

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

EWA SERAFIN

ewaserafin01@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1597-1865>

Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Legal Effects of Adopting the Local Spatial Management Plan

WPROWADZENIE

Istnieje wiele czynników wpływających na społeczną i gospodarczą jakość życia człowieka. Jednym z czynników odgrywających istotną rolę w tym zakresie jest zagospodarowanie przestrzeni, złożone z porządku i ładu przestrzennego, rozumianego jako pewna harmonia przestrzeni. Proces zagospodarowania przestrzeni zgodnie z polskim ustawodawstwem odbywa się na trzech szczeblach: krajowym, wojewódzkim oraz gminnym.

Najważniejszą rolę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odgrywa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹. Stanowi on podstawowy instrument planistyczny w systemie zagospodarowania przestrzennego naszego kraju². Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ w art. 14 ust. 8 *expressis verbis* klasyfikuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego. Obowiązuje on na obszarze działania organów, przez które został ustanowiony⁴. Wskazanie wprost przez ustawodawcę, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem normatywnym wy-

¹ Zwany dalej także planem miejscowym lub m.p.z.p.

² J. Goździewicz-Biechońska, *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8, s. 32.

³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm., dalej jako: u.p.z.p.

⁴ Ł. Dumin, G. Kuźma, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, [w] *Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, red. D. Okolski, Warszawa 2014.

posażonym w moc powszechnie obowiązującą świadczy o tym, że jest to najważniejszy akt planowania i zagospodarowania przestrzennego⁵. Pozostałymi aktami tego systemu są: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Nie posiadają one jednak charakteru powszechnie obowiązującego prawa⁶. Są to tzw. akty kierownictwa wewnętrznego.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami wykonawczymi do ustawy i realizują zawarte w nich zadania⁷. Jak wskazuje art. 94 Konstytucji RP⁸, warunkiem *sine qua non* ustanowienia aktu prawa miejscowego jest posiadanie ustawowego upoważnienia. Kompetencja do ustanowienia planu miejscowego wypływa z u.p.z.p. Ustawa określa zakres regulacji obejmowanych przez m.p.z.p. W jego skład wchodzi: określenie przeznaczenia obszarów oraz wskazanie sposobów ich zagospodarowania. Określone w planie ustalenia wiążą jego adresatów (tj. organy, instytucje publiczne, a także obywateli), w związku z czym mogą stanowić podstawę wydawanych w procesie budowlanym decyzji administracyjnych, które konkretyzują prawo do zabudowy nieruchomości⁹.

Należy również wskazać, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wywierają wpływ zarówno na adresatów, których bezpośrednio wiążą zawarte w planie ustalenia, jak i podmioty, mieszczące się jedynie w sferze oddziaływania planu. Powyższe wskazanie można wyprowadzić z imperatywnego charakteru planowania miejscowego, które wyraża się w określaniu wiążących zadań oraz celów zagospodarowania na konkretnym obszarze¹⁰.

Charakter prawny planów miejscowych wynika z niezbędności ich uchwalenia dla podjęcia i uzyskania doniosłych prawnie działań i skutków. Do wskazanych należą m.in.: podział i scalanie gruntów, zmiana ich przeznaczenia na cele nierolne bądź nieleśne. Rolę planów miejscowych podkreśla możliwość ograniczenia prawa własności lub nawet jego odjęcia poprzez dokonanie tzw. wywłaszczenia planistycznego. Polega ono na wywłaszczeniu nieruchomości umiejscowionych na obszarze przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na lokalizację inwestycji celu publicznego¹¹. Skutkiem kwalifikacji m.p.z.p. jako aktu prawa miejscowego jest posiadanie mocy wiążącej oraz konieczność przestrzegania jego postanowień do momentu jego uchylenia lub zmiany, bez względu na ich spo-

⁵ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 101.

⁶ J. Goździewicz-Biechońska, *op. cit.*, s. 32.

⁷ P. Kwaśniak, *op. cit.*, s. 152.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

⁹ *Ibidem*, s. 32–33.

¹⁰ P. Kwaśniak, *op. cit.*, s. 107.

¹¹ *Ibidem*, s. 105–106.

łączną akceptację bądź krytykę. Powyższe potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 października 2012 r.¹²

Zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przepisy mają z reguły charakter regulacyjny, mający na celu rozdysponowanie przestrzeni oraz ustalenie zasad zagospodarowania. Ponadto umieszczane w m.p.z.p. ustalenia mają często charakter proceduralny, co wskazuje na ich podobieństwo do aktów prawnych¹³.

Z uwagi na możliwość ingerencji w prawo własności oraz w inne prawa i obowiązki adresatów planu, tryb i zasady uchwalania m.p.z.p. muszą być poddane regulacji zapewniającej zgodność z normami wpływającymi z Konstytucji. Regulacje prawne dotyczące przygotowywania oraz uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zostały zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Realizacja określonych w planie miejscowym ustaleń odbywa się poprzez ciąg czynności o charakterze materialno-technicznym oraz przy pomocy innych aktów¹⁴. Należy jednak zaznaczyć, że uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie jest obowiązkiem organów gminy. Mogą one swobodnie decydować, czy objąć swoje terytorium miejscowym planem czy też nie oraz w jakim zakresie. Powinny mieć jednak na względzie, że ustawodawca preferuje uchwalanie planu miejscowego¹⁵, jeżeli nie wprowadził obowiązku jego uchwalenia.

SKUTKI PRAWNE DOTYCZĄCE GOSPODAROWANIA W PRZESTRZENI

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pociąga za sobą skutki prawne w zakresie zarówno zagospodarowania w przestrzeni, jak i gospodarowania przestrzenią. Gospodarka przestrzenna w wąskim znaczeniu obejmuje gospodarowanie przestrzenią i gospodarowanie w przestrzeni. To ostatnie odnosi się do działalności przedsiębiorców, którzy traktują gospodarkę przestrzenną jako poszukiwanie efektywnych miejsc, mając na uwadze swą działalność gospodarczą, a także kształtowanie efektywnych relacji przestrzennych związanych z funkcjonowaniem tych podmiotów¹⁶.

Dla wskazania skutków prawnych, jakie niesie za sobą uchwalenie planu miejscowego w zakresie zagospodarowania w przestrzeni, konieczne jest okre-

¹² II SA/Bd 654/12, niepubl., za: M.J. Nowak, *Sporządzanie i uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 1.

¹³ J. Goździewicz-Biechońska, *op. cit.*, s. 33.

¹⁴ P. Kwaśniak, *op. cit.*, s. 107, 152.

¹⁵ K. Filipiuk, *Sprzeczność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z wydanymi decyzjami o pozwoleniu na budowę*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 10, s. 24.

¹⁶ A. Janiszewska, *Gospodarka przestrzenna – definicje i powiązania z innymi naukami*, www.sse.geo.uni.lodz.pl/uploads/space9/janiszewska.pdf [dostęp: 18.03.2018].

ślenie zależności zachodzącej pomiędzy m.p.z.p. a miejscowym planem rewitalizacji. Ten ostatni jest szczególną formą m.p.z.p., wprowadzoną do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹⁷. Spowodowało to, że gmina uzyskała uprawnienie do określania obszarów zdegradowanych oraz obszaru rewitalizacji¹⁸.

Literatura przedmiotu obfituje w wiele definicji rewitalizacji. Autorzy zwracają uwagę na różne aspekty tego pojęcia. Rewitalizacja w aspekcie planowania przestrzennego została przez T. Bajerowskiego zdefiniowana jako „zastąpienie starej, niedopasowanej funkcji obszaru nową, lepszą formą jej użytkowania”¹⁹. Istotą rewitalizacji według T. Topczewskiej jest poprawa jakości życia oraz funkcjonowania gospodarki miejskiej²⁰. S. Kaczmarek podkreśla planowość działań, mającą na celu gospodarcze ożywienie oraz zmianę funkcjonalno-przestrzenną struktury zdegradowanych terenów²¹.

Zgodnie z u.p.z.p. miejscowy plan rewitalizacji może być uchwalony przez radę gminy/miasta w sytuacji, gdy został wyznaczony obszar zdegradowany, a także obszar rewitalizacji oraz przyjęto gminny program rewitalizacji. Jednym ze sposobów jego powstania jest zmiana obowiązującego planu miejscowego²². Plan rewitalizacji zgodnie z art. 37g u.p.z.p. powinien zawierać, pomijając elementy obowiązkowe dla planu miejscowego, także w zależności od potrzeby: 1) zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą, 2) ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków, 3) szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic, 4) zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej, 5) maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę, 6) zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali – w określonych przypadkach.

¹⁷ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1023 ze zm.

¹⁸ Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 37f ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016.

¹⁹ T. Bajerowski, *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, Olsztyn 2003, s. 215, cyt. za: J. Juja, S. Piotrowski, *Wyzwania i przeszkody rewitalizacji miast*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11, s. 28.

²⁰ T. Topczewska, *Rewitalizacja miast: działania samorządów lokalnych*, Warszawa 2005, s. 36, za: J. Juja, S. Piotrowski, *op. cit.*, s. 28.

²¹ S. Kaczmarek, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych: nowy wymiar w rozwoju miast*, Łódź 2001, s. 18, za: J. Juja, S. Piotrowski, *op. cit.*, s. 28.

²² Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 37f ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu...*

Art. 37i u.p.z.p. przewiduje możliwość określenia w planie rewitalizacji – w odniesieniu do nieruchomości, która nie jest zabudowana – warunku, od którego spełnienia będzie uzależniona realizacja inwestycji głównej na danej nieruchomości. Warunek ten stanowi zobowiązanie się inwestora do wybudowania z własnych środków inwestycji uzupełniających, tj. infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych, jak również lokali innych niż mieszkalne, które będą przeznaczone na potrzeby działalności kulturalnej, edukacyjnej, społecznej lub sportowej, wykonywanej przez podmioty działające na obszarze objętym rewitalizacją, ukierunkowane na osiągnięcie zysku. Warto wskazać, że inwestor zobowiązuje się w tym wypadku nie tylko do budowy wymienionych obiektów, ale także do przekazania ich na rzecz gminy pod tytułem darmym. Wskazane zobowiązanie się inwestora dokonuje się poprzez zawarcie z gminą tzw. umowy urbanizacyjnej²³. Jeśli dojdzie do zawarcia umowy urbanizacyjnej, organ gminy zostaje zwolniony z obowiązku pobrania od inwestora opłaty adiacenckiej i opłaty związanej ze wzrostem wartości nieruchomości²⁴.

Zmiana cen nieruchomości jest jednym z najistotniejszych dla właścicieli nieruchomości oraz ich potencjalnych nabywców skutków uchwalenia planu miejscowego. Objęcie danej nieruchomości miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego bądź umiejscowienie jej w niedalekiej odległości od obszaru oddziaływania planu ma niebagatelne znaczenie przy określaniu jej wartości. Ustalenie przeznaczenia danego terenu określonego w planie miejscowym jest bowiem pierwszą z czynności dokonywanych w procesie wyceny nieruchomości²⁵.

W przypadku obniżenia wartości nieruchomości ich właścicielom i użytkownikom wieczystym przysługują uprawnienia przewidziane w art. 36 u.p.z.p. Wśród nich znajduje się żądanie odszkodowania za rzeczywistą poniesioną szkodę albo wykupienia nieruchomości bądź jej części. Gmina, odpowiadając na uzasadnione roszczenia właściciela, ma możliwość zaoferowania podmiotowi uprawnionemu nieruchomości zamiennej. Alternatywą jest to, że właściciel czy użytkownik wieczysty mogą żądać odszkodowania w wysokości równej obniżeniu wartości nieruchomości. Wybór formy dokonania rekompensaty zależy w głównej mierze od wyboru, jaki został dokonany przez uprawniony podmiot. W sytuacji, kiedy przedmiotem roszczenia jest nieruchomość zamienna, konieczne jest porozumienie z gminą²⁶.

²³ *Idem*, *Komentarz do art. 37i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ M. Krajewska, K. Szopińska, I. Dittmann, *Wpływ uwarunkowań planistycznych na ceny gruntów mieszkaniowych w powiecie bydgoskim*, „*Ekonometria*” 2014, nr 4, s. 110.

²⁶ M. Szewczyk, *Tryb sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 178.

Uprawniony podmiot może ubiegać się o naprawienie szkody, jeśli zostało uniemożliwione korzystanie z nieruchomości bądź jej części w ramach dotychczasowego sposobu lub w zgodzie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Niemożliwość korzystania musi być związana z uchwaleniem planu miejscowego albo dokonaniem jego zmiany. Zgodnie z powyższym, aby było możliwe wyssuwanie roszczeń przez uprawniony podmiot, konieczne jest zaistnienie łącznie dwóch przesłanek. W pierwszej kolejności musi dojść do uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Następnie nowe ustalenia planu muszą być przyczyną niemożliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób albo zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, ewentualnie istotnie taką możliwość ograniczać²⁷.

Mimo przysługującej uprawnionym rekompensaty, nabywanie nieruchomości położonych na terenach nieobjętych m.p.z.p. jest obarczone ryzykiem. Niższa cena gruntu nie zawsze przekonuje inwestorów, kiedy mają na względzie ryzyko wiążące się z niedookreślonymi warunkami zagospodarowania terenu. Wyższe ceny natomiast są osiągane zazwyczaj przez nieruchomości o sprecyzowanych warunkach inwestowania²⁸.

Wyższe ceny nieruchomości, spowodowane uchwaleniem bądź zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, często są związane z koniecznością partycypacji właściciela/użytkownika nieruchomości w kosztach procedury planistycznej. Dzieje się tak po spełnieniu określonych przesłanek. Pierwszą stanowi, określony w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁹, wzrost wartości nieruchomości. Drugą z przesłanek to zbycie przysługującego prawa własności bądź użytkowania wieczystego w określonym terminie od podjęcia uchwały przyjmującej m.p.z.p. Wskazany czas obejmuje okres do 5 lat od dnia wejścia w życie uchwały. Oprócz tego konieczne jest uprzednie zawarcie w planie miejscowym stawki procentowej opłaty planistycznej i przeprowadzenie postępowania w zakresie ustalenia opłaty planistycznej dokonane przed upływem ustawowego terminu³⁰.

Ważne z punktu widzenia gospodarowania w przestrzeni są również decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Pozycja i rola wspomnianych decyzji ulega zmianom w zależności od objęcia terenu planem miejscowym lub nie. Ustawodawca postanowił odejść od stosowanego uprzednio modelu tzw. zabudowy planowej na rzecz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dopiero w sytuacji, kiedy m.p.z.p. na danym obszarze nie został uchwalony³¹.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ M. Krajewska, K. Szopińska, I. Dittmann, *op. cit.*, s. 118.

²⁹ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.

³⁰ M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 180–182.

³¹ *Ibidem*, s. 206.

Powyższa zależność wskazuje na substytucyjny charakter decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w stosunku do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzje mają być instrumentem, który będzie uzupełniać ustalenia zawarte w planie miejscowym. Wzajemne oddziaływanie obu instrumentów na siebie, które najpełniej obrazuje charakter decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jest najbardziej widoczne w sytuacji zawieszania postępowania. Mianowicie postępowanie toczące się w sprawie wydania decyzji powinno zostać zawieszono, jeśli na danym terenie ma zostać uchwalony plan miejscowy. Zgodnie z twierdzeniem wyrażonym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 22 stycznia 2013 r.³² przyczyną zawieszenia postępowania może być sam zamiar podjęcia prac planistycznych. Za taką przesłankę uznaje się również podjęcie oraz prowadzenie prac planistycznych³³.

Na uwagę zasługuje także ograniczenie prawa własności, które jest wynikiem bezczynności organów gminy w zakresie uchwalenia m.p.z.p. na obszarach, w stosunku do których ustawodawca przewidział obligatoryjny wymóg uchwalenia planu. Właściciele bądź użytkownicy wieczności nieruchomości usytuowanej na obszarze, który obowiązkowo powinien mieć uchwalony plan, aby podjąć na swojej nieruchomości czynności w zakresie zabudowy czy zagospodarowania, muszą czekać, aż gmina uchwali m.p.z.p. Skutków bezczynności organu nie niweluje się poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z przepisami obowiązującymi obecnie nawet długotrwała bezczynność organu nie może stanowić podstawy wydania decyzji³⁴.

Pomijając pewne wyjątki, uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wywołuje skutek w postaci stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy. Wyjątki stanowią sytuacje, w których zarówno plan, jak i decyzja określają przeznaczenie terenu w ten sam sposób, a także przypadek, kiedy przed uchwaleniem planu zostało już wydane ostateczne pozwolenie na budowę, którego podstawą była decyzja. W momencie, kiedy wskazane przypadki nie zachodzą, obowiązkowe jest stwierdzenie wygaśnięcia przedmiotowej decyzji. Ma to również miejsce, jeśli w oparciu o daną decyzję wydano już pozwolenie na budowę, które jednak nie stało się jeszcze ostateczne. Za przesłankę takiej regulacji podejmowanej problematyki można uznać zawarty w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 grudnia 2010 r.³⁵ pogląd, wskazujący na to, że prezentowane rozwiązanie ma na celu regulację oraz za-

³² II SA/Łd 1058/12, niepubl., za: M.J. Nowak, *op. cit.*, s. 112.

³³ M.J. Nowak, *op. cit.*, s. 112.

³⁴ *Ibidem*, s. 114.

³⁵ IV SA/Wa 1912/10, Legalis nr 366972.

pewnienie należytej równowagi między ochroną nabytych przez obywateli praw a koniecznością zabezpieczenia przed powstaniem zabudowy sprzecznej z planem miejscowym³⁶.

SKUTKI DOTYCZĄCE GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ

Gospodarowanie przestrzenią stanowi zadanie samorządu gminnego, dążącego do wzrostu jakości życia mieszkańców. W tym aspekcie gospodarka przestrzenna jest ujmowana jako proces polegający na podejmowaniu decyzji przestrzennych, mający doprowadzić do uzyskania pożądanego stanu zagospodarowania przestrzennego terenu oraz efektywnego funkcjonowania struktur przestrzennych utworzonych na danym obszarze. Efektywność jest kryterium podlegającym ocenie przez pryzmat mieszkańców i ich potrzeb. Jednostki samorządu terytorialnego zmagają się z poprawą konkurencyjności położonych na ich terenie obszarów lokalizacyjnych, które będą optymalne dla podmiotów gospodarczych. Dzięki temu rosną szanse rozwojowe poszczególnych gmin oraz oferowanych przez nie, za sprawą lokalizacji podmiotów gospodarczych, szans rozwojowych³⁷.

Wśród realizowanych przez gminy zadań obejmujących gospodarkę przestrzenną wyróżnia się cztery podstawowe grupy zagadnień. Są to: kształtowanie infrastruktury technicznej, kształtowanie infrastruktury społecznej, zagwarantowanie porządku oraz bezpieczeństwa publicznego, kształtowanie ładu przestrzennego i racjonalnego korzystania ze środowiska³⁸.

Analizę skutków uchwalenia planu miejscowego w zakresie gospodarowania przestrzenią należy rozpocząć od wskazania, że wejście w życie uchwalonego planu prowadzi do unieważnienia istniejących dotychczas planów miejscowych. W dalszym ciągu mogą obowiązywać decyzje administracyjne, których podstawą wydania były poprzednie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, jeśli pozostają w zgodzie z postanowieniami nowego aktu. Wskazać należy, że decyzje o pozwoleniu na budowę, mimo istnienia ewentualnych sprzeczności z ustaleniami nowo uchwalonego planu miejscowego, pozostają w mocy³⁹.

Z uwagi na wiodącą rolę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pożądane jest wskazanie relacji zachodzących pomiędzy nim a innymi instrumentami planowania przestrzennego. Jednym z rodzajów takich instrumentów

³⁶ M.J. Nowak, *op. cit.*, s. 114–116.

³⁷ A. Janiszewska, *op. cit.*, s. 17–18.

³⁸ *Ibidem*, s. 18.

³⁹ K. Juchniewicz, *Znaczenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w kształtowaniu struktury przestrzennej obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 3, s. 208.

są obszary specjalne, szczególnie te o charakterze ekologicznym, które z kolei stanowią środek bezpośredniego gospodarowania przestrzenią⁴⁰.

Obszarem specjalnym nazywa się teren objęty charakterystycznym reżimem prawnym, wyłączającym bądź ograniczającym ten obowiązujący dotychczas. Regulacje prawne występujące na określonym terenie mają wpływ na pojawianie się nietypowych sytuacji prawnych dotyczących podmiotów funkcjonujących w granicach tego obszaru. Relewantna, pod względem zagospodarowania przestrzennego, jest także funkcja, którą obszar ma spełniać. Może się pojawić rozbieżność pomiędzy przeznaczeniem wynikającym z utworzenia obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym a ustaleniami planu miejscowego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego odzwierciedla bowiem określoną wizję, jaką organ uchwalający posiada na zagospodarowanie terenu. Obszary specjalne są tworzone *ad hoc*. Czynność ta jest implikowana przez czynniki społeczno-przestrzenne. Powyższe podkreśla jedynie uzupełniającą rolę obszarów specjalnych w stosunku do planu miejscowego. Reżim prawny obszarów specjalnych powinien być oparty na ustaleniach zawartych w planie miejscowym, uchwalonym na danym terenie⁴¹.

Warto podkreślić fakt, że obowiązywanie na określonym terenie planu miejscowego oraz utworzenie obszaru specjalnego nie są równoznaczne z istnieniem na tym obszarze dwóch odrębnych od siebie środków gospodarowania przestrzenią. Obowiązywanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na określonym obszarze nakłada obligatoryjność zgodności pozostałych instrumentów planowania przestrzennego postanowieniami zawartymi w planie. W zgodzie z modelem racjonalnego gospodarowania przestrzenią pozostaje stosowanie środków prawnych wynikających z funkcji wskazywanych przez cele uregulowane w planie miejscowym. Uzgodnienie instrumentów gospodarowania przestrzenią, spowodowane synchronizacją z ustaleniami planu, ma na celu zapobieganie kolizjom mogącym wystąpić między interesami publicznymi a interesami prywatnych podmiotów pragnących działać na terenie obszarów specjalnych. Nie ma możliwości utworzenia obszaru specjalnego jedynie postanowieniami zawartymi w planie miejscowym. Wskazuje to na konieczność zapewnienia elementów synchronizujących postanowienia instrumentów planowania przestrzennego. Rolę tę pełni miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁴².

Z punktu widzenia gospodarowania przestrzenią istotne znaczenie odgrywa także tzw. uchwała krajobrazowa. Uregulowania dotyczące uchwały znalazły wy-

⁴⁰ J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 103–106.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*, s. 107, 114, 119.

raz w art. 37a u.p.z.p. Uchwała ustala zasady oraz warunki usytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, a także ogrodzeń oraz ich gabaryty, standardy jakościowe i rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Uchwała stanowi instrument wspomagający plan miejscowy. W jej zakresie mieści się obszar całej gminy, a procedura jej wprowadzenia jest mniej kosztowna i prostsza. Z jej uchwaleniem nie są związane żadne roszczenia właścicieli czy użytkowników wieczystych, ponadto może nakładać na nich obowiązek uiszczenia opłaty reklamowej⁴³.

Ustalenia zawarte w uchwale krajobrazowej posiadają bardziej szczegółowy charakter niż ustalenia m.p.z.p., co skutkuje tym, że mogą derogować sprzeczne z nią ustalenia zawarte w m.p.z.p. Derogacja ustaleń planu miejscowego wiąże się z koniecznością dostosowania w określonym terminie reklam, które straciły przymiot zgodności z obowiązującymi przepisami⁴⁴. *A contrario* należy przyjąć, iż uchwalany po uchwale krajobrazowej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być zgodny z ustaleniami, jakie zostały zawarte w podjętej uchwale.

Spośród instrumentów gospodarowania przestrzenią istotne znaczenie mają decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wydaje się je tak, jak decyzje o warunkach zabudowy, w momencie, gdy dany teren nie leży w obszarze obowiązywania planu miejscowego. Przyczyną i jednocześnie warunkiem wydania przedmiotowej decyzji jest planowana na danym obszarze realizacja inwestycji. Teren, który ma zostać objęty decyzją, nie może wymagać uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu. Ponadto konieczne jest, aby realizacja planowanej inwestycji była zgodna z przepisami⁴⁵. W odniesieniu do relacji zachodzących pomiędzy planem miejscowym a decyzjami o lokalizacji inwestycji celu publicznego odpowiednie zastosowanie mają przedstawione powyżej rozważania dotyczące decyzji o warunkach zabudowy.

Zmiana przeznaczenia gruntu, będąca wynikiem wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, może powodować odpowiedzialność odszkodowawczą po stronie gminy. Warunki, których spełnienie jest konieczne do zaistnienia odszkodowania, są następujące: musi dojść do spadku wartości nieruchomości, a zbywający ją podmiot nie może skorzystać z odszkodowania przewidzianego w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Dopiero wtedy przysługuje mu odszkodowanie w wysokości równej obniżeniu wartości zbywanej nieruchomości obliczonej na dzień jej odpłatnego zbycia. Odszkodowanie przysługuje także, jeśli plan miejscowy nie jest uchwalony, a organ wykonawczy

⁴³ A. Nałęcz, *Estetyka przestrzeni publicznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 8.

⁴⁴ T. Brzezicki, *Kara za niezgodne z prawem umieszczenie reklamy*, „Przegląd Podatkowy” 2016, nr 8, s. 35–37.

⁴⁵ K. Małyśa-Sulińska, *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8, s. 18–19.

gminy wydaje decyzje lokalizacyjne, które doprowadzają do obniżenia wartości nieruchomości⁴⁶.

UWAGI KOŃCOWE

Wyróżnienie sfer oddziaływania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrazuje jego koordynujący i synchronizujący charakter. Należy podkreślić, że racjonalny oraz spójnie opracowany i konsekwentnie realizowany plan miejscowy jest niezbędny do prawidłowego gospodarowania przestrzenią, osiągnięcia znaczącego wzrostu gospodarczego w gminie oraz zwiększenia atrakcyjności gminy zarówno dla mieszkańców, jak i dla przedsiębiorców. Niestety, z uwagi na fakultatywny charakter większości planów miejscowych oraz stosunkowo wysokie koszty przygotowania i realizacji planów, włączając w to skomplikowaną procedurę ich uchwalania, tylko około połowa powierzchni kraju jest pokryta planami miejscowymi. Słusznym rozwiązaniem legislacyjnym byłoby wprowadzenie obligatoryjności uchwalania planów miejscowych w każdej gminie, a także wyznaczenie do tego celu wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych, które zatrudniałyby wykwalifikowane zespoły specjalistów z zakresu zarządzania przestrzenią.

BIBLIOGRAFIA

- Bajerowski T., *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, Olsztyn 2003.
- Brzeziński T., *Kara za niezgodne z prawem umieszczenie reklamy*, „Przeгляд Podatkowy” 2016, nr 8.
- Dumin L., Kuźma G., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, [w] *Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, red. D. Okolski, Warszawa 2014.
- Filipiuk K., *Sprzecznosc miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z wydanymi decyzjami o pozwoleniu na budowę*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 10.
- Goździewicz-Biechońska J., *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.
- Janiszewska A., *Gospodarka przestrzenna – definicje i powiązania z innymi naukami*, www.sse.geo.uni.lodz.pl/uploads/space9/janiszewska.pdf [dostęp: 18.03.2018].
- Juchniewicz K., *Znaczenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w kształtowaniu struktury przestrzennej obszarów wiejskich*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2011, nr 3.
- Juja J., Piotrowski S., *Wyzwania i przeszkody rewitalizacji miast*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 11.
- Kaczmarek S., *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych: nowy wymiar w rozwoju miast*, Łódź 2001.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Krajewska M., Szopińska K., Dittmann I., *Wpływ uwarunkowań planistycznych na ceny gruntów mieszkaniowych w powiecie bydgoskim*, „Ekonomometria” 2014, nr 4.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009.
- Małyssa-Sulińska K., *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8.

⁴⁶ K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ladu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 9, s. 25–26.

- Nałęcz A., *Estetyka przestrzeni publicznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11.
- Niewiadomski Z., *Komentarz do art. 37f ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016.
- Niewiadomski Z., *Komentarz do art. 37i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016.
- Nowak M.J., *Sporządzanie i uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
- Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
- Szewczyk M., *Tryb sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Świdorski K., *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładów przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 9.
- Topczewska T., *Rewitalizacja miast: działania samorządów lokalnych*, Warszawa 2005.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1023 ze zm.).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 grudnia 2010 r., IV SA/Wa 1912/10, Legalis nr 366972.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 października 2012 r., II SA/Bd 654/12, niepubl.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 stycznia 2013 r., II SA/Łd 1058/12, niepubl.

SUMMARY

Among the constitutional sources of the law of the commonly binding law, the legislature has also included acts of local law. One of them is Local Spatial Management Plan, which is the most important Act of spatial and management planning. The article, by analyzing selected legal aspects of spatial planning with their current interpretation used in administrative courts, pointed out the legal consequences of enacting Local Spatial Management Plan.

Keywords: spatial and management planning; local development plan; Local Spatial Management Plan; local law; local law acts

STRESZCZENIE

Pośród konstytucyjnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego ustawodawca umieścił również akty prawa miejscowego. Jednym z nich jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jest on najważniejszym aktem planowania i zagospodarowania przestrzennego. W artykule, poprzez analizę wybranych aspektów prawnych planowania przestrzennego z obowiązującą jego wykładnią stosowaną w sądach administracyjnych, wskazano na skutki prawne, jakie niesie za sobą uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: planowanie i zagospodarowanie przestrzenne; planowanie przestrzenne; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; prawo miejscowe; akty prawa miejscowego