

## Oczekiwane kierunki zmian w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego

### Streszczenie:

Prezentowany artykuł zawiera wyniki badań przeprowadzone przez autora w toku projektu naukowego pn. „Identyfikacja przyczyn niskiego pokrycia terenów miast na prawach powiatu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego” prowadzonego w ramach programu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Diamentowy Grant”. W artykule autor przedstawia zidentyfikowane w toku prowadzonych badań obszary problemowe w obrębie regulacji dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego w miastach na prawach powiatu oraz przede wszystkim poddaje analizie rozwiązania tych problemów, które są proponowane przez urzędników zajmujących się kwestiami planistycznymi w badanych jednostkach samorządowych. W artykule autor przedstawia także osobiste poglądy dotyczące koniecznych nowelizacji w badanym obszarze oraz rozważa możliwości wdrożenia niezbędnych zmian normatywnych zwracając uwagę na projekty legislacyjne nad którymi prace toczyły się w ostatnich latach (m.in. projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego).

### Słowa kluczowe:

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, miasta na prawach powiatu, postulaty *de lege lata*, postulaty *de lege ferenda*

### **Wstęp**

Niniejszy artykuł stanowi zwieńczenie badań naukowych prowadzonych przeze mnie w ramach projektu naukowego pn. „Identyfikacja przyczyn niskiego pokrycia terenów miast na prawach powiatu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego” prowadzonego w ramach programu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Diamentowy Grant”. W jego toku omówię główne wnioski wynikające z ostatniego etapu projektu tj. etapu badań jakościowych. Ten etap badań polegał na przeprowadzeniu przeze mnie bezpośrednich rozmów z urzędnikami zajmującymi się problematyką planowania przestrzennego w badanych jednostkach samorządowych tj. miastach na prawach powiatu. Ostatecznie udało mi się przeprowadzić 57 bezpośrednich spotkań z urzędnikami zajmującymi się planowaniem przestrzennym w poszczególnych miastach, które przebiegały w ramach ściśle określonego schematu. Odbływały się one bowiem w oparciu o kwestionariusz opracowany na podstawie wyników badań ilościowych przeprowadzonych na wcześniejszych etapach projektu, które szczegółowo zostały zaprezentowane w artykule mojego autorstwa pt. *Problemy w zakresie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego występujące w miastach na prawach powiatu*, opublikowanym w pierwszej monografii wydanej w toku prowadzenia projektu pt. *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu - diagnoza problemu*. W toku

---

<sup>1</sup> Doktorant w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Kierownik projektu naukowego „Identyfikacja przyczyn niskiego pokrycia terenów miast na prawach powiatu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego” prowadzonego w ramach programu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Diamentowy Grant”.

badan ilościowych udało się wyodrębnić cztery hipotezy badawcze, wokół których ogniskowały się rozmowy przeprowadzone podczas badań jakościowych. Były to mianowicie:

- 1) Konieczność ograniczenie roli decyzji WZ i jej lepsze wpisanie w system planistyczny,
- 2) Problem długotrwałości procesu planistycznego,
- 3) Problem „przeskalowania” zamierzeń planistycznych,
- 4) Potrzeba zrównoważenia pozycji ekonomicznej właścicieli nieruchomości z pozycją gminy.

Co istotne etap badań jakościowych w zasadniczej części potwierdził hipotezy badawcze postawione po opracowaniu wyników badań ankietowych, przeprowadzonych we wcześniejszych etapach projektu. Pozwolił on jednak na pogłębioną refleksję nad zidentyfikowanymi problemami, uzyskanie informacji o obszarach budzących największe problemy w codziennej pracy planistycznej i funkcjonujących rozwiązaniach normatywnych spotykających się ze szczególnie negatywną oceną urzędników. Przede wszystkim zaś na kanwie tego etapu badań udało się wyznaczyć główne kierunki oraz postulaty dotyczące zmian legislacyjnych pożądane przez urzędników zajmujących się problematyką planistyczną w dużych miastach, mogące przysłużyć się rozwiązaniu problemów dotyczących prowadzenia prac planistycznych, na których chciałbym skupić się w przedstawionym opracowaniu.

### **Konieczność modyfikacji regulacji dot. decyzji o warunkach zabudowy**

Rozpoczynając omawianie zidentyfikowanych problemów i formułowanych postulatów legislacyjnych od pierwszego z ww. obszarów problemowych tj. konieczności modyfikacji regulacji dot. decyzji o warunkach zabudowy<sup>2</sup> nie sposób nie poczynić kilku uwag wprowadzających dotyczących charakteru i funkcji jaką decyzja o warunkach zabudowy pełni w polskim systemie prawnym. I tak zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup> uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy jest wymagane w sytuacji zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w przypadku, kiedy na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Należy przy tym podkreślić, że w przeciwieństwie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzja WZ nie

---

<sup>2</sup> Dalej także jako: „Decyzja WZ”.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej także jako: UPZP.

stanowi aktu o charakterze generalnym, kompleksowo kształtującego dopuszczalne możliwości i zasady zagospodarowania danego obszaru, a jedynie indywidualne rozstrzygnięcie administracyjne wydawane na wniosek konkretnego inwestora w odniesieniu do konkretnego zamierzenia inwestycyjnego, które ma zostać zrealizowane w obrębie określonego terenu. W doktrynie wskazuje się, że jej głównym celem jest ustalenie warunków zabudowy przed wystąpieniem przez inwestora o wydanie pozwolenia na budowę, wobec czego decyzja WZ ma w istocie charakter swoistej „promesy budowlanej”<sup>4</sup>. W związku z powyższym zgodnie z poglądem dominującym zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie sądów administracyjnych decyzji o warunkach zabudowy w żadnym wypadku nie powinno się rozpatrywać jako substytutu planu miejscowego, a powinna być ona traktowana jedynie jako instrument określający sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu, który nie rozstrzyga jednak o przeznaczeniu danych obszarów<sup>5</sup>. Zdecydowanie słabsza pozycja normatywna decyzji o warunkach zabudowy względem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego akcentowana była także przez badanych urzędników z miast na prawach powiatu, którzy jednoznacznie i niemal jednomyślnie wskazywali, że w związku ze swoim ograniczonym zakresem normowania realizacja inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy nie zapewnia ochrony podstawowej wartości wynikającej z przepisów UPZP jaką jest szeroko rozumiany ład przestrzenny.

Kolejną kwestią problemową w ramach funkcjonowania decyzji o warunkach zabudowy są w ocenie badanych urzędników zbyt liberalne i nieostre przesłanki jej wydawania. Problematykę tę reguluje natomiast przepis art. 61 ust. 1 UPZP oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>6</sup>.

Zgodne z art. 61 ust.1 UPZP wydanie decyzji WZ możliwe jest jedynie w przypadku **łącnego spełnienia** następujących warunków:

---

<sup>4</sup> J. Jaworski, *Komentarz do art. 59*, [w:] P. Sosnowski, K. Buczyński J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.*, Warszawa, 2014.

<sup>5</sup> Zob. m.in. A. Despot-Mładanowicz, *Komentarz do art. 61*, [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz., red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, SIP LEX 2019; *Komentarz do art. 61*, [w:] Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz., red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018; Postanowienie Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2005 r., sygn. akt II OPS 3/05; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 37/06; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2385/13.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588, dalej także jako: Rozporządzenie.

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów uchwalonych na podstawie poprzedniej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym;
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Największe wątpliwości w praktyce działania organów administracji publicznej, ale także orzecznictwie sądów administracyjnych budzi niewątpliwie pierwsza ze wskazanych przesłanek, dotycząca realizacji tzw. zasady dobrego sąsiedztwa. W tym kontekście należy bowiem zauważyć, iż wydane na podstawie art. 61 ust. 6 UPZP i przywołane już wyżej rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 3 ust. 1 w pewien sposób rozszerza pojęcie działki sąsiedniej, stanowiąc, iż „w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy”. Zgodnie zaś z § 3 ust. 2 Rozporządzenia „granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy, w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów”.

Takie sformułowanie przepisów Rozporządzenia prowadzi zaś do szerokiej wykładni pojęcia „działka sąsiednia”, która jest mocno zakorzeniona zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Zgodnie z tym sposobem wykładni wskazanego pojęcia przez działkę sąsiednia w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 UPZP należy rozumieć nieruchomości lub

jej część położoną w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość, którą należy określić dla każdego przypadku oddzielnie.<sup>7</sup>

Dodatkowo należy podkreślić, że przepis § 3 ust 2 Rozporządzenia ustala jedynie minimalną wielkość obszaru analizy urbanistycznej, nie ograniczając bynajmniej jego maksymalnej powierzchni, pozostawiając w tym zakresie organowi wydającemu decyzję WZ pewną swobodę decyzyjną zależną oczywiście od indywidualnych okoliczności danej sprawy. Warto w tym miejscu przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1871/15, w którym Sąd jednoznacznie wskazał, że *przepis § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa tylko minimalne granice obszaru analizowanego. Organ sam podejmuje decyzję o zakresie i granicach obszaru analizowanego, przy czym musi to uzasadnić*<sup>8</sup>.

Zestawienie powyżej przywołanych przepisów oraz sposobów ich wykładni prowadzi w konsekwencji do bardzo liberalnego podejścia zarówno w zakresie wyznaczania obszaru analizy urbanistycznej jak i „poszukiwania” w tym obszarze nieruchomości, które mogą stanowić punkt wyjścia do ustalenia występowania przesłanki kontynuacji funkcji zabudowy oraz określenia parametrów i cech danego zamierzenia inwestycyjnego. Sądy administracyjne, w szczególności zaś Naczelny Sąd Administracyjny, dość konsekwentnie stają bowiem na stanowisku, iż organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy powinien w istocie dokonywać na danym terenie, objętym analizą urbanistyczną, poszukiwań nieruchomości która umożliwi uwzględnienie wniosku inwestora<sup>9</sup>. W praktyce oznacza to zatem, że organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji WZ powinien podejmować wszelkie

---

<sup>7</sup> Zob. m.in. *Komentarz do art. 61*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018, T. Bąkowski, *Zasada dobrego sąsiedztwa w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze” nr 2/2005, K. Małysa-Sulińska, *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, [W:] „Casus” nr 2009/1. Analogiczne poglądy silnie zakorzenione są także w orzecznictwie sądwo administracyjnym – zob. min. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2011, sygn. akt II OSK 496/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 9 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1121/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 1147/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 934/17.

<sup>8</sup> Podobnie stwierdził również m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2097/11 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt II SA/Łd 377/13.

<sup>9</sup> Zob. m. in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1520/07, z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 860/09, z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 496/10, z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 333/13 oraz z dnia 10 kwietnia 2018 r., II OSK 2576/17.

kroki zmierzające do uwzględnienia wniosku inwestora nawet jeżeli istnieją pewne wątpliwości co do spójności zamierzenia inwestycyjnego z charakterem danego obszaru.

Tak liberalne podejście sądów administracyjnych do omawianej problematyki powoduje zaś, że w praktyce często niemożliwe jest zgodne z prawem wydanie decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy dla danej inwestycji, co było silnie sygnalizowane przez badanych urzędników w miastach na prawach powiatu. Dodatkowo badani urzędnicy wskazywali, że w skrajnych przypadkach tak liberalne podejście do zasady dobrego sąsiedztwa może prowadzić np. do realizacji na obszarach osiedli domów jednorodzinnych, zabudowy wielorodzinnej, tylko dlatego, że w stosunkowo niewielkiej odległości znajduje się budynek o większej wysokości i kubaturze. Dodatkowo takie ujęcie zasady dobrego sąsiedztwa, w ocenie badanych prowadzi w wielu przypadkach do stopniowej zmiany charakteru danego obszaru poprzez wydawanie kolejnych „rozszerzających” decyzji WZ. Pozostając na gruncie przykładu osiedla domów jednorodzinnych, jeżeli jeden inwestor uzyska decyzję WZ dla budowy budynku trzykondygnacyjnego, kolejny może ubiegać się o decyzję WZ dla budynku nieco wyższego itd., aż dany obszar zmieni się w osiedle szeregowców a następnie może nawet wyższych bloków mieszkalnych.

Ostatnią kwestią problemową, którą należy poruszyć w niniejszym punkcie, a która była silnie akcentowana przez badanych urzędników jest problem braku powiązania treści decyzji WZ z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>10</sup>. Problem możliwości uzależniania wydania decyzji WZ o określonej treści od zapisów studium w przeszłości budził poważne kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie sądowym<sup>11</sup>. Aktualnie jednak jednolicie przyjmowane jest, że studium nie może w żaden sposób wpływać na treść czy też dopuszczalność wydania decyzji o warunkach zabudowy<sup>12</sup>. Pogląd taki wydaje się z resztą w pełni słuszny biorąc pod uwagę, że studium nie posiada przymiotu aktu prawa miejscowego, o czym wprost stanowi przepis art. 9 ust. 5 upzp, a stanowi jedynie akt kierownictwa

---

<sup>10</sup> Dalej jako: „Studium”.

<sup>11</sup> Zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1250/08 wraz z glosą krytyczną J. Kopyry: [w:], „Samorząd Terytorialny” nr 6/2011 oraz uwagami Wiesław Kisiela – W. Kisiel; *Relacja między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzją o warunkach zabudowy (uwagi do glosy Jerzego Kopyry)*, [w:], „Samorząd Terytorialny” nr 11/2011.

<sup>12</sup> Zob. m.in. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 317/07; z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1294/07; z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 1025/09; z dnia 6 grudnia 2012, sygn. akt II OSK 1439/11; z dnia 15 września 2016, sygn. akt II OSK 3075/14; z dnia 29 września 2016, sygn. akt II OSK 2576/14 oraz M. Kruś, M. Szewczyk, *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, [w:] *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 2/2018, *Komentarz do art. 59*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, SIP LEX 2019.

wewnętrznego dla organów gminy, który nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Nie kształtuje ono zatem bezpośrednio praw i obowiązków obywateli, nie przesądza także w sposób ostateczny o przeznaczeniu danej nieruchomości i możliwych do zrealizowania na niej zamierzeniach inwestycyjnych.

Dodatkowo należy podkreślić, że w świetle regulacji przepisu art. 10 UPZP określającego zawartość studium, ma ono charakter aktu bardzo ogólnego określającego przede wszystkim politykę wewnętrzną gminy w zakresie jej rozwoju przestrzennego oraz stanowi narzędzie koordynacji ustaleń przyjmowanych przez radę gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których zapisy muszą być zgodne z treścią studium. Dodatkowo studium pełni także funkcję promocyjną i programową poprzez wskazanie obszarów atrakcyjnych inwestycyjnie lub turystycznie i w ten sposób informuje potencjalnych inwestorów o zamierzeniach planistycznych gminy<sup>13</sup>.

W konsekwencji oczywistym wydaje się zatem, że studium jako swoisty akt programowo-planistyczny nieposiadający mocy normatywnej nie może stanowić podstawy do wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych.

W ocenie badanych urzędników z miast na prawach powiatu, taki charakter studium oraz w konsekwencji niemożność powoływania się na jego ustalenia w toku wydania decyzji o warunkach zabudowy stanowi realny problem, negatywnie wpływający na kształt przestrzeni. Badani urzędnicy podkreślają jednocześnie, że w codziennej praktyce działania gmin studium tak naprawdę pozostaje aktem niemającym wielkiego znaczenia praktycznego, ponieważ nie zapewnia w istocie jakiegokolwiek instrumentów pozwalających doraźnie wpływać na kształtowanie przestrzeni w obszarach, dla których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W celu wyeliminowania opisanych powyżej problemów dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i jej pozycji w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego badani urzędnicy dość jednolicie opowiadali się za koniecznością zmian legislacyjnych w tym obszarze. Po przeprowadzonych badaniach udało się wyodrębnić trzy główne kierunki zmian, które są oczekiwane przez praktyków zajmujących się planowaniem przestrzennym w miastach na prawach powiatu w opisywanym obszarze. Są to mianowicie:

---

<sup>13</sup> Szerzej nt. charakteru prawnego studium zob. B. Dobkowska, K. Klonowski, *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, [w:] *Studia Prawnoustrojowe* nr 25, s. 231-245 oraz *Komentarz do art. 9*, [w:], *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2018.