

Paweł Sosnowski

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej

ORCID: 0000-0002-0419-2981

psosnowski41@gmail.com

Problemy ochrony przestrzeni w Polsce – wybrane zagadnienia*

Wstęp

Gmina, realizując zadania własne, tj. mające na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców, czyni to na własny rachunek. Powyższe wynika z konstytucyjnej zasady samodzielności¹. Jednym z jej zadań jest ochrona przestrzeni. Ochrona przestrzeni ma z jednej strony zmierzać do jej zachowania w niezmienionym kształcie (np. przestrzeń o szczególnych walorach, np. park narodowy itp.), a po drugie – do harmonijnego jej ukształtowania (np. poprzez dopuszczenie zabudowy na terenach dotychczas nie zurbanizowanych). Nie jest to zadanie łatwe, bowiem w przestrzeni lokalizowana jest zabudowa o różnym charakterze, wyznaczane są obszary o różnym przeznaczeniu i zasadach zabudowy (np. tereny zabudowy mieszkaniowej, usługowej, rekreacji i rozrywki), jak również infrastruktura społeczna, techniczna i szeroko rozumiana infrastruktura komunikacyjna. Ponadto w przestrzeni lokalizowane są przedsięwzięcia inwestycyjne o różnym zasięgu terytorialnym – międzynarodowym, ogólnokrajowym, ponadlokalnym i lokalnym. Nie zawsze zamierzenia te da się pogodzić z zamierzeniami inwestycyjnymi właścicieli bądź użytkowników wieczystych nieruchomości. Prowadzi to niejednokrotnie do konfliktu interesów, trudności w realizacji inwestycji i bardzo często skutkuje zagospodarowywaniem przestrzeni w sposób daleki od oczekiwań nie tylko osób posiadających tytuły prawne do nieruchomości, ale także gmin, które w ramach przyznanej im samodzielności cieszą się władztwem planistycznym. Gminy wyposażone zostały w instrumenty, dzięki którym mogą chronić prze-

* Tezy niniejszego artykułu zostały ogłoszone na XXI Dorocznej Konferencji Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej pt. „Problemy w wykonywaniu zadań administracji publicznej”, zorganizowanej przez Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej i Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

¹ Art. 16 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

strzeń, tj. mogą kreować politykę dotyczącą przestrzeni oraz ją wykonywać w formie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego², miejscowych planów rewitalizacji, uchwał dotyczących sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych, ogrodzeń oraz szyldów. Jednocześnie pomocą organom w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego służy profesjonalny aparat urzędniczy posiadających przygotowanie urbanistyczne.

Mimo że gminy posiadają samodzielność planistyczną oraz korzystają z pomocy profesjonalnych specjalistów, realizując zadania z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni, napotykają różnego rodzaju problemy, nie zawsze od nich zależne, które skutkują nienależytą ochroną przestrzeni.

Celem niniejszego artykułu jest analiza płaszczyzn, na których powstają bariery związane z ochroną przestrzeni, i sformułowanie postulatów, tak aby możliwa była skuteczniejsza ochrona przestrzeni. W opracowaniu wykorzystano przede wszystkim następujące metody badawcze: dogmatyczną, historyczną oraz socjologiczną. W artykule uwzględniono stan prawny na dzień 30 grudnia 2023 r.

Płaszczyzny generujące problemy ochrony przestrzeni

Przestrzeń jest dobrem o ograniczonym charakterze. Nie da się jej bowiem powiększyć, a jedynie możliwe jest, pod pewnymi warunkami, jej ponowne wykorzystanie. Ochrona przestrzeni musi odbywać się zatem na różnych płaszczyznach. Wydaje się, że trudności w ochronie przestrzeni, w szerszym lub węższym zakresie, związane są przede wszystkim z: 1) tworzeniem prawa powszechnie obowiązującego oraz 2) wykonywaniem prawa powszechnie obowiązującego. Jedynie dodatkowo można wskazać na inne uwarunkowania.

Problemy ochrony przestrzeni wynikające z tworzenia prawa powszechnie obowiązującego

Tworzenie prawa o niskiej jakości obecnie jest przede wszystkim wynikiem szybkości procesu legislacyjnego³ oraz braku stabilności prawa. Jak wskazu-

² Dalej jako m.p.z.p.

³ Na marginesie należy wskazać, że jednym z czynników wpływających w przeszłości na jakość prawa w Polsce była konieczność dostosowania polskiego ustawodawstwa do ustawodawstwa UE. Implementacja prawa unijnego do krajowego porządku prawnego była procesem skomplikowanym a implementacja wymagała przede wszystkim profesjonalizmu, ale także dogłębnej znajomości krajowego porządku prawnego (na temat implementacji szerzej: C. Mik, *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń

je Witold Wołodkiewicz, ustawy przygotowywane są coraz częściej bez przeprowadzenia debaty nad procedowanym projektem, co umożliwia tzw. szybka ścieżka legislacyjna. Jakości prawa nie sprzyja także nocna pora ich procedowania. Ten tryb uchwalania ustaw skutkuje przede wszystkim brakiem głębszego przemyślenia ewentualnych skutków zamierzonej ustawy⁴. W praktyce okazuje się, że uchwalone w takim trybie ustawy nie odpowiadają oczekiwaniom adresatów, jak również wymaganiom jakościowym⁵ wyrażonym przede wszystkim w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej⁶ i spójności całego systemu prawnego.

Szybka ścieżka legislacyjna bardzo często skutkuje uchwaleniem niejasnych przepisów ustawy i trudnością zrozumienia jej norm przez adresatów w szczególności przez urzędników administracji publicznej. Skutkiem nienależytego przeprowadzenia procedury legislacyjnej może być także brak realizacji lub tylko częściowa realizacja założonych przez projektodawcę celów. Ich wskazanie może mieć charakter normatywny w tym sensie, że może stanowić podstawę wykładni wzorców postępowania w niej zawartych⁷. Niezrozumienie ustawy oraz trudności w jej praktycznym stosowaniu przekładają się na niepokoje społeczne i żądania wprowadzenia zmian.

W konsekwencji ustawodawca bardzo często dokonuje nowelizacji ustaw. W literaturze wskazuje się, że nowelizacja ustaw, jak i ogłaszanie tekstów jednolitych ustaw mogą wywoływać pozytywne skutki polegające na doskonaleniu obowiązującego prawa i podnoszeniu jakości publikowanych aktów normatywnych, a także systematyzacji i porządkowaniu prawa⁸. O ile nowelizacja ustawy, jest dokonywana po wejściu w życie danej ustawy, może skutkować podniesieniem jakości norm prawnych, o tyle nowelizacja dokonywana w okre-

1998, s. 28–29). Jej celem było powiązanie systemów prawnych państw członkowskich oraz realizację celów wskazanych w traktatach (M. Cesarz, *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] M. Klimowicz, A. Pacześniak (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław 2014, s. 180). Jak wskazuje E. Kustra, dezintegracja polskiego systemu prawa jest skutkiem „prostej implementacji” prawa UE, która nie zawsze realizowała powyższe cele (E. Kustra, *Aksjologiczne problemy tworzenia prawa a integracja europejska*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2015, nr 5, s. 95–104).

⁴ W. Wołodkiewicz, *Dużo, byle jak i prędko – uwagi na temat tworzenia prawa*, „Palestra” 2019, nr 9, s. 6; J. Kochanowski, *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu*, s. 5–6, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12087762480.pdf> (data dostępu: 5.07.2022).

⁵ T. Biernat, *Między polityką a prawem. Problem „upolitycznienia” tworzenia prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 3791, s. 116.

⁶ Dz.U. Nr 100, poz. 908.

⁷ Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1960, nr 22, s.111.

⁸ Idem, *Akt normatywny czy akt prawotwórczy*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 11–12, s. 96–98; M. Sawczuk, M. Konarski, *Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Wybrane zagadnienia*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2011, s. 137; G. Wierczyński, [w:] J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 366.

sie *vacatio legis* jest trudna do oceny w zakresie skutków obowiązywania nowej regulacji i jako taka może wywoływać skutki inne od zamierzonych przez projektodawcę⁹. Ustawa i jej nowelizacje mogą być uchwalane w uproszczonej procedurze, a także wywoływać skutki przytoczone wcześniej, w szczególności brak czytelności i zrozumienia zawartych w nich wzorców postępowania.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰ w okresie 20 lat obowiązywania była zmieniana aż 65 razy, ustawodawca opublikował 8 tekstów jednolitych¹¹. Brak stabilności wzorców postępowania zawartych w ww. ustawie lub ich niezrozumienie nie jest obojętny dla adresatów, którzy mają obowiązek ich stosowania. W szczególności dotyczy to organów administracji publicznej, które muszą działać na podstawie prawa i w granicach wyznaczonych przez prawo oraz aparatu urzędniczego. Skutkuje to wprowadzaniem w życie rozwiązań prawnych nieodpowiadających bieżącym potrzebom, a także negatywnie oddziałuje na działalność organów administracji publicznej oraz urzędników zajmujących się planowaniem przestrzennym, np. poprzez spowolnienie albo wstrzymanie procedowania aktów planowania przestrzennego, w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mimo że komórki zajmujące się planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym są obsadzone specjalistami oraz wspierane pomocą zewnętrznych profesjonalnych urbanistów.

Problemy ochrony przestrzeni wynikające z wykonywania prawa powszechnie obowiązującego

Po 1989 r. ustawodawca, przekazując zadania zdecentralizowanej administracji publicznej, objął tym procesem także planowanie przestrzenne. Gmina stała się podstawowym podmiotem odpowiedzialnym za ochronę przestrzeni i kształtowanie jej zagospodarowania. Wykonywanie prawa przez gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego odbywa się przede wszystkim w formie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹² ustawodawca przyznał gminom szerokie kompetencje w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, sprowadzające się do kreowania w planach miejscowych zasad zabudowy i zagospodarowania. Wejście w życie nowych rozwiązań prawnych (1 stycznia 1995 r.) wymagało od aparatu urzędniczego

⁹ Zob. S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 21; S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 8, s. 3 i nast.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 977.

¹¹ Ostatni tekst jednolity opublikowany został 7 kwietnia 2023 r.

¹² T.j. Dz.U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.

zapoznania się z tymi przepisami prawa, co niewątpliwie umożliwiło 5 miesięczne *vacatio legis*, a następnie ich stosowanie w praktyce. W szczególności trudności spowodowały zmiany, związane m.in. z:

1) wprowadzeniem aktu polityki przestrzennej – studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy w miejsce planu ogólnego;

2) relacją miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do studium;

3) zwiększeniem udziału mieszkańców w planowaniu przestrzennym – wprowadzono możliwość kwestionowania ustaleń planów miejscowych w ramach procedury ich tworzenia poprzez składanie zarzutów i protestów. Ich rozpatrzenie przez organ gminy wymagało wyczerpującego uzasadnienia faktycznego i prawnego, co w praktyce było bardzo słabo realizowane i stanowiło podstawę uchylecia uchwały o rozpatrzeniu zarzutu przez sąd administracyjny. Równie często, obok braku ww. uzasadnienia, podstawą kwestionowania przez sądy administracyjne uchwał w sprawie rozpatrzenia protestów i zarzutów była wadliwa kwalifikacja wystąpienia danego podmiotu jako zarzut albo jako protest. Uchylenie uchwały skutkowało koniecznością ponownego rozpatrzenia wniesionego protestu i zarzutu oraz ponowną możliwością złożenia skargi na uchwałę o ich rozpatrzeniu, co wpływało na znaczne wydłużenie procedury sporządzenia m.p.z.p.

Powyższe przepisy obowiązywały zaledwie 8 lat. Uchwalając w 2003 r. ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawodawca wprowadził nie zmienił systemu planowania przestrzennego, a jedynie dokonał jego modyfikacji, jednakże dokonane zmiany były na tyle obszerne, że skutkowało to znacznym spowolnieniem procedur planistycznych, a w niektórych przypadkach ich okresowym wstrzymaniem. Dlaczego tak się stało? Jak wskazuje Alicja Brand, punktem wyjścia dla prawidłowych (kompetentnych) zachowań urzędnika w trakcie wykonywania przezeń obowiązków służbowych jest zrozumienie norm prawnych wynikających ze źródeł obowiązującego prawa, tj. 1) Konstytucji RP, dającej gwarancję równości obywateli wobec prawa i ich równouprawnienia w relacji z władzą publiczną, 2) ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.), która zobowiązuje urzędników m.in. do działania na podstawie przepisów prawa etc.¹³, 3) innych przepisów materialnego prawa administracyjnego – w analizowanym przypadku ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wprowadzone zmiany budziły wśród urzędników obawy odnośnie do tego, jak należy realizować wynikające z przepisów prawa obowiązki. Wiele wątpliwości budziła tzw. dyskusja publiczna nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu miejscowego, bowiem dotychczas nie występowała ona w proce-

¹³ Zob. A. Brand, *Dylematy urzędnicze. Podejście interdyscyplinarne*, „Problemy Prawa i Administracji” 2011, nr 1, s. 26.

durze planistycznej. Dodatkowo należy wskazać chociażby na wzajemne powiązania między planem miejscowym a studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy, które ulegało zmianie, poczynając od „spójności” poprzez „niesprzeczność”, „nienaruszalność” ustaleń aktu polityki przestrzennej, do „zgodności”. Urbanista sporządzający plan miejscowy oraz urzędnik gminy czuwający nad prawidłowością przeprowadzenia procedury jego sporządzenia musieli zadbać, aby przygotowany akt planistyczny wypełniał wymogi ustawowe w zakresie powiązania ze studium tak, aby rada gminy mogła stwierdzić, iż jest on „spójny” etc. ze studium. W praktyce spełnienie powyższego wymogu było bardzo trudne i stanowiło skuteczną przesłankę zakwestionowania planu miejscowego przed sądem administracyjnym.

Jak wskazano wcześniej, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym była już wielokrotnie zmieniana. Należy wspomnieć zmianę dokonaną art. 7 pkt 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych innych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹⁴, wprowadzającą nowy akt planistyczny tzw. uchwałę reklamową. Celem tej zmiany było wprowadzenie rozwiązań prawnych, które chronić miały krajobraz, w szczególności krajobraz priorytetowy, przed degradacją. Dzięki wskazanej zmianie gminy mogą fakultatywnie, w formie aktu prawa miejscowego, wprowadzić ograniczenia dotyczące sytuowania reklam, nośników reklamowych, szyldów etc. Ukształtowanie krajobrazu oraz rozmieszczenie w przestrzeni reklam (ich wielkość, liczba, zmienność ekspozycji, oświetlenie) ma istotny wpływ na odbiór przestrzeni i jej ocenę, a także ogólną ocenę ładu przestrzennego. Wpływa również na doznania estetyczne oraz na jakość życia mieszkańców.

Wprowadzona regulacja rodzi liczne wątpliwości o różnym ciężarze gatunkowym, w tym te najdalej idące, dotyczące jej konstytucyjności, a także trudności podczas realizacji zadania związanego z ochroną krajobrazu. Wskazane trudności wiążą się przede wszystkim:

1) z zakresem terytorialnym obowiązywania uchwały reklamowej. Pierwotnie powyższe kwestie były normowane w m.p.z.p obowiązujących zazwyczaj tylko na części obszaru gminy. Uchwała krajobrazowa natomiast sporządzana jest i obowiązuje na całym obszarze gminy, co już samo w sobie powoduje trudności we właściwym zdiagnozowaniu stanu istniejącego, a następnie w ustaleniu zasad sytuowania reklam i nośników reklamowych. Skutkuje to wydłużeniem procesu tworzenia uchwały krajobrazowej, jak również niedostosowaniem tych zasad do potrzeb np. przedsiębiorców;

2) ze zmianą przez ustawodawcę zawartości m.p.z.p., poprzez usunięcie możliwości ustalania zasad lokalizacji reklam, nośników reklamowych, szyldów oraz zasad realizacji ogrodzeń skutkującą koniecznością dokonania korekt

¹⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 774 z późn. zm.

projektów planów miejscowych i tym samym wydłużeniem procedury planistycznej, a w przypadku nieuchwalenia uchwały reklamowej – brakiem ww. zasad dotyczących reklam, nośników reklamowych, szyldów etc.;

3) korelacją zasad zawartych w uchwale reklamowej z dotychczas obowiązującymi zasadami wynikającymi z m.p.z.p. Oczywiście jest, że uchwała krajobrazowa może zaostrzać lub rozluźniać zasady posadowienia reklam, nośników reklamowych, szyldów etc., jednakże należy zwrócić uwagę na okoliczność, iż musi ona jednoznacznie określać zasady sytuowania oraz w poszczególnych strefach różnicować te zasady, jednakże nie może dyskryminować przedsiębiorców (uchwała może bowiem mieć istotny wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców). W sytuacji zaostrzenia ww. zasad konieczne jest wskazanie czasu umożliwiającego płynne przystosowanie się przez przedsiębiorców, w szczególności przedsiębiorców reklamowych, do nowych zasad (mogą ich bowiem wiązać wieloletnie umowy z kontrahentami).

Ostatnia zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokonana została w dniu 7 lipca 2023 r. ustawą o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw¹⁵. Ustawa weszła w życie w dniu 24 września 2023 r.¹⁶ Na mocy ww. nowelizacji wprowadzone zostały daleko idące zmiany o charakterze systemowym, m.in.:

1) nowy akt planowania przestrzennego – plan ogólny gminy, w zamian za studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy, o charakterze aktu prawa miejscowego. Będzie on stanowił podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych, w tym o warunkach zabudowy, oraz będzie wiązał przy sporządzaniu planów miejscowych i zintegrowanego planu inwestycyjnego. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowają jednak moc obowiązującą do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r. (plany ogólne powinny zostać uchwalone do końca 2025 r.). Normy zawarte w planie ogólnym mają na celu ustalenie ram, w jakich ma się mieścić docelowe zagospodarowanie przestrzeni, i stanowią wytyczne dla szczegółowych działań projektowych na kolejnych etapach procesu planistycznego, niezależnie od formy prawnej, jakie te działania przyjmą;

¹⁵ Dz. U. z 2023 r., poz. 1688.

¹⁶ Zgodnie z art. 78 część norm prawnych wejdzie w życie: 1) z dniem 1 stycznia 2025 r. – art. 1 pkt 62 lit. e w zakresie ust. 3b oraz art. 67 ust. 3 pkt 3; 2) z dniem 1 stycznia 2026 r. – art. 1 pkt 10 w zakresie art. 8f i art. 8g ust. 3 i 4, pkt 12 w zakresie art. 13b pkt 1 i art. 13 i ust. 3 pkt 4, 7 i 11, pkt 17 lit. d, g i lit. k w zakresie pkt 13c, pkt 25 w zakresie art. 27b ust. 4 pkt 3 i 7, pkt 29 lit. b, pkt 38 lit. b tiret drugie, tiret trzecie w zakresie pkt 7b i tiret piąte w zakresie pkt 11, pkt 39 w zakresie art. 37eb ust. 4 pkt 1 i art. 37ec ust. 2 pkt 3 i 8, pkt 45 lit. a tiret drugie, trzecie i tiret szóste w zakresie pkt 7, pkt 47 lit. a tiret czwarte i szóste, pkt 53 i 60, pkt 62 lit. b i f, pkt 63 i 64, art. 6 pkt 1 lit. a i b, art. 11–13, art. 14 pkt 2 lit. b, art. 16 pkt 3, art. 22 pkt 1 i 3, art. 27 pkt 4–9, art. 37 pkt 2 lit. d w zakresie ust. 8 i 9, art. 39 pkt 2, art. 41 pkt 1 w zakresie pkt 4a, art. 43 pkt 1, 3, 5, 10, pkt 11 lit. b i pkt 13 lit. a w zakresie ust. 1, art. 54, art. 56 ust. 2, art. 62, art. 67 ust. 3 pkt 3 i art. 75–77.

2) obowiązek podziału obszaru gminy na rozłączne strefy planistyczne oraz ustalenia gminnych standardów urbanistycznych, które obligatoryjnie obejmować będą standardy kształtowania zabudowy, w ramach których dopuści się fakultatywne ustalenie standardów dostępności infrastruktury społecznej. Ma to zostać zrealizowane w planie ogólnym;

3) dopuszcza możliwość wskazania obszarów uzupełnienia zabudowy oraz obszarów zabudowy śródmiejskiej;

4) obowiązek uzgodnienia z organami i innymi instytucjami uzasadnienia planu ogólnego;

5) możliwość dokonywania zmiany planu ogólnego w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

6) uproszczone postępowanie w sprawie uchwalenia m.p.z.p., którego zastosowanie możliwe jest po uzyskaniu zgody wojewody;

7) wprowadza zintegrowany plan inwestycyjny, który obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej. Jego wejście w życie powoduje utratę mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części odnoszących się do terenu objętego tym zintegrowanym planem inwestycyjnym. Na wniosek inwestora, złożonym za pośrednictwem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, rada gminy może uchwalić zintegrowany plan inwestycyjny, będący szczególną formą planu miejscowego. Inwestor dołącza projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego do wniosku o jego uchwalenie. Wniosek ten, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w terminie 3 dni roboczych od dnia jego otrzymania, udostępnia w rejestrze urbanistycznym oraz przekazuje radzie gminy;

8) szczególny tryb wydawania na wniosek Rady Ministrów (kierowany do wojewody) zarządzenia w sprawie prawa miejscowego dla inwestycji o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Państwa lub gospodarki narodowej o planowanych kosztach inwestycji wynoszących co najmniej 500 mln zł oraz liczbie nowych miejsc pracy wynoszącej co najmniej 50. Zarządzenie może być jednak wydane tylko w przypadku zgody rady gminy;

9) szereg zmian odnoszących się do decyzji o warunkach zabudowy, tj. a) wprowadzenia ograniczenia obszaru analizowanego do najbliższego sąsiedztwa, b) związania decyzji ustaleniami planu ogólnego (działka, dla której ustalone będą warunki zabudowy, musi być położona na obszarze uzupełniania zabudowy, a sama decyzja musi być zgodna z ustaleniami tego planu), c) terminowość decyzji o warunkach zabudowy – 5 lat od daty uprawomocnienia się decyzji;

10) obowiązek uzasadniania planu ogólnego i planów miejscowych;

11) wskazanie kiedy plan miejscowy będzie zgodny z planem ogólnym. Zgodnie z art. 20 ust. 3 „przez zgodność planu miejscowego z planem ogólnym rozumie się: 1) ustalenie w planie miejscowym: a) przeznaczenia terenu zgodnego z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej teren, b) spo-

sobu zagospodarowania i zabudowy terenów w zakresie: minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszego niż minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określony dla strefy planistycznej obejmującej teren, a w przypadku terenu położonego w obszarze zabudowy śródmiejskiej – nie mniejszego niż 2/3 minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określonego dla strefy planistycznej obejmującej teren; maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy nie większej niż maksymalna nadziemna intensywność zabudowy określona dla strefy planistycznej obejmującej teren; maksymalnego udziału powierzchni zabudowy nie większego niż maksymalny udział powierzchni zabudowy określony dla strefy planistycznej obejmującej teren; 2) spełnienie wymogu, o którym mowa w art. 13f ust. 4¹⁷;

12) rejestr urbanistyczny, w którym gromadzone mają być informacje oraz dane z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym dane przestrzenne, który umożliwi tworzenie, aktualizację i udostępnianie danych przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego;

13) polityka przestrzenna gminy ma być ustalana w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, przy czym do dnia utraty mocy obowiązującej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez strategię rozwoju gminy lub strategię rozwoju ponadlokalnego należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Powyższa nowelizacja przewiduje szereg istotnych zmian, które skutkować będą daleko idącym „zamieszaniem” w prowadzonych procedurach legislacyjnych zmierzających do sporządzenia planów miejscowych. Powyższe zmiany wpłyną zatem na funkcjonowanie gminnego aparatu urzędniczego, który zajmuje się planowaniem przestrzennym, przynajmniej w pierwszym okresie funkcjonowania nowych rozwiązań prawnych, bowiem niezbędny będzie czas na przyswojenia wprowadzonych zmian legislacyjnych, w tym prawidłowego formułowania ustaleń nowych aktów planowania i sprawnego prowadzenia procedur planistycznych skutkujących realizacją podstawowego zadania, jakim jest ochrona ładu przestrzennego.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy wskazać na potrzebę: 1) daleko posuniętej ostrożności po stronie ustawodawcy odnośnie do dokonywania zmian w zakresie zasad i trybu sporządzania aktów planowania przestrzennego, 2) wprowadzania jednoznacznych pojęć i określeń dotyczących wzajemnych relacji między aktami planowania przestrzennego, 3) szerokiej

¹⁷ Art. 13f ust. 4: „W przypadku ustalenia gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego można wyznaczyć teren o przeznaczeniu umożliwiającym realizację funkcji mieszkaniowej, jeżeli każda działka ewidencyjna na tym terenie spełnia gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej poprzez dostęp do obiektów infrastruktury społecznej oraz drogi dojścia istniejące w dniu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub możliwe do realizacji na podstawie tego lub innego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

edukacji w zakresie wykładni norm prawa administracyjnego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Skutkiem spowolnienia procesu sporządzania i uchwalania m.p.z.p. oraz braku obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego było i jest zagospodarowywanie przestrzeni na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, która wprawdzie wydawana jest w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa, jednakże obejmuje co do zasady niewielki obszar (wydawana jedynie dla działki lub działek, na których ma być zlokalizowana konkretna inwestycja, nie obejmując większego obszaru, jak w przypadku planu miejscowego). Prowadziło to do przeznaczania sąsiadujących działek pod różne funkcje, występowaniem zabudowy niedopasowanej do siebie szerokością, długością i wysokością, a tym samym zagospodarowaniem przestrzeni w sposób odbiegający od harmonijnego i spójnego jej wykorzystania.

Jednym z najistotniejszych elementów uchwały o uchwaleniu aktu planistycznego jest uzasadnienie. Jak wskazuje Dorota Dąbek, w uzasadnieniu następuje ujawnienie intencji prawodawcy i jest ono jednym z mechanizmów kontroli społecznej, umożliwiając pośrednie uczestnictwo ogółu obywateli danego państwa w procesie rządzenia państwem. Oprócz tej funkcji podstawowej, uzasadnienie projektu aktu normatywnego odgrywa także niezwykle doniosłą rolę w samym procesie prawotwórczym, upowszechniając wiedzę o projektowanej regulacji, porządkując informacje uzyskiwane na poszczególnych etapach tego procesu, a finalnie służąc w procesie stosowania prawa jako niesamoistne źródło ułatwiające, a niekiedy wręcz umożliwiające zrozumienie intencji prawodawcy. Z tego powodu w orzecznictwie sądów administracyjnych zasadnie przyjmuje się, że wymóg każdorazowego sporządzenia uzasadnienia aktu prawa miejscowego wynika z ogólnych zasad ustrojowych zawartych w Konstytucji RP, w tym zwłaszcza z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz z zasad praworządności i legalności (art. 7). Wymogiem tym należy objąć wszelkie władcze działania administracji, zarówno indywidualne i konkretne, a także abstrakcyjne oraz generalne. W uzasadnieniu do uchwały o uchwaleniu aktu planistycznego należy wskazać w szczególności sposób wyważenia sprzecznych interesów różnych podmiotów¹⁸.

¹⁸ Do czasu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 24 lipca 2023 r. jedynym wyraźnym przepisem dotyczącym obowiązku uzasadniania aktu normatywnego administracji, z którego można byłoby wyprowadzić wymóg uzasadniania aktów prawa miejscowego, był § 131 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. 2016 r., poz. 283), mający odpowiednio zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Jak wskazywała M. Stahl, ww. rozporządzenie nie jest formalnie wiążące dla organów stanowiących samorządowe akty prawa miejscowego w tym sensie, że nie może ono stanowić formalnego wzorca nadzorczej lub sądowej kontroli legalności aktów prawa miejscowego, a jedynie – i to wyjątkowo – wzorzec posiłkowy (szerzej zob. M. Stahl, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 67). Na potrzebę wprowadzenia uzasadnienia do aktów prawa miejscowego wskazywała D. Dąbek, *Legislacja administracyjna pod rządami*

Problemy ochrony przestrzeni wynikające z innych uwarunkowań

Obok wspomnianych problemów ochrony przestrzeni, jedynie jako dodatkowe można wskazać bariery o charakterze społecznym, tj. występujące po stronie potencjalnie zainteresowanych ustaleniami aktów planistycznych. W szczególności należy wskazać na brak znajomości procedur planistycznych i zakresu przedmiotowego aktów planistycznych, w tym przede wszystkim m.p.z.p oraz niedostateczny udział podmiotów zainteresowanych zagospodarowaniem przestrzeni.

Brak wiedzy na temat planowania przestrzennego, a zwłaszcza w zakresie procedur planistycznych i zawartości merytorycznej aktów planowania przestrzennego, oraz skutków, jakie ono wywołuje dla właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości (dotyczy to przede wszystkim osób fizycznych), powoduje, że potencjalnie zainteresowani nie biorą udziału w procedurach sporządzania i uchwalania aktów planistycznych lub biorą, ale dopiero na etapie ich uchwalenia przez radę gminy czy też proponują przyjęcie w aktach planistycznych ustaleń niezajdujących oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Powyższe skutkuje, że organom gminy trudno jest diagnozować potrzeby właścicieli i użytkowników wieczystych, mimo zagwarantowania przez ustawodawcę prawnego instrumentu, jakim jest możliwość składania wniosków do projektu aktu planistycznego. Brak wiedzy na temat potrzeb i oczekiwań mieszkańców w zakresie zagospodarowania przestrzeni skutkuje tym, że organy gminy, ustalając zasady zabudowy i zagospodarowania terenu, bardzo często projektują ustalenia planistyczne w niewielkim stopniu odpowiadające na te oczekiwania. Prowadzi to do napięć i niezadowolonych w grupie społecznej. Przygotowywane rozwiązania planistyczne, w ramach dość skomplikowanej i długotrwałej procedury, powinny uwzględniać potrzeby wszystkich zainteresowanych zagospodarowaniem przestrzeni, tj. administracji rządowej (interes ogólnokrajowy), społeczności lokalnej (interes lokalny), a w szczególności poszczególnych podmiotów (interes indywidualny). Brak wyważenia tych interesów skutkuje częstymi zmianami planów miejscowych (w części lub w całości), co wiąże się z dodatkowym wydatkowaniem środków finansowych przez gminy.

Aby możliwe było należyte zdiagnozowanie potrzeb i wyważenie ww. interesów, niezbędne jest zwiększenie udziału społeczeństwa w procedurach planistycznych. Powyższe możliwe jest tylko wówczas, gdy spełnione zostaną następujące warunki:

- 1) informacja o prowadzonych procedurach planistycznych dotrze do zainteresowanych (wydaje się, że dotychczasowy sposób komunikowania o powyższym nie jest wystarczający);

2) procedura legislacyjna gminnych aktów planowania przestrzennego zostanie poprawnie przeprowadzona;

3) wszelkie wątpliwości, które powstaną w ramach procedury planistycznej, w szczególności w zakresie projektowanych ustaleń, zostaną dogłębnie wyjaśnione i uzasadnione.

Niestety polskie rozwiązania prawne w powyższym zakresie są nadal ułomne i nie zmienia tego w pełni nowelizacja z dnia 7 lipca 2023 r.

Sposób informowania o wszczęciu procedury planistycznej oraz o upublicznieniu projektu aktu planistycznego został wprawdzie określony przez ustawodawcę, jednakże wydaje się on niewystarczający. Chcąc zachęcić do udziału w przygotowaniu aktów planistycznych jak największej liczby zainteresowanych, wydaje się konieczne wprowadzenie katalogu obligatoryjnych form powiadamiania i zbierania informacji, np.:

1) w zakresie powiadamiania należy wydłużyć okres wywieszenia informacji o wszczęciu procedury planistycznej;

2) w zakresie form zbierania informacji konieczna wydaje się obligatoryjna ankieta dla mieszkańców gminy lub mniejszego obszaru, dla którego ma być sporządzony plan miejscowy. Możliwe wydaje się także wprowadzenie negatywnych skutków braku wypełnienia przez potencjalnie zainteresowanych ww. ankiety, jak np. braku możliwości kwestionowania przyjętych ustaleń planistycznych w poszczególnych aktach planowania przestrzennego na dalszych etapach procedury.

W odniesieniu do aktów planowania przestrzennego ustawodawca w ramach normatywnej regulacji wskazuje: 1) podstawowe wymogi formalne gwarantujące proceduralną poprawność stanowionych przez organy gminy ww. aktów prawa miejscowego oraz 2) w jaki sposób mają być formułowane ich ustalenia. Jednakże istotny wpływ na poprawność procedury planistycznej oraz poprawność sformułowania ustaleń aktów planowania mogą mieć regulacje wewnętrzne, normujące np. postępowanie z projektem uchwały w ramach wewnętrznych uzgodnień oraz wskazujące komórki organizacyjne, z którymi tych uzgodnień należy dokonać¹⁹ (a mogą one forsować ustalenia planistyczne niespójne lub wręcz sprzeczne ze sobą). Powyższe może mieć wpływ na ocenę legalności aktów planowania przestrzennego.

Wnioski końcowe

Zmiany w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego dokonywane były i są na „żywym organizmie” – w czasie trwających procedur

¹⁹ Aktem takim może być statut gminy. Szerzej zob. L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011, s. 64.

planistycznych – i niejednokrotnie wymagają dostosowania do wymagań zmienionych norm prawnych (np. zgodnie z ustawą z 2003 r. w przypadku projektów planów miejscowych, co do których nie zostało dokonane ogłoszenie o ich wyłożeniu, konieczne było rozpoczęcie procedury planistycznej od nowa). Istotne znaczenie ma także wielość i zakres zmian, jakie były dokonywane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podkreślenia wymaga fakt, że każda zmiana zasad sporządzania planów miejscowych, jak również ich ustaleń skutkowała bardzo asekuracyjnym postępowaniem organów i urzędników „profesjonalnej administracji”, co przekładało się na spowolnienie procesu tworzenia i uchwalenia aktów planistycznych, a przede wszystkim m.p.z.p. W szczególności istotne znaczenie miał brak umiejętności tworzenia treści nowych ustaleń planistycznych, a także ustalenie, czy zachowane zostały wzajemne relacje między aktami planowania przestrzennego, tj. miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a aktem polityki przestrzennej. Wprowadzanie przez ustawodawcę różnych określeń, jak: „spójność”, „niesprzeczność”, „nienaruszanie ustaleń”, „zgodność”, wywołujących odmienne skutki prawne bez ścisłego ich określenia, czy też innych pojęć niedookreślonych, bardzo często skutkowało trudnościami w zakresie ustalenia granicy między ustalaniem stanu faktycznego (że dany przypadek da się zakwalifikować do zakresu terminu o rzekomo określonej treści) a ustalaniem stanu prawnego (że dane sformułowanie przepisu odnosi się do przypadków takiego właśnie rodzaju)²⁰. Prowadziło to do uchwalania planów miejscowych, które wskutek rozstrzygnięć nadzorczych wojewody czy też skargi do sądu administracyjnego i dokonanej w tych trybach oceny ich legalności były eliminowane z obrotu prawnego. Wątpliwości powyższych nie ogranicza wprowadzenie przez ustawodawcę normy prawnej wskazującej, kiedy plan miejscowy będzie zgodny z planem ogólnym, bowiem stwierdzenie tego stanu jest zależne od językowego sposobu zapisu ustaleń, a przede wszystkim od szczegółowości ustaleń obu aktów planowania przestrzennego.

Jak się wydaje, w rozwiązaniu powyższych problemów pomocą może służyć orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazujące na to, co kryje się pod poszczególnymi ustaleniami planów miejscowych, a także formułujące definicje zwrotów niedookreślonych czy też wyliczenia wyczerpujące albo przykładowe odnośnie do tego, co ma być objęte zakresem danego terminu o niedookreślonej treści.

Zdiagnozowane powyżej bariery ochrony przestrzeni nie są możliwe do pełnego wyeliminowania. W szczególności dotyczy to płaszczyzny tworzenia prawa, która narażona jest na koniunkturalne polityczne działanie. Niemniej jednak zarówno Senat RP, jak i Prezydent RP powinni czuwać nad jakością stanowionego prawa, podejmować odpowiednie działania, jeśli uznają, że uchwa-

²⁰ Z. Ziemiński, *Tworzenie a stanowienie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 4, s. 47.

lona ustawa nie spełnia wymagań jakościowych lub gdy powstaną wątpliwości co do zachowania procedury ustawodawczej.

Pozostałe bariery związane z wykonywaniem prawa oraz innymi uwarunkowaniami mogą być w znacznym stopniu ograniczone. Aby przewyżczyć te bariery, niezbędne jest:

1) ograniczenie zmian ustawowych do niezbędnych, tak aby doprowadzić do stabilności prawa w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego;

2) wprowadzenie obowiązku szczegółowego wskazania w uzasadnieniu aktu planistycznego przesłanek i motywów przyjęcia poszczególnych rozwiązań planistycznych;

3) stworzenie warunków prawnych do zwiększenia udziału społeczeństwa w procedurach planistycznych. Można to osiągnąć, wprowadzając szeroki katalog obligatoryjnych form udziału zainteresowanych w procesie stanowienia aktów planistycznych, a nie jak czyni to ustawodawca – w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie tylko niektóre ze wskazanych form są obligatoryjne, a pozostałe są jedynie formami fakultatywnymi. Konieczne wydaje się przede wszystkim zmodyfikowanie wykorzystywanych, na pierwszym etapie procedury planistycznej, form informowania przez zainteresowanych o potrzebach w zakresie wykorzystania przestrzeni. Zwiększony udział zainteresowanych podmiotów może zostać osiągnięty także przez wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia debaty publicznej nie w urzędzie gminy, a na obszarze, dla którego sporządzany jest akt planowania przestrzennego. W ramach debaty niezbędne jest wyjaśnienie i uzasadnienie przyjętych w projekcie aktu planistycznego rozwiązań przestrzennych, a w razie potrzeby – ukazanie ich w terenie.

Zwiększenie udziału zainteresowanych w ww. procedurach, a tym samym poszerzenie kręgu podmiotów, które zapoznają się z projektami aktów planistycznych oraz wyjaśnienie wszelkich wątpliwości, służyć będzie transparentności procedury planistycznej oraz będzie miało szeroko rozumiany walor edukacyjny. Ma to skutkować w dłuższej perspektywie podniesieniem jakości zarówno w zakresie prowadzonych procedur planistycznych, jak i treści tworzonych planów miejscowych, a także ograniczeniu konfliktów interesów w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Wykaz literatury

- Biernat T., *Między polityką a prawem. Problem „upolitycznienia” tworzenia prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2017, nr 3791.
Brand A., *Dylematy urzędnicze. Podejście interdyscyplinarne*, „Problemy Prawa i Administracji” 2011, nr 1.

- Cesarz M., *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] M. Pacześniak (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie, Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, OTO, Wrocław 2014.
- Dąbek D., *Legislacja administracyjna pod rządami prawa*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, WPAiE UW, Wrocław 2016.
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Kochanowski J., *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu*, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12087762480.pdf>.
- Kustra E., *Aksjologiczne problemy tworzenia prawa a integracja europejska*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych. Miscellanea” 2015, nr 5.
- Mik C., *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, TNOiK, Toruń 1998.
- Sawczuk M., Konarski M., *Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Wybrane zagadnienia*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2011.
- Stahl M., *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3.
- Warylewski J. (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
- Wołodkiewicz W., *Dużo, byle jak i prędko – uwagi na temat tworzenia prawa*, „Palestra” 2019, nr 9.
- Wronkowska S., *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1.
- Wronkowska S., *Zmiany w systemie prawnym*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 8.
- Ziemiński Z., *Akt normatywny czy akt prawotwórczy*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 11–12.
- Ziemiński Z., *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1960, nr 22.
- Ziemiński Z., *Tworzenie a stanowienie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 4.

Summary

Problems of spatial protection in Poland – selected issues

Keywords: spatial planning and development law, spatial order, spatial protection, spatial protection problems, spatial planning and development, spatial design, autonomy of municipality.

When performing its tasks, i.e., those aimed at satisfying the collective needs of its residents, a municipality does so on its account. The above results from the constitutional principle of independence. One of the tasks is to take care of the common good of the municipality's residents, which is expressed, for example, in raising their standard of living. It is impossible without spatial protection. This is because it is in space that buildings of different nature, recreation and entertainment areas, social infrastructure, technical infra-

structure, and transport infrastructure are located. Also in space, investment projects of different territorial scopes, i.e., international, national, supra-local and local, are implemented. It is not always possible to reconcile them with the investment intentions of property owners or perpetual usufructuaries. This often leads to a conflict of interest and difficulties in carrying out investments. Very often, this also results in the development of space in a manner far from the expectations not only of persons holding legal title to property but also of municipalities, which, as part of the autonomy granted to them, have the power to take planning decisions. Municipalities have been equipped with tools that enable them to engage in spatial protection, i.e., to create spatial policy (study of conditions and directions for the spatial development of municipality) and to implement it (local spatial development plan, local revitalization plan, resolution concerning the location of street furniture, billboards, advertising devices, fences, and signboards). Despite the above, municipalities encounter various problems while becoming engaged in spatial protection. This article aims to analyse the levels on which problems related to spatial protection can or do arise, and to propose solutions to make spatial protection more effective than it is at present.