

Igor Zachariasz

Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce

Zarządzanie Publiczne nr 23 (1), 5-16

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Igor Zachariasz

Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce¹

Planowanie przestrzenne w Polsce nie służy porządkowaniu działań podmiotów publicznych i prywatnych w przestrzeni. Rozstrzygnięcia podejmowane w aktach prawnych planowania przestrzennego, na które składają się akty planowania ogólnego i specjalistycznego, nie są związane z zasobami finansowymi sektora publicznego i prywatnego; nie gwarantują one, że zagospodarowanie terenu odbywać się będzie zgodnie z wymogami planu w określonym czasie. Proces planistyczny nie służy, wbrew głoszonym doktrynalnym deklaracjom, wyważaniu całości praw i obowiązków w korzystaniu z przestrzeni podmiotów prywatnych i publicznych.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, akty planowania przestrzennego, proces planistyczny

1. Uwagi wstępne

W literaturze dotyczącej prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego coraz częściej wskazuje się, że działalność planistyczna administracji publicznej w zakresie zagospodarowania przestrzennego z jednej strony nie odpowiada potrzebom rynkowym, z drugiej zaś, nie będąc zintegrowana z planowaniem inwestycyjnym i finansowym podmiotów publicznych, nie sprzyja porządkowaniu działań administracji publicznej w przestrzeni. W konsekwencji oferty terenów planowanych pod działalność osiedleńczą w planach miejscowych i w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu rozmijają się z potrzebami podmiotów prywatnych, a administracja publiczna nie jest w stanie tak wyznaczonych terenów przygotować infrastrukturalnie pod funkcje osiedleńcze (zob. Łukasz Ziłakowski w: Niewiadomski 2009, s. 45;

Izdebski et al. 2007, s. 77). Od dłuższego czasu obserwowany jest w Polsce proces nieuporządkowanego i niekontrolowanego gospodarowania przestrzenią, prowadzący do patologicznego kształtowania relacji przestrzennych, w szczególności w sferach zurbanizowanych (Bober et al. 2013, s. 14).

Ostatnio zaprezentowane analizy Andrzeja Olbrysa i Jacka Kosińskiego, przeprowadzone w ramach programu „Finanse w urbanizacji”, dotyczące społecznej i ekonomicznej efektywności procesów planowania na szczeblu gminnym, pokazały, że w obowiązujących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zaprojektowano w skali kraju pod budownictwo mieszkaniowe tereny o łącznej powierzchni 4 388 260 ha, co pozwala na osiedlenie na nich 316 mln ludzi². W obowiązujących planach miejscowych przeznaczono pod budownictwo mieszkaniowe tereny o łącznej powierzchni 1 214 945 ha, co z kolei pozwala na osiedlenie 77 mln osób. Jak wykazują autorzy, swoimi pracami planistycznymi administracja publiczna stworzyła ogromną nadpodaż terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową – jeśli porówna się powyższe liczby z obrotami na

Igor Zachariasz – dr nauk prawnych, dyrektor Instytutu Badań i Ekspertyz Samorządowych Uczelni Łazarskiego

¹ W opracowaniu wykorzystane zostały fragmenty opinii „Deregulacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego – diagnoza i założenia” stanowiącej załącznik do Stanowiska Unii Metropolii Polskich z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie sukcesywnej kodyfikacji prawa urbanistycznego (planowania i zagospodarowania przestrzennego).

² Podstawą analiz były dane urzędowe Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej za 2010 r.

rynku działek budowlanych w 2010 r., to spodziewany czas sprzedaży zasobów wyniesie dla terenów budowlanych przewidzianych w planach miejscowych 911 lat, natomiast w studiach – 3278 lat. Jak zaznaczają autorzy, trzeba jednak wziąć pod uwagę, że podaż gruntów budowlanych jest w istocie jeszcze wyższa, obrotowi podlegają bowiem także inne grunty – w roku 2010 wydano mianowicie 113 tys. decyzji o warunkach zabudowy (przy czym całe budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne w Polsce w 2010 r. zamknęło się liczbą ok. 65 tys. nowych domów). Jednocześnie szacuje się, że zobowiązania gmin wynikające z uchwalonych planów miejscowych powstałe lub mogące powstać w związku z koniecznymi wykupami terenów pod drogi publiczne we wszystkich gminach kraju wynoszą ok. 130 mld zł (za: Koziński 2012, s. 5).

Powyższe wnioski, wynikające z analizy statystycznych danych urzędowych, pozwalają stwierdzić, że system planowania zagospodarowania przestrzennego w Polsce nie ma na celu uporządkowanej w czasie i przestrzeni realizacji zabudowy stosownie do społecznych potrzeb. Podstawowe dla realizacji inwestycji publicznych i prywatnych akty planowania – plany miejscowe i decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, za pomocą których administracja publiczna działa na zewnątrz, służą w istocie celom spekulacyjnym, a nie inwestycyjnym. Analizy te pokazują pośrednio, że także podsystem planów przestrzennych o charakterze wewnątrzadministracyjnym, czyli przygotowujących działania administracji publicznej wobec podmiotów zewnętrznych, nie spełnia podstawowej funkcji w systemie, jaką jest koordynacja przedsięwzięć administracji publicznej uwzględniająca możliwości finansowe tego sektora w zakresie infrastrukturalnego przygotowania terenów pod planowane funkcje w odpowiednim czasie.

Wydaje się, że ocena systemu planowania przestrzennego zaprezentowana przez Olbrysa i Kozińskiego winna być punktem wyjścia dla szerszych badań i analiz, których celem jest wskazanie przyczyn braku efektywności tego systemu w różnych aspektach. Niniejszy tekst, będąc przyczynkiem do tego typu analiz, stara się zwrócić uwagę na prawne uwarunkowania procesów planistycznych prowadzonych wewnątrz

administracji publicznej i na ich znaczenie dla efektywnej realizacji zadań publicznych.

2. Obiektywny dualizm aktów planowania przestrzennego

W systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego można wyróżnić akty planowania ogólnego i akty planowania specjalistycznego, które powinny tworzyć zintegrowany system aktów planowania przestrzennego (Niewiadomski 2003, s. 84).

Do aktów planowania ogólnego w obowiązującym stanie prawnym zaliczyć należy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy), plan zagospodarowania przestrzennego województwa i koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Są to akty planistyczne regulujące całościowo i kompleksowo – w ramach przyznanych jednostce administracyjnej zadań – zagospodarowanie przestrzenne tej jednostki lub jej fragmentu. Zakres treściowy oraz zasady stanowienia aktów planowania ogólnego wskazano w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. Aktami planowania specjalistycznego są z kolei te określające sieci infrastrukturalne albo sieci terenów chronionych. Do aktów planowania specjalistycznego zaliczamy, przykładowo, plany ochrony przyrody, ochrony krajobrazu, plany sieci dróg, sieci szkół etc. Zakres materialny oraz zasady i tryb sporządzania planów specjalistycznych określone zostały w odrębnych od u.p.z.p. aktach ustawowych.

Dualizm aktów planistycznych – ogólnie i specjalistyczne – w mniejszym lub większym zakresie istnieje we wszystkich współczesnych państwach i stanowi pochodną procesów fragmentaryzacji i specjalizacji administracji publicznej, także samorządowej (Leoński 2004, s. 130–132). Jest on efektem konieczności zintegrowania z jednej strony ogólnych i całościowych koncepcji rozwojowych administracji rządowej i samorządowej poszczególnych stopni, z drugiej – umożliwienia wyspecjalizowanym organom administracji publicznej realizacji po-

³ Tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 647, ze zm., dalej u.p.z.p

szczególnych zadań publicznych, na podstawie ogólnej koncepcji rozwojowych i w zgodzie z przyjętymi w nich założeniami.

W takim ujęciu planowanie specjalistyczne, jako fragmentaryczne, winno być podporządkowane planowaniu ogólnemu. Jednocześnie organy administracji specjalnej winny mieć podstawy prawne umożliwiające im, w ramach posiadanych kompetencji, realizację poszczególnych elementów infrastruktury czy też ochrony cennych z różnych względów terenów. W konsekwencji akty planowania ogólnego i specjalistycznego (te ostatnie będąc w swej treści podporządkowane aktom planowania ogólnego), winny dzielić się na wiążące wyłącznie administrację (wewnętrzne, przygotowujące przedsięwzięcia) i wiążące także podmioty zewnętrzne wobec administracji (akty realizujące przedsięwzięcia).

3. Planowanie specjalistyczne a decyzje lokalizacyjne

W systemie planowania ogólnego przyjęto dość jasną koncepcję doktrynalną, zgodnie z którą podstawowym aktem realizującym zagospodarowanie przestrzenne, określającym także prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych wobec administracji, jest plan miejscowy, podczas gdy pozostałe mają charakter aktów kierownictwa wewnętrznego. Tymczasem w praktyce forma prawna aktów planowania specjalistycznego jest w polskim systemie aktów planistycznych dziełem przypadku, a nie przemyślanej, systemowej legislacji. Plany specjalistyczne, w danej dziedzinie działania administracji publicznej, są albo aktami prawnymi o mocy powszechnie obowiązującej (np. plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, plan sieci autostrad) albo aktami wewnętrznymi (np. plany sieci dróg wojewódzkich). Zupełnie nie zostały także określone w systemie wzajemne relacje pomiędzy aktami planowania ogólnego a planowania specjalistycznego.

Dodatkowy problem w systemie planowania spowodowało wprowadzenie „decyzji lokalizacyjnych”. Obejmują one decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w przepisach u.p.z.p., a także inne decyzje (np. lokalizujące drogi publiczne), za pomocą

których dokonuje się aspektowego rozstrzygnięcia odnośnie do zagospodarowania określonej przestrzeni – decyzje co do zakresu podejmowane na podstawie innych niż u.p.z.p. ustaw administracyjnego prawa materialnego. Decyzje lokalizacyjne wydaje się na podstawie przepisów proceduralnych właściwych dla indywidualnych aktów stosowania prawa – na podstawie Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴, pomimo że nie są one pod względem materialnoprawnym indywidualnymi aktami stosowania prawa⁵.

Decyzje lokalizacyjne mają być w intencji ustawodawcy narzędziem umożliwiającym administracji publicznej realizację inwestycji o charakterze infrastrukturalnym; decyzja o warunkach zabudowy służy realizacji wszelkich inwestycji niebędących inwestycjami celu publicznego. Decyzje te wyparły w systemie planistycznym akty planistyczne o mocy powszechnie obowiązującej (plany miejscowe), na podstawie których do 1994 r., co do zasady, realizowano zarówno elementy infrastruktury publicznej, jak i inwestycje prywatne (w ramach zintegrowanego systemu planowania ogólnego i specjalistycznego). Ponieważ powszechnie w literaturze i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że decyzje lokalizacyjne są indywidualnymi aktami stosowania prawa, to w konsekwencji nie wiążą ich w treści akty prawa wewnętrznego, co przyczynia się do destabilizacji systemu planowania wewnątrzadministracyjnego.

Proces wypierania decyzjami lokalizacyjnymi aktów planistycznych o mocy powszechnie obowiązującej jest związany z brakiem zasadniczego rozstrzygnięcia, jaką funkcję w systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego ma pełnić plan miejscowy. W latach 1961–1994 był on podstawą wszelkiej działalności inwestycyjnej oraz zamierzeń ochronnych zarówno państwa, jak i podmiotów prywatnych. Od powszechności pokrycia planami obszaru państwa odeszła Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁶, a w zasadzie konse-

⁴ Tj. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm., dalej k.p.a.

⁵ Szerzej w sprawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zob. Zachariasz 2012a, s. 154 i nast.

⁶ Tj. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.

kwentnie dopiero przepisy u.p.z.p. Określa się ten proces mianem zniesienia zasady „zabudowy planowej” (Szewczyk 2012, s. 92). Tej zasadniczej zmianie nie towarzyszyła konieczna rewizja funkcji planu miejscowego w innym w swej konstrukcji systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, wykazującym, wskutek narastającej działalności legislacyjnej, w coraz większym stopniu rozdzielność planowania ogólnego i specjalistycznego. Jednocześnie w nowych warunkach planistycznych – zakładających niewystępowanie obligatoryjności planu miejscowego jako podstawy inwestycji publicznych – powstała luka prawna polegająca na braku możliwości realizacji zamierzeń przestrzennych przez administrację publiczną na terenach, gdzie nie było obowiązujących planów miejscowych. Zatem w konsekwencji odrzucenia idei „zabudowy planowej” stało się konieczne wprowadzenie, innych niż plan miejscowy, instrumentów prawnych pozwalających na realizację inwestycji publicznych. Działania te przecież nie muszą być związane z koniecznością przyjmowania kompleksowych przestrzennych regulacji prawnych w zakresie rozwoju osadnictwa, zwłaszcza nowej zabudowy. O ile jednak nastąpiła konieczność stworzenia aktów prawnych umożliwiających działania inwestycyjne (ochronne) poza terenami przewidzianymi do rozwoju osadnictwa, objętymi kompleksowymi regulacjami planu miejscowego, o tyle nie ma żadnych prawnych przeszkód, co więcej, istnieją ku temu konstytucyjne przesłanki, aby zadania te wykonywać za pomocą instrumentów klasycznych dla prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, jakimi są plany przestrzenne o mocy powszechnie obowiązującej (akty prawa miejscowego), a nie w formie przewidzianej dla decyzji administracyjnych (indywidualnych aktów stosowania prawa).

4. Spójność aktów planistycznych

W orzecznictwie sądów administracyjnych podjęta została próba integracji systemu aktów planowania ogólnego o charakterze wewnętrznym z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Próbą taką jest wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r. (II OSK

1250/08)⁷, w którym sąd stwierdził, że skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, przewidziane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, powinny być formułowane i realizowane zgodnie z lokalnymi zasadami zagospodarowania przestrzennego wynikającymi ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wyrok ten jednak nie wpłynął na zmianę linii orzeczniczej sądów administracyjnych⁸.

Niespójność systemu aktów planistycznych spowodowana została szerszym problemem doktrynalnym, jakim jest brak wyodrębnienia w nauce prawa aktów o charakterze wewnątrzadministracyjnym. W każdym państwie prawnym o rozbudowanym systemie administracji publicznej akty planistyczne o charakterze wewnątrzadministracyjnym stanowią najbardziej istotny element systemu planistycznego, zarówno pozwalający na koordynację podejmowanych w przestrzeni zadań w obrębie administracji, jak i tworzący stabilny fundament dla działań administracji w stosunku do podmiotów zewnętrznych, gwarantując z kolei podmiotom prywatnym stabilność i przewidywalność prawa, a także ochronę praw osób trzecich w korzystaniu z przestrzeni publicznych i prywatnych.

Brak doktrynalnego wyodrębnienia systemu aktów wewnątrzadministracyjnych wynika z przyjętej na gruncie wykładni przepisów konstytucyjnych koncepcji systemu źródeł prawa, w którym wyróżnia się akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym oraz o charakterze wewnętrznym (Wronkowska 2003, s. 44–45). System ten, odwołując się do innego niż klasycznie rozumiane pojęcia normy prawnej, nie jest zbudowany w swych doktrynalnych założeniach na relacjach pomiędzy prawodawcą a adresatami stosunków prawnych ukształtowanych w podjętym akcie. Przyjęty, co trzeba podkreślić, doktrynalnie, a nie literalnie, konstytucyjny system aktów prawnych utożsamia rodzaj aktu z adresatem zawartych w nim przepisów (szerzej: Zachariasz 2012b)

⁷ LEX nr 552846.

⁸ Z ostatnich wyroków zob. np. Wyrok NSA z 19.12.2012 r. II OSK 2183/12, wyr. niep., Wyrok NSA z 6.12.2012 r., II OSK 1439/11, wyr. niep.

(np. ustawa, rozporządzenie, akt prawa miejscowego obowiązują „każdego”, a zarządzenie – szerzej każdy akt wewnętrzny – tylko jednostki podporządkowane organowi). W konsekwencji system ten nie daje podstaw dla organizacji działania organów państwa na gruncie hierarchicznego układu aktów prawa wewnątrzadministracyjnego. Takie działanie możliwe jest wyłącznie na gruncie aktów prawa powszechnie obowiązującego.

W praktyce działania państwa i jego administracji tworzy się oczywiście ustawy bądź rozporządzenia, które zawierają wyłącznie przepisy adresowane do organów państwa, czy wężziej, do organów i podmiotów administracji publicznej (np. budżet, instrukcje kancelaryjne), jednak klasyfikowane są one jako akty prawa o mocy powszechnie obowiązującej. Tego typu klasyfikacja w przypadku prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego destabilizuje system planistyczny, każde bowiem przyporządkowanie w swej istocie aktu wewnątrzadministracyjnego do aktów prawa powszechnie obowiązującego skutkuje poglądem o związaniu jego przepisami podmiotów zewnętrznych wobec administracji (zwłaszcza podmiotów prywatnych), co w przypadku planów zagospodarowania przestrzennego (ogólnych i specjalistycznych) w konsekwencji rodzi zobowiązania odszkodowawcze⁹.

⁹ W związku z prezentowanymi wyżej uwagami należy wskazać na orzecznictwo dotyczące powstania obowiązku podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług w związku ze sprzedażą nieruchomości budowlanej oraz przeznaczonej pod zabudowę, zgodnie z którym taki obowiązek w stosunku do gruntów, na których obszarze nie obowiązuje plan miejscowy albo decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, powstaje w związku z przepisem w studium (lub w rejestrze gruntów i nieruchomości, w tym zakresie istnieje rozbieżność w orzecznictwie); zob. szerzej: Rogala 2010, s. 50–53 (tam też analiza orzecznictwa), a także art. 7 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981) – 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, a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium oraz w odrębnych przepisach

Dodatkowo system aktów wewnątrzadministracyjnych, co do materialnego zakresu regulacji, jest traktowany przez organy nadzorcze i sądy administracyjne tak, jakby nie miał walorów prawnych. Przykładowo, toleruje się sytuacje, w których ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa czy koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju daleko wykraczają poza wskazane w ustawie podstawy prawne. W konsekwencji rodzi to w doktrynie nieuzasadniony prawnie pogląd o różnej mocy przepisów zawartych w tych aktach (wiązących, ofertowych, diagnostycznych etc.). Te poglądy z kolei utrwalają patologie w zakresie tworzenia, a w konsekwencji i stosowania aktów wewnątrzadministracyjnych, z jednej strony prowadząc do powszechnego przekraczania zakresu regulacji w stosunku do wskazanych podstaw prawnych, z drugiej – do powszechnego sankcjonowania takiego stanu rzeczy przez nadzór i sądy administracyjne (Niewiadomski 2011, s. 121–122).

5. Wolność budowlana a akty wewnątrzadministracyjne

System aktów planistycznych o charakterze wewnątrzadministracyjnym jest także destabilizowany przez orzecznictwo sądów administracyjnych, stojące na gruncie „wolności budowlanej” jako naczelną zasadę prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, w opinii jej zwolenników wywiedzionej z konstytucyjnie gwarantowanej ochrony prawa własności. Zwłaszcza dotyczy to studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które może podlegać skutecznemu zaskarżeniu na podstawie art. 101 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰ z powodu naruszania prawa własności.

Dominujący w literaturze przedmiotu i w orzecznictwie sądowym pogląd w kwestii prawa własności sprowadza się do twierdzenia, że w związku z brzmieniem art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. należy opowiedzieć się za konstrukcją uznającą prawo do zabudowy za element pra-

¹⁰ Tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm., dalej u.s.g.

wa własności, natomiast ustalenia planu są ingerencją w prawo własności, a decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o ile nie pozostaje sprzeczna z przepisami ustawowymi, potwierdza prawa właściciela określone we wniosku o jej wydanie. W konsekwencji decyzje te mają charakter deklaratoryjny (nie są wydawane w granicach uznania administracyjnego/luzu decyzyjnego/dyskrecjonalnie)¹¹. W doktrynie i orzecznictwie sądowym przyjęto także, że z racji związania treści planu miejscowego ustaleniami studium, wpływa ono na sposób wykonywania prawa własności, stąd uzasadnione jest dopuszczenie możliwości skutecznej skargi na jego postanowienia¹². Dodać należy, że praktyka dopuszczająca skargi na akty prawne o charakterze wewnętrznym, na podstawie art. 101 u.s.g., zyskuje coraz powszechniejszą aprobatę w literaturze przedmiotu (Wiesław Kisiel w: Chmielnicki

¹¹ Taki pogląd nie może być utrzymywany, bowiem sprzeczny jest on już nie tylko z celem i funkcją ustawy, lecz z literalnym jej brzmieniem. Prawo do zmiany przeznaczenia terenu nie jest uprawnieniem właścicielskim, tylko kompetencją władzy publicznej, zob. Zachariasz 2012c, s. 100 i nast. Systemowa krytyka tych poglądów na gruncie art. 4 i art. 6 u.p.z.p. zob. Hubert Izdebski w: Izdebski, Zachariasz 2013, s. 72–76, 77–92.

¹² Zob. np. następujące reprezentatywne tezy: „Nie można podzielić poglądu, iż właściciele nieruchomości nie mogą mieć interesu prawnego, w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g., do zaskarżenia uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, gdyż nie dotyczy ona ich interesu prawnego. W ocenie NSA uprawnienie takie przysługuje właścicielom nieruchomości, o ile w konkretnym przypadku dojdzie do naruszenia przepisów prawa materialnego lub przepisów dotyczących procedury przyjmowania studium, gdy prowadzi to do naruszenia władztwa planistycznego gminy” (Wyrok WSA w Warszawie z 2 listopada 2006 r., IV SA/Wa 1322/06, LEX nr 304089); „Uchwała w sprawie uchwalenia studium zagospodarowania przestrzennego należy do ustawowo przyznanego władztwa planistycznego, w tym przypadku gminy, i jako taka, gdy jest zgodna z prawem, może kształtować zakres prawa własności” (Wyrok z 9 lipca 2008 r. WSA w Gdańsku, II SA/Gd 702/07, LEX nr 459339, zob. też m.in. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 listopada 2010 r., II SA/Gd 625/10, LEX nr 752585, wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 grudnia 2010 r., II SA/Kr 713/10, LEX nr 753600). Por też np. wyrok NSA z dnia 23 maja 2006 r., II OSK 591/05, LEX nr 286103, wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2006 r., II OSK 839/06, LEX nr 505890.

2010, s. 803), co świadczy o całkowitym braku zrozumienia istoty i funkcji tych aktów.

Rozstrzygnięcia materialnoprawne zawarte – na mocy ustawy – w decyzjach lokalizacyjnych czy w planach specjalistycznych nie są podporządkowane przepisom materialnym zawartym w aktach planowania ogólnego, stanowiąc nie tylko samodzielne podstawy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, lecz wiążąc także, z mocy przepisów ustawowych, rozstrzygnięcia aktów planowania ogólnego¹³. Niektóre akty planowania specjalistycznego są wiążące ze względu na nadanie im charakteru aktów prawnych o mocy powszechnie obowiązującej¹⁴. Tymczasem

¹³ Przykładowo: (1) art. 13 ust. 2 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. Nr 84, poz. 700, ze zm.), zgodnie z którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu wiąże właściwe organy przy sporządzaniu studium (planu miejscowego); (2) art. 59 ust. 1 Ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 675), zgodnie z którym decyzja o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej wiąże właściwe organy przy opracowywaniu studium (planu miejscowego); (3) art. 19 ust. 1 pkt 1–3 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568, ze zm.) nakłada obowiązek uwzględniania w studium zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, parków kulturowych; (4) art. 118 Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tj. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, ze zm.) nakłada obowiązek uwzględniania w studium ustaleń programu wodno-środowiskowego kraju, planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, planu zarządzania ryzykiem powodziowym, planu przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza.

¹⁴ Przykładowo, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 Nr 5, poz. 13, z późn. zm.) każda gmina licząca ponad 50 tys. mieszkańców musi mieć plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, przy czym jest to akt prawa miejscowego (art. 9 ust. 3), który określa m.in. ocenę i prognozy potrzeb przewozowych oraz preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu (art. 12 ust. 1). Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. Nr 117, poz. 684) w części tekstowej „planu transportu” określa się ocenę i prognozy potrzeb przewozowych z uwzględnieniem w szczególności lo-

przedsięwzięcia infrastrukturalne, których planistyczny aspekt normowany jest decyzjami lokalizacyjnymi czy aktami planowania specjalistycznego, odgrywają służebną rolę wobec układów osiedleńczych o skali lokalnej, regionalnej i krajowej, co wskazywałoby na konieczność podporządkowania ich planowania i realizacji tym układom, a w konsekwencji – podporządkowania ich ustaleń ustaleniom aktów planowania ogólnego, nie odwrotnie.

6. Egzekucja zobowiązań planistycznych

Zawarte w planach miejscowych zobowiązania podmiotów administrujących, w szczególności w zakresie budowy odpowiedniej infrastruktury publicznej określonej w planie, nie są egzekwualne przez nadzór ani nie mogą być skutecznie dochodzone przed sądami przez zainteresowanych mieszkańców. Wskutek orzecznictwa sądowego gminy uchwalające plan miejscowy nie muszą realizować nałożonych na nie ustawami zadań publicznych w określonym czasie¹⁵.

Tymczasem w przypadku planu miejscowego przepisy art. 20 ust. 1 i 2 u.p.z.p zawierają wystarczające podstawy prawne dla integracji planowania przestrzennego i finansowego (inwestycyjnego)¹⁶. Wskazane w art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

kalizacji obiektów użyteczności publicznej oraz gęstości zaludnienia objętego obszarem planu transportowego. Przepisy te zatem jako powszechnie obowiązujące będą podstawą aktów wykonawczych, w tym indywidualnych, w zakresie gospodarki przestrzennej, a także będą wiążące dla studium (analogicznie dla planu zagospodarowania przestrzennego województwa).

¹⁵ Zob. jako reprezentatywną następującą tezę: „z faktu, że budowa urządzeń infrastruktury technicznej należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, oraz że powód kupił pod budowę domów grunt przeznaczony na takie cele w planie miejscowym przewidującym obowiązek uprzedniego wybudowania na tym terenie oczyszczalni ścieków, nie wynika obowiązek gminy budowy na tym terenie oczyszczalni w czasie, miejscu i na cele związane z budową prowadzoną przez powoda” (Wyrok SN – Izba Cywilna z dnia 21 marca 2003 r., II CKN 1261/2000, LexPolonica nr 377433).

¹⁶ „Przedmiotem oceny zgodności z prawem przez organ nadzoru jest nie tylko sama uchwała w sprawie planu miejscowego, ale także wszystkie załączniki i dokumentacja prac planistycznych” (Wyrok WSA w Warszawie z 19 lutego 2008, IV SA/Wa 1/08, LEX nr 506896).

zasady finansowania odnieść trzeba do przepisów rozdziału 2 działu V Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷, z których wynika obowiązek sporządzenia przez gminę wieloletniej prognozy finansowej. Przepisy art. 226 ust. 1 u.f.p., nakładając na gminę obowiązek sporządzenia realistycznej prognozy finansowej, zobowiązują do umieszczenia w załączniku prognozy, zgodnie z art. 226 ust. 3 u.f.p., dla każdego przedsięwzięcia planowanego przez gminę: (1) jego nazwy i celu, (2) jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, (3) okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, (4) limitów wydatków w poszczególnych latach, (5) limitu zobowiązań.

Z brzmienia art. 226 ust. 4 pkt 1 u.f.p. nie wynika, aby wspomniany obowiązek został wyłączony w stosunku do przedsięwzięć określonych w planie miejscowym, ale nie został on także wyłączony w stosunku do innych aktów planistycznych, w tym wewnątrzadministracyjnych, o ile nie mają one charakteru rocznego. Trzeba także wskazać, że wieloletnia prognoza finansowa, stanowiąc akt prawny o charakterze wewnętrznym, nie jest postrzegana przez organy nadzoru i sądy administracyjne jako wiążąca podmiot publiczny w działaniach podejmowanych w aktach prawnych o mocy powszechnie obowiązującej czy też w innych aktach wewnątrzadministracyjnych. Problem braku integracji planowania przestrzennego i finansowego występuje nie tylko w gminach, lecz na każdym poziomie realizacji zadań w zakresie gospodarowania przestrzenią – także na szczeblu kraju i samorządu województwa, również w zakresie inwestycji realizowanych na podstawie decyzji lokalizacyjnych.

W konsekwencji orzecznictwa sądów administracyjnych toleruje się też praktykę przeznaczania w planach miejscowych terenów prywatnych pod inwestycje publiczne (w konsekwencji skutkującej koniecznością dokonania wywłaszczeń) bez zabezpieczenia przez gminę odpowiednich środków finansowych na ten cel¹⁸. Dzieje się tak,

¹⁷ Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm., dalej: u.f.p.

¹⁸ Zob. reprezentatywna teza: „Nieporozumieniem są twierdzenia, według których gmina może tylko wtedy przeznaczać w planie miejscowym tereny będące własnością prywatną na cel publiczny, gdy ma realne moż-

pomimo że wykup, o ile nie następuje w ciągu roku, w którym uchwalony został plan miejscowy, musi podlegać wskazanym wyżej regulacjom przepisów o finansach publicznych w zakresie wieloletniej prognozy finansowej, oraz pomimo faktu, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że tego typu praktyki, powodujące odkładanie zaspokojenia słuszych roszczeń właścicieli terenów objętych realizacją celów publicznych, naruszają art. 1 Protokołu 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁹, w konsekwencji przyznając odszkodowania podmiotom prywatnym wskutek tak prowadzonej polityki państwa.

liwości ich wywłaszczenia” (Wyrok WSA w Krakowie z 19.11.2010, II SA/Kr 806/10, LEX nr 753640).

¹⁹ W wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 grudnia 2007 r. w sprawie Skrzyński v. Polska (Nr skargi 38672/02) sąd ten stwierdził, że o ile dopuszczalne jest ograniczenie prawa własności przy przeznaczeniu nieruchomości pod inwestycje publiczne, o tyle powinien być określony czas, kiedy ma nastąpić jej realizacja. Działka przeznaczona w planie miejscowym na ten cel powinna zostać wykupiona albo zamieniona, nie można bowiem pozostawić właściciela w sytuacji niepewności – tym bardziej, że w takim stanie prawnym faktycznie jego nieruchomość nie ma wartości, a powyższego nie zmienia fakt, że właściciel mógłby korzystać z działki w dotychczasowy sposób. W innym wyroku – z 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny i inni v. Polska (Nr skargi 22531/05) – Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że jeżeli sam podział nieruchomości został uznany za zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, to niedopuszczalna jest odmowa wywłaszczenia za odszkodowaniem nieruchomości przeznaczonych w wyniku tego podziału pod budowę drogi (ulicy) tylko z tego powodu, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniono tych dróg, jak również stwierdził, że „przyjmując takie podejście, władze mogłyby skutecznie unikać obowiązku budowy i utrzymywania dróg innych niż główne drogi publiczne przewidziane w planach zagospodarowania przestrzennego, przerzucając jednocześnie ten obowiązek na indywidualnych właścicieli nieruchomości”. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 grudnia 2009 r. orzekł, że wprowadzie cytowany wyrok zapadł na gruncie prawa międzynarodowego, to jednak w kontekście art. 93 i 98 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 Nr 102, poz. 651, ze zm.) jest aktualny również na gruncie stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy.

7. Proces planowania przestrzennego i jego wpływ na efektywność systemu planistycznego

Proces planistyczny, zarówno w przypadku tworzenia aktów planowania ogólnego (planów miejscowych), jak i specjalistycznego, w wyniku których następuje określenie praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji, powinien odpowiadać podstawowym zasadom procesowym właściwym dla stanowienia prawa, w szczególności zasadom równości oraz proporcjonalności. Stosowanie ich ma decydujące znaczenie dla efektywności procesu planowania przestrzennego, nakazuje bowiem przy równym traktowaniu podmiotów zewnętrznych dokonywać rozstrzygnięć proporcjonalnie zarówno do środków, którymi dysponuje administracja publiczna, w tym środków finansowych, jak i w stosunku do potrzeb oraz możliwości faktycznego wykorzystania terenu przez podmioty prywatne.

Zasada równości wskazuje na konieczność traktowania podmiotów zewnętrznych wobec administracji na tych samych warunkach. Każdy powinien mieć prawo dostępu do procesu planistycznego, z tej choćby racji, że dotyczy on nie tylko przestrzeni prywatnych, lecz określa także zasady korzystania z przestrzeni publicznych. W przypadku wydawania decyzji lokalizacyjnych, jak i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, to prawo jest podmiotowo ograniczone, pomimo że wydanie decyzji lokalizacyjnej w swym materialnym aspekcie skutkuje tak samo, jak uchwalenie planu miejscowego – nie tylko określeniem warunków korzystania z przestrzeni prywatnych, lecz przede wszystkim z przestrzeni publicznych.

Nadmienić tu trzeba, że – w wyniku realizacji wymogów prawa wspólnotowego – podmiotom zewnętrznym wobec administracji przyznano w Polsce powszechny udział w postępowaniach dotyczących oceny oddziaływania na środowisko. Także one są prowadzone w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, ale z wyłączeniem stosowania art. 28 k.p.a. dla określania przymiotu strony postępowania.

Zasada proporcjonalności oznacza, że ingerencja w prawa już ukształtowane i wykony-

wane nie powinna być większa, niż jest to konieczne dla realizacji zamierzonego celu, co jak wskazano dotyczy zamierzeń zarówno administracji publicznej, jak i podmiotów prywatnych. Procesowym odbiciem zasady proporcjonalności jest zasada wagi interesów. Została ona sformułowana przez NSA, jednak w dość okrojonym zakresie. Według NSA dotyczy ona jedynie relacji pomiędzy państwem a obywatelem. Poza badaniem sądów administracyjnych pozostają niezwykle ważne aspekty tej zasady, odnoszące się do prawnych relacji typu „podmiot publiczny – inny podmiot publiczny” oraz „podmiot prywatny – inny podmiot prywatny”²⁰, co z kolei ma podstawowe znaczenie dla efektywności społecznej planowania przestrzeni i akceptacji przyjętych rozstrzygnięć w zakresie zagospodarowania przestrzeni.

W kontekście efektywności ochrony praw podmiotowych trzeba także wskazać, że obowiązujące procedury planistyczne – a także przyjęta przez sądy administracyjne, jak i Trybunał Konstytucyjny wykładnia przepisów ustrojowych, przede wszystkim art. 101 u.s.g., oraz art. 28 k.p.a. w zakresie interpretacji pojęcia „interesu prawnego” – nie dają podstaw dla skutecznej ochrony praw podmiotowych. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich wyroków wskazał, że konstrukcja interesu prawnego zawarta w art. 101 u.s.g. jest analogiczna jak w art. 28 k.p.a., jednak przenoszenie cech interesu prawnego z art. 28 k.p.a. na grunt art. 101 u.s.g. odbywa się na zasadzie odpowiedniości, co przesądza, że w chwili zaskarżenia podmiot wnoszący skargę musi wykazać m.in. aktu-

²⁰ Zob. reprezentatywny w tej sprawie wyrok NSA z 19 czerwca 2008 r., II OSK 437/08, LEX 490102; w opinii NSA „interes społeczny” nie zyskał prymatu w odniesieniu do interesu jednostki, co oznacza obowiązek „rozwważnego wyważania” praw indywidualnych obywateli i interesu społecznego w procesie planowania przestrzennego; zdaniem NSA podstawowa zasada równości wobec prawa stwarza nakaz wyważania wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie, a istota wyważania opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady – wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważania; nakaz wyważania jest naruszony, gdy: (1) w ogóle nie doszło do wyważania, (2) do procesu wyważania nie zostały włączone wszystkie wymagające wyważania interesy, (3) bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji któregośkolwiek interesu bądź naruszono zasadę sprawiedliwości.

alność interesu oraz jego naruszenie uchwałą²¹. Do tej tezy Trybunału Konstytucyjnego trzeba odnieść się krytycznie, bowiem pojęcie „interesu prawnego” na gruncie k.p.a. jest pojęciem procesowym, odnoszącym się do procesowej pozycji strony, tymczasem konstrukcja interesu prawnego w art. 101 u.s.g. odnosi się do kwestii materialnoprawnych – praw i obowiązków podmiotu wnoszącego skargę, które zostały naruszone uchwałą (zarządzeniem)²². Konieczna wydaje się zmiana sposobu rozumienia interesu prawnego na gruncie art. 101 u.s.g. (analogicznie na gruncie innych ustaw ustrojowych określających zasady skargi na uchwały prawa miejscowego) pozwalająca na skuteczną ochronę praw podmiotowych w procesie planistycznym, a tym samym poszerzenie prawa do skargi, co z kolei sprzyjałoby podnoszeniu efektywności rozwiązań przyjmowanych w aktach planistycznych. Tymczasem obowiązująca linia orzecznicza, mająca na celu maksymalizację praw inwestorów, w sposób nieuzasadniony eliminuje możliwość ochrony ukształtowanych i realizowanych już praw podmiotów zewnętrznych wobec administracji, w tym praw właścicielskich, oraz faktyczne interesy na terenie obejmowanym regulacją planistyczną (planem miejscowym, decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu).

Sądy administracyjne, na gruncie przepisów ustrojowych, ograniczają krąg osób legitymo-

²¹ Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 121.

²² Uchwała, o której mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., powinna także rozstrzygać o jakimś elemencie sytuacji materialnoprawnej adresatów, inaczej bowiem nie dochodzi do naruszenia interesów prawnych i uprawnień. W konsekwencji, aby uchwała rady gminy bezpośrednio naruszała interes prawny skarżącego, musi mieć „zewnętrzny” charakter, tzn. adresatem jej przepisów muszą być podmioty pozostające poza strukturą organizacyjną gminy (szerzej zob. np. Gabriela Jyż w: Szewc, Jyż, Pławewski 2010, s. 763 i nast.). W wyroku z dnia 25 stycznia 2008 r., I SA/Łd 1041/07, LEX nr 462667, WSA w Łodzi stwierdził, że „związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, prawnie gwarantowaną (a nie tylko faktyczną) sytuacją wnoszącego skargę na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., winien polegać na tym, że zaskarżona uchwała naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawno-materialną, pozbawia go np. pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację”.

wanych do skargi na akty planistyczne – utożsamiając istnienie interesu prawnego, elementu niezbędnego do wniesienia skargi, z prawem właściciela – a także dość wąsko interpretują fakt naruszenia tak określonego interesu prawnego²³. Brak równości podmiotów zewnętrznych oraz stosowania zasady proporcjonalności w procesie planistycznym powoduje brak efektywności społecznej planowania przestrzennego i wprost przekłada się na akceptowalność rozstrzygnięć przestrzennych podejmowanych w aktach planowania, ale także na brak spójności planów wewnątrzadministracyjnych, pośrednio niemających żadnego znaczenia dla przygotowania w odpowiednim czasie działań całej sfery administracji publicznej w procesie zagospodarowania terenu.

8. Proces wewnątrzadministracyjny

W kontekście efektywności procesów planistycznych, zasadniczego uporządkowania proceduralnego i organizacyjnego wymaga również proces planowania wewnątrzadministracyjnego, który prowadzić winien do podejmowania przez organy rządowe oraz organy jednostek samorządu terytorialnego aktów planowania ogólnego i specjalistycznego z poszanowaniem zasady pomocniczości, a także inne podstawowe zasady

²³ Zob. reprezentatywne tezy w tej sprawie w następujących wyrokach: (1) interes prawny ma właściciel nieruchomości, a nie ma go podmiot nieposiadający tytułu prawnego do gruntu położonego na obszarze objętym planem, nawet ten, komu przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa do gruntu (Wyrok NSA z 29 grudnia 1999 r., sygn. akt IV S.A. 1501/99, publ. LEX nr 48196, Wyrok WSA w Warszawie z 6 sierpnia 2008 r., IV SA/Wa 602/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ACDB668F3C>); (2) dzierżawca nieruchomości ma interes faktyczny, a nie prawny, w ustaleniach planu miejscowego i w związku z tym nie podlega on ochronie w postępowaniu planistycznym (Wyrok NSA z 26 września 2008 r., II OSK 312/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/47E9FCB19E>); (3) naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o których mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. postanowieniami studium, może mieć miejsce jedynie w sytuacji, kiedy przy uchwalaniu studium zostałyby naruszone zasady sporządzania studium, istotnie tryb sporządzenia lub właściwość organów w tym zakresie (wyrok NSA z 22 sierpnia 2008 r., II OSK 1027/11, LEX nr 969575).

planowania i zagospodarowania przestrzennego, i w tym aspekcie powinien być także nadzorowany i kontrolowany sądownie.

Określone w art. 1 ust. 1 u.p.z.p. zasady ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju oraz zawarte w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. klauzule generalne w praktyce planistycznej nie stanowią przesłanek dla określania przez administrację przedsięwzięć w aktach planistycznych, także tych o charakterze wewnętrznym, i przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych. Jest to konsekwencją, z jednej strony, słabego nadzoru nad działalnością planistyczną organów administracji publicznej, z drugiej – przyjętej przez sądy administracyjne linii orzeczniczej, wykluczającej zawarte w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p. zasady i klauzule generalne jako materialne podstawy dla rozstrzygnięć podejmowanych w decyzjach administracyjnych, pomimo dość jednoznacznej opinii dotyczącej ich podstawowej roli dla całego systemu planowania zagospodarowania przestrzennego prezentowanej w literaturze przedmiotu (szerzej zob. Hubert Izdebski w: Izdebski, Zachariasz 2013, s. 34–39; Niewiadomski 2010, s. 20; Bąkowski 2004, s. 15–16). W tej sytuacji wydaje się konieczne rozbudowanie przepisów dotyczących roli materialnych zasad zagospodarowania przestrzennego, w szczególności wprowadzenie nowych zasad nakładających na podmioty administracji publicznej obowiązki w zakresie bardziej efektywnego ekonomicznie i społecznie wykorzystania przestrzeni, a tym samym zastąpienia nimi klauzul generalnych zawartych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Konieczne jest także rozbudowanie i wzmocnienie merytoryczne nadzoru nad aktami planowania przestrzennego, zwłaszcza wewnątrzadministracyjnego, w tym wprowadzenie obowiązku ich uzasadniania w odniesieniu do tak wprowadzonych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Procedura sporządzania aktów planistycznych przez podmioty administracji publicznej opiera się na trybie uzgodnieniowym. Budzić on może zasadnicze wątpliwości w świetle konstytucyjnie deklarowanej zasady współdziałania władz. Tryb uzgodnieniowy jest także krytykowany ze względu na oparcie go o przepisy k.p.a., których nie da się do tej procedury stosować odpowiednio, wbrew wskazaniom ustawowym (szerzej zob. Bąkowski 2012, s. 44–47). Dlatego

konieczne jest odejście wewnątrzadministracyjnej procedurze planistycznej od instytucji uzgodnień i wprowadzenie nowych zasad proceduralnych, pozwalających na projektowanie przedsięwzięć krajowych i regionalnych synergicznie z planowaniem przestrzennym w gminach. Zasady te winny bazować na wzajemnym informowaniu i opiniowaniu projektowanych przedsięwzięć. Jednocześnie winny one wymuszać podejmowanie rozstrzygnięć w aktach planistycznych zgodnie z podstawowymi zasadami ustrojowymi, w tym zasadami pomocniczości, zrównoważonego rozwoju, proporcjonalności.

W zakresie organizacyjnym procesu planistycznego konieczne jest stworzenie instytucji prawnych gwarantujących wpływ i uczestnictwo gmin w planowaniu regionalnym i krajowym. Zmian takich należałoby dokonywać wraz ze zmianami wynikającymi z innej organizacji polityki rozwoju, które projektowane są w związku z wdrażaniem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020. W konsekwencji powinny być spójne z przygotowywanymi zmianami w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁴, zwłaszcza z postulowanym w ramach tych prac rozwojem organizacyjnym Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w układzie terytorialnym²⁵.

Literatura

Bąkowski T. (2012). „Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego”, w: I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Bąkowski T. (2004). *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Kraków: Zakamycze.

Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna

W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Chmielnicki P. (red.) (2010). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.

Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (2007). *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*. Warszawa: Ernst & Young.

Izdebski H., Zachariasz I. (2013). *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer business.

Koziński J. (2012). „Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne”, *Problemy planistyczne, Zeszyt ZOIU*, nr 1.

Leoński Z. (2004). *Nauka administracji*. Warszawa: C.H. Beck.

Niewiadomski Z. (2003). *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Warszawa: LexisNexis.

Niewiadomski Z. (red.) (2009). *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*. Warszawa: LexisNexis.

Niewiadomski Z. (2010). „Wartości w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa NSA”, w: A. Fogel, Z. Cieślak (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*. Warszawa: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.

Niewiadomski Z. (red.) (2011). *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

Rogała E. (2010). „Znaczenie dla podatku VAT studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”, *Finanse Komunalne*, z. 10.

Szewc A., Jyż G., Pławewski Z. (2010). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Szewczyk M. (2012). „Realizacja inwestycji na obszarach bez planów miejscowych”, w: I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Wronkowska S. (2003). *Podstawowe pojęcia prawa i prawnoznawstwa*. Poznań: „Ars Boni et Aequi”.

Zachariasz I. (2012a). „Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?”, w: I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Zachariasz I. (2012b). „O znaczeniu doświadczenia historycznego dla jakości prawa administracyjne-

²⁴ Dz.U. z 2009 r., nr 84 poz. 712, ze zm.

²⁵ Zob. Opinia Unii Metropolii Polskich z dnia 4 kwietnia 2013 r. o projekcie Ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw w wersji przedstawionej przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 26 marca 2013 r.

go”, w: D. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?* (t. 1), *Jakość prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Zachariasz I. (2012c). „Planowanie przestrzenne *versus* zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe

problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych”, w: I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*. Warszawa: LexisNexis.

Legal determinants of the effectiveness of spatial planning in Poland

Spatial planning in Poland does not help to organize the activities of private and public entities. Decisions made in general and special spatial planning acts are not associated with any financial resources of the public and private sector; they do not guarantee that the development of an area will be carried out in accordance with the planning's requirements in a specified time. The planning process, contrary to the proclaimed doctrinal declarations, is not balancing all the rights and obligations of the private and public entities in land use.

Keywords: spatial planning, acts of spatial planning, planning process