planów miejscowych

Zgodnie z zapisami upzp czas niezbędny dla przeprowadzenia podstawowych czynności proceduralnych (ogłoszenia, zawiadomienia organów, czas przewidziany na zajęcie stanowiska przez poszczególne organy, termin określony do składania wniosków i uwag, wyłożenie projektu do publicznego wglądu) – bez konieczności ponawiania procedury – wynosi ok. siedmiu miesięcy. Należy tu podkreślić, że ze względu na skomplikowaną materię sporządzania mpzp oraz konieczność zapewnienia udziału mieszkańców w procesie jego sporządzania czasu przewidzianego w ustawie na wykonanie tych czynności nie można skrócić. Oczywiście czas niezbędny na przeprowadzenie tych czynności ulega zwielokrotnieniu w przypadku ponawiania procedury planistycznej⁵. Ustalenia mpzp muszą być zgodne ze stanem prawnym aktualnym na dzień ich uchwalania. Ilość regulacji prawnych i rozstrzygnięć administracyjnych, które należy uwzględnić przy opracowywaniu planu miejscowego, jest jednak tak olbrzymia, że nader często zdarzają się sytuacje, w których następują zmiany stanu prawnego i konieczne jest ponowienie (nawet parokrotnie) procedury – zarówno uzgodnień, jak i wyłożenia.

Bardzo istotnym elementem procedury sporządzania mpzp jest zapewnienie udziału społeczeństwa w tworzeniu tego dokumentu. Jest to element bardzo ważki, aczkolwiek wydłużający procedurę, o ile samorządy, chcąc zminimalizować przyszłe konflikty, decydują się na dodatkowe konsultacje społeczne wykraczające poza

⁵ Przeciętnie plany miejscowe wykładane są 2–3 razy. Czasami, w szczególności w wypadku zmiany przepisów odrębnych, nawet i 5 razy.

minimalny zakres przewidziany ustawą (dyskusja publiczna i możliwość składania uwag).

Największy wpływ na przedłużanie procedury planistycznej ma jednak obecnie oczekiwanie na zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze – czasami nawet półtora roku. Niestety czas oczekiwania na stosowną decyzję dotyczy prawie wszystkich procedur bez względu na ilość terenów objętych tzw. wnioskiem rolnym.

Za dużo ograniczeń

Z punktu widzenia deweloperów, ale także mieszkańców problemem jest już sam fakt, że mpzp w ogóle wprowadza ograniczenia inwestycyjne, a w szczególności, że ustala zakaz zabudowy dla wybranych terenów. Tutaj ponownie odnieść się należy do wspomnianego wcześniej zagadnienia „wolności budowlanej”, poczucia, że wszędzie można realizować zabudowę, a mpzp nie powinny tego ograniczać. Panuje powszechne przekonanie (niestety znajdujące podstawę w orzecznictwie sądów administracyjnych), że na terenie swojej własności każdy powinien móc realizować zabudowę bez jakichkolwiek ograniczeń. Ponadto w przypadku ustaleń dla terenów inwestycyjnych kwestionowane są ustalone w planach miejscowych wskaźniki określające dopuszczalny sposób zainwestowania terenu. Najczęściej kwestionowane są ustalenia dotyczące minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, wysokości zabudowy oraz intensywności zabudowy. Na marginesie zwrócić należy także uwagę, że obligatoryjne ustalanie w terenach wiejskich minimalnego wskaźnika zabudowy uznać można za zbędne. Przy wprowadzeniu dużej wartości dla minimalnych wielkości działek budowlanych wskaźnik minimalnej ustalany jest czasami na poziomie 0,001. Wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy jest celowy tam, gdzie chcemy intensyfikować zabudowę lub utrzymać poziom intensywności zbliżony do stanu istniejącego w otoczeniu.

Odrębnym problemem są ograniczenia wynikające z regulacji zawartych w dokumentach odrębnych, np. planach ochrony sporządzanych dla parków krajobrazowych czy obszarów chronionego krajobrazu. Bardzo często regulacje dotyczące zasad kształtowania zabudowy w szczególności dotyczące wysokości zabudowy oraz kąta nachylenia połaci dachowych uzasadnione dla zabudowy mieszkaniowej przenoszone są również na obiekty usługowe i produkcyjne, których gabaryty (ze względu na wymogi technologiczne) są zupełnie inne niż dla zabudowy mieszkaniowej. Wynikiem takiego podejścia jest albo uniemożliwienie lokalizacji obiektów o takiej funkcji albo realizacja „koszmarków” architektonicznych.

Relacje pomiędzy ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a przepisami odrębnymi oraz ich wpływ na konstruowanie zapisów planistycznych⁶

Istotnym problemem w planowaniu przestrzennym jest wielość regulacji zawartych w przepisach odrębnych oraz ich niespójność z regulacjami zawartymi w upzp. Szacunkowo można stwierdzić, że przepisy dotyczące planowania przestrzennego znajdują się w ponad 160 aktach prawnych (ustawy, rozporządzenia). Do tego należy pamiętać o innych dokumentach mających wpływ na ustalenia planów miejscowych, m.in. takich jak uchwały powołujące i określające zasady ochrony w Parkach Krajobrazowych, rozporządzenia powołujące Parki Narodowe, plany ochrony, decyzje ustanawiające tereny i obszary górnicze, strefy ochronne ujęć wody. O ile zmiany w upzp samorzady śledzą na bieżąco, o tyle zmiany stanu prawnego w przepisach odrębnych i innych aktach prawnych nie zawsze są szybko identyfikowane, tym bardziej gdy wprowadzane są przy okazji zmian innych ustaw. Brak jest adekwatnego *vacatio legis*, który pozwoliłby samorządom na zapoznanie się z nowymi przepisami i podjęcie stosownych decyzji dotyczących ewentualnych korekt (w tym ponowienia procedury). Problem ten stanowi jedną z głównych przyczyn stwierdzenia nieważności mpzp przez organy nadzoru. Poniżej przedstawiono wybrane problemy wynikające z relacji upzp z innymi ustawami w kontekście stanowiska organów nadzoru.

Ustawa Krajobrazowa

Zgodnie z art. 37a upzp: „Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane”. W świetle niektórych orzeczeń sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć wojewodów w mpzp nie można regulować materii zawartej w art. 37a. Podstawą takiej interpretacji jest fakt, że obowiązująca Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobra-

⁶ W rozdziale tym wykorzystano materiały zawarte w przygotowanej publikacji pod redakcją D. Szlenk-Dziubek i O. Wisłockiej pt. „Słabość systemu planowania w Polsce” (publikacja w druku). Tom ten powstaje w ramach badań naukowych realizowanych w IRMiR pn. *Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwarte* (Gospostrateg 1/384689/20/NCBR/2019), współfinansowanych ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” GOSPOSTRATEG.

zu, tzw. ustawa krajobrazowa, uchyliła w art. 15 ust. 3 pkt 9 upzp dopuszczający określenie w mpzp warunków „sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane”. Co prawda zgodnie z art. 37a rada gminy nie ma obowiązku sporządzenia odrębnej uchwały, a inne zapisy upzp, np. dotyczące zachowania ładu przestrzennego, teoretycznie mogą stanowić podstawę wprowadzenia takich regulacji, jednak orzecznictwo w tym zakresie nie dopuszcza takiej interpretacji.

Wobec braku tych regulacji można stwierdzić, że w większości gmin (wbrew celowi powstania), regulacja ta skutkuje powiększeniem chaosu przestrzennego i planistycznego. Problem ten z największą intensywnością dotyczy próby wprowadzania do ustaleń planistycznych wymagań z zakresu ochrony środowiska oraz ochrony dziedzictwa kulturowego.

Należy także zaznaczyć, że wobec braku obowiązku sporządzania mpzp wskazanych w art. 37a upzp generalnie samorządy nie sporządzają tych planów, co skutkuje *de facto* brakiem regulacji w tym zakresie.

Rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów

Istotnym zagadnieniem mającym wpływ na procedurę planistyczną jest prowadzona na bieżąco aktualizacja ewidencji gruntów. Jedną z form aktualizacji (zmiany) bazy danych ewidencyjnych jest wprowadzenie korekt na podstawie zgłoszenia. W przypadku aktualizacji operatu w trybie czynności materialno-technicznej nie stosuje się przepisów Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Korekt takich dokonuje m.in. właściwe nadleśnictwo, ustalając zmianę użytków rolnych na leśne, np. w przypadku pojawienia się skupiska samosiejek, korzystając z delegacji ustawy o lasach. W toku tej procedury brak jest obowiązku zawiadomienia właścicieli nieruchomości o dokonywanej zmianie.

Aktualizacja klasyfikacji gruntów wprowadzana jest również w planach urządzania lasów. Plany te podlegają co prawda wyłożeniu do publicznego wglądu, ale osoby nie posiadające gruntów leśnych nawet nie podejrzewają, że bez ich wiedzy została zmieniona klasyfikacja gruntu rolnego na leśny. Najbardziej niebezpieczne są sytuacje, w których zmiana klasy gruntów rolnych na leśne następuje w obrębie terenów wskazanych do zainwestowania w mpzp.

Prowadzi to do sytuacji, która skutkować może uchynieniem planu lub brakiem możliwości realizacji inwestycji przez właściciela nieruchomości, pomimo że w planie miejscowym jego nieruchomość położona jest w terenach budowlanych.

Ustawa prawo geologiczne i górnictwa

Problematyka ochrony i eksploatacji złóż w kontekście ustaleń mpzp budzi wiele problemów. Z jednej bowiem strony konieczna jest ochrona złóż stanowiących podstawę rozwoju gospodarczego, z drugiej zaś strony ich eksploatacja pozostaje często w konflikcie z potrzebami mieszkańców.

W art. 15 ust. 2 upzp wskazano, jakie elementy określa się obowiązkowo w mpzp. Ustawodawca wymienił tu m.in. „granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych (...)”. Ponadto, zgodnie z art. 104 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnictwa (upgg) „obszary i tereny górnicze uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. W tej samej ustawie, w art. 95, zawarto także regulację dotyczącą konieczności ujawniania w mpzp udokumentowanych złóż kopalni, które podlegają ochronie „polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalni, w tym kopalni towarzyszących” (Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska). Pewne ograniczenie w korzystaniu ze złóż wprowadzone zostało w art. 7 upgg, w którym zawarto zapis mówiący o tym, że „podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach”.

Z przytoczonych regulacji nie wynika wprost, czy w przypadku braku koncesji na eksploatację złoża samorząd gminy poprzez ustalenia mpzp ma prawo do ograniczenia eksploatacji. Czy spełniając warunek ujawnienia w planie miejscowym złoża, gmina może poprzez np. wprowadzenie zakazu realizacji inwestycji zawsze i potencjalnie szkodliwych dla środowiska lub innych ograniczeń uniemożliwić jego obecną eksploatację? Ma to szczególnie istotne znaczenie przy złożach węgla kamiennego ze względu na potencjalne szkody górnicze.

W wyrokach sądów administracyjnych przyjęto się niekorzystny dla samorządów, a niewynikający wprost z przytoczonych przepisów pogląd, że obowiązek uwzględnienia w mpzp informacji o istnieniu złoża oznacza również obowiązek umożliwienia bez ograniczeń (o ile nie wynikają one z przepisów odrębnych) jego eksploatacji.

Odrębnym zagadnieniem jest kolizja pomiędzy ochroną złóż a lokalizacją zabudowy. Oczywiście to zagadnienie dotyczy w głównej mierze powierzchniowej eksploatacji surowców. Najbardziej skomplikowanym zagadnieniem

jest równoczesne uwzględnienie w mpzp lokalizacji złoża surowców oraz terenów inwestycyjnych wskazanych w obowiązujących wcześniej planach miejscowych. W ostatnich latach organy odpowiedzialne za ochronę złóż coraz bardziej restrykcyjnie podchodzą do tego problemu, np. odmawiając uzgodnienia projektów mpzp, w których utrzymuje się tereny inwestycyjne wskazane w dotychczas obowiązujących planach miejscowych zlokalizowane na udokumentowanych złożach surowców.

Jedną z przyczyn tego problemu jest fakt, że granice złóż wyznaczone były głównie na podstawie przesłanek geologicznych bez zwrócenia uwagi na stan faktyczny i prawny terenu. Przy konstruowaniu zapisów ustawowych nie wzięto z kolei pod uwagę faktu, że na tych złożach w wielu wypadkach istnieje już zabudowa lub wyznaczone zostały tereny inwestycyjne. Z punktu widzenia samorządu gminnego sporządzającego mpzp pojawia się istotny problem – albo nie uzyskuje wymaganego uzgodnienia, albo – wycofując tereny inwestycyjne – narazi się na koszty odszkodowań z tytułu uniemożliwienia korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób⁷.

Rozporządzenie w sprawie określania, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze

Przykładem, który znakomicie ilustruje uzależnienie potencjalnych zapisów mpzp od interpretacji zapisów obowiązującego aktu prawnego, jest rozporządzenie w sprawie określania, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

§3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, brzmi następująco: „Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”. Zagadnienie to było przedmiotem dwóch całkowicie odmiennych stano-

wisk sądów administracyjnych. Stanowisko oparte na literalnej wykładni przepisów rozporządzenia zajął np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie. W wyroku sąd orzekł, że nie można w żaden sposób uznać, że przytoczone rozporządzenie reguluje ograniczenia w lokalizowaniu nowej zabudowy w sąsiedztwie istniejących już cmentarzy, gdyż przepisów rozporządzenia nie stosuje się do cmentarzy już istniejących. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wydał wyrok, w którym zajął całkiem odmienne stanowisko. Zdaniem Sądu przepis §3 rozporządzenia dotyczy zarówno lokalizacji nowych cmentarzy w stosunku do istniejącej zabudowy, jak i lokalizacji nowej zabudowy w stosunku do istniejących cmentarzy – istotą wprowadzenia stref ochronnych jest bowiem zachowanie bezpieczeństwa sanitarnego.

I tak przy dosyć konkretnym zapisie rozporządzenia mamy do czynienia z całkowicie odmienną interpretacją. Stwarza to sytuację niepewności dla samorządów, które nie wiedzą, która linia orzecznicza zostanie wzięta pod uwagę przy weryfikacji sporządzanych planów miejscowych przez organy nadzoru i sądy administracyjne.

Prawo Wodne oraz Prawo Ochrony Środowiska

Zagadnieniem, które prawie zawsze regulowane jest w mpzp, są ustalenia dla terenów położonych przy ciekach wodnych. I tu pojawia się bardzo istotny problem zdefiniowania pojęcia „ciek”. Zgodnie z Ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo Wodne cieki naturalne zdefiniowane zostały jako „rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy naturalnymi lub uregulowanymi korytami”. Całkowicie odwrotnie pojęcie to definiuje Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, zgodnie z którą „rzeką jest każdy ciek naturalny w rozumieniu art. 16 pkt 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne”. Z punktu widzenia planowania przestrzennego różnica ta ma bardzo istotne znaczenie, gdyż w regulacjach licznych dokumentów tworzonych w oparciu o Ustawę o ochronie przyrody (np. planach ochrony, uchwałach dotyczących Obszarów Chronionego Krajobrazu) ustalane są nakazy i zakazy dotyczące sposobu zagospodarowania terenu w określonej odległości od rzek (i tu rzeką jest każdy, nawet półmetrowy ciek). I tak przykładowo w Południowomałopolskim Obszarze Chronionego Krajobrazu w §3 ust. 1 pkt 8 wprowadzono: „Zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 25m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej”. Ta różnica w zdefiniowaniu pojęcia „ciek” skutkuje poważnymi problemami na etapie uzgadniania i opiniowania planów miejscowych.

⁷ Art. 36 ust. 1 upzp – „jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 37 ust. 1, żądać od gminy: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części”.

Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych

Funkcjonowanie systemów telekomunikacyjnych jest regulowane szeregiem przepisów odrębnych, ale z punktu widzenia planowania przestrzennego najistotniejsze znaczenie ma Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Zgodnie z art. 46. ust. 1 tej ustawy: „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej „planem miejscowym”, nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi”. *De facto* w mpzp nie można więc wprowadzać zakazu lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nawet wówczas, gdyby zachodziła taka konieczność ze względu na zachowanie wartości określonych w art. 2 upzp, tzn. np. walory krajobrazowe i architektoniczne, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Ponadto w art. 46 ust. 2 tejże ustawy wprowadzono zapis: „Jeżeli lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w planie miejscowym, dopuszcza się jej lokalizowanie, jeżeli nie jest to sprzeczne z określonym w planie przeznaczeniem terenu ani nie narusza ustanowionych w planie zakazów lub ograniczeń. Przeznaczenie terenu na cele zabudowy wielorodzinnej, rolnicze, leśne, usługowe lub produkcyjne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, a przeznaczenie terenu na cele zabudowy jednorodzinnej nie jest sprzeczne z lokalizacją infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu”.

Istotnym problemem jest kwestia lokalizacji obiektów telekomunikacyjnych w terenach rolnych (klas I–III) oraz gruntach leśnych. W świetle art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (gruntów leśnych oraz rolnych klas I–III) dokonuje się w trybie sporządzania mpzp. Równocześnie zgodnie ze wspomnianym powyżej zapisem art. 46 przeznaczenie gruntów na cele rolnicze i leśne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej.

Pojawia się więc pytanie – czy można w terenie rolnym klasy I–III lokalizować urządzenia telekomunikacji bez konieczności sporządzenia wniosku rolnego, tzn. traktować je jak „grunt rolny”? Czy rozumieć to należy w ten sposób, że owszem, w terenach rolnych można realizować urządzenia telekomunikacji, pod warunkiem że spełniony jest warunek zgodności z przepisami odrębnymi

wskazany w art. 7 ust. 1 – w tym wypadku z zapisami Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych? Problem jest o tyle ważki, że w przypadku pozostałych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, lokalizowanie urządzeń na gruntach rolnych klas I–III oraz leśnych generalnie wymaga sporządzenia stosownych wniosków.

Regionalne zróżnicowanie planów miejscowych

Orzeczenia organów nadzoru wojewódzkiego oraz sprzeczne orzeczenia sądowe spowodowały „regionalizację” zapisów planistycznych. W praktyce zapisy mpzp w poszczególnych województwach są tak dalece zróżnicowane, że ich rzetelne porównanie wymagałoby odrębnej publikacji.

Należy jednak stwierdzić, że „regionalizacja ustaleń” jest wyrazem niejednoznaczności zapisów regulacji prawnych (co stwarza możliwość wielu czasem sprzecznych interpretacji). Nie jest celem niniejszego artykułu dociekanie, które zapisy zawarte w mpzp są poprawne, a które nie (może wszystkie są poprawne?). Istotne jest to, że bazując na tych samych przepisach, uchwała się plany miejscowe o całkowicie innej zawartości i podejściu do poszczególnych regulacji.

Różnice w zapisach mpzp dotyczą m.in. zawartości i formy zapisu ustaleń planistycznych, sposobu uwzględniania przepisów odrębnych, definicji, wyglądu i zawartości rysunku planu, sposobu zapisu załącznika zawierającego informację o nieuwzględnionych uwagach. Poniżej zaprezentowano kilka przykładów ilustrujących ten problem (Szlenk-Dziubek 2020)⁸:

- 1) Stwierdzenie, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium w zależności od województwa – regulacja dotycząca tego zagadnienia zawarta jest w:
 - § 1 ust. 1 uchwały, a nie preambuły,
 - stanowi załącznik 2 do uchwały,
 - jest częścią preambuły.
- 2) Odniesienie do elementów, które w mpzp nie są ustalane:
 - w planach sporządzanych np. we Wrocławiu lub Łodzi – w początkowych paragrafach uchwały wymienia się wszystkie elementy, które zgodnie z art. 15 ust. 2–4 upzp mogą być przedmiotem regulacji planu miejscowego z podaniem oraz te zagadnienia, które w tym planie nie są uregulowane. W uzasadnieniu wskazuje się przyczyny braku zawarcia danej regulacji, np.: brak określonych obiektów na obszarze objętym planem (np. granice

⁸ Przytoczone przykłady nie obrazują całego zróżnicowania zapisów stosowanych w planach miejscowych. Pokazano jedynie wybrane zagadnienia i wybrane plany miejscowe.

pomników zagłady) lub brak potrzeby określania (np. przy kolorystyce obiektów),

- w planach sporządzanych np. w Kielcach – wskazuje się, że wybrane elementy nie występują, ale tylko najistotniejsze, np.: obszary i tereny górnicze, tereny zamknięte, obszary osuwania się mas ziemnych,
- w planach sporządzanych w Krakowie, Warszawie, Białymstoku, Poznaniu, Rzeszowie – generalnie w tekście planu nie wskazuje się, czego plan nie reguluje.

3) Przeznaczenie terenu:

- we Wrocławiu – przeznaczenie terenu (np. handel małopowierzchniowy, gastronomia, produkcja drobna, rozrywka, usługi) zostaje szczegółowo zdefiniowane i zawarte w przepisach ogólnych ustaleń planu w tzw. słowniczku. Następnie w poszczególnych kategoriach terenów jako obowiązujące wskazywane jest wcześniej zdefiniowane przeznaczenie terenu,
- w Krakowie, Rzeszowie, Białymstoku, Katowicach – przeznaczenie terenu nie jest definiowane szczegółowo w tzw. słowniczku. Wskazywane jest w ustaleniach szczegółowych, tzn. ustaleniach dla poszczególnych terenów i w większości przypadków nie jest tak dokładnie definiowane.

4) Definicje:

Największe zróżnicowanie ustaleń mpzp zaobserwować można w zakresie sposobu definiowania pojęć niezdefiniowanych w przepisach odrębnych. Poniżej przykład wybranych trzech definicji odnoszących się do nieprzekraczalnej linii zabudowy, która jest obligatoryjnym elementem ustaleń planów miejscowych. Celowo nie podano numeru uchwały, z której przytoczono definicje, gdyż w większości planów sporządzanych w tych miastach stosowane definicje zostały ujednoczone.

- Białystok
„...należy przez to rozumieć linię, której nie może przekroczyć ściana zewnętrzna budynku w kierunku ulicy, sąsiedniego terenu lub sąsiedniej działki, z zastrzeżeniem § 4 ust. 1 pkt 5 tzn.:
(a) dociepleń budynków istniejących,
(b) bram i podcieni – w przypadku linii zabudowy obowiązującej,
(c) nisz, cofnięć ścian związanych z rozrzeźbieniem elewacji poszczególnych fragmentów budynku – o maksymalnej głębokości do 3 m od obowiązującej linii zabudowy na nie więcej niż 30% powierzchni elewacji budynku – w przypadku linii zabudowy obowiązującej,
(d) nadbudowy wyższych kondygnacji budynków nad parterem istniejącym i wykraczającym

poza linię zabudowy w kierunku ulicy, lecz nie wykraczających poza linię rozgraniczającą,

- (e) elementów zewnętrznych budynków, takich, jak np.: balkon, wykusz, zadaszenie, markiza, okap oraz elementów tworzących fakturę zewnętrzną i wystrój elewacji takich jak np. pilaster, gzyms, żaluzja zewnętrzna – o maksymalnym wysięgu do 1,5 m poza ścianę zewnętrzną budynku, lecz niewykraczających poza linię rozgraniczającą (nie dotyczy elementów istniejących),
- (f) urządzeń i pochylni dla osób niepełnosprawnych, schodów zewnętrznych, ramp i podestów w rejonie wejścia do lokali usługowych – o szerokości maksimum 3 m, lecz niewykraczających poza linię rozgraniczającą (nie dotyczy elementów istniejących),
- (g) wiatrołapów, klatek schodowych i przedsionków – o maksymalnym wysięgu do 2 m poza ścianę zewnętrzną budynku, lecz niewykraczających poza linię rozgraniczającą,
- (h) stacji transformatorowych, budowli oraz urządzeń budowlanych z zakresu infrastruktury technicznej oraz obiektów małej architektury,
- (i) obiektów tymczasowych, o ile ustalenia szczegółowe dopuszczają ich lokalizację...”

– Kraków
„...należy przez to rozumieć linię, poza którą nie można sytuować nowych bądź rozbudowywanych budynków oraz ich nadziemnych lub podziemnych części...”

– Wrocław
„...linia ograniczająca fragment terenu, na wyłącznym którym dopuszcza się budynki oraz określone w ustaleniach planu budowlę; linia ta nie dotyczy części obiektów budowlanych znajdujących się w całości pod poziomem terenu, balkonów, wykuszy, loggii, gzymsów, okapów, zadaszeń nad wejściami do budynków, elementów odwodnienia, elementów wystroju elewacji, schodów prowadzących do budynków, pochylni i innych podobnych elementów budynków, których zasięg może być ograniczony w ustaleniach planu...”

5) Kolorystyka

Bardzo ciekawym przykładem indywidualizacji zapisów mpzp jest stosowany w Łodzi sposób określenia kolorystyki obiektów budowlanych. Na wstępie, w słowniczku, zdefiniowane zostają palety kolorystyki:

„system NCS – system opisu barw w formie wzorników kolorów; oznaczenie koloru składa się z:

napisu „NCS S”, czterech cyfr, z których pierwsze dwie oznaczają procentową zawartość czerni, kolejne dwie – poziom chromatyczności oraz, po myślniku, symbolu koloru oznaczającego procentową zawartość kolorów (żółtego – Y, czerwonego – R, niebieskiego – B, zielonego – G lub kolor neutralny – N; 24)

system RAL – system opisu barw w formie wzorników kolorów; oznaczenie koloru składa się z napisu „RAL” oraz czterech cyfr, z których pierwsze dwie oznaczają przynależność koloru do umownie określonych grup odcieni (RAL10xx – grupa odcieni żółtych, RAL90xx – grupa odcieni białych i czarnych)”.

Następnie dla poszczególnych terenów następuje określenie kolorystyki przy pomocy konkretnych kolorów ze zdefiniowanych powyżej palet:

„nakaz stosowania dla zewnętrznej stolarki i wewnętrznej ślusarki w elewacji frontowej naturalnej kolorystyki drewna i metalu lub kolorystyki spośród barw: grafitowej, odpowiadającej w systemie RAL barwie 7016, szarej – 7001, 7010 lub 7039, ciemnobrązowej – 8017, ciemnozielonej – 6005, oliwkowozielonej – 6003 lub 6013, pistacjowej – 6019, kości słoniowej – 1014 lub perłowej – 1013, białej lub czarnej – 9001/9005...”.

Podsumowanie

Przyczyn negatywnego postrzegania systemu planowania przestrzennego należy szukać nie tyle w tym, że mpzp są źle sporządzane, lecz w rozwiązaniach systemowych. Do najistotniejszych problemów rzutujących na stan planowania przestrzennego w Polsce zaliczyć należy:

- niejednoznaczność regulacji ustawowych tworzących pole do różnorodnych interpretacji oraz znaczą-

nego rozproszenia przepisów dotyczących materii planistycznej,

- przyjętej w orzecznictwie tezy uznającej prawo do zabudowy za element prawa własności – teza ta jest jedną z głównych przyczyn chaosu zarówno w przestrzeni, jak i w procesie tworzenia mpzp,
- możliwości stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności zapisów mpzp nawet po kilku/kilkunastu latach od jego uchwalenia w oparciu o obowiązujące w chwili orzekania linie orzecznicze,
- wpływ jednostkowych rozstrzygnięć na tworzenie nowych linii orzecznictwa,
- swego rodzaju liberalizm orzecznictwa.

Bardzo istotnym zagadnieniem przy ocenie jakości mpzp jest także to, w jaki sposób postrzegamy otaczającą nas przestrzeń. Podkreślenia wymaga fakt, że nasz system prawny nie odnosi się obecnie do zagadnienia realizacji ustaleń planów miejscowych. Plany miejscowe stwarzają możliwości inwestycyjne, ale nie ma obowiązku, by podejmowano realizację inwestycji na ich podstawie. Ani samorządy, ani mieszkańcy nie muszą realizować zabudowy, co w połączeniu z opisaną w punkcie pierwszym sytuacją, a w szczególności poczuciem, że każda działka powinna być budowlana, bo jej właściciel „ma do tego prawo”, sprawia, że mpzp są dokumentami, które nie spełniają swojego zadania. I to nie dlatego, że je źle opracowano, ale dlatego, że fakt przeznaczenia w planach gruntów pod zabudowę nie nakłada na właścicieli gruntów żadnych obowiązków – ani finansowych (np. w postaci podatku), ani realizacyjnych. Samorządy, uchwalając plany miejscowe, ponoszą koszty, a właściciele nieruchomości otrzymują prezent w postaci wzrostu wartości nieruchomości.

LITERATURA

- Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2013, *Raport o ekonomicznych i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, IGiGP PAN, FRDL, Warszawa.
- Niewiadomski Z., 2006, *Planowanie i Zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Szlenk-Dziubek D., Cienkosz E., Miśkowiec M., Ogórek P., Sroka B., Zarębski P., 2019, *Rozstrzygnięcia Nadzorcze wojewodów w zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2015 r.*, Samorząd Terytorialny, 9, 20–31.
- Szlenk-Dziubek D., 2020, *Największe wady i problemy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, prezentacja na II Kongresie Planowania Przestrzennego w kwietniu 2020 r., Warszawa.

AKTY PRAWNE I ORZECZNICTWA

- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze*, DzU 1959 nr 52 poz. 315.
- Uchwała nr XVIII/299/12 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 20 marca 2012 r w sprawie Południowomałopolskiego Obszaru krajobrazu Chronionego*, DzU 2012 poz. 1194.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, DzU 2020 poz. 256.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, DzU 2020 poz. 713.
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, DzU 2017 poz. 1161.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, DzU 2019 poz. 1396 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, DzU z 2020 poz. 293 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, DzU 2020 poz. 55.

Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, DzU 2019 poz. 2410.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, DzU 2020 poz. 1064.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, DzU 2015 poz. 774.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo Wodne, DzU 2020 poz. 310 z późn. zm.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Izba Cywilna CKN 1261/2000.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 kwietnia 2008 r. w sprawie II SA/Kr 386/06.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 17 marca 2011 r. sprawie II SA/Lu 876/10.

Why are local spatial development plans not how we would like them to be?

109

#spatial planning and development, #act, #legal acts, #establishing the local spatial development plan, #case law, #supervisory authorities

Abstract

For a long time, various environments have been addressing the issue of the quality of spatial planning, and in particular the quality of local spatial development plans. When analyzing this phenomenon, the following questions should be asked: Why are local spatial development plans perceived as faulty? What are the relations between the act on spatial planning and development and separate provisions and how do they affect the construction of planning records? How significant is the regional variation in local planning arrangements? The analysis of the mentioned problems aims to indicate what the most important problems are when creating local spatial development plans and how it affects the development of the space.