

Marcin Pelc*

Ład przestrzenny jako zadanie własne gminy. Kryzys w zarządzaniu przestrzenią

Spatial order as a commune's own task.
Crisis in space management

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: ład przestrzenny, zadania własne gminy, plan miejscowy, decyzja o warunkach zabudowy

Keywords: spatial order, commune's own tasks, zoning, a decision on the conditions of land development

Abstrakt: Ład przestrzenny stanowi pierwsze, spośród wymienionych enumeratywnie przez ustawodawcę, zadanie własne gminy. W istocie, to organom gminy powierzono pełną odpowiedzialność za kształtowanie przestrzeni. To organy gminy zostały wyposażone w odpowiednie narzędzia planowania przestrzennego, za pomocą których materializują swe władcze kompetencje. Zarówno w dyskursie naukowym jak też w doniesieniach medialnych oraz sporach politycznych podnoszona jest jednak dysharmonia przestrzeni. Niniejszy artykuł podejmuje próbę syntetycznej analizy zarówno teoretycznego, jak też praktycznego, znaczenia i wykorzystania narzędzi planowania przestrzennego przez organy gminy.

Abstract: The spatial order constitutes the first commune's own task among those listed exhaustively by the legislator. In fact, the full responsibility for defining areas has been entrusted to the commune authorities as they have been equipped with appropriate spatial planning tools, which make it possible to realize their sovereign competencies. However, space disharmony is raised in the scientific discourse as well as in media reports and political disputes. The aim of this article is an attempt to perform a synthetic analysis of both theoretical and practical significance and the use of spatial planning tools by commune authorities.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6656-6125>; dr, LEXPLAN. E-mail: pelc203@tlen.pl

Wprowadzenie

Zagadnienie planowania przestrzennego i nierozzerwalnie związane z tymże kwestie zagospodarowania przestrzennego i ładu przestrzennego są bardzo rzadko podnoszone w literaturze politologicznej. O ile w tej ostatniej, problematyka samorządu gminnego, w tym jego zadań, stanowi przedmiot permanentnej eksploracji naukowej, o tyle ład przestrzenny – wskazywany przez ustawodawcę jako pierwsza spośród zbiorowych potrzeb wspólnoty, której zaspokajanie należy do zadań własnych gminy¹ – jest traktowany jako domena przedstawicieli innych dyscyplin naukowych. Niewątpliwie jednak to organy gminy (których działanie stanowi przedmiot zainteresowania politologów) zostały wyposażone w narzędzia, przy pomocy których mogą wpływać nie tylko na kształtowanie ładu przestrzennego, ale także, za pomocą których mogą urzeczywistniać swe władcze prerogatywy.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie prawnych założeń działania organów gminy w dążeniu do osiągnięcia ładu przestrzennego, jak też praktycznych uwarunkowań i efektów korzystania z narzędzi planowania przestrzennego jako emanacji władztwa planistycznego.

Ład przestrzenny jako zadanie własne gminy

Ustawodawca określając zakres działania i zadania gminy wskazał, że w szczególności obejmują one m.in. sprawy ładu przestrzennego. Definicja legalna tego pojęcia określona została w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², gdzie prawodawca podniósł, że przez ład przestrzenny należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne³. Jednocześnie ustawodawca podkreślił, że ład przestrzenny stanowić ma podstawę w działaniach organów gminy dotyczących przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy⁴. Mimo tego, na co zwraca uwagę H. Nowicki, jakoby „definicja ładu przestrzennego posługuje się pojęciami

¹ Art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 503.

³ Art. 2 pkt 1.

⁴ Art. 1 ust. 1 pkt 2.

niedookreślonymi, które można różnie interpretować i które mogą budzić wątpliwości w trakcie prowadzenia polityki przestrzennej opartej na ładzie przestrzennym⁵, należy przyjąć, że ład przestrzenny jest zarówno celem jak też przesłanką działania organów gminy w korzystaniu z narzędzi planowania przestrzennego. W tym ujęciu, jak podkreśla się w literaturze, „ład przestrzenny musi być rozpatrywany i oceniany szeroko, w perspektywie zdecydowanie przekraczającej tylko urbanistyczno-architektoniczny punkt widzenia”⁶. „Ład przestrzenny to nie tylko jedna z zasad techniki organizowania przestrzeni użytkowanej przez ludzi. Jest to także jedna z zasad organizowania życia zbiorowego ludzi w przestrzeni, a przez to ład przestrzenny staje się wartością społeczną. Jako wartość społeczna ład przestrzenny zaliczyć trzeba do tzw. wartości wspólnych, wartości dobra publicznego”⁷.

Reasumując, należy przyjąć, że pierwszym spośród wymienionych enumeratywnie przez ustawodawcę zadań własnych gminy pozostaje właściwe zorganizowanie przestrzeni, traktowanej jako dobro publiczne lokalnej wspólnoty. Prawodawca obligując organy gminy do realizacji tak postawionego zadania wyposażył je w odpowiednie narzędzia administracyjne. Istotne zatem pozostaje w jaki sposób organy gminy mogą korzystać z rozwiązań prawnych w celu osiągnięcia ładu przestrzennego. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że organy gminy dążąc do zaspokojenia przestrzennych potrzeb społeczności lokalnej muszą ingerować niejednokrotnie w prawo własności. W tym ujęciu rodzaj i zakres ingerencji w prawo własności zależny jest od narzędzi planowania przestrzennego stosowanych przez organy gminy.

Narzędzia planowania przestrzennego

W praktyce organizacja przestrzeni w pełni została przez ustawodawcę powierzona organom gminy. To bowiem, „podstawowa jednostka samorządu terytorialnego została wyposażona we władztwo planistyczne, które pozwala jej oddziaływać na sferę własności poprzez dokonywanie ustaleń dotyczą-

⁵ H. Nowicki, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 23.

⁶ M. Nowak, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wady, zalety i postulowane zmiany*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 135.

⁷ W. Siemiński, *Społeczna wartość ładu przestrzennego*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, Warszawa 2018, s. 11.

cych przeznaczenia terenów czy formułowania zasad ich zagospodarowania i zabudowy”⁸.

Podstawowym założeniem prawodawcy było oparcie ładu przestrzennego na sporządzaniu przez organy gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nadanie tym opracowaniom planistycznym rangi aktu prawa miejscowego⁹ wpływać ma na ich wyróżnienia pośród innych narzędzi planowania przestrzennego. Obowiązek niesprzeczności planów miejscowych ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁰, które sporządzane jest dla całego obszaru gminy¹¹ gwarantować powinien zachowanie spójnej i harmonijnej organizacji przestrzeni – odpowiadającej idei ładu przestrzennego. Alternatywny sposób określania zagospodarowania terenu za pomocą decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zgodnie z (pierwotnym) założeniem ustawodawcy stanowić miał wyjątek od reguły sporządzania planów miejscowych.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Pomimo że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pozostaje aktem normatywnym wprowadzonym do obrotu prawnego jeszcze przepisami nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, to jego znaczenie w systemie planowania przestrzennego zostało wyeksponowane dopiero z dniem 11 lipca 2003 r.¹² Wprowadzony wówczas został obowiązek zachowania zgodności pomiędzy kierunkiem zagospodarowania przestrzennego wskazanym w studium a przeznaczeniem terenu określonym w planie miejscowym. Brak ograniczeń w zakresie ilości terenów wskazywanych w studiach do zabudowy doprowadził do sytuacji, w której organy gminy wprost bezrefleksyjnie określały na obszarze gminy tereny, które potencjalnie mogłyby zostać przeznaczone do zabudowy. Wprowadzone przez ustawodawcę zmiany w tym zakresie, nakładające na organ sporządzający projekt studium obowiązek dokonania bilansu

⁸ M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, «Samorząd Terytorialny» 2017, nr 1–2, s. 72.

⁹ Art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁰ Art. 20 ust. 1.

¹¹ Art. 9 ust. 3.

¹² 11 lipca 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

terenów także nie przyniósł zamierzonego efektu¹³. Brak określenia bowiem metodyki i metodologii wyznaczania ilości terenów wskazywanych w studium do zabudowy, w praktyce w żaden sposób nie ograniczył organów gminy we wskazywaniu w studium nadmiernej ilości terenów związanych z zabudową. Studium pozostaje zatem opracowaniem analitycznym, które w części uwarunkowań stanowi źródło informacji o gminie, wskazuje przesłanki faktyczne i prawne do przyjmowanych rozwiązań z zakresu zagospodarowania przestrzennego gminy, natomiast w części kierunków przede wszystkim określa potencjalny sposób zagospodarowania poszczególnych terenów, ustalając dla tychże stosowne wskaźniki i parametry urbanistyczne. Syntetycznie rolę studium określił Z. Niewiadomski, podnosząc, że „studium pełni trzy podstawowe funkcje: a) określa politykę przestrzennego rozwoju gminy, b) koordynuje ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, c) promuje gminę na zewnątrz”¹⁴.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Jedynym opracowaniem planistycznym określającym przeznaczenie terenu pozostaje plan miejscowy¹⁵. Także w literaturze podnosi się, że „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawową formą realizacji zadań z zakresu gospodarki przestrzennej, wykonywanych przez organy gminy w ramach zadań własnych”¹⁶. „Plan zagospodarowania przestrzennego nie decyduje o podmiotowym, ale o przedmiotowym zakresie korzystania z nieruchomości. Regulacje planu miejscowego mogą dotyczyć interesu prawnego wynikającego z norm materialnoprawnych kształtujących prawo własności bądź inne prawa, z których wynika tytuł prawny do nieruchomości, co do zasady w oderwaniu od osoby właściciela. Oznacza to, że nie przyznają uprawnień tylko konkretnemu podmiotowi władającemu terenem objętym ustaleniami planu miejscowego w chwili jego ustanowienia, lecz także jego następcy prawnemu i innym podmiotom posiadającym tytuł prawny do zago-

¹³ Zmiany zostały wprowadzone przepisami ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. poz. 1777).

¹⁴ Z. Niewiadomski, *Uwarunkowania prawne lokalnej polityki przestrzennej*, [w:] J. Chmielewski, G. Węclawowicz (red.), *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2010, s. 26.

¹⁵ Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁶ T. Bąkowski, *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2015, nr 1, s. 67.

spodarowania nieruchomości”¹⁷. To poprzez ustalenia planu miejscowego organy gminy w sposób najmocniejszy korzystają z władztwa planistycznego pozwalającego na ingerencję w prawo własności nieruchomości. Już sama procedura planistyczna wskazuje na autonomię organów gminy. Jedynym organem posiadającym inicjatywę uchwałodawczą do podjęcia uchwały intencyjnej inicjującej prace planistyczne dotyczące planu miejscowego pozostaje rada gminy¹⁸. Także organ wykonawczy gminy może wnioskować do rady gminy o podjęcie stosownej uchwały. W praktyce natomiast, żaden inny podmiot nie może w sposób wiążący wpływać na organy gminy by te sporządziły plan miejscowy. Jak podnosi się również w orzecznictwie sądów administracyjnych, „w istocie w art. 14 ustawy jednoznacznie został sformułowany przepis odnoszący się do inicjatywy uchwałodawczej [...] w zakresie przystąpienia do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i nie wynika z niego, by poza wymienionymi w nim podmiotami (rada gminy lub organ wykonawczy gminy) inicjatywa ta przysługiwała innym osobom, chociażby tym, które są zainteresowane uchwaleniem planu na danym obszarze”¹⁹. Organ wykonawczy gminy prowadząc postępowanie planistyczne zmierzające do uchwalenia planu miejscowego zobligowany jest do zapewnienia udziału w tej procedurze wszystkim zainteresowanym podmiotom. Udział społeczności lokalnej i artykułowane przez nią żądania w żaden sposób nie obligują jednak organów gminy do sprostania tym oczekiwaniom. Składane bowiem na samym początku procedury planistycznej wnioski (w oparciu o stosowne ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego) – rozpatrywane przez organ wykonawczy gminy nie są dla tego ostatniego wiążące. Ustawodawca nie określił także żadnego środka zaskarżenia sposobu rozpatrzenia tychże wniosków. Wyłożenie sporządzonego projektu planu miejscowego do publicznego wglądu i umożliwienie składania do niego stosownych uwag także pozwala tylko na deklaratywne składanie zastrzeżeń do projektu planu miejscowego. Organ gminy nie pozostaje jednak związany stosownymi uwagami. Także udział członków społeczności lokalnej w dyskusji publicznej stanowi jedynie pewne forum wyrażenia swojego stanowiska i przedstawienie potencjalnych zastrzeżeń. Wprawdzie uwagi nieuwzględnione przez organ wykonawczy gminy podlegają rozpatrzeniu przez radę gminy w trakcie sesji, na której ma być podejmowana uchwała w sprawie planu miejscowego, jednak

¹⁷ T. Brzeziński, A. Brzezińska-Rawa, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – charakter prawny, treść oraz skutki ekonomiczne*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 49.

¹⁸ Art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z 19 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Sz 800/14.

i na tym etapie – również organ stanowiący nie jest związany złożonymi uwagami – a sam sposób ich rozpatrzenia przez radę gminy nie podlega żadnym środkom zaskarżenia. Jednocześnie, jak podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych, „rozstrzygnięcie rady w przedmiocie zgłoszonych uwag [...] ma wprawdzie charakter merytoryczny i towarzyszy mu ocena zasadności uwagi, w której wyniku uwaga może zostać uwzględniona lub odrzucona, to jednak przyjęć należy, że może to nastąpić w jednym głosowaniu nad uchwaleniem projektu samego planu. Jeżeli zawierający wykaz nieuwzględnionych uwag załącznik do uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób szczegółowy opisuje każdą ze zgłoszonych i nieuwzględnionych uwag oraz zawiera uzasadnienie, to radni mają możliwość zapoznania się z treścią uwag i stanowiskiem organu wykonawczego wobec uchwały. Jeżeli żaden z radnych uczestniczących w głosowaniu nad projektem planu nie domagał się, by wszystkie, lub niektóre z uwag poddać odrębnemu głosowaniu, to taki sposób głosowania nad nieuwzględnionymi uwagami nie stanowi naruszenia prawa, uzasadniającego wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały”²⁰. Uchwalenie planu miejscowego przez radę gminy skutkuje, jak już zaznaczono, przede wszystkim określeniem przeznaczenia terenu, które będzie przesądzać o zagospodarowaniu poszczególnych terenów. Równie istotnym ustaleniem planu miejscowego pozostaje określenie wskaźników i parametrów urbanistycznych. Należy przyjąć, że co do istoty, są to najważniejsze spośród zapisów planów miejscowych. Z jednej strony najbardziej wpływają one na realizację zadania własnego gminy jakim jest ład przestrzenny, z drugiej natomiast najmocniej ingerują w prawo własności nieruchomości. Szeroki zakres ustaleń planu miejscowego w istocie ma na celu zharmonizowanie przestrzeni w taki sposób, by mogła ona stanowić o ładzie przestrzennym. Mimo tak ważnej roli w kształtowaniu ładu przestrzennego, plan miejscowy pozostaje opracowaniem co do zasady sporządzanym przez organy gminy w zależności od dostrzeganej przez te ostatnie potrzeby. Jak wskazano w orzecznictwie sądów administracyjnych „z przepisów ustawy [„planistycznej” wynika], że planowanie miejscowe jest fakultatywne, gdyż ustawodawca nie statuuje czynności uchwalenia planu miejscowego jako obowiązkowego zadania własnego samorządu. [...] Nie ulega zatem wątpliwości, że sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mieści się we władztwie planistycznym gminy, która może, ale nie musi takiego planu uchwalać, chyba, że obowiązek taki wynika z przepisów szczególnych”²¹.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 738/15.

²¹ Postanowienie WSA w Opolu z dnia 10 czerwca 2013 r., sygn. akt II SAB/Op 16/13, także postanowienie WSA w Lublinie z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SAB/Lu 100/12.

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Alternatywnym do planu miejscowego narzędziem planistycznym określającym możliwy sposób zagospodarowania terenu pozostaje decyzja o warunkach zabudowy, a jeżeli inwestycja stanowić ma cel publiczny – decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego²². W sytuacji zatem, kiedy rada gminy nie uchwaliła planu miejscowego dla stosownego obszaru, a jego właściciel chciałby tenże obszar zagospodarować, wówczas wnioskuje do organu wykonawczego gminy o wydanie stosownej decyzji administracyjnej. Ograniczenia w zakresie możliwości wydania przedmiotowej decyzji są jednak niezależne od wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Rola tego ostatniego sprowadzona została jedynie do zweryfikowania, czy wnioskowana inwestycja oraz teren na którym ma być ona zlokalizowana spełniają warunki określone przez ustawodawcę. O ile zatem działka sąsiednia zagospodarowana jest w sposób adekwatny do wnioskowanego, teren inwestycji ma dostęp do drogi publicznej, a infrastruktura techniczna umożliwia jej zrealizowanie, jednocześnie teren nie jest chroniony ze względu na wysokie klasy bonitacyjne gruntu lub występowanie na nim lasu, a także jeżeli nie sprzeciwiają się temu przepisy odrębne – organ wykonawczy gminy musi wydać decyzję pozytywną²³. Utrwalony w orzecznictwie pogląd wskazujący, że pojęcia działki sąsiedniej nie można utożsamiać z działką bezpośrednio sąsiadującą z teren inwestycji, prowadzi jednak niejednokrotnie do „poszukiwania” adekwatnego do wnioskowanej inwestycji sposobu zagospodarowania terenu w odległościach przekraczających racjonalne dążenie do osiągnięcia ładu przestrzennego. Mające w tym zakresie zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nakładają na wójta/burmistrza/prezydenta miasta obowiązek przeprowadzenia postępowania administracyjnego. To ostatnie angażuje jednak co do zasady tylko samego wnioskodawcę, właściciela terenu objętego wnioskiem oraz właścicieli działek sąsiednich. Każdorazowo określany zakres stron postępowania nigdy jednak nie angażuje w to postępowania tak szerokiego grona społeczności lokalnej jak procedura sporządzania planu miejscowego lub studium. Decyzja o warunkach zabudowy przesądza zatem jednostkowo

²² Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

²³ Warunki wydania decyzji o warunkach zabudowy zostały określone przepisem art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

o potencjale zagospodarowania danego terenu. W żaden sposób jednak nie można przyjmować, że indywidualne rozstrzygnięcia organu wykonawczego gminy w zakresie sposobu zagospodarowania terenu prowadzą do osiągnięcia ładu przestrzennego. Charakterystyczne pozostaje bowiem także, że przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy żadnego znaczenia nie ma kierunek zagospodarowania przestrzennego wskazany w studium. Syntetycznie istotę decyzji o warunkach zabudowy ujęła A. Kopeć, wskazując, że „realizacja inwestycji w drodze decyzji o warunkach zabudowy jest chaotyczną i niekontrolowaną formą gospodarowania przestrzenią, prowadzącą do jej degradacji. Regulacje prawne związane z procedurą sporządzania decyzji o warunkach zabudowy nie gwarantują wystarczającego dostępu społeczeństwa do informacji o zamierzeniach inwestycyjnych, które mogą wywierać skutek na szersze grono podmiotów, niż strony postępowania. Decyzja o warunkach zabudowy pozwala na zlokalizowanie niemal każdej funkcji i formy zabudowy w niemal dowolnym miejscu i to w oderwaniu od ustalonej w studium polityki przestrzennej gminy”²⁴.

Pomiędzy planem miejscowym a decyzją o warunkach zabudowy

Organy gminy już na etapie decyzji o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego materializują swe kompetencje z zakresu ingerencji w prawo własności. Sporządzając bowiem plan miejscowy mogą dokonać ustaleń odpowiadających oczekiwaniom właścicieli nieruchomości bądź też wręcz przeciwnie – uniemożliwić zrealizowanie stosownej inwestycji. Jeżeli przesłanką sporządzenia planu miejscowego z przeznaczeniem odmiennym niż oczekiwany przez właściciela nieruchomości jest dążenie do osiągnięcia lub zachowania ładu przestrzennego, wówczas działania organów gminy mogą być postrzegane jako realizowanie zadania własnego gminy. Istotny pozostaje także czas podejmowania stosownych działań związanych ze sporządzeniem planu miejscowego. Najbardziej wątpliwą pozostaje bowiem sytuacja, w której organy gminy dążą do sporządzenia planu miejscowego w odpowiedzi na podjęte już działania inwestora związane z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy²⁵. Charakterystycznym, nad wyraz często przywoły-

²⁴ A. Kopeć, *Słabość i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Warszawa 2011, s. 137.

²⁵ Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu, postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy można zawiesić

wanym przykładem, jednocześnie nad wyraz często będącym przedmiotem rozważań sądowych²⁶, jest sporządzenie planu miejscowego uniemożliwiającego lub ograniczającego lokalizację inwestycji z zakresu hodowli lub chowu zwierząt. Organy gminy uniemożliwiając realizację stosownych inwestycji podnoszą kwestie ochrony środowiska, uciążliwości zapachowych oraz zagospodarowania terenu. W perspektywie inwestora takie działania postrzegane natomiast są jako ograniczenie prawa własności i swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Stanowisko to jest szczególnie podnoszone w sytuacji, gdy inwestor wystąpi już z wnioskiem o uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy umożliwiającej realizację stosownego zamierzenia inwestycyjnego. Wówczas działanie organów gminy postrzegane jest jako celowe, podjęte *ad hoc* i wymierzone już nawet nie przeciw samemu zamierzeniu inwestycyjnemu ale przeciw inwestorowi. Nierzadkie pozostają też działania organów gminy zmierzające do uniemożliwienia lokalizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zabudowy produkcyjnej pośród terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Organy gminy już zatem na etapie rozstrzygania o sporządzaniu planów miejscowych lub rezygnacji z prowadzenia stosownych procedur pozycjonują się w płaszczyźnie realizacji zadania własnego gminy z zakresu ładu przestrzennego.

Organy gminy rezygnując bowiem ze sporządzania planów miejscowych w istocie pozostawiają zagospodarowanie terenu właścicielom nieruchomości. Ci ostatni występując z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, statuują organ wykonawczy gminy jako podmiot potwierdzający, że zamierzona inwestycja i teren inwestycji spełniają warunki określonych przez ustawodawcę. Zarówno zatem organ wykonawczy jak też organ stanowiący rezygnując ze sporządzania planów miejscowych w istocie pozbawiają się możliwości realizowania omawianego zadania własnego gminy.

Ład przestrzenny może być także postrzegany w kontekście rozwiązań przyjmowanych w planach miejscowych. Istotne znaczenie mieć tutaj będzie sposób określania przeznaczenia terenów oraz przyjmowane wskaźniki i parametry urbanistyczne. Dopuszczenie bowiem w planie miejscowym na jednym terenie możliwości lokalizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub jednorodzinnej, w praktyce pozbawia organy gminy wpływu na ostateczny

na okres nie dłuższy niż 9 miesięcy, jeżeli rada gminy prowadzi procedurę sporządzenia planu miejscowego lub jeżeli podejmie stosowną uchwałę intencyjną w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

²⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 861/21, także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Po 265/21, także wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 października 2020 r., sygn. akt II SA/OI 243/20.

sposób zagospodarowania tego terenu, a daje zupełną dowolność inwestorowi w wyborze realizacji stosownej zabudowy. Niewątpliwie pierwotna lokalizacja kilkunastu lub kilkudziesięciu budynków mieszkalnych jednorodzinnych i wtórna lokalizacja zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej stanowić będzie źródło konfliktów społecznych oraz przeczyć idei ładu przestrzennego. Wątpliwymi co do hołdowania zasadzie ładu przestrzennego będą także ustalenia rozbieżnych wskaźników i parametrów urbanistycznych. Dopuszczenie chociażby na tym samym terenie możliwości lokalizacji dachów o różnych kątach nachylenia połączy dachowych oraz budynków o różnych wysokościach wpłynąć będzie na percepcję zagospodarowania przestrzeni.

Przyjmowanie rozbieżnych ustaleń w planach miejscowych – zarówno w zakresie przeznaczenia terenu jak też wskaźników i parametrów urbanistycznych, przy jednoczesnym „wybiórczym” obejmowaniu obszarów procedurą planistyczną prowadzi do sytuacji, w następstwie której możliwe jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy dla różnych inwestycji o różnych gabarytach.

Osiągnięcie ładu przestrzennego odpowiadającego założeniom ustawowym wydaje się być zatem niemożliwe, jeżeli polityka przestrzenna gmina oparta jest na narzędziach innych niż plany miejscowe sporządzane dla obszaru całej gminy.

Władztwo planistyczne a prawo własności

Analiza podstawowych narzędzi kreowania ładu przestrzennego pozwala przyjąć, że jedynym aktem planistycznym, który umożliwia organom gminy autonomiczne wpływanie na ład przestrzenny pozostaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. To właśnie ustaleniami planu miejscowego organy gminy materializują władcze kompetencje do planowania przestrzeni, nazywane doktrynalnie władztwem planistycznym. Jak zauważono w literaturze, „podstawowa jednostka samorządu terytorialnego została wyposażona we władztwo planistyczne, które pozwala jej oddziaływać na sferę własności poprzez dokonywanie ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów czy formułowania zasad ich zagospodarowania i zabudowy”²⁷. Nierozzerwalnie zatem władztwo planistyczne związane jest z ingerencją w prawo własności. W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że „zgodnie z art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia

²⁷ M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, «Samorząd Terytorialny» 2017, nr 1–2, s. 72.

społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. [...] W myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji RP własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustaw i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Z kolei w myśl wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. [...] Zgodnie z art. 3 ust. 1 [‘ustawy planistycznej’] kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, [...], należy do zadań własnych gminy. Na mocy przepisów powołanej ustawy organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. [...] Zaznaczyć należy, iż uprawnienia przyznanego w art. 3 ust. 1 [‘ustawy planistycznej’] gmina nie może wykonywać dowolnie. [...] Gmina zobowiązana jest w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać m.in. prawo własności [...], jak i potrzeby interesu publicznego [...]”²⁸. Organy gminy określając przeznaczenie terenu nie mogą jednak każdorazowo sprostać oczekiwaniom wszystkich właścicieli nieruchomości objętych procedurą sporządzania planu miejscowego. Ważąc interesy prywatne właścicieli nieruchomości oraz interes publiczny, to temu ostatniemu muszą częstokroć przyznać pierwszeństwo. Uwzględniając dostęp do infrastruktury społecznej i technicznej, rozważając lokalizację układu komunikacyjnego, uwarunkowania i ograniczenia przyrodnicze, istniejący sposób zagospodarowania terenu – organy gminy mogą wpływać nie tylko na rodzaj zabudowy, ale wręcz tej ostatniej zakazać. Takie działanie organów gminy niejednokrotnie skutkować może niezadowolaniem właścicieli nieruchomości, których oczekiwania nie mogą być spełnione. Jak wskazuje jednak judykatura, „władztwo planistyczne gminy polega właśnie na możliwości ustalenia przeznaczenia terenów na różne cele, w tym na cele publiczne, z naruszeniem absolutnie rozumianego prawa własności. Dla osób, które z tego powodu poniosą straty [‘ustawa planistyczna’] przewiduje instytucje odszkodowania a dla osób, które na sporządzeniu planu zyskają, wprowadza instytucje tzw. renty planistycznej”²⁹. Jednocześnie zaznacza się, że „ochrona interesu

²⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Po 839/17, także wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2541/14.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 269/17.

indywidualnego poprzez ochronę prawa własności nie ma i nie może mieć charakteru bezwzględny, gdyż w przeciwnym wypadku gminy nie mogłyby planować i kształtować zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie czyniłyby tego na nieruchomościach, których właścicielami byłyby one same bądź inne podmioty publicznoprawne. Takie podejście miałyby się całkowicie z ideą planowania przestrzennego. Gmina musi mieć możliwość planowania przestrzeni publicznej, niezależnie od istniejących stosunków własnościowych. Prawo własności nie jest prawem absolutnym i nienaruszalnym³⁰. W tym ujęciu to rolę organów gminy pozostaje dowiedzenie obiektywności przesłanek, którymi kierowały się przy dokonywaniu ustaleń planu miejscowego. W praktyce nie ułatwia tego jednak sama definicja legalna pojęcia ładu przestrzennego. Postrzeganie przestrzeni jako harmonijnej całości obarczone bowiem zawsze będzie subiektywizmem. W istocie zatem, szeroki zakres władztwa planistycznego przyznanego organom gminy naraża te ostatnie na zarzut instrumentalnego traktowania narzędzi planowania przestrzennego.

Kryzys w przestrzeni

Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego³¹ oraz analiz P. Śleszyńskiego, A. Deręgowskiej, Ł. Kubiaka, P. Sudry, B. Zielińskiej, tylko w 614 gminach planami miejscowymi objęte jest więcej niż 95% ich powierzchni³². Jednocześnie planami miejscowymi objęte jest jedynie ok. 30% powierzchni kraju³³. Ponadto, jak wynika z opracowania sporządzonego w 2018 r. przez W. Izdebskiego, P. Śleszyńskiego, Z. Malinowskiego i M. Kursę na podstawie analizy 15 390 planów miejscowych obowiązujących w 708 gminach położonych w różnych częściach kraju, w 17% planów miejscowych poddanych analizie, tereny objęte stosownym opracowaniem zlokalizowane były w więcej niż jednym obszarowo miejscu, natomiast aż 40% (12 tys.) spośród analizowanych obszarów objętych planami miejscowymi miało powierzchnię mniejszą niż 1 ha, a tylko w przypadku 461 obszarów powierzchnia ta przekraczała

³⁰ Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 796/12.

³¹ GUS, bank danych lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2847?back=True> (19.01.2023).

³² P. Śleszyński, A. Deręgowska, Ł. Kubiak, P. Sudra, B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018, s. 23.

³³ GUS, bank danych lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2847?back=True> (19.01.2023).

1000 ha³⁴. W tym ujęciu zauważyć należy, że organy gminy sporządzając plany miejscowe dla bardzo małych obszarów w istocie nie są w stanie przyjąć dla tych obszarów żadnych racjonalnych rozwiązań kreujących ład przestrzenny. Ponadto, zagospodarowanie pozostałego obszaru gmin (nieobjętego planami miejscowymi) następuje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, których rokrocznie wydaje się ok. 140 tys., z czego ok. 95 tys. dotyczy lokalizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej³⁵. Powyższe działania organów gminy w zakresie korzystania z narzędzi planowania przestrzennego skutkują nadpodażą terenów umożliwiających lokalizację zabudowy mieszkaniowej. Brak jest szczegółowych danych w tym zakresie, jednak urzędowe statystyki Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej już w 2012 r. stanowiły, że tylko w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczono pod budownictwo mieszkaniowe tereny o powierzchni pozwalającej na osiedlenie prawie dwukrotnie większej liczby ludności niż wynosiła liczebność ludności Polski. W zakresie ilości terenów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i wielorodzinną, Przemysław Śleszyński, powołując się na badania Kowalskiego z 2014 r., wskazywał, że – przyjmując wskaźnik możliwego zaludnienia 40 osób dla 1 ha w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a 200 osób w przypadku zabudowy wielorodzinnej – chłonność demograficzną należało określić na ok. 62 mln osób, a w przypadku studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin – na 200–300 mln osób³⁶. W tym ujęciu należy podkreślić, że przez okres jaki upłynął od szacunków z lat 2012 i 2014 w Polsce sporządzano rokrocznie plany miejscowe o łącznej powierzchni ok. 100 tys. ha i wydawano ok. 95 tys. decyzji o warunkach zabudowy dotyczących tylko zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej³⁷. We wskazanym zakresie nie można dążyć jednak do przywrócenia „nie inwestycyjnego” przeznaczenia terenów poprzez sporządzenie planów miejscowych z pierwotnym, innym niż zabudowa mieszkaniowa przeznaczeniem. Jak szacuje bowiem P. Śleszyński koszty związane z koniecznością wypłaty odszkodowań związanych ze spadkiem wartości nieru-

³⁴ W. Izdebski, P. Śleszyński, Z. Malinowski, M. Kursa, *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*, «Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich», http://www.infraeco.pl/pl/art/a_18569.htm?plik=2235 (19.09.2022).

³⁵ GUS, bank danych lokalnych, <https://bd1.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2851?back=True> (19.01.2023).

³⁶ P. Śleszyński, *Spoleczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, t. II, Warszawa 2018, s. 34.

³⁷ GUS, bank danych lokalnych, <https://bd1.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2851?back=True> (19.01.2023).

chomości wynosiłyby minimum 135 mld zł.³⁸ Rozproszenie zabudowy pociąga za sobą szereg innych konsekwencji. Negatywne skutki sposobu korzystania z narzędzi planowania przestrzennego przez organy gminy w kontekście transportu, podnieśli P. Borkowski, J. Burnewicz, A. Koźlak, B. Pawłowska i A. Ważna. Powołując się na raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, wskazali oni, że w 2013 r. koszty dojazdów do pracy osób, których miejsce zamieszkania było odległe o więcej niż 5 km od pracy wyniosły 25,9 mld zł w porównaniu do 2,6 mld zł kosztów osób, których odległość miejsca pracy od miejsca zamieszkania nie przekraczała 5 km. Pracownicy Katedry Ekonomiki Transportu Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego podnieśli również, że przy założeniu, że akceptowalny czas dojazdu do pracy w jedną stronę wynosi maksymalnie 30 minut – to w związku z rozproszoną zabudową i wynikającymi z tego powodu dłuższymi dojazdami do pracy – roczne straty czasowe wynoszą ok. 610 mln osobogodzin³⁹. W zakresie kosztów ekonomicznych i społecznych związanych z rozproszeniem zabudowy P. Gibas i K. Haffner z Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, podnieśli, że koszt przyłączenia budynków do instalacji elektrycznej oraz wybudowania drogi publicznej i jej utrzymania przez okres 10 lat należy oszacować na 1 mld 735 mln zł względem 606 mln zł dla zabudowy „typowej” (przy czym na obszarach wiejskich koszty te wynoszą 979 mln zł (1 mld 501 mln zł – 522 mln zł))⁴⁰.

Podsumowanie

Ład przestrzenny to nie tylko nominalne zadanie powierzone do realizacji organom gminy. To realne wyzwanie, które pozwala na materializowanie władztwa planistycznego. W praktyce, to sposób korzystania przez organy gminy z narzędzi planowania przestrzennego przesądza o zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej z zakresu ładu przestrzennego. Krytyczna ocena sposobu prowadzenia polityki planowania przestrzennego przez organy gminy pozwala przyjąć, że konieczna jest rewizja warsztatu planistycznego gmin – zarówno w sferze jego wykorzystania jak też rozwiązań ustawodawczych.

³⁸ P. Śleszyński, *Potencjalne koszty odszkodowawcze związane z niewłaściwym planowaniem przestrzennym w gminach*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym...*, s. 423.

³⁹ P. Borkowski, J. Burnewicz, A. Koźlak, B. Pawłowska, A. Ważna, *Transport a organizacja przestrzeni w życiu społeczno-gospodarczym*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym...*, s. 87.

⁴⁰ P. Gibas, K. Haffner, *Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym...*, s. 183.

Bibliografia

- Bąkowski T., *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2015, nr 1.
- Borkowski P., Burnewicz J., Koźlak A., Pawłowska B., Ważna A., *Transport a organizacja przestrzeni w życiu społeczno-gospodarczym*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, Warszawa 2018.
- Brzezicki T., Brzezińska-Rawa A., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – charakter prawny, treść oraz skutki ekonomiczne*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
- Gibas P., Haffner K., *Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, Warszawa 2018.
- Izdebski W., Śleszyński P., Malinowski Z., Kursa M., *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*, «Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich», http://www.infraeco.pl/pl/art/a_18569.htm?plik=2235 (19.09.2022).
- Karpiuk M., *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, «Samorząd Terytorialny» 2017, nr 1–2.
- Kopeć A., *Słabość i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy*, [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z., *Uwarunkowania prawne lokalnej polityki przestrzennej*, [w:] J. Chmielewski, G. Węclawowicz (red.), *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2010.
- Nowak M., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wady, zalety i postulowane zmiany*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012.
- Nowicki H., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
- Siemiński W., *Społeczna wartość ładu przestrzennego*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, Warszawa 2018.
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018.
- Śleszyński P., *Potencjalne koszty odszkodowawcze związane z niewłaściwym planowaniem przestrzennym w gminach*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, Warszawa 2018.
- Śleszyński P., *Społeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym. Koszty chaosu przestrzennego*, Warszawa 2018.