

Cezary BRZEZIŃSKI\*

## SYSTEM PRAWNY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE I JEGO KONSEKWENCJE PRZESTRZENNO- -FINANSOWE – WYBRANE PROBLEMY

### THE LEGAL SYSTEM OF SPATIAL PLANNING IN POLAND AND ITS SPATIAL-FINANCIAL CONSEQUENCES – SELECTED PROBLEMS

**ABSTRACT:** Observation of spatial processes in Poland: progressing degradation of natural landscapes, processes of spontaneous urban sprawl, scattering buildings in rural areas, earmarking floodplains for development of housing, land degradation of scenic parks, all of which introduce disharmony in space, raises questions about the reasons for this state of affairs. The article, by analyzing selected legal aspects of spatial planning with their current interpretation used in administrative courts, points out the legal defects of the system which affect the spatial order and substantially increase costs of local spatial policy.

**KEY WORDS:** spatial planning, urban sprawl, law

## Wprowadzenie

Gospodarka przestrzenna jest nauką wielodyscyplinarną, co wynika ze złożoności zjawisk społeczno-gospodarczo-środowiskowych zachodzących w przestrzeni. Powoduje to, że jest definiowana w zróżnicowany sposób.

Według Jerzego Regulskiego gospodarka przestrzenna polega na sterowaniu zmianami użytkowania terenów i zagospodarowania poprzez podejmowanie decyzji. Do gospodarki przestrzennej należą więc m.in. decyzje dotyczące zmiany użytkowania poszczególnych terenów oraz przystosowania ich zagospodarowania do innych zadań, decyzje dotyczące lokalizacji inwestycji i koordynujące ich realizację oraz decyzje dotyczące funkcjonowania jednostki osadniczej jako całości (Regulski 1980).

---

\* Uniwersytet Łódzki, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Instytut Gospodarki Przestrzennej, ul. Rewolucji 1905 r. 39, 90–214 Łódź, e-mail: cebrzyk@uni.lodz.pl

Zasady i prawa gospodarki przestrzennej muszą być uwzględniane w wytyczaniu celów i realizacji polityki przestrzennej. W ujęciu W. Gaczek polityka przestrzenna to świadoma i celowa działalność władz, polegająca na racjonalnym kształtowaniu zagospodarowania przez właściwe użytkowanie przestrzeni zapewniające utrzymanie ładu przestrzennego i umożliwienie prawidłowego, efektywnego funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej: kraju, województwa czy samorządu lokalnego (Gaczek 2003).

## Uwarunkowania prawne planowania przestrzennego w Polsce

Do instrumentów polityki przestrzennej na poziomie lokalnym zalicza się: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz, w przypadku braku planu miejscowego, decyzję o warunkach zabudowy.

Studium jest dokumentem określającym politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Przy sporządzaniu studium wójt, burmistrz albo prezydent miasta uwzględnia zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem. Studium obejmuje zasięgiem obszar w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia w nim zawarte są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, w związku z powyższym jego ustalenia nie powodują żadnych konsekwencji finansowych dla władz lokalnych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami „prawa planistycznego” w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego główną rolę odgrywają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Określają one nie tylko przeznaczenie terenu, lecz także sposób zagospodarowania terenu, warunki zabudowy oraz lokalizacje inwestycji celów publicznych. Plan miejscowy ma charakter fakultatywny i jest aktem prawa miejscowego, wywołując tym samym skutki finansowe. W przypadku braku planu miejscowego jego rolę przejmuje decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Decyzje o warunkach zabudowy w odróżnieniu od planów nie mogą określać przeznaczenia terenu. Obecnie obowiązująca Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z Ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane czyni z decyzji o warunkach zabudowy podstawowy instrument pozwalający na zagospodarowanie terenu w przypadku braku planu miejscowego (Kotlewski 2010). Decyzja taka może przyjąć postać decyzji o warunkach zabudowy bądź decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Decyzje o warunkach zabudowy nie naruszają żadnych praw przynależnych do danej nieruchomości. Mają charakter przyzwolenia na pozyskanie pozwolenia na budowę. Decyzja wydawana jest inwestorom i nie jest przypisana do danej nieruchomości, ponieważ zmiana właściciela może się łączyć ze zmianą sposobu zagospodarowania

terenu. Wywołuje to taki skutek, że wydane na podstawie decyzji lokalizacyjnych pozwolenia na budowę mogą się wzajemnie znosić. Decyzje wygasają również w przypadku ich sprzeczności z ustaleniami planu miejscowego, który został uchwalony na danym terenie po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy (Feltynowski 2009).

## Skutki finansowo-przestrzenne planowania przestrzennego – wybrane problemy

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (uopzp) z 2003 r. uchylała ważność wszystkich planów miejscowych uchwalonych przed 1995 r. Ustawodawca miał świadomość, że decyzja ta pozbawi znakomitą większość gmin obowiązujących planów. Nie chcąc utrudniać inwestorom realizacji nowych przedsięwzięć budowlanych, wprowadził instrument planistyczny umożliwiający realizację zamierzeń na terenach pozbawionych planu miejscowego w postaci decyzji o warunkach zabudowy. W celu zabezpieczenia ładu przestrzennego ustawodawca wprowadził również pojęcie „dobrego sąsiedztwa”.

Nieprecyzyjne zapisy ustawowe dotyczące decyzji o warunkach zabudowy i wynikająca z nich poniekąd ich interpretacja przez sądy administracyjne doprowadziły do nieodwracalnych szkód w zagospodarowaniu polskiej przestrzeni. Do najważniejszych wad wynikających z przyjętych przez Sejm przepisów dotyczących decyzji o warunkach zabudowy oraz ich dominującej interpretacji przez sądy administracyjne należy wymienić możliwość realizacji praktycznie każdego przedsięwzięcia budowlanego bez możliwości zablokowania takiej inwestycji przez władze lokalne.

Warunki „dobrego sąsiedztwa” zawarte w art. 61 uopzp, które miały zagwarantować ład przestrzenny, są interpretowane w sposób urągający wszelkim normom i zasadom racjonalnej gospodarki przestrzennej. W rozważaniach prawnych argumentuje się, że „ustanawianie warunków i wymagań, od których spełnienia uzależnione jest prawo zabudowy danego miejsca [...], jest przecież działaniem ograniczającym zakres uprawnień do gruntu, do którego inwestor [...] ma tytuł prawny – jest to ograniczanie wolności obywateli [...], uprawnień do korzystania z prawa własności, i może być dokonywane wyłącznie w celach i na zasadach określonych w art. 31 Konstytucji RP. Skoro tak, to może następować wyłącznie, gdy jest to niezbędne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. «Restrykcje» te nie mogą [...] służyć realizacji polityki gospodarczej podmiotów dysponujących władztwem planistycznym (o tym, czy w danym rejonie gminy lub miasta ma być utrzymana wyłącznie zabudowa i zagospodarowanie na cele rolnicze, mieszkaniowe czy inne, ma prawo decydować wyłącznie rada gminy w planie miejscowym, a nie burmistrz (prezydent) czy wójt w wydawanej decyzji o warunkach zabudowy” (Kijowski 2005). Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w wyroku z 12 października 2010 r. (II OSK 1542/09, LEX nr 746623) stwierdził, że decyzja w sprawie warunków zabudowy nie jest

decyzją uznaniową, organ właściwy do jej wydania jest zobowiązany do pozytywnego rozstrzygnięcia, jeśli projektowana inwestycja czyni zadość wszystkim wynikającym z prawa warunkom, a obowiązek odmowy występuje tylko wówczas, gdy inwestycja ta nie spełnia choćby jednej ustawowej przesłanki (Zachariasz 2013).

Pojęcie działki sąsiedniej, której zabudowa pozwala na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w orzecznictwie sądów administracyjnych należy traktować szeroko. Przemawia za tym ochrona prawa własności, jak również deklarowana w art. 6 ust. 2 uopzp zasada wolności zagospodarowania terenu. Dlatego też przez pojęcie działki sąsiedniej nie można rozumieć wyłącznie działki graniczącej, ale należy odnieść to pojęcie do nieruchomości i terenów położonych w okolicy, tworzących pewną urbanistyczną całość (Chojnacka 2009). Niestety, podejście takie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładem może być wyrok NSA z 16 marca 2011 r. stwierdzający, że trzeba dokonywać takich poszukiwań na terenie objętym analizą, w razie potrzeby zwiększając obszar analizowany, aby umożliwić uwzględnienie wniosku inwestora (sygn. akt II OSK 496/10) (Kafar 2014). Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) może na mocy art. 62, ust. 1 uopzp zawiesić wydanie decyzji o warunkach zabudowy, jednak nie dłużej niż na 9 miesięcy.

Z kolei zapis art. 63 ust. 3 uopzp, który mówi, że „Jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36 (opłaty planistyczne), przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio. Koszty realizacji roszczeń, o których mowa w art. 36, ust. 1 i 3 uopzp, ponosi inwestor, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę” (Niewiadomski 2003), wbrew części opinii jest absolutnie nie do wyegzekwowania. Jak podkreśla I. Zachariasz, NSA w „wyroku z dnia 22 lipca 2011 r., II OSK 1193/10, LEX nr 108373, stwierdził, że odesłanie zamieszczone w art. 63, ust. 3 do odpowiedniego zastosowania art. 36 oraz 37 uopzp jest przepisem blankietowym, legislacyjnie wadliwym, w procesie prawa niedającym się wykonać zgodnie z prawem” (Zachariasz 2013).

Skutkiem tak sformułowanego prawa i przyjętej linii orzecznictwa mamy do czynienia z następującymi skutkami przestrzennymi i wynikającymi z nich stratami<sup>1</sup>:

- rozpraszaniem zabudowy na obszarach wiejskich i „rozlewaniem się” miast – czego efektem są zwiększone wydatki na budowę infrastruktury technicznej, nieadekwatny do potrzeb system komunikacyjny, zwiększone w związku z powyższym zanieczyszczenie środowiska, zwiększenie czasów dojazdów do/z pracy;
- dewastacją krajobrazu naturalnego i kulturowego – zmniejszanie powierzchni terenów otwartych, w szczególności w miastach i wokół nich oraz na terenach wiejskich;
- osłabieniem odporności ekosystemów na antropopresję poprzez ich fragmentyzację;

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat konsekwencji rozlewania się miast w: *Żywiolowe rozprzestrzenianie...* 2006, *Miasto za miastem* 2002.

– dewastacją istniejących wartości urbanistycznych i architektonicznych.

Są to straty, które mają charakter zarówno wymierny, jak i niewymierny i w związku z powyższym trudno oszacować ich wielkość. Jednak ich charakter, jak np. walor krajobrazowy, architektoniczny czy urbanistyczny, są elementami tożsamości narodowej, która jest wartością bezcenną i jako taka powinna być poddana bezwzględnej ochronie.

Obserwując praktyczne funkcjonowanie przepisów regulujących działanie decyzji o warunkach zabudowy, można postawić hipotezę, że mamy do czynienia z instrumentem prawnym pozwalającym na zabudowę prawie każdego obszaru praktycznie dowolnym rodzajem inwestycji w dowolnym czasie. Jest to instrument, któremu wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie mają możliwości się przeciwstawić i mają obowiązek go wydać. W związku z powyższym można postawić kolejną hipotezę, że jest to instrument będący aktem planowania przestrzennego państwa (ustawodawcy) na terenie gminy. Z tego punktu widzenia jest to złamanie jednej z podstawowych zasad planowania przestrzennego mówiącej o samodzielności planistycznej gminy.

Konieczność uchwalenia planu miejscowego dla całego obszaru gminy jest dyskusyjna, gdyż gmina posiada dokument obligatoryjnie obejmujący cały jej teren, jakim jest studium. Istniejące zaś plany na ogół obejmują jedynie obszary zabudowane lub takie, dla których jest obowiązek uchwalenia planu na podstawie odrębnych przepisów. Stwarza to sytuacje, gdy większość powierzchni gmin pozostaje poza władztwem planistycznym władz lokalnych. Zamiast uchylać plany miejscowe w celu ochrony terenu przed zabudową, wystarczy wprowadzić bezwzględny zakaz wydawania pozwoleń na budowę poza obszarami funkcjonujących planów.

Przyjmując założenie, że Polska jest państwem prawa, a sądy stoją na jego straży, powyższy stan rzeczy należy odczytywać jako dowód złego stanowienia prawa. Jest to objaw istotnej słabości państwa. Świadczy on dobitnie o tym, że państwo (ustawodawca) nie potrafiło lub/i nie chciało tak sformułować praw, by jasno, bez niedomówień formułowały cel, jaki zamierza osiągnąć, tzn. ład w zagospodarowaniu przestrzennym.

W wyniku uchwalenia planu miejscowego po stronie gminy pojawiają się m.in. następujące obciążenia:

- wykup gruntów pod drogi publiczne na mocy art. 98 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (uogn),
- budowa infrastruktury przewidzianej do realizacji w planie miejscowym,
- odszkodowania z tytułu art. 98 uogn.

Znaczenie art. 98 uogn w kontekście skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego nabrało szczególnego znaczenia po ogłoszeniu wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny i inni przeciwko Polsce, skarga 22531/05. Do czasu wydania orzeczonego wyroku według obowiązujących przepisów z dnia 21 sierpnia 1997 r. uogn jakikolwiek podział nieruchomości był możliwy pod warunkiem zgodności podziału z planem miejscowym oraz zapewnieniem dostępu nieruchomości do drogi publicznej, za który przyjmowało się także dostęp do drogi wewnętrznej. Zgodnie z art. 98 ust. 1 uogn działki gruntu wydzielone

pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, na własność odpowiednio: gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Jednak odszkodowanie mogło być wypłacone jedynie w przypadku, gdy droga na mocy Ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych była zaliczona do jednej z kategorii dróg publicznych: gminnej, powiatowej, wojewódzkiej i krajowej, co z kolei następowało dopiero po jej faktycznym wybudowaniu. Wówczas, w zależności od kategorii, roszczenia obciążały odpowiedni szczebel samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa. Dlatego właściciele gruntów, na których ustanowiono przebieg drogi o statusie drogi wewnętrznej, nie mogli się domagać odszkodowania z tytułu zajęcia nieruchomości pod pas tej drogi. Występowała sytuacja, w której właściciele nieruchomości nie mogli uzyskać odszkodowania, nie mogąc zarazem w pełni korzystać z posiadanego gruntu pod drogami.

Wspomniany wyrok ETPC diametralnie zmienił tę sytuację. W ocenie ETPC przeznaczenie w decyzji podziałowej prywatnej działki pod drogę istotnie naruszało prawo właściciela w korzystaniu z nieruchomości, co oznacza pozbawienie posiadania w rozumieniu art. 1 Pierwszego Protokołu do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Orzeczono, że drogi połączone z siecią dróg publicznych, które służą zarówno mieszkańcom, jak i ogółowi użytkowników, są drogami publicznymi, a ich kategoria w aspekcie administracyjnym nie ma znaczenia (Daniel 2013).

Orzeczenie ETPC skutkowało pojawieniem się roszczeń wobec gmin za grunty zajęte pod drogi wewnętrzne. Jednym z pierwszych orzeczeń dotyczących odszkodowań za ten typ drogi był wyrok WSA w Warszawie z 25 stycznia 2008 r. Obowiązującą do dzisiaj wykładnię art. 98 ust. 1 uogn przedstawił NSA w wyroku z 29 listopada 2012 r. (I OSK 1384/11, CBOSA): „Wywiódł, że użyty w powyższym przepisie termin «pod drogi publiczne» należy interpretować przy uwzględnieniu treści art. 93 ust. 2 tej ustawy, a zatem jako przeznaczenie i możliwość zagospodarowania wydzielonych działek gruntu pod drogi publiczne, o których mowa w ustawie o drogach publicznych. W powyższym przepisie nie chodzi więc już o wybudowaną drogę, stanowiącą drogę publiczną, o określonej kategorii, klasie i parametrach technicznych, ani nawet o zaprojektowaną drogę, lecz o planistyczne przeznaczenie wydzielonego w wyniku podziału nieruchomości gruntu pod drogę z wyznaczonymi granicami pasa drogowego. W ocenie Sądu nie ma decydującego znaczenia przy orzekaniu o ustaleniu odszkodowania na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy wydzielona pod drogę działka gruntu jest już drogą publiczną o określonej kategorii, klasie i parametrach technicznych wskazanych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Toteż wypłata odszkodowania nie jest uzależniona od tego, czy doszło do wpisu do księgi wieczystej prawa własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do działki wydzielonej pod drogę, czy droga została

wybudowana i czy został wydany akt o zaliczeniu drogi do odpowiedniej kategorii dróg publicznych” (Daniel 2013)<sup>2</sup>.

Orzeczenie to ma trudne do oszacowania skutki ekonomiczne dla gmin. Oznacza, że wszystkie drogi, które we wszystkich uchwalonych planach miejscowych w zamyśle gmin miały mieć charakter dróg wewnętrznych, za które nie należy się odszkodowanie, nagle uzyskały status dróg publicznych, za które odszkodowanie się należy. Generuje to oczywiście koszty, których gminy się absolutnie nie spodziewały, gdyż projektowały drogi w innym porządku prawnym.

### **Koszty związane z budową infrastruktury przewidzianej do realizacji w planie miejscowym**

Artykuł 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (uosg), stwierdza, że do zadań własnych gminy zalicza się m.in.: sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalność w zakresie telekomunikacji, zieleni gminnej i zadrzewień. Jednak zapis ten nie nakłada na gminę obowiązku realizacji wyżej wymienionej infrastruktury w żadnym konkretnie określonym przedziale czasowym.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 marca 2003 r., II CKN 1261/00, stwierdził, że nałożenie na gminę przez art. 7 uosg i art. 3 Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie obowiązku budowy urządzeń kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków nie prowadzi do powstania po stronie mieszkańca gminy ani żadnego innego podmiotu (np. inwestora budującego osiedle mieszkaniowe) prawa podmiotowego, na podstawie którego przysługiwałoby mu roszczenie cywilnoprawne o budowę przez gminę takiego urządzenia lub o zwrot kosztów jego budowy. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu stwierdził „[...] przepis art. 7 ustawy o samorządzie gminnym stanowiąc w ustępie pierwszym, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, wymienia w punkcie trzecim wśród tych zadań sprawy m.in. wodociągów, kanalizacji i oczyszczania ścieków. Natomiast art. 3 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 lit. b w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do obowiązkowych zadań własnych gmin zalicza m.in. budowę, utrzymanie i eksploatację instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Przepisy te zaliczają zatem do obowiązkowych zadań własnych gmin m.in. budowę na ich terenie urządzeń wodno-kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków. Termin i sposób realizacji zadań własnych gmin pozostawiony jest ich samorządnej dyspozycji, a zadania te wykonywane muszą być według zasad określonych w przepisach ustawy z dnia

<sup>2</sup> Zobacz także: Sześciło 2008, s. 78–82, Nowicki 2008, s. 282.

20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, które nie przewidują żadnych rygorów co do decyzji o czasie i kolejności realizowania tych zadań. [...] Z faktu, że budowa takich urządzeń należy do obowiązkowych zadań własnych gminy oraz że powód kupił pod budowę domów grunt przeznaczony na takie cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidującym obowiązek uprzedniego wybudowania na tym terenie oczyszczalni ścieków, nie wynika obowiązek gminy budowy na tym terenie oczyszczalni w czasie, miejscu i na cele związane z budową prowadzoną przez powoda” (II CKN 1261/00, LEX nr 78846).

Wyrok ten oznacza, że nawet jeśli w uchwalonym planie miejscowym została przewidziana nowa infrastruktura dla obsługi obszaru objętego planem, nie nakłada to na gminę obowiązku jej realizacji, a ustalenie terminu jej realizacji leży w kompetencjach gminy. W związku z powyższym budowa infrastruktury może zostać rozłożona przez gminę na dowolnie długi czas.

Według Analizy stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 r. prognozowane wydatki z tytułu uchwalenia planu miejscowego były szacowane na 66,8 mld zł, zaś zrealizowane na 10,1 mld zł. Najwięcej wydatków przypadało na miasta na prawach powiatu (blisko połowa prognozowanych wydatków ogółem), najmniej na inne gminy miejskie (14,2% wydatków ogółem) (tabela 1).

Tabela 1

Wydatki prognozowane i zrealizowane na koniec 2013 r. (w mln zł)

Kategoria gmin	Wydatki		W tym:				Udział procentowy w wydatkach			
			wykup gruntów pod budowę dróg gminnych		budowa infrastruktury		koszty wykupu gruntów pod drogi		budowa infrastruktury udział w %	
	P	Z	P	Z	P	Z	P	Z	P	Z
Polska	66799	10103	8677	712	52028	8777	13,0	7,0	77,9	86,9
Miasta na prawach powiatu	33399	1446	5729	262	22987	1068	17,2	18,1	68,8	73,9
Inne gminy miejskie	9484	2482	852	194	8075	2193	9,0	7,8	85,1	88,4
Gminy miejsko-wiejskie	10789	3559	998	117	9370	3231	9,3	3,3	86,8	90,8
Gminy wiejskie	13127	2617	1098	139	11595	2284	8,4	5,3	88,3	87,3

Źródło: Opracowanie na podstawie: Śleszyński *et al.* 2015.

Prognozowany koszt wykupu gruntów pod drogi został oszacowany na blisko 8,7 mld zł w skali kraju. Z udostępnionych danych nie wynika, aby te koszty stanowiły znaczący udział w wydatkach ogółem. W skali kraju sięgają one 13%, zaś najwyższy udział – 17,2% – należy do miast na prawach powiatu. Jednak trzeba mieć na uwadze, że plany miejscowe i towarzyszące im prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego



w przypadku wielu gmin były sporządzone przed ogłoszeniem wyroku ETPC w sprawie Bugajny przeciw Polska i koszty te nie zostały uwzględnione. W związku z tym można przyjąć, że są one zaniżone, lecz na podstawie dostępnych danych trudno ocenić, jaka jest skala tego zjawiska. Wymaga to przeprowadzenia badań w gminach.

Z kolei koszty budowy infrastruktury (budowa dróg, budowa infrastruktury technicznej) wynoszą 52 mld zł, co stanowi w skali kraju prawie 78% wszystkich prognozowanych kosztów. Najwyższy udział tych kosztów w prognozowanych wydatkach ogółem charakteryzuje gminy wiejskie i sięga 88,3%.

Analizując uwarunkowania prawne oraz skutki finansowo-przestrzenne wynikające z regulacji dotyczących obowiązków i kosztów uzbrojenia terenu, trzeba zwrócić uwagę na jeden bardzo istotny fakt. Według raportów MTBiGM/GUS na koniec 2012 r. w Polsce było 41,6 tys. planów miejscowych o powierzchni 8,7 mln ha (27,9% powierzchni kraju), z czego pod zabudowę mieszkaniową przeznaczono 1,2 mln ha, z tego zaś na zabudowę o charakterze wielorodzinnym – 0,1 mln ha. W raporcie przyjęto wskaźnik chłonności na poziomie 200 osób na 1 ha (zabudowa wielorodzinna) oraz 40 osób na 1 ha (zabudowa jednorodzinna), co wraz z uzyskanymi danymi dało łączną chłonność na poziomie 62,4 mln mieszkańców. Jest to wielkość znacznie wyższa od liczby ludności kraju według kryterium urzędowego zameldowania (38,0 mln osób). Wielkość zjawiska podkreśla fakt, że plany pokrywają niecałe 30% powierzchni kraju i nie obejmują wszystkich obecnie zagospodarowanych terenów osadniczych, a zatem faktyczna chłonność jest znacznie wyższa. Nie ma jednak podstaw, aby to dokładnie ustalić, gdyż nie wiadomo, jaki procent ludności mieszka na obszarach pokrytych planami, a jaki poza nimi (Kowalewski *et al.* 2013).

Ma to bardzo negatywne skutki przestrzenne i powoduje, że gminy przeznaczają do zabudowy kolejne tereny, nie uwzględniając potrzeb rozwojowych i możliwości finansowych, a skutki finansowe tego są przerzucane na barki mieszkańców (zbiorniki na nieczystości płynne, studnie, energia elektryczna). Skutkiem tego jest „rozlewanie się” zabudowy w majestacie prawa.

## Podsumowanie

Obowiązujący system planowania przestrzennego w Polsce przyczynia się do wielu negatywnych zjawisk w zagospodarowaniu przestrzennym, objawiających się m.in. „rozlewaniem się” zabudowy zarówno w wyniku funkcjonowania decyzji o warunkach zabudowy, jak i przeznaczania pod nią obszarów w ramach nowo uchwalanych planów miejscowych, nieadekwatnych do rzeczywistych potrzeb. Usunięcie tych negatywnych skutków jest praktycznie niemożliwe, gdyż zmiana przeznaczenia terenu obowiązujących planów miejscowych z terenów pod zabudowę na tereny objęte zakazem zabudowy niosłaby znaczne, trudne do oszacowania koszty odszkodowawcze. Jedyne, co można zrobić, aby zatrzymać te negatywne tendencje, to uzależnić możliwość zabudowy terenu od wcześniejszego pełnego uzbrojenia terenu przez gminy. Pozwolenie na

budowę powinno być wydawane tylko dla obszarów podłączonych do infrastruktury, szczególnie do kanalizacji.

Kolejnym krokiem powinno być zniesienie decyzji o warunkach zabudowy i wprowadzenie możliwości inwestowania wyłącznie na obszarach objętych planem miejscowym. W przypadku skutków finansowych wynikających z art. 98 uogn można co najwyżej podjąć prace zmierzające do określenia wielkości tego zjawiska.

## Bibliografia

- Chojnacka I., 2009, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2.
- Daniel P., 2013, *Odszkodowanie za nieruchomości wydzielone pod drogi wewnętrzne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” R. IX, nr 6(51).
- Feltynowski M., 2009, *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*, Cedewu, Warszawa.
- Gaczek W.M., 2003, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań.
- Kafar D., 2014, *Zasada „dobrego sąsiedztwa”*, „Gazeta Samorządu i Administracji” nr 13–14.
- Kijowski D., 2005, *Zabudowa nieruchomości na terenach nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „Casus” nr 3.
- Kotlewski L., 2010, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, [w:] *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, red. R. Cymerman, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- Kowalewski A., Mordasiewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Niewiadomski Z., 2003, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa.
- Nowicki M.A., 2008, *Bugajny i inni przeciwko Polsce – wyrok ETPC z dnia 6 listopada 2007 r., skarga nr 22531/05*, [w:] M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka, Wybór orzeczeń 2007*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Miasto za miastem*, 2002, red. K. Kamieniecki, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa. Raport 3.
- Regulski J., 1980, *Rozwój miast w Polsce*, PWN, Warszawa.
- Sześciło D., 2008, *Z orzecznictwa trybunałów europejskich. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 listopada 2007 r., w sprawie Bugajny przeciwko Polsce, skarga nr 22531/05. Komentarz*, „Samorząd Terytorialny” nr 5.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2015, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 r.*, PAN IGiPZ, Warszawa.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 518).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).
- Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r., (I OSK 1384/11, CBOSA).
- Wyrok SN z dnia 21 marca 2003 r., II CKN 1261/00 (LEX nr 78846).
- Zachariasz I., 2013, *Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalenie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Żywiolowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, 2006, red. S. Kozłowski, Ekonomia i Środowisko, Białystok.

---

## SYSTEM PRAWNY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE I JEGO KONSEKWENCJE PRZESTRZENNO-FINANSOWE – WYBRANE PROBLEMY

ABSTRAKT: Obserwacja procesów przestrzennych w Polsce – postępującej degradacji krajobrazów naturalnych, procesów żywiołowego rozlewania się miast, rozpraszania zabudowy na terenach wiejskich, przeznaczania terenów zalewowych pod zabudowę, degradacji terenów parków krajobrazowych – wprowadzających dysharmonię w przestrzeni, rodzi pytanie o przyczyny tego stanu rzeczy. W artykule poprzez analizę wybranych aspektów prawnych planowania przestrzennego z obowiązującą jego wykładnią stosowaną w sądach administracyjnych wskazano na wady prawne tego systemu wpływające na ład przestrzenny oraz na znaczne koszty lokalnej polityki przestrzennej.

SŁOWA KLUCZOWE: planowanie przestrzenne, *urban sprawl*, prawo