

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 12/2022

## KSZTAŁTOWANIE ŁADU PRZESTRZENNEGO W LOKALNYCH POLITYKACH PRZESTRZENNYCH

*dr hab. Maciej J. Nowak, prof. ZUT*

### Wstęp

Problematyka związana z planowaniem przestrzennym zasługuje na wszechstronną, interdyscyplinarną analizę. Kluczowy cel związany z planowaniem przestrzennym, czyli kształtowanie i ochrona ładu przestrzennego, stawiają przed organami administracji publicznej różnych szczebli poważne wyzwania. Dotyczą one zarówno odpowiedniego (w stosunku do potrzeb) sformułowania koncepcji polityki przestrzennej, jak również realizacji tej koncepcji pomimo nierzadko niesprzyjających ku temu przepisów.

W niniejszym opracowaniu określono, odnoszące się do aktualnego stanu prawnego, kierunki działań w tym zakresie na szczeblu lokalnym. Aby jednak działania te były efektywnie realizowane, należy lepiej doprecyzować kierunki oraz możliwe odniesienia do stanów prawnych w innych państwach. Opracowanie jest skierowane do zróżnicowanych odbiorców, ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym.

## Ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego

Próbie definicji ładu przestrzennego zawarto w art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z powyższym ujęciem **przez ład przestrzenny należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne**. Należy podkreślić, że odwołanie do ładu przestrzennego w wielu systemach planowania przestrzennego nie występuje. Niemniej jednak w polskim systemie niniejsze ujęcie w dużym zakresie odzwierciedla aktualne wyzwania i potrzeby. Zawarta w ustawie definicja nie wyczerpuje całego kontekstu związanego ze sposobem rozumienia ładu przestrzennego. Nie jest to zresztą wyłączną winą ustawodawcy – prawne ujęcie ładu przestrzennego samo w sobie nigdy nie będzie wystarczające. Podkreślenia wymaga, że ład przestrzenny może być powiązany ze stanem idealnego zagospodarowania przestrzeni, wzajemnego powiązania z sobą poszczególnych funkcji i braków konfliktów przestrzennych. Oczywiście tego stanu w pełni zrealizować się nie da. Zadaniem organów administracji publicznej jest jednak w miarę możliwości najszerze przybliżanie zagospodarowania przestrzeni do tego stanu. Pewnym odzwierciedleniem poziomu ładu przestrzennego w skali lokalnej mogą być wskaźniki zaproponowane w literaturze. Przede wszystkim, kluczowym punktem odniesienia pozostaje tu analiza dotycząca wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego[1]. Wyróżniono **wskaźniki osadniczo-infrastrukturalne, społeczno-ekonomiczne, przyrodniczo-środowiskowe, funkcjonalne i prawno-planistyczne**. Weryfikacja tych wskaźników w skali lokalnej pozwoli dokonać oceny w zakresie tego, w jak dużym stopniu udaje się w danej gminie chronić/ kształtować ład przestrzenny.

W przypadku rażącego braku ładu przestrzennego należy stwierdzić **chaos przestrzenny**. Oznacza on taki stan przestrzeni, w ramach którego kolejne inwestycje realizowane są oddolnie w oderwaniu od realnych potrzeb i możliwości występujących na danym terenie. Temat chaosu przestrzennego został bardzo szczegółowo przeanalizowany w polskiej literaturze przedmiotu[2]. Nie budzi wątpliwości, że chaos przestrzenny gwarantuje, nie tylko słabe doznania estetyczne, ale konkretne, poważne koszty dla użytkowników przestrzeni (rocznie na przeciętnego mieszkańca Polski są to koszty przekraczające dwa tysiące złotych). Są to koszty związane, między innymi, ze sferą osadniczą, środowiskową, komunikacyjną, jak też rynku nieruchomości. W związku z powyższym, nie budzi wątpliwości fakt, że postulat ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ma również szerokie przełożenie praktyczne. Zaniechanie w tym zakresie skutkuje w sferze danej społeczności poważnymi komplikacjami i obciążeniami (trudnymi do jednoznacznej i szybkiej naprawy).

Jak do powyższych wytycznych odnieść wymiar prawny? Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 lutego 2012 r (IV SA/Wa 1931/11) wskazał, że zagwarantowanie ładu przestrzennego należy rozumieć jako takie kształtowanie przestrzeni, która stworzy harmonijną całość oraz uwzględni w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. To dobry przykład – często sądy ograniczają się w ocenie do takiego poziomu ogólności, przechodząc następnie do szczegółowych, bardziej jednostkowych analiz.

[1] P. Śleszyński, Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego, Biuletyn KPZK PAN nr 252, Warszawa 2013.

[2] P. Śleszyński, A. Kowalewski, T. Markowski, (red), Studia nad chaosem przestrzennym. Studia KPZK PAN 182(1-3). Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 2018; A. Kowalewski, M. Nowak, Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje (w:) Kowalewski A, Markowski T, Śleszyński P (red.), Studia nad chaosem przestrzennym. Studia KPZK PAN 182(1). Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 2018; J. Koziański (2012) Doktryna swobody budowlanej, aspekty ekonomiczne i demograficzne. [http://old2016.silesia.org.pl/upload/J.Kozinski\\_Finansowe%20i%20spoleczne%20koszty%20chaotycznej%20urbanizacji.pdf](http://old2016.silesia.org.pl/upload/J.Kozinski_Finansowe%20i%20spoleczne%20koszty%20chaotycznej%20urbanizacji.pdf); P. Lityński, A. Hołuj Urban sprawl costs: the valuation of households' losses in Poland. J Settl Spat Plan 8(1):11-35/ 2017. doi:10.24193/02JSSP012017

Jednym z wyjątków jest w tym kontekście wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 września 2011 r. (II SA/ Kr 830/11, Legalis). Sąd wskazał, że jednym z czynników, które należy uwzględnić przy analizie zasady zrównoważonego rozwoju w konkretnym stanie faktycznym jest ład przestrzenny, traktowany przez ustawodawcę w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako szczególna zasada planowania przestrzennego. Sąd podkreślił, że ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie definicji legalnej ładu przestrzennego. Jest to definicja z obszaru doktryny urbanistycznej, a z prawnego punktu widzenia ład przestrzenny pozostaje pojęciem niedookreślonym na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem sądu, źródłem wymagań ładu przestrzennego są, przede wszystkim, przepisy prawa budowlanego. Prawo budowlane zajmuje się bowiem również sprawami zagospodarowania, choć odnoszącymi się tylko do działek budowlanych lub terenów realizowanych inwestycji. Odnosi się to zwłaszcza do wymagań art. 5 i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane oraz do rozwijających je przepisów wykonawczych, określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane. Ponadto, ustawodawca zaznaczył, że uwzględniając wymagania ładu przestrzennego, uwzględnia się m.in. wymagania urbanistyki i architektury. Do wymagań architektury zaliczyć należy normy techniczno-budowlane przewidziane w art. 5 ustawy – Prawo budowlane i znajdujące się w wydanych na podstawie art. 7 ustawy – Prawo budowlane rozporządzeniach wykonawczych. Wymagania te niejednokrotnie zaliczyć należy również do wymagań urbanistyki. Przykładowo, art. 6 ustawy – Prawo budowlane, przewidujący m.in. wymóg odpowiedniego zagospodarowania działki budowlanej. Normy dotyczące usytuowania budynków, stanowiące część powołanych wyżej norm techniczno-budowlanych, zaliczyć można również do wymagań urbanistyki w zakresie ochrony ładu przestrzennego. Odwołanie się przez ustawodawcę do wymagań urbanistyki i architektury stanowi również konieczność odniesienia się do zasad i ocen o pozaprawnym pochodzeniu. Zatem przepis nakazujący uwzględnianie wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, rodzi również w tym zakresie obowiązek przestrzegania także norm technicznych i na przykład estetycznych.

**Ponieważ w pojęciu ładu przestrzennego mieszczą się również pojęcia urbanistyka i architektura, należy przyjąć, że obok tego, iż głównym źródłem wymagań w tym zakresie są przepisy prawa budowlanego, to uwzględnianie szczegółowych wymagań urbanistyki i architektury dotyczy fachowych opracowań autorskich i wiedzy zawodowej.**

Odnosząc się do wskazanej tezy orzeczniczej można w pełni zgodzić się z tym, że poprawne zrozumienie ładu przestrzennego, również w sferze wykładni przepisów, wymaga perspektywy pozaprawnej. Bez jej uwzględnienia, wszelkie wykładnie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będą fragmentaryczne. Od zrozumienia konsekwencji chaosu przestrzennego zależy także w dużym zakresie postrzeganie interesu publicznego (pojęcia, które w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również powiązane z ładem przestrzennym). Wydaje się więc, że raport o chaosie przestrzennym lub wskaźniki ochrony i kształtowania ładu przestrzennego powinny być przedstawiane całościowo, syntetycznie ze wskazaną tezą orzeczniczą. Uzupełniająco jednak trzeba wskazać, że **nie można sprowadzać ładu przestrzennego jedynie do norm powiązanych z prawem budowlanym, ani też kwestii w zakresie kolorystyki budynków.** Oczywiście, takie twierdzenie nie jest zawarte we wskazanej tezie orzeczniczej, niemniej jednak w praktyce bardzo często można wyodrębnić działania sprowadzające się do takiego poglądu (przykłady w tym zakresie wystąpią zwłaszcza przy okazji analizy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Natomiast ład przestrzenny, nawet zgodnie z samą definicją ustawową, należy rozumieć zdecydowanie szerzej, wieloaspektowo. Warto dla kontrastu przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2007 r. (II OSK 423/07, LEX nr 384353). Zgodnie z nim, nakazu uwzględniania w zagospodarowaniu wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, nie można traktować jako przepisu bezpośrednio zobowiązującego. Obowiązek uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym wyżej wymienionych wymagań oznacza, że obowiązek ten istnieje w takim zakresie, w jakim przewidują je przepisy szczególne. Taki punkt widzenia należy zakwestionować.

W żadnym przypadku nie oddaje on intencji ustawodawcy, a ład przestrzenny wiąże z problematyką wybranych (nie do końca określonych) regulacji. Jest to dowód na to, że również w orzecznictwie sądowym nie zawsze jest odpowiednie w stosunku do potrzeb zrozumienie problematyki ładu przestrzennego. Wynika to przede wszystkim z kwestii systemowych.

Trzeba również podkreślić, że w uregulowaniach innych krajów, nawet jeśli ład przestrzenny nie jest powoływany wprost, można odnaleźć podobne ujęcia, premiujące poprawną organizację przestrzeni lub interes publiczny w planowaniu przestrzennym. Temat ten zostanie zasygnalizowany w dalszej części analizy.

## **Instrumenty planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym a kształtowanie i ochrona ładu przestrzennego**

Podkreślenie ogromnej roli ładu przestrzennego, w tym konieczności jego kształtowania i ochrony, nie jest wystarczające. Dotyczy to zwłaszcza perspektywy władz gminnych, które muszą stosować określone instrumenty planowania przestrzennego i mieścić się w określonych ramach prawnych. O ile w sferze deklaratywnej oraz na szczeblu strategicznych narzędzi można i należy odwoływać się do ładu przestrzennego (i przełożenia tego sformułowania na inne sfery), o tyle występuje zdecydowanie szerszy problem względem stosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Uwagi trzeba jednak zacząć od **studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego**. Po pierwsze, studium powinno zawierać charakterystykę koncepcji całościowego rozwoju przestrzennego gminy. Aby taka charakterystyka została przeprowadzona, konieczne są pogłębione, wielodyscyplinarne analizy (nie jest natomiast adekwatnym rozwiązaniem pójście w tym zakresie na skróty, mające jedynie na celu realizację obowiązku ustawowego w zakresie studium). Natomiast w sferze realizacyjnej podkreślenia wymaga **związek między studium a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego**. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2020 r. (II OSK 2169/18, Legalis) wskazał, że studium jest dokumentem planistycznym stanowiącym po 2003 r. niejako szkielet planistyczny gminy, który nie jest tylko, jak przed tą datą, prognozą określającą politykę przestrzenną gminy, lecz zawierającą konkretne uwarunkowania przejawiające się m.in. w precyzyjnym, (choć w ogólniejszej skali niż plan) określeniu granic poszczególnych obszarów, co wynika z treści art. 10 ust. 2 pkt 3-16 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dlatego też, zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie może być rozumiana ogólnie. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (wyrok z dnia 3 czerwca 2020 r., II SA/Gd 775/19, Legalis) zaznaczył, że studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Nie ma ono, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skoro w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczaniu terenów, to gmina w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium.



Wskazane powyżej regulacje stanowią istotny punkt odniesienia do dyskusji na temat roli studium w kształtowaniu i ochronie ładu przestrzennego. Jak wskazano powyżej, wpływ studium na plan bywa nieostry – wiele zależy od sposobu sformułowania konkretnych postanowień. Nie budzi jednak wątpliwości, że w pewnym pośrednim zakresie treść studium może wpływać na ustalenia planu – czyli bezpośrednio na sferę związaną z prawem własności nieruchomości. Z przeprowadzonych badań skarg do sądów na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wynika zdecydowanie mniejsza liczba i skuteczność tych skarg. Można więc uznać że **zdecydowanie bezpieczniej, z perspektywy potencjalnych skutków sądowych, jest zawrzeć postanowienia ograniczające zagospodarowanie terenu i chroniące ład przestrzenny w studiach niż w samych planach miejscowych**. Ustalenia studiów nie zawsze jednak przekładają się na dalsze działania związane z lokalną polityką przestrzenną (zwłaszcza jeżeli na danym obszarze nie ma uchwalonych planów miejscowych). Z powyższym wiąże się bowiem drugie analizowane zagadnienie – nieprecyzyjny zakres przedmiotowy studiów, w tym problemy z określeniem ich optymalnej szczegółowości. Niedookreślony zakres studium, z jednej strony, stanowi poważny problem (i główną przyczynę stwierdzenia nieważności studiów), ale z drugiej strony, determinuje ograniczoną rolę podmiotów prywatnych przy podważaniu studiów[3]. Natomiast zdecydowanie – również z powyższych względów – **należy odrzucić praktyki (zauważalne w skali krajowej), w której twórcy studiów stwierdzają wprost niemożność ochrony i kształtowania ładu przestrzennego**.

Zdecydowanie szerszy i bezpośredni wpływ – zarówno na prawo własności właścicieli nieruchomości, jak też ład przestrzenny, mają **miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego**. Są one jednak fakultatywne i mogą odnosić się jedynie do wybranych części gminy. Ich konsekwencje prawne dotyczą bezpośrednio właścicieli nieruchomości/ inwestorów i dlatego też plany zdecydowanie częściej (i skuteczniej) są podważane przed sądami administracyjnymi. O tym trzeba pamiętać przy określaniu, definiowaniu ich roli – władze gmin często są pod presją inwestorów. Podkreślenia wymaga jednak istotny wymiar pracy nad planami. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 maja 2015 r. (II OSK 2438/13, Legalis) uznał, że wobec tego, aby równowaga między przysługującym gminie władztwem planistycznym a konstytucyjnie chronionym prawem własności nieruchomości objętych planem nie została zachwiana, wprowadzając ograniczenia w wykonywaniu prawa własności, rada gminy musi każdorazowo wykazać, że cel publiczny mógł być osiągnięty jedynie poprzez ograniczenie prawa własności, a inne rozwiązania, choć brane pod uwagę, okazały się niewystarczające do realizacji tego celu. W istocie zatem przy dokonywanej przez sąd ocenie sposobu realizowania przez organ władztwa planistycznego – również w kontekście zasad zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego – podstawowe znaczenie ma przedstawienie przez organ motywów jego działania i podstaw takiej, a nie innej ingerencji w prawo własności.

Powyzsza konstatacja bardzo dobrze łączy różne wskazane powyżej zagadnienia: konieczność ochrony ładu przestrzennego przez plany, rolę planów i prawa właścicieli nieruchomości. Pokazuje, że ingerencja planistyczna powinna stanowić szerszy proces (nie może być przypadkowa), bardzo dobrze uzasadniony. Uzasadnienie natomiast powinno stanowić podstawę dla argumentacji przedstawianej przed sądem, związanej z obroną konkretnych postanowień planistycznych.

Jeśli chodzi o sam **zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podkreślenia wymaga, że istotnym jego elementem (obligatoryjnym) są zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego**. Problemem jest jednak to, że w skali różnych gmin nie ma jednolitego stanowiska, co do tego, co konkretnie należy przez to rozumieć.

[3] M. Nowak, P. Śleszyński, A. Ostrowska, Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Perspektywa polityki publicznej i geograficzna, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 2/2021.

Również orzecznictwo w ograniczonym zakresie precyzuje ten zakres. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (wyrok z dnia 28 czerwca 2017 r., II SA/Gd 217/16, Legalis) uznał, że postanowienia dopuszczające typ zabudowy, bądź zakazujące jakiejś zabudowy, mieszczą się wśród zasad kształtujących ład przestrzenny, skoro plan obejmuje przestrzeń niezabudowaną. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2017 r. (II OSK 1558/15, Legalis) stwierdził, że z treści art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że w planie miejscowym określa się, w zależności od potrzeb, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów. Podstawę do takiego postanowienia planu daje konieczność ochrony ładu przestrzennego (art. 1 ust. 2 pkt 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 wskazanej ustawy) oraz walorów architektoniczno-krajobrazowych (art. 1 ust. 2 pkt 2). Wprowadzenie zakazu używania w nowoprojektowanych budynkach materiałów budowlanych o niskim standardzie oraz odblaskowych, fosforyzujących i refleksyjnych nie stanowi nieuprawnionej ingerencji organów planistycznych w prawa do wyboru materiałów budowlanych. Organ planistyczny nie narzuca w powyższym rozwiązaniu stosowania określonego rodzaju materiału wykończeniowego, a ma prawo, w świetle wyżej wskazanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wykluczyć materiały, które zastosowane w obiektach budowlanych negatywnie wpływają na ład przestrzenny i walory architektoniczno-krajobrazowe obszaru objętego ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 (III OSK 706/12, LEX) wskazał z kolei, że obowiązek określenia zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego obejmuje możliwość ustalenia w planie miejscowym minimalnych i maksymalnych szerokości frontów działek, które powstaną w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na podstawie przepisów art. 92-99 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Można również przytoczyć treść rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego z dnia 4 czerwca 2014 (IFIII.4131.17.2014, Legalis), gdzie uznano, że uzależnienie w planie miejscowym zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy od istniejącej zabudowy i zagospodarowania terenu znajdującego się na terenach sąsiednich, które usytuowane są poza obszarem objętym uchwałą, jest niedopuszczalne i wykracza poza granice uregulowań określonych w przepisach wyższej rangi. Rada miasta nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu miejscowego planu zagospodarowania terenu w zależności od sposobu zainwestowania terenów sąsiednich, zrealizowanego na podstawie innych uchwał rady miasta, dotyczących planów miejscowych lub indywidualnych decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 lipca 2017 (II OSK 2461/15, LEX nr 2345622) uznał, że ustalony ład przestrzenny jest istotnym elementem obrotu gospodarczego (nieruchomości), ponieważ winien dawać gwarancję, że na danym terenie powstaną tylko takie obiekty, i tylko w takim kształcie, w jakim dopuszcza to miejscowy plan zagospodarowania terenu. Realizacja postanowień planu miejscowego w procesie inwestycyjnym stanowi, z jednej strony, obowiązek dla inwestora, z drugiej – daje gwarancję zrealizowania każdego zamierzenia, które jest zgodne z planem. Stanowi również gwarancję dla właścicieli innych nieruchomości objętych planem, że nie powstanie zabudowa niezgodna z tym planem, a tylko taka, na którą społeczność lokalna wyraziła zgodę w procedurze uchwalania planu miejscowego.

Wskazane tezy orzecznicze dobrze pokazują, w jak zróżnicowany i niekonsekwentny sposób podchodzi wykładnia prawnicza do problematyki ładu przestrzennego. Jest ona uwzględniana w sposób orientacyjny. Tym bardziej więc ważna i potrzebna wydaje się rola analiz w lokalnym planowaniu przestrzennym. To często one mogą stanowić szerszą podstawę do wykazywania zasadności konkretnych rozwiązań planistycznych. Jeśli chodzi natomiast o sam obligatoryjny element planu, dotyczący zasad kształtowania i ochrony ładu przestrzennego, jest on różnie interpretowany. Czasem sprowadza się do powtórzenia innych elementów planu (np. w zakresie zasad zabudowy, kolorystyki budynku), czasem jest pomijany (wówczas uzasadnia się, że zagadnienia związane z ochroną i kształtowaniem ładu przestrzennego zawarte są w całym planie). W związku z powyższym, we wskazanej części powinny być sformułowane bardziej ogólne, oparte na treści przeprowadzonych analiz zasady, stanowiące powiązaną z ładem przestrzennym podstawę (uzasadnienie) do szerszej ingerencji w przepisach szczegółowych.

Należy również zwrócić uwagę na ostatni instrument na szczeblu lokalnym (jeśli w tym przypadku niniejsze sformułowanie uznamy za adekwatne) – czyli **decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**. Pomimo pośredniego odwołania do ładu przestrzennego (poprzez zasady kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa), decyzje te przyczyniają się przede wszystkim do pogłębiania chaosu przestrzennego. **W skali lokalnej powinny być wydawane w możliwie najmniejszym zakresie** (choć nie zawsze faktycznie jest to możliwe). Decyzje o warunkach zabudowy, stanowiąc odpowiednik miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie realizują swojej roli, bo nie są żadną formą planowania (inicjatywa ich wydania pochodzi zazwyczaj od inwestora). Niemniej jednak można próbować rozumieć stosowaną przy nich zasadę kontynuację funkcji zgodnie z realnymi wymogami ładu przestrzennego. Nie wystarczy samo określenie, czy zgłoszona zabudowa znajduje odzwierciedlenie w co najmniej jednej zabudowie sąsiedniej. Zdecydowanie lepiej określić funkcję danego terenu i weryfikować możliwość zabudowy w taki sposób, aby wymieniona (w tym kontekście) w art. 61 ust 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym co najmniej jedna działka sąsiednia dawała punkt odniesienia dla tej funkcji terenu. Zresztą podobny sposób myślenia występuje w przypadku, kiedy zgłoszona zabudowa nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w zabudowie sąsiedniej, ale mimo tego wpisuje się w funkcję otoczenia (wówczas również wydaje się pozytywną decyzję o warunkach zabudowy). Podobny sposób rozumowania przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 15 stycznia 2020 (II SA/Gd 269/19, Legalis), wskazując, że ocena inwestycji z punktu widzenia kontynuacji istniejącej zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych nie oznacza zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie oraz bezwzględnego obowiązku kontynuacji funkcji zabudowy dominującej na działkach bezpośrednio sąsiadujących z działką, której warunki zabudowy są ustalane. Warunkiem dopuszczenia lokalizacji innej zabudowy na danym obszarze jest jednak, aby analiza urbanistyczna uzasadniała projektowane przedsięwzięcie w świetle wymogów ładu przestrzennego. Nowa zabudowa musi mieścić się w granicach ustalonego w analizowanym obszarze sposobu zagospodarowania terenu. Regulacja taka ma na celu zagwarantowanie ładu przestrzennego, określonego w art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

## Podsumowanie

Nie budzi wątpliwości, że ochrona ładu przestrzennego w skali lokalnej stanowi poważne wyzwanie. Dzieje się tak w dużym zakresie z powodów niezależnych od działań władz gminnych. Polski system planistyczny mocno odróżnia się od systemów nawet w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Podstawową różnicą jest brak planu ogólnego (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie pełni tej roli). To plan ogólny, wyznaczający konkretne strefy i podstawowe, wiążące zasady dla całego terenu gminy (lub jej odpowiednika) może w szerszym stopniu gwarantować kształtowanie przestrzeni chroniące interes publiczny. W takim zakresie plany szczegółowe (odpowiadające w znacznej części obecnym planom zagospodarowania przestrzennego) nie muszą być uchwalane dla wszystkich terenów, tylko – w zależności od systemu – być fakultatywne lub przeznaczone dla obszarów bardziej zaludnionych (występują też zróżnicowane kategorie planów, np. plany specjalistyczne). Inną różnicą – zwłaszcza względem państw Europy Zachodniej jest podejście do prawa własności, powiązane z poziomem kultury planistycznej. W Polsce dominuje pod tym względem perspektywa indywidualnego właściciela nieruchomości, której – nawet w powszechnym odczuciu – nie równoważy interes publiczny powiązany z ochroną ładu przestrzennego.



Powyższe nie zmienia konieczności zachowania na szczeblu lokalnym zdecydowanie większej determinacji w ochronie wartościowych walorów przestrzeni. W opracowaniu wskazano na główne powody uzasadniające to działanie, a także zwrócono uwagę na możliwe do rozważenia kierunki wykładni kluczowych przepisów związanych z planowaniem przestrzennym. Jednocześnie trzeba podkreślić, że perspektywa konkretnej gminy, jej problemów, wyzwań i barier wymaga każdorazowego uszczegółowienia. Niezależnie od planowanych zmian ustawowych, takie analizy i takie działania powinny być podejmowane na bieżąco na poziomie lokalnym.

## O AUTORZE

**dr hab. Maciej J. Nowak**, prof. ZUT, radca prawny, kierownik Pracowni Ekonomiki Przestrzennej w Zakładzie Prawa i Gospodarki Nieruchomościami na Zachodniopomorskim Uniwersytecie Technologicznym w Szczecinie, członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, autor książek, artykułów, analiz, szkoleń i opinii prawnych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ma doświadczenie w obsłudze prawnej gmin, powiatów, województw, organów administracji centralnej i przedsiębiorców.

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

.....  
Warszawa, maj 2022  
[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa