

ANALIZA POJĘĆ PRAWNYCH STOSOWANYCH W USTAWIE O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

ANALYSIS OF LEGAL CONCEPTS USED IN THE ACT ON PLANNING AND SPATIAL DEVELOPMENT

Barbara Krupa

Polska, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny Radom, Katedra Prawa
Nr ORCID: 0000-0002-7085-9211, e-mail: krupabarbara@interia.pl

Streszczenie. W planowaniu przestrzennym i gospodarce nieruchomościami mamy do czynienia z brakiem ładu pojęciowego, którego bez udziału ustawodawcy nie można uporządkować ani w drodze wykładni, ani orzecznictwa. W związku z tym prace nad kodyfikacją procesu budowlanego powinny rozpocząć się od spraw związanych ujednoczeniem nomenklatury stosowanej w ewidencji gruntów (katastrze nieruchomości) z nomenklaturą z innych aktów prawnych. Dzisiaj mamy do czynienia z sytuacją wręcz niezrozumiałą, gdy przepisy prawa są źródłem braku możliwości prowadzenia racjonalnej gospodarki przestrzennej, gdyż zostały one oparte o zasadę wolności budowlanej, która służy jedynie realizacji prywatnych interesów inwestorów i właścicieli gruntów, kosztem interesu wspólnego oraz kosztem ochrony własności osób sąsiadujących z inwestycjami publicznymi.

Słowa kluczowe: nieruchomości, planowanie przestrzenne, ewidencja gruntów i budynków, grunty

Abstract: In spatial planning and real estate management, there is a lack of conceptual order and which, without the legislator's involvement, cannot be arranged either through interpretation or jurisprudence. Therefore, work on the codification of the construction process should start with issues related to the unification of the nomenclature used in the land register (real estate cadastre) with the nomenclature from other legal acts. Today, we are dealing with an incomprehensible situation, when the law is the source of inability to conduct rational spatial management, because they are based on the principle of construction freedom, which only serves the private interests of investors and landowners, at the expense of the common interest and the cost of protecting property neighbouring public investments.

Keywords: real estate, spatial management, land and building registry, land

Wstęp

Toczące się od wielu lat prace koncepcyjne nad nowym kodeksem urbanistyczno-budowlanym są dobrą okazją do analizy obecnego stanu ustawodawstwa z zakresu planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami, przede wszystkim w zakresie analizy siatki pojęciowej stosowanej przez ustawodawcę w tym obszarze regulacyjnym. Ze względu na postulatywny charakter przepisów prawa szczególną uwagę należy zwrócić na poprawność i adekwatność obowiązujących definicji legalnych pojęć zawartych w aktach normatywnych, ich stosowanie w praktyce, zauważone sprzeczności między pojęciami oraz powszechne użycie terminów niezdefiniowanych, uzupełniających legalną siatkę pojęciową z zakresu planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami. Wszystkie te pojęcia razem służą wskazaniu celów planistycznych oraz są narzędziem umożliwiającym budowę „ładu przestrzennego” –

por. art. 2 pkt 1) Ust. z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej u.p.z.p. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm).

Materiał i metody

Zasadniczym celem artykułu będzie analiza pojęć grunt, nieruchomość, infrastruktura techniczna, obiekt budowlany. w oparciu o ustawy, literaturę i orzecznictwo. Kwestia ujednoczenia siatki pojęciowej nie była wcześniej podnoszona. Wielu autorów zarówno w komentarzach do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i ustawy o gospodarce nieruchomościami nie odnosiła się do tych zróżnicowanych pojęć. Prawdłowo skonstruowana siatka podstawowych pojęć z zakresu planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami jest warunkiem *sine qua non* efektywnego zarządzania przestrzenią w państwie na wszystkich szczeblach zarządzania oraz jednym z kluczowych elementów ochrony

własności, która ma charakter wartości chronionej na poziomie konstytucyjnym. Gospodarka przestrzenna jest obszarem wyjątkowym na tle innych gałęzi prawa, gdyż wyznacza ona ramy prawne, w których możliwe jest wykonywanie i ochrona własności w perspektywie długoterminowej. Paradoksem polskiego systemu prawnego jest to, że zarządzanie przestrzenią odbywa się dzisiaj głównie na poziomie samorządu gminnego i przy pomocy aktów prawa miejscowego (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji czy uchwały o zasadach i warunkach sytuowania obiektów małej architektury) oraz studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego, które w obecnym stanie prawnym nie jest prawem miejscowym i ma charakter niewiążących wytycznych planistycznych – por. przepis art. 9 ust. 5 u.p.z.p. Przyznane gminom władztwo planistyczne jest systemowo prawidłowym rozwiązaniem, jednakże uwzględniając sposób stosowania prawa przez gminy oraz liczne wyjątki, jakie wprowadził ustawodawca m.in. przy pomocy licznych specustaw inwestycyjnych, to można mieć uzasadnione wątpliwości co do tego, czy szczebel samorządowy może jeszcze w sposób realny wykonywać kompetencje planistyczne na swoim terenie. Dzieje się tak z powodu ekspansji specustaw inwestycyjnych, które w sposób znaczący ograniczają już w obecnym stanie prawnym zakres władztwa planistycznego gminy na rzecz organów administracji rządowej, głównie wojewodów.

Tylko w okresie bieżącej kadencji (XI'2015 r. – XI'2019 r.) Sejm uchwalił następujące specustawy: 1) Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2017 r. poz. 820), 2) Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metra (Dz.U. z 2017 r. poz. 990), 3) Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1089), 4) Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r. poz. 1496), 5) Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1590).

To, co w zamierzeniu autorów pierwszej specustawy drogowej z 2003 r. miało być wyjątkiem, stało się powszechnie stosowaną regułą w procesie inwestycyjno-budowlanym przy inwestycjach realizowanych głównie przez państwo i ze środków publicznych. Jest truizmem stwierdzenie, że przyspieszenie prac inwestycyjnych odbywa się

kosztem uprawnień właścicieli nieruchomości, przez które ma przebiegać inwestycja lub sąsiadujących z nimi oraz kosztem ład przestrzennego, którego kształtowanie jest obowiązkiem i zadaniem własnym samorządu gminnego. Trudno nie zauważyć, że we wszystkich przyjmowanych na przestrzeni ostatnich 15 lat rozwiązaniach prawnych, naczelną zasadą przepisów z zakresu procesu inwestycyjno-budowlanego jest prymat logiki inwestorskiej nad resztą interesów. W tym miejscu ma znaczenie przypomnienie okoliczności, że w 2003 r. Sejm równolegle pracował nad przepisami obecnie obowiązującej Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz specustawy drogowej, a które zostały uchwalone na przestrzeni dwóch tygodni (27 marca 2003 r. i 10 kwietnia 2003 r.). Obraz całości dopełnia chaos pojęciowy wynikający z obowiązującego ustawodawstwa, który z jednej strony utrudnia wręcz procesy planistyczne, a z drugiej strony umożliwia zagospodarowanie nieruchomości na podstawie indywidualnych decyzji lokalizacyjnych (decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) wydawanych przez kierujących gminami.

Wyniki i dyskusje

Nie można też nie zauważyć, że w polskim porządku prawnym nie ma instytucji centralnej o statusie administracji rządowej, posiadającej uprawnienia nadzorcze lub też uprawnienia kontrolne wobec jednostek samorządu gminnego w zakresie gospodarki przestrzennej, a której podstawowym zadaniem byłoby dbanie o jednolite stosowanie obowiązujących przepisów lub też realizacja kluczowych z punktu widzenia interesów państwa inwestycji, np. budowa gazoportu, budowa autostrad czy dróg ekspresowych, budowa linii kolejowych czy innych inwestycji infrastrukturalnych, a porównywalnej kompetencjami np. z angielskim urzędem centralnym o kompetencjach planistycznych zwanym „The Planning Inspectorate”.

W obecnym systemie prawnym, nadzór wojewodów nad samorządem gminnym jest w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego rozproszony. Także wśród samych wojewodów występują rozbieżności w zakresie stosowania prawa. Uchwalony zaś przez Radę Ministrów dokument pt. „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” nie posiada większego znaczenia prawnego i praktycznego. Stąd też główny ciężar ujednoczenia stosowania i wykładni spada na sądy administracyjne, co jednak w ograniczonym stopniu przekłada się na rozwiązywanie bieżących zagadnień planistycznych. Sądownictwo administracyjne z natury swojej nastawione jest bowiem na eliminację z obrotu

prawnego najbardziej rażących naruszeń prawa i dzieje się tak tylko wtedy, gdy zostanie złożona skarga przez właściwy podmiot. Samo sądownictwo administracyjne nie uczestniczy natomiast w tworzeniu nowych miejscowych aktów prawnych z zakresu gospodarki przestrzennej. Stąd też szczególną rolą ustawodawcy jest zapewnienie, by stosowany w danej gałęzi prawa system pojęć umożliwiał prawidłowy opis rzeczywistości, zapewniał łatwość osiągania założonych celów zawartych w dokumentach planistycznych oraz umożliwiał rzeczywistą ochronę własności osób objętych planowaniem przestrzennym, zgodnie ze standardami przyjętymi w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Tak jak to już zostało napisane wcześniej, gospodarka przestrzenna ma charakter długoterminowy i wyznacza ramy wykonywania prawa własności nieruchomości w perspektywie dziesięcioleci, co jednoznacznie zostało wyrażone przez ustawodawcę w przepisie art. 6 u.p.z.p. Jest to o tyle istotne, że język pojęć prawnych stosowany w gospodarce przestrzennej, w gospodarce nieruchomościami i w prawie budowlanym, czy ujmując to nieco szerzej, w dziedzinie prawa zwanej procesem inwestycyjno-budowlanym, jest z natury swojej językiem technicznym, gdyż jest używany na co dzień przez architektów, urbanistów czy też inżynierów budownictwa, a rzadziej prawników i służy do przygotowywania studiów uwarunkowań, miejscowych planów, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego czy pozwoleń na budowę.

Dodatkową trudnością dla ustawodawcy w tworzeniu siatki pojęciowej z tego obszaru jest to, że podstawowe pojęcia prawne z zakresu gospodarki przestrzennej muszą zachowywać logiczną spójność z przepisami regulującymi instytucję ewidencji gruntów i budynków (kataster nieruchomości), tj. z ustawą z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, dalej jako p.g.k (Dz.U. z 2017, poz. 2101), a zwłaszcza z rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2016, poz. 1034,) i rozporządzeniami o warunkach technicznych dla poszczególnych rodzajów budowli (Dz.U. z 2017, poz. 1332 ze zm.) wydawanych na podstawie przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz stosowanej w budownictwie normy PN-ISO 9836:1997 pt. „Właściwości użytkowe w budownictwie – Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych”.

W obecnym stanie rzeczy wszystkie podmioty stosujące prawo (sądy, organy administracji, inwestorzy, właściciele nieruchomości) narażone są

na nieustające spory interpretacyjne, co do treści większości podstawowych pojęć stosowanych w gospodarce przestrzennej, a które muszą być rozstrzygane poprzez wykładnię osób stosujących prawo, ewentualnie na drodze sądowej. Odbywa się to kosztem tempa i jakości prowadzonych prac inwestycyjno-budowlanych oraz jest obciążone ryzykiem stwierdzenia nieważności aktów planistycznych. Zagadnienie to od strony cywilistycznej poruszał S. Rudnicki wskazując, że: „Ustawowe pojęcie nieruchomości gruntowej jako samodzielnego przedmiotu prawa podmiotowego wywoływało przez długie lata ostre spory w piśmiennictwie, których źródłem były pozakodeksowe przepisy materialnego prawa administracyjnego. Rozbieżność poglądów sprowadzała się do rozumienia pojęcia nieruchomości w znaczeniu »prawnorzeczowym« i »wieczystoksięgowym«. W orzecznictwie Sądu Najwyższego oprócz kilku marginesowych uwag w jednym orzeczeniu, do niedawna nie było pogłębionych wypowiedzi na ten temat, a rozbieżne stanowiska prezentowane w piśmiennictwie raczej pogłębiały niż wyjaśniały istniejące wątpliwości.” S. Rudnicki uważa też, że ze względu na spójność systemu prawnego: „Kluczem do prawidłowej wykładni powinna być definicja nieruchomości w art. 46 § 1 kodeksu cywilnego wskazująca kiedy grunt staje się nieruchomością jako odrębny przedmiot własności”. Definicja ta ma charakter uniwersalny i powinna być uznana w całym systemie prawa i to nie tylko cywilnego. Zgadzać się z powyższym poglądem S. Rudnickiego, należy dodać, że kolejne „specustawy” osłabiają spójność pojęciową przepisów prawa zarówno z zakresu gospodarki nieruchomościami, jak i gospodarki przestrzennej oraz wygenerowały problem możliwej kolizji specustaw przy realizacji różnego typu inwestycji na tym samym obszarze.

Obecny stan braku spójności pojęć bierze się w jakiejś mierze z niedokończenia procesu tworzenia ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości), w której brakuje elementu wyceny nieruchomości na potrzeby katastralne, co jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania obrotu prawnego i gospodarczego. Tymczasem kataster nieruchomości jest kluczową instytucją prawną dla funkcjonowania całej gospodarki opartej na własności prywatnej, co wprost zostało ustalone przez ustawodawcę w przepisie art. 21 ust. 1 p.g.k „Podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków”. Przepis ten ma charakter systemowy i jego znaczenie wykracza daleko poza samą regulację Prawa

geodezyjnego i kartograficznego, choć doktryna prawnicza nie dostrzega tego. Tak jak likwidacja katastru po II wojnie światowej była działaniem obliczonym na zerwanie ciągłości prawnej i gospodarczej w obszarze nieruchomości, tak odbudowa trwałych podstaw dla prowadzenia gospodarki przestrzeni i nieruchomościami oraz właściwe ich opodatkowanie wymaga dzisiaj wprowadzenia jednolitych pojęć prawnych oraz przywrócenia pełnej funkcjonalności katastru, m.in. opublikowania wartości katastralnej nieruchomości, a także pełnej jawności cen transakcyjnych na rynku nieruchomości. O tym, jak bardzo brakuje takiej pojęciowej spójności w przepisach, można się przekonać analizując to, jak ustawodawca używa dwóch kluczowych pojęć prawnych jakimi są „grunt” oraz „infrastruktura techniczna”, a także jak taka sytuacja może wpływać na jakość uchwał w sprawie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Podstawowym pojęciem w procesach planistycznych czy budowlanych jest pojęcie „gruntu”, które w ślad za art. 46 kodeksu cywilnego rozumiane jest jako część powierzchni ziemskiej stanowiącej odrębny przedmiot własności. Niestety pojęcie „gruntu” w przepisach materialnego prawa administracyjnego używane jest chaotycznie, bez żadnej konsekwencji ze strony ustawodawcy oraz bez powiązania z obowiązującym prawem cywilnym. Konstatacja ta nie jest niczym zaskakującym, gdyż kwestia ta była już poruszana wcześniej w doktrynie, m.in. przez J. Szachułowicza na gruncie gospodarki nieruchomościami „W terminologii prawniczej na przemian występują różne określenia powierzchni ziemskiej. Używa się terminów »nieruchomości«, a niekiedy »grunt«”. Ustawa poprzedzająca Ustawę o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości, a więc występowały tu obok siebie dwa różne określenia odnoszące się do powierzchni ziemi: „gospodarka gruntami” i „wyłączenie nieruchomości”. Dlatego zachodzi konieczność wyjaśnienia relacji jaka zachodzi między tymi pojęciami. Różne oznaczenie powierzchni ziemskiej ma swoje merytoryczne uzasadnienie, gdyż określenie „grunt” oznacza bliżej nieokreśloną powierzchnię ziemską bądź część ujmowaną w sensie ogólnym niezwiązanym z geodezyjną jednostką lokalizacyjną i powierzchniową, niekiedy bez powiązań z podmiotem uprawnionym do władania. Jeśli grunt zostaje zlokalizowany i geodezyjnie wydzielony, uzyskuje on miano „nieruchomości gruntowej”.

Wystarczy w tym miejscu przywołać przepisy §§ 67 i 68 wyżej wymienionego rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w którym używa się pojęcia „użytki gruntowe”, a które dzieli się na: grunty rolne, grunty leśne, grunty zabudowane i zurbanizowane, użytki ekologiczne, grunty pod

wodami i tereny różne. Esencją tego sposobu tworzenia pojęć prawnych jest obowiązujący przepis § 68 ust. 1 pkt 1, lit. a) wyżej wymienionego rozporządzenia: Grunty rolne dzielą się na: 1) użytki rolne, do których zalicza się: a) grunty orne, oznaczone symbolem – R. Oczywiście wszystkie te kategorie są częścią pojęcia „użytki gruntowe”, co tylko utrudnia prawidłową wykładnię tych pojęć.

Dodatkowo w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami dalej jako u.g.n. (Dz.U. z 2018 r., poz. 2204, ze zm), posłużono się pojęciami zbliżonymi znaczeniowo, wprowadzając definicje legalne tych pojęć: „nieruchomość gruntowa” – „należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności” (art. 4 pkt 1) u.g.n.), „działka gruntu” – „należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej” (art. 4 pkt 3) u.g.n.) i „działka budowlana” – „należy przez to rozumieć zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce” (art. 4 pkt 3a) u.g.n.). Zapewne już tylko przypadkiem przepis art. 2 pkt 12) u.p.z.p. wprowadza równoległą legalną do u.g.n. definicję „działki budowlanej”, przez którą należy rozumieć „nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego”. Jak te wszystkie definicje się mają do przepisów art. 46 i art. 46¹ Kodeksu cywilnego, w którym pojęcie „gruntu” utożsamiane jest z pojęciem „nieruchomości”, a „gruntu rolnego” z „nieruchomością rolną”, to trudno jest w ogóle ustalić. O trudnościach związanych z wykładnią tych przepisów pisał już S. Rudnicki wskazując, że „(...) pojęcie działki gruntowej nie jest tożsame z pojęciem nieruchomości gruntowej. Jest to jednostka geodezyjna, określająca obszar gruntu oznaczony na mapie ewidencyjnej granicami, numerem, powierzchnią, rodzajem użytkowania i klasy gruntu. Szczególnym rodzajem działki gruntowej jest działka budowlana, stanowiąca w rozumieniu przepisów ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) »nieruchomość gruntową« lub »działkę gruntu«. Działka może stanowić samodzielną nieruchomość jako odrębny przedmiot własności albo wraz z innymi działkami wchodzić w skład większej nieruchomości obejmującej kompleks

działek. Numery działek są wraz z innymi danymi jedną z podstaw oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej. Pojęcie działki gruntowej jest więc pojęciem technicznym służącym przede wszystkim celom geodezyjno-kartograficznym, ale nie ma uniwersalnego charakteru.”. W podobny sposób nt. pojęcia działki budowlanej wypowiedział się G. Bieniek, wskazując że: „Działka budowlana w rozumieniu ustawy to obecnie działka zabudowana, spełniająca cztery parametry, wielkość, kształt, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej. Pojęcie działki zostało inaczej zdefiniowane w art. 2 pkt. 12 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem działka budowlana to nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymagania realizacji obiektów budowlanych wynikające ze przepisów i aktów prawa miejscowego. W rozumieniu przepisów u.p.z.p. jest to więc działka przeznaczona pod budowę”.

Realizacja władztwa planistycznego przez gminę wyraża się m.in. w uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których celem, zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 u.p.z.p., jest „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu” i przy tworzeniu których należy posługiwać się pojęciami prawnymi w znaczeniu nadanym im przez ustawodawcę. Wynika to zresztą wprost zarówno z treści art. 15 ust. 1 u.p.z.p., jak i treści przepisu § 147 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016, poz. 283). Decydujące znaczenie o zawartości i sposobie redagowania uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma, poza przepisem art. 15 u.p.z.p., treść rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dalej jako rozp. mpzp (Dz.U. 2003, Nr 164, poz. 1587). Załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nosi tytuł: „Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego”

Dłaczego akurat ustawodawca używa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcia „terenu” zamiast „gruntu” lub „nieruchomości” trudno jest dociekać, ale jednoznacznie widać, że nomenklatura u.p.z.p. nie pokrywa się ani z nomenklaturą Prawa

geodezyjnego i kartograficznego, ani też z Ustawą o gospodarce nieruchomościami, nawet w odniesieniu do najbardziej podstawowego pojęcia prawnego jakim jest „grunt”.

Bardzo dobrym przykładem braku konsekwencji w stosowaniu kluczowych pojęć oraz wprowadzania chaosu w system planowania przestrzennego jest przywoływana już wcześniej specustawa „mieszkaniowa” z dnia 5 lipca 2018 r., a więc regulacja nowa. I tak przepis art. 5 ust. 3 i 4 reguluje relacje pomiędzy wspieranymi przez ustawodawcę inwestycjami mieszkaniowymi i inwestycjami im towarzyszącymi a obowiązującym w gminie systemem planowania przestrzennego: „3. 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. 4. 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”.

Z regulacji tej wynika, że teza o degradacji planowania przestrzennego w gminach jest prawdziwa, gdyż inwestycje mieszkaniowe lub inwestycje towarzyszące można lokalizować nawet wbrew ustaleniom miejscowych planów, a także na terenach zamkniętych (kolejowych, wojskowych), wbrew celom publicznym, dla których wydzielono te tereny spod normalnych reguł planowania przestrzennego.

Brak konsekwencji ze strony ustawodawcy przekłada się wprost na treść i jakość podejmowanych uchwał przez rady gmin i treść wydawanych decyzji oraz na brak pewności w stosowaniu prawa, co może skutkować w przyszłości nawet stwierdzeniem nieważności uchwał planistycznych podejmowanych przez rady gmin. Z punktu widzenia standardów ochrony własności, które wynikają m.in. z art. 2, art. 21 i 64 Konstytucji RP, jest to sytuacja niedopuszczalna i z dużą dozą prawdopodobieństwa można powiedzieć, że regulacja ta jest niekonstytucyjna.

Innym pojęciem, które w praktyce budzi kontrowersje jest wykładnia pojęcia „infrastruktury technicznej”. Mimo że u.p.z.p. dosyć często posługuje się tym pojęciem, to jednak w ogóle nie definiuje go w przepisie art. 2. Jego definicję można za to odnaleźć w przepisie art. 143 ust. 2 u.g.n., który stanowi, że: „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi, oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanali-

zacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”. A zatem urządzeniami infrastruktury technicznej są m.in. sieć elektryczna, gazowa, wodociągowa, transformator, stacja pomp. Cechą charakterystyczną takich urządzeń jest to, że występują one na danym terenie ze względu na konieczność zapewnienia dostaw mediów do odbiorców końcowych. Zwykle nie nadają one terenowi dodatkowych walorów estetycznych, ale ze względu na konieczność występowania i swoisty charakter nie jest ani możliwe, ani konieczne harmonizowanie ich wyglądu z otoczeniem. W opinii J. Szachułowicza definicja pojęcia „budowa urządzeń infrastruktury technicznej” określona jest jednoznacznie i w wyczerpujący sposób. Natomiast G. Bieniek wskazuje, że „Zawarte w art. 143 ust. 2 wyliczenie rodzajów urządzeń infrastruktury technicznej musi być uznane za wyliczenie enumeratywne (wyczerpujące) i stanowi zamknięty katalog tych urządzeń. Skoro bowiem ustawodawca nie posłużył się wyrażeniem »w szczególności«, a także wyliczeniem przykładowym, to poza urządzeniami wymienionymi w tym przepisie wybudowanie jakichkolwiek innych urządzeń niewymienionych w art. 143 ust. 2 nie może być podstawą do naliczania opłaty adiacenckiej”. W podobny sposób pojęcie to prezentuje projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który proponuje następującą definicję: „infrastruktura techniczna – należy przez to rozumieć drogi i linie kolejowe (infrastrukturę transportową) oraz sieci i przewody służące do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej a także urządzenia łączności publicznej (sieci przesyłowe lub uzbrojenie terenu) wraz z urządzeniami niezbędnymi do ich prawidłowego funkcjonowania, z wyłączeniem przyłączy i dojazdów”.

Z uwagi na możliwość „ominięcia” zasady dobrego sąsiedztwa, poprzez zastosowanie przepisów art. 61 ust. 3 u.p.z.p., dla inwestorów korzystne jest, by przedsięwzięcia, które planują zrealizować, były traktowane bądź jako inwestycja celu publicznego, bądź jako element infrastruktury technicznej. W postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy niezbędna jest bowiem ocena, czy zamierzona przez inwestora zmiana zagospodarowania terenu, dla którego nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest w ogóle dopuszczalna. Decyzja o warunkach zabudowy (decyzja lokalizacyjna dla inwestycji prywatnych) określa, czy dana inwestycja w analizowanym miejscu w ogóle jest możliwa. Wydanie takiej decyzji musi być poprzedzone przeprowadzeniem przez organ I instancji postępowania wyjaśniającego w zakresie przesłanek, o których mowa w przepisie art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Decyzja o warunkach zabudowy nie jest bowiem decyzją uznaniową, co oznacza, że organ właściwy do wydania takiej decyzji zobowiązany jest

wydać pozytywną decyzję, jeśli wnioskowane zamierzenie inwestycyjne czyni zadość wszystkim wymogom wynikającym z konkretnych przepisów prawa, a ma obowiązek odmówić ustalenia warunków zabudowy wówczas, gdy wnioskowana inwestycja nie spełnia chociażby jednej ustawowej przesłanki wynikającej ze skonkretyzowanej normy prawnej. Przesłanki powyższe wyliczone zostały przez ustawodawcę w art. 61 ust. 1 u.p.z.p.

Celem tego przepisu jest zagwarantowanie ładu przestrzennego w gminach rozumianego jako kontynuacja funkcji i istniejącej już na analizowanym obszarze zabudowy (zasada dobrego sąsiedztwa), a zatem zgodnie z nią organ (wójt, burmistrz, prezydent) powinien badać wpływ planowanej inwestycji na otoczenie w sensie urbanistycznym. Oznacza to, że w każdym indywidualnym przypadku należy widzieć obszar analizowany jako urbanistyczną całość, a nie drobny jej wycinek, pomijając cały kontekst sytuacyjny miejsca lokalizacji. Zasada dobrego sąsiedztwa wymaga bowiem dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych przez zastany w danym miejscu stan dotychczasowej zabudowy, a także do cech i parametrów o charakterze urbanistycznym (m.in. sposób zagospodarowania obszaru, rodzaj zabudowy, intensywność zabudowy) i architektonicznym (ukształtowanie wzniesionych obiektów). Wyznacznikiem spełnienia ustawowego wymogu są zatem istniejące realnie warunki panujące do tej pory na konkretnym analizowanym terenie. Powstająca w sąsiedztwie zabudowanych już działek nowa zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej (kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i intensywności wykorzystania terenu) i architektonicznej (gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych) zabudowy już istniejącej.

Należy wskazać, że w obecnym stanie prawnym, podstawą prawną do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest przepis art. 61 i art. 63 ww. u.p.z.p. Ocena zatem zgodności planowanego zamierzenia budowlanego musi odbyć się co do zasady według kryteriów wskazanych w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p., a więc z zachowaniem tzw. „zasady dobrego sąsiedztwa” i z zapewnieniem braku ingerencji w prawo własności osób trzecich, w myśl art. 63 ust. 1 u.p.z.p. Jeśli jednak sporządzona analiza architektoniczno-urbanistyczna nie odbyła się z zachowaniem tej zasady, gdyż sporządzający ją architekt-urbanista dokonał całkowicie błędnego zakwalifikowania planowanego przedsięwzięcia do pojęcia „infrastruktury technicznej” w rozumieniu art. 61 ust. 3 ww. ustawy, to oczywiście istnieje możliwość skorzystania z instancji odwoławczej.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na praktyczne efekty stosowania przez ustawodawcę zawilej i mało spójnej siatki pojęciowej. Przed lipcem 2016 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 961, ze zm), przedmiotem wielu sporów sądowych i kontrowersji było wydawanie decyzji o warunkach zabudowy dla elektrowni wiatrowych, kwalifikowanych właśnie jako urządzenie infrastruktury technicznej. Na gruncie obowiązujących przed dniem 15 lipca 2016 r. przepisów prawa, a więc zarówno ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i ustawy o gospodarce nieruchomościami, w ogóle nie można było zaaprobować poglądu, iż elektrownia wiatrowa jest urządzeniem infrastruktury technicznej, o którym mowa m.in. w przepisie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. czy też w przepisie art. 143 ust. 2 u.g.n., gdyż jest to obiekt budowlany, służący do produkcji energii elektrycznej (art. 3 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r., poz. 1202, ze zm.). Stanowisko to potwierdził ustawodawca, wprowadzając jednoznaczną definicję pojęcia „elektrowni wiatrowej” w art. 2 pkt 1) i 2) ustawy z dnia 20 maja 2016 r. Linie dystrybucyjne i przesyłowe energii elektrycznej w stosunku do elektrowni są elementem pojęcia „infrastruktury technicznej” w rozumieniu art. 143 ust. 2 Ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Prawo budowlane posługuje się zatem pojęciem „urządzenia technicznego” na określenie m.in. elektrowni wiatrowej, ale już nie „urządzenia infrastruktury technicznej”. Jakkolwiek pojęcia te są semantycznie bliskie, to nie można ich utożsamiać ze sobą. Wątpliwości te ustawodawca rozstrzygnął poprzez wprowadzenie definicji „elementów technicznych” elektrowni wiatrowej (art. 2 pkt 2) ustawy z dnia 20 maja 2016 r., która szczegółowo opisuje zakres tego pojęcia.

Odnosząc się do pojęcia „urządzenie infrastruktury technicznej” zawartego w różnym kontekście w przepisach art. 1 ust. 2, pkt 10), art. 2 pkt 12), art. 10 ust. 1 pkt 13), art. 10 ust. 2 pkt 5), art. 15 ust. 2 pkt 10), art. 15 ust. 3, pkt 2), art. 20 ust. 1, art. 39, ust. 3, pkt 1), art. 47, ust. 2, pkt 4), art. 52, ust. 2, pkt 2, lit. a), art. 54, pkt 2), lit. c) oraz art. 61 ust. 3 u.p.z.p., należy zauważyć, że pojęcie to jest ściśle powiązane znaczeniowo z pojęciem „uzbrojenia terenu” w media i tylko w takim kontekście używa go ustawodawca. Pojęcie uzbrojenia terenu wskazuje, że konkretna nieruchomość posiada niezbędne podłączenia (przyłącza) do sieci: energetycznej, wodociągowej, kanalizacyjnej, drogowej, ciepłowniczej czy gazowej, czyli zespołów urządzeń umożliwiających dzisiaj korzystanie z nieruchomości np. do celów mieszkaniowych czy też produkcyjnych. W tym kontekście jasno widać, że

infrastruktura techniczna wspiera działalność produkcyjną, służy rozwojowi produkcji, choć sama nie bierze bezpośredniego udziału w produkcji, np. produkcji energii.

Dodatkowym argumentem, o decydującym znaczeniu w odniesieniu np. do sfery energetyki (energia elektryczna i gaz ziemny), są też regulacje prawne ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018, poz. 755) i rozdzielenie procesów energetycznych na techniczne procesy w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania paliw lub energii (art. 3 pkt 7), definicja jednostki wytwórczej (art. 3 pkt 43) wskazująca na wyodrębniony zespół urządzeń należący do przedsiębiorstwa energetycznego, służący do wytwarzania energii i wprowadzania mocy, a także regulacja przepisu art. 6 pkt 2) ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazująca, że budowa elektrowni wiatrowej nie mieści się wśród celów publicznych, umożliwiających ich lokalizację na podstawie specjalnej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 – 58 u.p.z.p.). Zgodnie z wypracowaną już w tej kwestii linią orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego jedynie budowa i utrzymanie przewodów i urządzeń energii elektrycznej służących do przesyłania energii ex definitione stanowi cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 2) ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż odbywa się to na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź decyzji o warunkach zabudowy.

Przykładowo w uzasadnieniu wyroku wydanego w sprawie o sygn. akt II OSK 1412/09 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „(...) jak wynika z utrwalonego orzecznictwa NSA obecnie tylko budowa i utrzymywanie przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej ex definitione stanowi w tym zakresie cel publiczny, a pozostałe zamierzenia inwestycyjne z tej sfery gospodarki energetycznej do uzyskania takiej kwalifikacji potrzebują wykazania się dodatkową cechą (niezbędnością do korzystania)”. Budowa zatem elektrowni – bez względu na sposób wytwarzania w niej energii elektrycznej – nie jest co do zasady celem publicznym. Wyjątek stanowi elektrownia jądrowa. Powszechną dostępność energii elektrycznej zapewniają jedynie urządzenia przesyłowe (sieci) i tylko ich realizacja w świetle obecnie obowiązujących przepisów stanowi cel publiczny – por. m.in. wyrok dnia 10 czerwca 2010 r. WSA w Białymstoku, sygn. II SA/Bk 288/10.

Wnioski

Powyższa analiza pokazuje, że w planowaniu przestrzennym i gospodarce nieruchomościami

mamy do czynienia ze stanem, który trudno jest inaczej nazwać jak tylko brakiem ładu pojęciowego, i którego bez ingerencji ustawodawcy, nie można uporządkować ani w drodze wykładni, ani orzecznictwa.

Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych przez odpowiednie organy administracji publicznej jest istotnym elementem jakości życia społecznego w ogóle. Takim elementem jest też możliwość uzyskania informacji od organów administracji, jakie przedsięwzięcia i gdzie można realizować. Brak takiej wiedzy uniemożliwia jakiegokolwiek planowanie zarówno w sferze prywatnej, gospodarczej, jak i w sferze publicznej, nie mówiąc już o efektywnym sprawowaniu zarządu własnością nieruchomości. Warunkiem koniecznym do tego jest, aby ustawodawca posługiwał się w miarę jednoznacznymi pojęciami przy tworzeniu prawa z różnych dziedzin. Wymaga to wiedzy zarówno prawniczej, doświadczenia w stosowaniu norm prawnych, praktycznej wiedzy z danego obszaru życia gospodarczego. Lektura obowiązujących przepisów niestety nie skłania do pozytywnej oceny w tym obszarze. Jest wręcz przeciwnie. Mamy dzisiaj do czynienia z sytuacją niezrozumiałą, gdy przepisy prawa są źródłem braku możliwości prowadzenia racjonalnej gospodarki przestrzennej, gdyż zostały one oparte o zasadę wolności budowlanej, która służy jedynie realizacji prywatnych interesów inwestorów i właścicieli gruntów, kosztem interesu wspólnego oraz kosztem ochrony własności osób sąsiadujących z inwestycjami publicznymi.

Zasadniczy wniosek płynący z niniejszego tekstu ma charakter postulatu *de lege ferenda* i wiąże się z widoczną potrzebą utworzenia organu administracji na szczeblu centralnym, który byłby wyłącznie odpowiedzialny za sprawy planowania przestrzennego, w tym inwestycji publicznych, istotnych z punktu widzenia polityki państwa i dbałby on o ujednoczenie wykładni przepisów z zakresu procesu inwestycyjno-budowlanego. Organ ten mógłby być wzorowany na Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i jej regionalnych dyrekcjach, których formuła sprawdziła się w praktyce w odniesieniu do postępowania środowiskowego. Zadaniem takiego organu powinny być wyłącznie kwestie planowania przestrzennego, ale głównie w aspekcie merytorycznym, tj. nadzór nad procedurami uchwalania studiów i miejscowych planów (obecny nadzór wojewodów w tym zakresie jest pasywny i ograniczony do kwestii formalnych), przygotowywanie inwestycji infrastrukturalnych o znaczeniu krajowym i tworzenie szczegółowych zasad porządku przestrzennego (wytyczne planistycznych, przygotowywanie standardów planistycznych). Generalny Dyrektor Gospodarki Przestrzen-

nej, wraz z regionalnymi dyrektorami, mogliby w sposób merytoryczny uczestniczyć w procesach planowania przestrzennego w całym kraju i na każdym szczeblu tego planowania – od gmin, przez powiaty i województwa aż po administrację centralną. Koncentracja zarządzania gospodarką przestrzenną i ujednoczenie praktyki w Polsce pozwoli na odwrócenie dotychczasowych procesów deformacji planowania przestrzennego, których efektem jest bałagan w przestrzeni, w której wszyscy żyjemy na co dzień.

Bibliografia

- Bieniek, G., Kalus, S., Marmaj, Z., Mzyk, E. (2008). Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa: LexisNexis.
- Bończyk-Kucharczyk, E. (2018). Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Brzeziński, W. (1948). Podstawy planowania przestrzennego, Warszawa.
- Buliński, K., Młodanowicz, A., Filipowicz, T., Kosicki, A., Plucińska-Filipowicz, A., Rypina, M., Wincenciak, Wierzbowski, M. (red.). (2018). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jaworski, J., Prusaczyk, A., Tołudziecki, A., Wolanin, M. (2017). Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa: C.H. Beck.
- Kisilowska, H. (red.). (2018). Gospodarka nieruchomości Obrót nieruchomościami, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Krupa, B. (2013). Kataster, podstawą nowoczesnej gospodarki, podatków i kredytu, Orzecznictwo Sądów Gospodarczych, nr 1, s. 58-81.
- Lang, J., Maćkowiak, J., Stefańska, E., Myśliński, T. (red.). (2018). Prawo geodezyjne i kartograficzne, Warszawa Wolters Kluwer.
- Moore, A., Purdue, M. (2012). A practical approach to planning law, Oxford UK.
- Niewiadomski, Z. (2018). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa: C.H. Beck.
- Niewiadomski, Z. (red.). (2018) Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa C.H. Beck.
- Pęchorzewski, D. (red.). (2014). Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa: C.H. Beck.
- Rudnicki, S. (2007). Własność nieruchomości, Warszawa: LexisNexis.
- Szachułowicz, J., Krassowska, M., Łukaszewska, A. (2002). Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz, Warszawa: LexisNexis.
- Szachułowicz, J. (2005). Gospodarka nieruchomości, Warszawa: LexisNexis.
- Wierzbowski, M., Plucińska-Filipowicz, A. (red.). (2018). Prawo budowlane, Komentarz, Warszawa: Wolters Kluwer.