

Rozdział 2

Zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego w kontekście zmian legislacyjnych

Anna Domańska

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Inwestycji i Nieruchomości

 <https://orcid.org/0000-0001-6956-8858>

2.1. Wprowadzenie

Dynamika zmian legislacyjnych wydaje się od kilku lat nabierać coraz większego tempa. Zmiany te dotyczą także sfery prawa planowania przestrzennego. Zasadnicze standardy planowania przestrzennego wyznacza Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. Niniejszy rozdział stanowi refleksję nad wpływem regulacji szczególnych na treść i znaczenie wybranych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. Przy obecnej polityce legislacyjnej, preferującej doraźne ustawy zamiast stabilnych norm prawa, zasadne jest pytanie o znaczenie zasad planowania i zagospodarowania przestrzeni przewidzianych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zasady te służą wyznaczeniu pewnych kierunków działań i wymuszeniu pewnych zachowań niezbędnych do ochrony określonych wartości, w szczególności ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Daje się zaobserwować wzmoczoną aktywność ustawodawcy nakierowaną na wprowadzanie wielu odstępstw od reguł wyznaczonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Coraz większą rolę w tym zakresie odgrywają tzw. specustawy, które w założeniu mają służyć usprawnieniu procedur oraz realizacji doraźnych, pożądaných przez ustawodawcę celów. Specustawy mają już ugruntowaną pozycję w polskim porządku prawnym i choć wydawałoby się, że powinny być zjawiskiem incydentalnym, to w praktyce

1 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 503 (dalej jako: upzp).

stały się one powszechnym instrumentem modyfikacji, a nawet naruszenia ogólnych zasad różnych gałęzi prawa.

Pod pojęciem zasad planowania przestrzennego rozumie się wartości wymienione w art. 1 ust. 2 upzp (Skrenty, 2010) bądź szerzej – normy wymienione w rozdziale 1 upzp (Szewczyk, 2019). Wspólne w obu podejściach jest eksponowanie zasady uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wartości (czynników) wymienionych w art. 1 ust. 2 upzp.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 upzp dwie przewodnie wartości w zakresie zagospodarowania przestrzennego to ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Urzeczywistnieniem tych zasad są wartości wymienione w art. 1 ust. 2 upzp. Należą do nich:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w Ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U., poz. 1696 i 2473);
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
- 7) prawo własności;
- 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- 9) potrzeby interesu publicznego;
- 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych;
- 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym z użyciem środków komunikacji elektronicznej;
- 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych;
- 13) potrzeba zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności.

Katalog czynników, które powinny zostać uwzględnione w zagospodarowaniu przestrzennym, jest otwarty. Lista wartości preferowanych w sferze zagospodarowania przestrzeni poszerza się w wyniku kolejnych nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kluczowe znaczenie dla planowania i zagospodarowania przestrzeni mają zasady zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego. Zdefiniowanie podstawowych zasad i wartości prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego daje obraz preferowanej przez ustawodawcę wizji systemu prawa w tym zakresie. Technika legislacyjna zastosowana przez ustawodawcę przy zdefiniowaniu podstawowych pojęć z zakresu prawa planowania

i zagospodarowania przestrzennego jest złożona. Niektóre z nich znajdziemy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, niektóre w ustawach szczególnych, a niektóre w ogóle nie mają ustawowych definicji.

2.2. Zasada ładu przestrzennego

Pojęcie ładu przestrzennego zgodnie z art. 2 pkt 1 upzp należy rozumieć jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. W orzecznictwie przyjmuje się, że zasada ta ma charakter normy ogólnej (klauzuli generalnej); bezpośrednio nie nakłada ona na organ planistyczny żadnych konkretnych ograniczeń w zakresie planowanego przeznaczenia terenów, określania granic obszarów o różnym przeznaczeniu czy też w ogóle określania granic planu². Jednakże zwraca się uwagę, że pojęcie ładu przestrzennego (jakkolwiek niedookreślone, nieostre) stanowi samoistną podstawę do rekonstrukcji norm prawnych i ma charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Pojęcie ładu przestrzennego, obok pozostałych zasad kształtowania polityki przestrzennej, ma nie tylko znaczenie faktyczne, ale również znaczenie prawne – w konsekwencji sąd administracyjny ma możliwość kontroli interpretacji tego pojęcia przez organ administracji na tle danego stanu faktycznego i zastąpienia oceny dokonanej przez organ własną oceną³.

Pomimo trudności z jednoznacznym określeniem istoty zasady ładu przestrzennego sądy administracyjne próbują nadać jej treść, wskazując na przykład, że naruszeniem zasady ładu przestrzennego jest podzielenie konkretnych nieruchomości oraz należących do nich budynków granicami planów miejscowych i spowodowanie obowiązywania względem tych samych budynków dwóch różnych sposobów dopuszczalnego kształtowania terenu. Wyznaczając granice planu, organy planistyczne powinny uwzględniać tego typu okoliczności i obejmować obiekty budowlane jednym założeniem planistycznym – jednym planem miejscowym, nie zaś dwoma (choćby tylko taka możliwość potencjalnie istniała). Odnosi się to także do tej sytuacji, kiedy planem objęta jest część budynku, a pozostała jego część leży w obszarze, dla którego planu na chwilę obecną nie ma, ale dla którego gmina może w każdym czasie plan uchwalić⁴. Kolejną ilustracją istoty ładu przestrzennego jest zachowanie warunków wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp, zwane

2 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2013 r., II SA/Kr 412/13.

3 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2009 r., IV SA/Wa 972/09.

4 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., II SA/Kr 327/10.

„dobrym sąsiedztwem”. Rozpatrując kwestię wydania decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy zgodnie z zasadą ładu przestrzennego, sąd administracyjny zwrócił uwagę, że aby były spełnione zasadnicze elementy ładu przestrzennego, decydującym czynnikiem dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy jest zachowanie kontynuacji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu występujących na działkach sąsiednich wobec działki objętej wnioskiem w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Za działkę sąsiednią przyjmuje się nieruchomości lub jej część położoną w okolicy stanowiącej pewną urbanistyczną całość, którą należy określić dla każdego przypadku oddzielnie⁵. W kolejnym orzeczeniu sąd administracyjny wskazał, że pojęcie „dobrego sąsiedztwa” jest jednym z elementów wypełniających treść zasady ładu przestrzennego i jego naruszeniem jest wybór dowolnego obiektu na analizowanym terenie, w celu dostosowania cech użytkowych i architektonicznych planowanej inwestycji. Nawet jeśli zabudowa terenów objętych analizą jest stosunkowo zróżnicowana, tzn. istnieje pewna trudność przy wyodrębnieniu dominujących cech i parametrów determinujących ład przestrzenny na całym ocenianym obszarze, nie uprawnia to do wyboru dowolnego obiektu na analizowanym terenie, w celu dostosowania cech użytkowych i architektonicznych planowanej inwestycji. Tego rodzaju rozumienie pojęcia tzw. dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp) prowadzi do utrwalenia chaosu architektonicznego i pozostaje w oczywistej sprzeczności z ustawową regułą uwzględniania ładu przestrzennego przy gospodarowaniu przestrzenią. Jak podkreślono w dalszej części uzasadnienia, generalnie może być dopuszczalne nawiązanie do parametrów tej budowli, przy uwzględnieniu, że w pewnych sytuacjach zasadne jest nawiązanie do parametrów zabudowy na działkach nieprzylegających bezpośrednio do terenu inwestycji, jednak obiekty stanowiące punkt odniesienia, w związku z potrzebą zachowania ładu przestrzennego, muszą być umiejscowione w tym samym obszarze urbanistycznym, co zapewnia całość i uporządkowanie funkcji i parametrów zabudowy (zgodnie z regułami ochrony ładu przestrzennego)⁶. Naruszeniem ładu przestrzennego byłoby niewątpliwie usytuowanie maszty telefonii komórkowej o wysokości 8–12 metrów na dachu budynku otoczonego przez zabudowę jednorodziną o jednolitych gabarytach wysokościowych nieprzekraczających dwóch kondygnacji z poddaszem⁷. Kolejnym przykładem naruszenia zastanego ładu przestrzennego jest pojawienie się zabudowy wielorodzinnej w sytuacji zwartego terenu osiedla, na którym nie budzi wątpliwości jednorodna zabudowa jednorodzinna, ewentualnie z uzupełnioną towarzyszącą zabudową usługową. Do takiego zakłócenia dojść może w sytuacji, gdy budownictwo wielorodzinne miałyby się pojawić nie na obrzeżach czy w bezpośrednim sąsiedztwie osiedla domów jednorodzinnych, lecz w jego centrum. O ładzie przestrzennym decyduje bowiem nie tylko niesprzeczność funkcji zabudowy, ale i proponowane

5 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2009 r., IV SA/Wa 972/09.

6 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2010 r., IV SA/Wa 153/09.

7 Wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., II OSK 439/08.

nową zabudową gabaryty, a także natężenie zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości, jeżeli tworzą logiczną, zamkniętą całość urbanistyczną⁸.

Nowe rozwiązania prawne w zakresie ładu przestrzennego stworzyła Ustawa z dnia 5 lipca 2018 roku o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁹, która w założeniu miała znieść lub ograniczyć bariery administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Określa ona zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji. Wprowadziła rewolucyjne rozwiązania w stosunku do dotychczasowej procedury realizacji inwestycji mieszkaniowej na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy pozytywnie odnotować fakt, że ustawa wymaga od inwestora, który chce przystąpić do realizacji inwestycji mieszkaniowej, przygotowania koncepcji urbanistyczno-architektonicznej uzasadniającej rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana (art. 6 ust. 1 specm). Nie ma legalnej definicji koncepcji urbanistyczno-architektonicznej.

W nauce projektowania (architektury) koncepcja architektoniczna określa cały układ funkcjonalny budynku oraz jego wygląd. Precyzuje, gdzie jakie pomieszczenie się znajduje, jak budynek funkcjonuje, a także opisuje wygląd budynku (układ ścian, okien, wejść itp.). Ponadto definiuje rozwiązania materiałowe, techniczne i technologiczne wyposażenia, zwłaszcza w przypadku tych projektów, w których wkład technologiczny determinuje układ architektoniczny pomieszczeń (np. budynków opery, teatrów, szpitali, laboratoriów) (Grzybczyk, 2017: 102).

Wykorzystując instrumenty z zakresu urbanistyki i architektury, ustawodawca dba o zachowanie ładu przestrzennego, mimo uproszczenia procedur inwestycyjnych.

2.3. Zasada zrównoważonego rozwoju

Zasada zrównoważonego rozwoju znalazła wyraz w art. 5 Konstytucji RP stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W zakresie definicji zrównoważonego rozwoju art. 2 pkt 2 upzp odsyła do Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁰, która definiuje zrównoważony rozwój jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania

8 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2017 r., II SA/Łd 749/16.

9 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1538 (dalej jako: specm).

10 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.

działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Zasada zrównoważonego rozwoju służy do rozwiązywania konfliktów między wartościami konkurującymi ze sobą, przy czym jedną z tych wartości jest ochrona środowiska, a drugą wolność gospodarcza oparta na własności prywatnej, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP – „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP”¹¹. Sądy administracyjne, rozważając miejsce zasady zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP, przyjmują, że odgrywa ona przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. Jeśli pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji, należy posiłkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem funkcję podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym¹². Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia¹³.

2.4. Zasada władztwa planistycznego gminy

Zasada władztwa planistycznego gminy jest realizowana przede wszystkim przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie władztwa planistycznego dotyczy prawa organów gminy do samodzielnego ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określania sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Gmina ma prawo podejmować rozstrzygnięcia w sferze planowania przestrzennego, mając wyłączną kompetencję do planowania miejscowego – może samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu. Istotnym elementem władztwa planistycznego gminy jest kompetencja do wiążącego określenia treści prawa

11 Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 27 listopada 2008 r., II SA/Go 510/08.

12 Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08.

13 Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05.

własności nieruchomości. Stosownie do art. 6 upzp ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Objęte treścią planów miejscowych naruszanie uprawnień właścicielskich mieści się w granicach przysługującego gminie władztwa planistycznego i jest ono dopuszczalne oraz nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony własności¹⁴. W orzecznictwie i w doktrynie panuje ugruntowany pogląd, że prawo własności nie jest prawem absolutnym, a jego ograniczenia wypływają m.in. z regulacji dotyczących planowania przestrzennego. Podejście, w którym stawia się barierę między prywatnym a publicznym wymiarem własności, H. Izdebski (2012: 30) uważa za archaiczne. Zdaniem tego autora treść art. 140 kc wpisuje się w zasadę społecznej gospodarki rynkowej, bowiem ogranicza treść prawa własności. Prawo własności ma również wymiar społeczny, skoro stanowi fundament konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej. Należy zgodzić się z autorem, że w takim kontekście prawo zagospodarowania przestrzeni stanowi dopuszczalną formę jej ograniczenia w interesie dobra ogółu.

Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, stwierdzając, że organom gminy przysługuje wprawdzie prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem, ale przysługujące gminie władztwo planistyczne może być skutecznie zrealizowane, jeżeli jest uzasadnione interesem publicznym, który uzasadnia wprowadzanie ograniczenia. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ani też żaden inny akt nie daje szczególnej ochrony interesowi indywidualnemu ani nie preferuje interesu publicznego. Oba interesy – indywidualny i publiczny – muszą być w działaniach administracji publicznej wyważane¹⁵. M. Wolanin (2011: 97) wskazuje, że w zakresie aktów planistycznych gminy zwraca się uwagę na to, że pierwotnym źródłem ograniczenia wykonywania własności nie jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, lecz ustawa, w której ramach plan ten konkretyzować ma jej warunki wobec określonych obszarów, dla jakich jest tworzony. Ograniczenia prawa własności, które mogą się pojawiać w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli mieszczą się w przyznanym ustawowo ramach, nie stanowią naruszenia prawa i nie mogą być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały¹⁶. Władztwo planistyczne pozwala na przesądzenie o funkcji, jaką ma realizować w przyszłości obszar objęty planem. Zatem organom gminy przysługuje tzw. władztwo planistyczne, co oznacza, że mają prawo do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem. Władztwo planistyczne oznacza prawo do ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, realizowane w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

14 Postanowienie NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II OSK 1011/16.

15 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 sierpnia 2017 r., II SA/Kr 575/17.

16 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 757/063.

Władztwo planistyczne należy rozumieć w kategoriach władztwa absolutnego. Zastosowanie władztwa planistycznego w zakresie pierwszeństwa interesu publicznego względem interesu prywatnego musi zachodzić w sytuacji, w której nie ma innej możliwości osiągnięcia stanu pożądanego przez prawodawcę¹⁷.

Uprawnienia planistycznego gminy, zwanego w doktrynie „władztwem planistycznym” czy też „samodzielnością planistyczną gminy”, nie należy rozumieć jako pełnej swobody w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów. Uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane i niezależnie od legalności jest oceniane pod kątem ewentualnego nadużywania uprawnień. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu będą zatem nie tylko te, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień¹⁸. Organ, korzystając z przysługującego mu władztwa planistycznego, ma prawo wprowadzić określone wcześniej nakazy i zakazy, jak również określone zalecenia zmierzające do ukształtowania określonego ładu przestrzennego zgodnie z wymogami ochrony środowiska, na które powołała się rada. Tylko zapisy planu sprzeczne z powszechnie obowiązującymi przepisami, niedające się pogodzić z istniejącym porządkiem prawnym oraz nieznajdujące uzasadnienia w ochronie takich wartości jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, mogłyby stanowić podstawę do stwierdzenia ich nieważności¹⁹.

Zasada władztwa planistycznego gminy doznaje licznych wyłączeń w ustawach szczególnych nadających kompetencje planistyczne innym organom publicznym. W stosunku do określonych terenów o ich przeznaczeniu mogą decydować inne organy niż organy gminy. Przykładem przepisu wyłączającego władztwo planistyczne gminy jest art. 130 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska²⁰, zgodnie z którym ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody oraz wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Prawo ochrony środowiska odsyła do przepisów Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody²¹, w szczególności dotyczących określenia granic parku narodowego oraz rezerwatu przyrody. Z treści art. 10 uop wynika, że określenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym

17 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., IV SA/Po 23/19.

18 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2011 r., IV SA/Wa 2084/10.

19 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 803/12.

20 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm. (dalej jako: uoś).

21 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 916 (dalej jako: uop).

stanem wartości przyrodniczych obszaru. Natomiast art. 13 ust. 3 uop stanowi, że uznanie za rezerwat przyrody obszarów, o których mowa w ust. 1, następuje w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, które określa jego nazwę, położenie lub przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, cele ochrony oraz rodzaj, typ i podtyp rezerwatu przyrody, a także sprawującego nadzór nad rezerwatem. Naczelny Sąd Administracyjny z przepisu art. 13 ust. 3 uop i następnych wywiódł wnioszek, że skoro utworzenie rezerwatu przyrody następuje w drodze działań prawnych regionalnego dyrektora ochrony środowiska, który ustala położenie i przebieg granic tej formy ochrony przyrody, to nie ma tutaj miejsca na działania władcze wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustalające lokalizację tego obszaru. Zatem przepis art. 50 upzp wskazujący, kiedy wydawana jest decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz określający wyjątki w tym zakresie, nie może mieć tutaj zastosowania²². Kolejne ograniczenia władczych uprawnień gminy w zakresie planowania przeznaczenia gruntów zawiera Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku – Prawo wodne²³ w odniesieniu do ustanawiania stref ochrony. Stosownie do art. 135 ust. 1 upw strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia właściwy organ Wód Polskich w drodze decyzji, a teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ustanawia wojewoda w drodze aktu prawa miejscowego. Podobne rozwiązanie, wyłączające uprawnienia władcze gminy w zakresie planowania przestrzennego, zawiera Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁴. Zabytek nieruchomy, czyli nieruchomości, jej część lub zespół nieruchomości, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową, może zostać wpisany do rejestru na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy (art. 9 ust. 1 uoz). Wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomych (art. 9 ust. 3 uoz).

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nakłada na organy administracji, także gminy, obowiązek uwzględniania ochrony zabytków przy sporządzaniu i aktualizacji strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, strategii rozwoju ponadlokalnego, studiów uwarunkowań i kierunków

22 Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2016 r., II OSK 1211/14.

23 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2233 ze zm. (dalej cyt. jako: upw).

24 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 840 (dalej cyt. jako: uoz).

zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (art. 18 ust. 1 uoz).

Krąg podmiotów posiadających kompetencje planistyczne obejmuje różne szczeble administracji rządowej. Nie można wykluczyć sytuacji, w których nastąpi zbieg kompetencji planistycznych organów administracji rządowej. Ponadto liczne wyłączenia od zasady władztwa planistycznego gminy mogą budzić wątpliwości co do ochrony prawa własności gminy, która jest zagwarantowana konstytucyjnie w art. 165 Konstytucji RP. W tym wypadku, podobnie jak w odniesieniu do własności prywatnej, szczególne cele publiczne mogą uzasadniać ograniczenia.

2.5. Zasada wiążącego charakteru planu zagospodarowania przestrzennego

Jedną z podstawowych zasad prawa planowania przestrzennego jest zasada wiążącego charakteru planu zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 upzp). Z art. 94 Konstytucji RP wynika, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zasada wiążącego charakteru planu zagospodarowania przestrzennego doznaje licznych wyjątków. Odstępstwa mają dwojaki charakter. Po pierwsze, regulacje szczególne pozwalają legalnie realizować inwestycje niezgodne z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego; po drugie, regulacje szczególne nadają charakter wiążący studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W pierwszej grupie wyjątków od zasady wiążącego charakteru planu zagospodarowania mieszczą się regulacje szczególne dotyczące m.in. inwestycji w zakresie dróg publicznych, inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, inwestycji w zakresie sieci przesyłowych.

Znaczenie dróg publicznych dla gospodarki, czy to w skali lokalnej, czy krajowej, jest niepodważalne. Drogi publiczne są istotnym elementem w zagospodarowaniu przestrzeni. Ich budowa, utrzymanie i zarządzanie nimi wymagają szczególnych instrumentów prawnych, które jednak nie powinny burzyć zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. Przepisem, który stanowi odstępstwo od zasady spójnego systemu aktów planowania przestrzennego, jest art. 11 i ust. 2 Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania

i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁵, zgodnie z którym w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów Ustawy z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji²⁶. To oznacza, że inwestycje drogowe realizowane w trybie specustawy drogowej mogą być sprzeczne z obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego. Przez „sprawy dotyczące zezwolenia na realizację inwestycji drogowej” należy rozumieć

niedopuszczalność dokonywania oceny wniosku inwestora przez pryzmat jego obowiązków wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Inwestor drogi publicznej nie jest bowiem związany wymogami tej ustawy, jeżeli wnioskuje o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w szczególności nie stosuje się wymogów formalnych wniosku (forma, treść i załączniki) oraz wymogów materialnych dotyczących zakresu treści decyzji (Wolanin, 2010: Nb 6).

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 maja 2011 roku²⁷ stwierdził, że brzmienie art. 11i ust. 2 specustawy drogowej nie oznacza, że przepisy tej ustawy wykluczają budowę dróg publicznych na podstawie innych przepisów. Do 10 września 2008 roku obowiązywał art. 10 specustawy drogowej, który stanowił, że w sprawach dotyczących lokalizacji dróg przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się. Obecnie wykluczenie tych przepisów odnosi się wyłącznie do zezwolenia. Gdyby twierdzić, że wskazana ustawa wyłącza inne normatywne uregulowania dotyczące lokalizacji, budowy, rozbudowy dróg, to powinny w jej treści znaleźć się takie normy, które wykluczałyby to wprost. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny²⁸, przyjmując, że jeżeli inwestor występuje z wnioskiem o wydanie zezwolenia w trybie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, to organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym nie ustalają, czy na danym terenie obowiązuje plan miejscowy i nie badają zgodności planowanej inwestycji drogowej z ustaleniami obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁹. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uznał, że z konstytucyjnie określonej mocy wiążącej planu miejscowego nie wynika oczywiście nadrzędność jego norm wobec innych ustawowych form ustalania sposobu zagospodarowania nieruchomości, ponieważ źródłem charakteru planu miejscowego, jako aktu prawa miejscowego, jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która stanowi równorzędny akt prawny wobec ustawy

25 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 176 (dalej jako: specustawa drogowa).

26 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 485.

27 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r., IV SA/Po 1093/10.

28 Wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., II OSK 208/12.

29 Wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., II OSK 208/12.

o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. To oznacza, że art. 11i ust. 2 specustawy drogowej stanowi normę kolizyjną do wskazania, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi szczególną formę ustalania sposobu zagospodarowania nieruchomości pod drogi publiczne, z pierwszeństwem wobec ustaleń planu miejscowego³⁰.

Wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może nastąpić niezależnie od tego, czy na terenie jej przebiegu obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, oraz niezależnie od treści postanowień takiego planu. Decydujące znaczenie dla zastosowania przepisów specustawy ma nie aktualny, tylko docelowy status drogi³¹.

Wyłączenia zastosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera także Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 roku o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących³². W art. 8 ust. 2 specustawy jądrowej czytamy, że przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mają zastosowania w sprawach określonych w niniejszym rozdziale, z wyjątkiem art. 57 ust. 1 i 4 Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które stosuje się do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Podobną treść ma art. 11 ust. 1 Ustawy z dnia 24 lutego 2017 roku o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską³³, zgodnie z którym do spraw określonych w niniejszym rozdziale nie stosuje się Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z wyjątkiem art. 57 ust. 1 i 4 tej ustawy, które mają zastosowanie do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej. Kolejne wyłączenie zawiera Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych³⁴, przewidując w art. 11 ust. 1, że w sprawach określonych w niniejszym rozdziale przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się, z wyjątkiem art. 57 ust. 1 i 4 Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stosuje się odpowiednio do decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej.

Zasada wiążącego charakteru planu zagospodarowania przestrzennego doznaje szeregu wyjątków wskutek przyznania wiążącego charakteru studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie z art. 9 ust. 5 upzp studium nie jest aktem prawa miejscowego. W związku z tym, że studium nie jest aktem prawa miejscowego,

30 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 maja 2017 r., II SA/Gd 40/17.

31 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Ke 799/17.

32 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1484 (dalej jako: specustawa jądrowa).

33 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1644.

34 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 273.

akt ten nie może stanowić podstawy prawnej jakiegokolwiek decyzji administracyjnej. [...] nie będąc aktem prawa miejscowego, nie może mieć wpływu na sytuację prawną jakiegokolwiek podmiotu niepowiązanego ze strukturą gminy, której organ stanowiący akt ten uchwalił”;

jest to „akt o charakterze normatywnym, jednak wewnętrznym” (Leoński et al., 2019: 239). Systemowy charakter studium uwarunkowań sprowadza się więc do aktu planistycznego o charakterze wewnętrznym oraz „roboczym”. Można go zatem określać mianem „planu dla planistów” (Leoński et al., 2019: 241). Sądy administracyjne wielokrotnie wypowiadały się o relacjach między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a planem zagospodarowania przestrzennego. Na uwagę zasługuje kilka z nich. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa miejscowego, nie ustanawia przepisów gminnych, nie ma więc mocy aktu powszechnie obowiązującego. Określa jedynie – jako akt planistyczny – politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy w ich zamierzeniach przy sporządzaniu projektów planów miejscowych. Owa „nienormatywność” studium powoduje, że jego postanowienia nie mogą w zasadzie wpływać bezpośrednio na sytuację prawną obywateli i ich organizacji, czyli podmiotów spoza systemu podmiotów administracji publicznej, gdyż adresatami „zapisów” zawartych w studium są organy planistyczne³⁵. Studium jako akt kierownictwa wewnętrznego określa zatem tylko kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu projektu przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym studium stanowi jeden z etapów poprzedzających uchwalenie planu i nie może w żadnym wypadku stanowić podstawy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu³⁶. Chociaż plan miejscowy nie musi w całości realizować postanowień studium, to jego ustalenia muszą „zawierać się” w postanowieniach studium. Przy czym stopień związania ustaleniami studium przy sporządzaniu miejscowego planu może być silniejszy lub słabszy, ponieważ zależy od szczegółowości studium. Wskazuje się także, że zgodność planu ze studium nie może być traktowana jako zgodność dosłowna, gdyż pozbawiałoby to sensu istnienia dwóch odrębnych aktów planistycznych. Studium ma za zadanie określanie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 upzp), podczas gdy plan ustala konkretne przeznaczenie terenów i określa sposoby ich zagospodarowania (art. 14 ust. 1 wskazanej ustawy). Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest odmiennym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tworzonym na podstawie innej procedury o charakterze bardziej ogólnym od planu miejscowego. Z natury rzeczy plan jest więc bardziej szczegółowy od studium³⁷.

35 Wyrok NSA z dnia 14 marca 2017 r., II OSK 1757/15.

36 Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., II OSK 543/12; Wyrok NSA z dnia 15 września 2016 r., II OSK 3075/14.

37 Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2017 r., II OSK 1558/15.

Pomimo jednoznacznego brzmienia art. 9 ust. 5 upzp nie jest konsekwentny. Odnotować bowiem trzeba szereg regulacji przyznających studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy moc wiążącą. Wskazać tu można, po pierwsze, Ustawę z dnia 5 lipca 2018 roku o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących³⁸. Zgodnie z art. 5 ust. 3 i 4 tej ustawy inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego; warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. W konsekwencji podjęta na podstawie specustawy uchwała o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej zmienia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mimo brzmienia art. 27 upzp, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. W uzasadnieniu do wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że istota specustawy mieszkaniowej sprowadza się do ustanowienia trybu realizacji inwestycji mieszkaniowych, stanowiącego odstępstwo od ogólnych zasad realizacji inwestycji budowlanych przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w Prawie budowlanym. Należy wskazać w tym miejscu m.in. na: 1) zwolnienie inwestorów od obowiązku uzyskania na podstawie art. 59 i nast. upzp decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla zmiany sposobu zagospodarowania terenu, opierającej się na zasadzie dobrego sąsiedztwa (w odniesieniu do terenu inwestycji nieobjętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego); 2) odstąpienie od związania postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w odniesieniu do terenu inwestycji objętego takim planem). Jednocześnie z art. 2 pkt 2 specustawy wynika w sposób bezsporny, że intencją ustawodawcy nie było poddanie reżimowi tej ustawy realizacji wszystkich inwestycji obejmujących mieszkaniową budowę wielorodzinną, a wyłącznie tych inwestycji, które spełniają określone kryteria ilościowe (nie mniej niż 25 lokali mieszkalnych). Do realizacja takich inwestycji mieszkaniowych, które nie spełniają wyżej wymienionych kryteriów, bezwzględnie właściwe są zatem ogólne zasady realizacji inwestycji budowlanych³⁹.

Kolejnym przykładem nadania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mocy wiążącej jest Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku – Prawo geologiczne i górnicze⁴⁰, która w art. 7 ust. 1 i 2 przewiduje, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego

38 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1538.

39 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2019 r., IV SA/Wa 2335/1.

40 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1072.

w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach, a w wypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.

Wyjątek od zasady wiążącego charakteru planu zagospodarowania przestrzennego zawiera Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁴¹, w której w art. 154 ust. 1 i 2 czytamy, że wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych; w wypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Z kolei zgodnie z art. 67 uop utworzenie i prowadzenie ogrodu botanicznego lub zoologicznego wymaga uzyskania zezwolenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, a do wniosku o wydanie tego zezwolenia należy dołączyć m.in. wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczący działek ewidencyjnych, na których jest projektowana lokalizacja ogrodu botanicznego lub zoologicznego, albo zaświadczenie potwierdzające, że przeznaczenie działek, na których jest projektowana lokalizacja ogrodu botanicznego lub zoologicznego, nie jest sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Następny przykład wiążącego charakteru studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wynika z art. 166 ust. 1 pkt 1 upw, który stanowi, że w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa, ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gminnym programie rewitalizacji, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy.

Z kolei zgodnie z art. 1 i 2 Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu własności rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁴² w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności

41 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1899.

42 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 507.

Rolnej Skarbu Państwa; przepisu tego nie stosuje się do sprzedaży nieruchomości i ich części m.in. przeznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne.

Na zakończenie warto wskazać art. 39 Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁴³ stanowiący, że w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców dla terenu śródmiejskiej zabudowy lub jej części, stanowiącej zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w wypadku jego braku w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, można ustanowić na obszarze obejmującym drogi, których zarządcą jest gmina, strefę czystego transportu, do której ogranicza się wjazd pojazdów innych niż: 1) elektryczne; 2) napędzane wodorem; 3) napędzane gazem ziemnym.

2.6. Specustawy jako instrument zmian legislacyjnych

Z przeprowadzonej analizy wybranych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni wynika, że podstawowym instrumentem modyfikacji tego prawa stały się tzw. specustawy. W systemie źródeł prawa nie ma pojęcia „specustawa”, niemniej jednak pojęcie to z powodzeniem funkcjonuje w języku prawniczym i potocznym. „Specustawy” robią coraz większą „karierę” jako źródła prawa. Da się zaobserwować skłonność ustawodawcy do coraz szerszego posługiwania się konstrukcją „specustawy”. Wydaje się, że można stwierdzić, iż „specustawy” stały się głównym źródłem modyfikacji lub wręcz burzenia zasad planowania przestrzennego, przyjętych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Historia „specustaw” w polskim systemie prawa sięga 2003 roku, kiedy to pojawiła się pierwsza tzw. specustawa drogowa⁴⁴. Jak sama nazwa wskazuje, pojęcie „specustawa” oznacza ustawę specjalną, szczególną w stosunku do dotychczasowej regulacji. Niektóre specustawy zostały uchwalone na określony

43 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 908 ze zm.

44 Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, która z dniem 16 grudnia 2006 roku otrzymała tytuł: Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1363).

czas, niektóre bezterminowo. W ujęciu chronologicznym można przywołać następujące akty prawne o statusie specustaw:

1. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴⁵, która pierwotnie nosiła tytuł „o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych” i miała obowiązywać do dnia 31 grudnia 2007 roku – Ustawą z dnia 10 października 2006 roku o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁶ wydłużono jej okres obowiązywania do dnia 31 grudnia 2013 roku, a Ustawą z dnia 25 lipca 2008 roku o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁷ wydłużono jej okres obowiązywania do dnia 31 grudnia 2020 roku.
2. Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA 2012⁴⁸.
3. Ustawa z dnia 19 września 2007 roku o zmianie ustawy o transporcie kolejowym⁴⁹ oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła do ustawy o transporcie kolejowym rozdział 2b „Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o znaczeniu państwowym”⁵⁰ wyznaczając termin jej obowiązywania do 31 grudnia 2015 roku, następnie przedłużony do dnia 31 grudnia 2020 roku zgodnie z Ustawą z dnia 6 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵¹.
4. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego⁵².
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 roku o inwestycjach w zakresie terminalu re-gazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu⁵³.
6. Ustawa z dnia 8 lipca 2010 roku o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych⁵⁴.
7. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych⁵⁵, która w zasadniczej części traci moc z dniem 31 grudnia 2025 roku.

45 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1363.

46 Dz.U. z 2006 r. Nr 220, poz. 1601.

47 Dz.U. z 2008 r. Nr 154, poz. 958.

48 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1372.

49 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1043 ze zm.

50 Dz.U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1374.

51 Dz.U. z 2016 r. Nr 1, poz. 3.

52 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1122.

53 T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1731.

54 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1377.

55 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 191 ze zm.

8. Ustawa z dnia 20 maja 2016 roku o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁵⁶.
9. Ustawa z dnia 24 lutego 2017 roku o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską⁵⁷.
10. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 roku o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁵⁸, która traci moc z dniem 31 grudnia 2028 roku.

Przesłanek uzasadniających wprowadzenie nowych regulacji w formie ustaw szczególnych należy poszukiwać w uzasadnieniach do ich projektów. Przykładowo w uzasadnieniu projektu jednej z ostatnich specustaw, tzw. specustawy mieszkaniowej, można przeczytać, że

głównym założeniem projektowanej ustawy jest wprowadzenie regulacji umożliwiających znacząco przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, co nastąpi w oparciu o doświadczenia podobnych regulacji z innych gałęzi gospodarki, w których zamieszczenie w osobnym akcie prawnym regulacji poświęconych wyłącznie przygotowaniu oraz realizacji określonego rodzaju inwestycji wpłynęło pozytywnie na przyspieszenie procesów inwestycyjnych. Celem projektu jest przyjęcie rozwiązań upraszczających i usprawniających procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Projekt zakłada również wprowadzenie szczególnych zasad lokalizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, których celem jest przyspieszenie przebiegu procesu inwestycyjnego. Redukcja obciążeń administracyjnoprawnych związanych z realizacją ww. inwestycji pozwoli na ograniczenie istotnych ryzyk inwestycyjnych, a tym samym zwiększy możliwość przygotowania takich inwestycji oraz ich przeprowadzenia w sposób sprawny i efektywny. Trzeba zauważyć, iż na koszty budowy istotny wpływ mają regulacje dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego, powodujące wydłużenie okresu przygotowawczego do realizacji inwestycji oraz na sam przebieg budowy. Z projektowanej ustawy będą mogły korzystać wszelkie podmioty realizujące inwestycje mieszkaniowe, o ile tylko spełniać będą standardy przewidziane w ustawie. Jednocześnie projekt ustawy nie wyłącza możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych określonych w odrębnych przepisach⁵⁹.

W podobnych słowach uzasadniano projekt specustawy drogowej, przyjmując, że

głównym celem przedmiotowego projektu ustawy jest wprowadzenie do systemu prawnego rozwiązań, które pozwolą na uproszczenie oraz przyspieszenie prac związanych z przygotowaniem inwestycji drogowych. Przyspieszenie rozwoju sieci dróg publicznych jest warunkiem nadrobienia zaległości w tym zakresie występujących między Polską a większością krajów europejskich oraz podstawą do długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju⁶⁰.

56 Dz.U. z 2016 r., poz. 961 ze zm.

57 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1073 ze zm.

58 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 219 ze zm.

59 <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/3C9E0F27C1558355C12582B900589B5F/%24File/2667.pdf> (dostęp: 1.08.2022).

60 <https://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/080625u5uz.pdf> (dostęp: 1.08.2022).

2.7. Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że są obszary działalności państwa o szczególnym znaczeniu społecznym i gospodarczym, w których wskazane jest, a nawet konieczne, przyjęcie rozwiązań legislacyjnych pozwalających na szybkie rozwiązanie określonych problemów. Z pewnością do takich obszarów należą inwestycje w zakresie dróg publicznych, budowli przeciwpowodziowych czy w zakresie sieci przesyłowych. O tym, że niektóre cele państwa realizowane za pomocą specustaw mają szczególne znaczenie, uzasadniające wyłączenie stosowania regulacji podstawowych, możemy się przekonać, analizując orzecznictwo. I tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 czerwca 2006 roku w sprawie K 23/05 stwierdził, że

ustawodawca, w granicach przysługującej mu swobody ustawodawczej, wyłączył spod ogólnego zakresu podstawowej ustawy kształtującej ład przestrzenny sprawy dotyczące lokalizacji dróg. Takie wyłączenie nie jest sprzeczne z art. 16 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli bowiem celem ustawy było uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, to wyłączenie spod reżimu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym takich spraw może przyczynić się do szybszej realizacji inwestycji drogowych. Zastosowanie pełnego trybu i warunków, zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powodowałoby znaczne opóźnienia związane z realizacją budowy dróg w Polsce, a nawet prowadziłoby do paraliżu procesu decyzyjnego. Ze względu zatem na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych. Ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiej swobody, ograniczonej jedynie zasadami konstytucyjnymi. Wyłączenie stosowania procedur przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ze względu na konkretne wartości konstytucyjne, nie zwalnia decydentów od troski o należyte przestrzeganie i kształtowanie ładu przestrzennego w Polsce oraz roztropnej troski o interesy lokalne, ale uwalnia od typowych procedur, które mogłyby uniemożliwiać i paraliżować podejmowanie decyzji w zakresie lokalizacji dróg i pozwoleń budowlanych. Ma też służyć procesowi harmonizacji interesów lokalnych z interesem ogólnonarodowym.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny w wyłączeniu stosowania w zakresie realizacji inwestycji drogowych niektórych ustaw (w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) dopatrył się przejawu realizacji polityki przestrzennej państwa⁶¹. W innej sprawie, Kp 1/12, Trybunał Konstytucyjny uznał jednak niekonstytucyjność przepisów Ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 roku nowelizującej ustawę z dnia 7 września 2007 roku o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA 2012, z których wynikało, że „przepisy ustawy stosuje się także do przedsięwzięć Euro 2012 określonych na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, a niezrealizowanych przed zakończeniem turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012”. Chodziło o dokończenie inwestycji niezrealizowanych do czasu finału turnieju. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że

61 Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05.

ustawa kontrolowana nie służy realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych, które są potrzebne do przeprowadzenia turnieju Euro 2012. W uzasadnieniu tego orzeczenia czytamy:

turniej się bowiem rozpoczął i zakończył. W tym stanie rzeczy nie sposób przyjąć, że ratio ograniczeń przewidzianych w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 jest tożsama z uzasadnieniem dalszego stosowania tych ograniczeń w zmienionym stanie faktycznym. Wprowadzając ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, prawodawca zobowiązany jest każdorazowo szczegółowo je uzasadnić. Niedopuszczalne jest automatyczne stosowanie ograniczającego konstytucyjne prawa reżimu ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, jeśli zadanie tej ustawy zostało zrealizowane. Przeciwnie stanowisko prowadziłoby do podważenia efektywności konstytucyjnej ochrony praw podmiotowych.

Orzeczenie to zasługuje na zapamiętanie i przywołanie we wszystkich tych wypadkach, kiedy ustawodawca przedłuża obowiązywanie specustaw na kolejny okres.

Bibliografia

- Grzybczyk, K. (2017). *Koncepcja architektoniczna jako jedna z postaci utworu architektonicznego*. „Acta Iuris Stetinensis”, 2(18), 96–105.
- Izdebski, H. (2012). *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni*. W: I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 27–36.
- Leoński, Z., Szewczyk, M. & Kruś, M. (2019). *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Skrenty, Ż. (2010). *Podstawowe zasady planowania przestrzennego. Istota i cele ustanowienia*. „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie”, VII, 245–260.
- Szewczyk, M. (2019). W: Z. Leoński, M. Szewczyk & M. Kruś (red.), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa: Wolters Kluwer, 199–221.
- Wolanin, M. (2010). *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Wolanin, M. (2011). *Podziały i scalenia nieruchomości*. Warszawa: C.H. Beck.

Wykaz orzeczeń

- Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05
 Wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., II OSK 439/08
 Wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., II OSK 208/12
 Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., II OSK 543/12

Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2016 r., II OSK 1211/14
Wyrok NSA z dnia 15 września 2016 r., II OSK 3075/14
Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2017 r., II OSK 1558/15
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2017 r., II OSK 1757/15
Wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., II OSK 1187/16
Postanowienie NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II OSK 1011/16
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 maja 2017 r., II SA/Gd 40/17
Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 27 listopada 2008 r., II SA/Go 510/08
Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Ke 799/17
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 757/063
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., II SA/Kr 327/10
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2013 r., II SA/Kr 412/13
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 sierpnia 2017 r., II SA/Kr 575/17
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2017 r., II SA/Łd 749/16
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r., IV SA/Po 1093/10
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., IV SA/Po 23/19
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2009 r., IV SA/Wa 972/09
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2010 r., IV SA/Wa 153/09
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2011 r., IV SA/Wa 2084/10
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 803/12
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2019 r., IV SA/Wa 2335/1