



Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne - analiza najnowszych zmian

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział 2. Wartości i definicje w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Przełożenie wartości i celów planowania przestrzennego na sferę przepisów prawnych stanowi zadanie bardzo trudne. Występuje bowiem przy takiej okazji wiele zagrożeń. Jednym z nich jest nazbyt ogólne (z perspektywy prawnej) sformułowanie wartości lub celów i w konsekwencji ograniczone zastosowanie przy wykładni pozostałych przepisów. Inne ryzyko to bardzo chaotyczne (z perspektywy pozaprawnej) i przypadkowe ujęcie celów i wartości planowania przestrzennego. Analiza ustaw związanych z planowaniem przestrzennym, uchwalonych w państwach środkowoeuropejskich skłania do wniosku, że powyższe ryzyka występują w zdecydowanej większości systemów. Również polski system planowania przestrzennego nie jest od nich wolny. Przy licznych fragmentach ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 977; dalej PlanZagospU) już przed nowelizacją zgłaszano szereg zastrzeżeń i wątpliwości w tym zakresie.

Nowelizacja zasadniczo niniejszego problemu nie rozwiązuje. Tak naprawdę w tym obszarze podjęto jedynie próbę drobnych uzupełnień wybranych regulacji. Pierwszym z takich uzupełnień jest wskazanie w art. 1 ust. 2 pkt 1a PlanZagospU, że wśród wartości i uwarunkowań „uwzględnianych zwłaszcza” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym występują również „potrzeby zrównoważonego rozwoju”. Przy czym zmianie nie uległo rozumienie „zrównoważonego rozwoju” ujęte w art. 2 pkt 2 PlanZagospU odwołujące się do ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556; dalej PrOchrŚrod), zgodnie z którą zrównoważony rozwój to „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych,

z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Ustawodawca dokonał w ten sposób korekty ogólnych wytycznych dotyczących wyodrębnionych zagadnień ważnych z perspektywy planowania przestrzennego. Kierunek ten zasługuje na aprobatę – z koncepcją zrównoważonego rozwoju można bowiem łączyć również konieczność odpowiedzi na wyzwania klimatyczne. Trudno jednak stwierdzić, że wskazana zmiana przepisów daje mocne uzasadnienie dla np. ingerencji planistycznej uzasadnianej względami zrównoważonego rozwoju. Przykładowo, nie było i nie jest możliwe konkretyzowanie wskazanej zasady w trakcie konkretnych postępowań administracyjnych i np. samodzielna (bez podstawy prawnej) ocena, czy określona inwestycja spełnia wymogi zrównoważonego rozwoju. Jednoznacznie należy podkreślić, że już przed nowelizacją zrównoważony rozwój (obok ładu przestrzennego) stanowił naczelną wartość polskiego systemu planowania przestrzennego.

Warto również wymienić kolejne dodane punkty, wskazujące kwestie brane pod uwagę przy planowaniu przestrzennym. Są to (art. 1 ust. 2 pkt 14 i 15 PlanZagospU):

- 1) potrzeby zapobiegania poważnym awariom i ograniczania ich skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska;
- 2) potrzeby związane z kształtowaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju produkcji rolniczej.

W uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano, że niniejsze punkty wynikają z konieczności uwzględnianiu w planowaniu przestrzennym nowych wyzwań przestrzennych, społecznych i ekonomicznych. Wydaje się, że oba wskazane cele mogą stanowić uzasadnienie dla wprowadzania poszczególnych ograniczeń z zakresu możliwości zagospodarowania przestrzennego terenów. Zgodnie z art. 3 pkt 23 PrOchrŚrod przez poważną awarię rozumie się zdarzenie, w szczególności emisję, pożar lub eksplozję, powstałe w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub transportu, w których występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, prowadzące do natychmiastowego powstania zagrożenia życia lub zdrowia ludzi lub środowiska lub powstania takiego zagrożenia z opóźnieniem.

Ostatnia zmiana art. 1 PlanZagospU została wprowadzona w jego ust. 4. Zgodnie z jego aktualnym brzmieniem, w przypadku sytuowania nowej zabudowy ustawodawca jako dodatkową wartość, którą należy uwzględnić wskazał „walory przyrodnicze przestrzeni”. Jest to dodatkowy aspekt, który należy mieć na uwadze przy ustalaniu zasad powstawania nowej zabudowy. Pojęcie „walory przyrodnicze przestrzeni” jest pojęciem niedookreślonym. Z perspektywy lokalnej polityki przestrzennej bardzo ważne będą w tym zakresie analizy dotyczące uwarunkowań środowiskowo-przyrodniczych (prowadzone na różnych szczeblach). To z nich może wynikać wartość poszczególnych „walorów przyrodniczych przestrzeni”. Warto podkreślić, że w kontekście aktualnych wyzwań (również klimatycznych) ochrona przyrody nabiera szczególnego znaczenia. Nie budzi więc wątpliwości, że skonkretyzowana i odniesiona do warunków poszczególnych gmin ochrona walorów przyrodniczych przestrzeni powinna stanowić poważną przesłankę, uwzględnianą przy okazji poszczególnych działań planistycznych.

W art. 2 PlanZagospU wprowadzono nowe definicje. Dotyczą one następujących terminów:

- 1) pkt 5a) „inwestycji uzupełniającej”,
- 2) pkt 22) „akcie planowania przestrzennego”,
- 3) pkt 23) „obszarze zabudowy śródmiejskiej”,
- 4) pkt 24) „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym”,
- 5) pkt 25) „obszarze zieleni publicznej”,
- 6) pkt 26) „szkole podstawowej”,
- 7) pkt 27) „handlu wielkopowierzchniowym”,
- 8) pkt 28) „powierzchni biologicznie czynnej”,
- 9) pkt 29) „udziale powierzchni biologicznie czynnej”,
- 10) pkt 30) „wysokości zabudowy”,
- 11) pkt 31) „intensywności zabudowy”,
- 12) pkt 32) „nadziemnej intensywności zabudowy”,
- 13) pkt 33) „powierzchni kondygnacji”,
- 14) pkt 34) „kondygnacji nadziemnej”,
- 15) pkt 35) „udziale powierzchni zabudowy”.

Zmiany mają na celu doprecyzowanie zakresu znaczeniowego kryjącego się za różnymi pojęciami, odnoszących się do planowania i zagospodarowania przestrzennego. Należy przy tym zauważyć, że

pod wskazaną lub pochodną nazwą wymienione pojęcia wykorzystuje się już w obowiązujących przepisach lub praktyce stosowania przepisów PlanZagospU. Zastosowanie nowych definicji zależy od terminu uchwalenia danego aktu planowania przestrzennego. Część bowiem procedur związanych z uchwaleniem danego aktu lub jego zmianą jeśli została odpowiednio wcześniej zainicjowana, będzie mogła być prowadzona na podstawie przepisów dotychczasowych. I tak, zgodnie z art. 67 ust. 2 przepisów przejściowych do zachowanych w mocy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie stosuje się definicji, o których mowa w art. 2 pkt 27–35. Czyli dotychczas obowiązujące plany będą interpretowane na zasadach sprzed nowelizacji. Jeżeli natomiast dokonana po nowelizacji ustawy zmiana zachowanego w mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczy części jego obszaru, do tej części stosuje się wymienione w pkt 27–35 nowe definicje. Trzeba również podkreślić, że do rozpoczętych procedur opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nowych definicji nie będziemy stosować, w przypadku gdy przed dniem wejścia w życie ustawy wystąpiono o opinie i uzgodnienia do sporządzonego projektu planu. Zatem aby ocenić, czy w danym przypadku będziemy mieć do czynienia z obowiązkiem stosowania nowych czy starych definicji, konieczne będzie każdorazowe, dokładne prześledzenie przepisów przejściowych. Ze wskazanych definicji można wyodrębnić kilka, wartych szczególnej analizy.

Do wskazanej grupy należy definicja „obszaru zabudowy śródmiejskiej”. Należy przez to rozumieć położony w mieście obszar zwartej, intensywnej zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Warto podkreślić, że przed nowelizacją definicja „zabudowy śródmiejskiej” była zawarta w § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.4.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1225; dalej WarunkiTechR). Zgodnie z § 3 pkt 1 WarunkiTechR pod pojęciem zabudowy śródmiejskiej należy rozumieć: „zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu miejscowego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Definicja ta

budziła liczne wątpliwości interpretacyjne. Wątpliwości dotyczyły zwłaszcza tego, jaki konkretnie obszar może zostać uznany za obszar zabudowy śródmiejskiej (zabudowa śródmiejska, śródmieście, centrum, obszar centralny itp.). Zastosowane tam sformułowanie „na obszarze śródmieścia” zawężyło możliwości zastosowania niniejszego pojęcia. Wskazana definicja podawała pewne kryteria uznania za „samodzielną zabudowę śródmiejską” (zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia). Odnosiła to jednak tylko do zabudowy w taki, a nie inny sposób zakwalifikowanej w akcie planowania przestrzennego. Uzależniała więc uznanie obszaru za obszar zabudowy śródmiejskiej od wskazanej przesłanki. Nowa definicja pozwala na szersze rozumienie wskazanego pojęcia, wykraczające pod względem obszarowym poza ściśle rozumiane „śródmieście”. Zgodnie z uzasadnieniem projektu nowelizacji: „Definicja «obszaru zabudowy śródmiejskiej» wynika z potrzeby wprowadzenia do przepisów ustawy pojęcia «zabudowy śródmiejskiej», stosowanego w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Definicja i sposób wyznaczania obszaru zabudowy śródmiejskiej ma istotne znaczenie praktyczne. Dla obszarów zabudowy śródmiejskiej przewidziano łagodniejsze wymagania w zakresie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, obniżone wymogi techniczne dla zabudowy mieszkaniowej, m.in. w zakresie dostępu do światła dziennego. Wprowadzenie definicji ustawowej «obszaru zabudowy śródmiejskiej», który będzie wyznaczany w planie ogólnym gminy, wpłynie na czytelność i jednoznaczność uregulowań prawnych oraz ułatwi ich stosowanie”.

Zgodnie z nowymi przepisami, obszary zabudowy śródmiejskiej będą fakultatywnie wyznaczone w planach ogólnych (art. 13a ust. 4 pkt 2b PlanZagospU). Wskazane postanowienia planu ogólnego, jeżeli zostaną zrealizowane, powinny zostać uwzględnione przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz stanowić podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 13a ust. 5 pkt 1 PlanZagospU). Fakt wyznaczenia takiego obszaru w planie ogólnym spowoduje mniejsze restrykcje (na późniejszym etapie planów miejscowych lub

decyzji o warunkach zabudowy) w zakresie stosowania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej i wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy. Trzeba również wskazać (art. 63 PlanZagospU), że do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie obszary zabudowy śródmiejskiej określone w:

- 1) dotychczasowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin;
- 2) dotychczasowych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

– są obszarami zabudowy śródmiejskiej w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 1 PlanZagospU w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Pod pojęciem „dotychczasowych” studiów i planów miejscowych należy rozumieć te, które już zostały uchwalone (tj. w momencie wejścia w życie nowelizacji). Jeżeli zatem w uchwalonym do dnia wejścia w życie nowelizacji studium lub planie miejscowym określono już obszary zabudowy śródmiejskiej, to uznaje się, że wpisują się one w nową definicję zabudowy śródmiejskiej.

Warto jednocześnie odnotować, że na mocy ustawy z 26.1.2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 803) pojęcie „zabudowy śródmiejskiej” dodano do ustawy 5.7.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1538; dalej InwestMieszkU).

W nowelizacji wprowadzono nowe pojęcie „udziału powierzchni biologicznie czynnej”. Pojęcie to odróżniono od pojęcia „powierzchni biologicznie czynnej”. Przez pojęcie „powierzchni biologicznie czynnej” należy rozumieć teren zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m². Natomiast przez „udział powierzchni biologicznie czynnej” należy rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na:

- 1) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

2) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W przedmiotowym przypadku podkreślenia wymaga zastosowanie pojęcia „działki budowlanej” względem przypadku planów miejscowych i „terenu” względem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. O ile działka budowlana jest zdefiniowana w PlanZagospU, o tyle „teren” jest wyznaczany każdorazowo przy okazji procedowania wspomnianej powyżej decyzji. „Teren” może, ale nie musi być tożsamy z pojęciem „działki” – zależy to od indywidualnych w danym przypadku analiz urbanistycznych. Niemniej z analiz tych musi wynikać, że dany teren stanowi urbanistyczną całość.

Wyodrębnić należy również definicje dotyczące wysokości zabudowy oraz intensywności zabudowy. Ustawodawca ujmuje je następująco:

- 1) pkt 30) „wysokość zabudowy” – należy przez to rozumieć różnicę pomiędzy wysokością:
 - a) najwyżej położonego punktu budynku na dachu, ścianie lub attyce, z wyłączeniem komina, nadbudówki mieszczącej maszynownię dźwigu lub innego pomieszczenia technicznego oraz wyjścia z klatki schodowej, a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych budynku,
 - b) najwyżej i najniżej położonego nad poziomem terenu punktu budowli;
- 2) pkt 31) „intensywność zabudowy” – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na:
 - a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
 - b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 3) pkt 32) „naziemna intensywność zabudowy” – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji naziemnych budynków zlokalizowanych na:
 - a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

- b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 4) pkt 33) „powierzchnia kondygnacji” – należy przez to rozumieć powierzchnię rzutu poziomego kondygnacji, mierzoną po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tej kondygnacji, z wyłączeniem powierzchni balkonów, logii i tarasów;
- 5) pkt 34) „kondygnacja nadziemna” – należy przez to rozumieć kondygnację, która nie jest zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu o więcej niż połowę jej wysokości w świetle;
- 6) pkt 35) „udział powierzchni zabudowy” – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na:
 - a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
 - b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Od wejścia w życie nowelizacji wskazane definicje muszą stanowić punkt odniesienia przy sporządzaniu planu ogólnego, standardów kształtowania zabudowy dla stref planistycznych, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy (dotychczas ujęcie tych kwestii odnosiło się do tych ostatnich i zazwyczaj było ujęte na szczeblu rozporządzeń). Szczególnie należy podkreślić pojęcie „powierzchni kondygnacji” i wyłączenie z niego „powierzchni balkonów, logii i tarasów”. Warto też podkreślić, że punktem odniesienia dla określania wysokości zabudowy nie będzie już liczba kondygnacji.

W dotychczasowym stanie prawnym występowały rozbieżności interpretacyjne dotyczące pojęcia „intensywności zabudowy”. W ramach definicji intensywności zabudowy doprecyzowano (jak zresztą wcześniej wskazywano w dominującej części orzecznictwa), że do obliczania tego parametru bierze się pod uwagę wszystkie kondygnacje, a nie tylko kondygnacje nadziemne. Niemniej zmiany nie ograniczono do tego doprecyzowania. W ramach nowelizacji rozróznilo

parametr „intensywności zabudowy” od „nadziemnej intensywności zabudowy”. Definicja została wprowadzona w nawiązaniu do definicji podziemnej intensywności zabudowy (ujętej w przepisach budowlanych). Obie definicje mogą więc być interpretowane wspólnie. Parametr kondygnacji nadziemnej ma być obligatoryjnie ustalany w planie ogólnym (w katalogu stref planistycznych), miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Jest więc stosowany częściej niż parametr „intensywności zabudowy”, który nie jest stosowany w planach ogólnych. Należy jednocześnie zauważyć, iż w powołanej powyżej definicji nadziemnej intensywności zabudowy odniesiono się do przypadku jej powiązania z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz z decyzją o warunkach zabudowy.

Względem pozostałych definicji można wskazać, że:

- 1) definicja „inwestycji uzupełniającej” jest wzorowana na przepisach dotychczasowej InwestMieszkU (tzw. specustawy mieszkaniowej) i została stworzona na potrzeby nowego narzędzia planistycznego, jakim będzie zintegrowany plan inwestycyjny (stanowiący szczególny rodzaj miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Zastąpi ona pojęcie „inwestycji towarzyszącej”. W myśl przepisów przejściowych, nowa definicja znajdzie również zastosowanie do spraw dotyczących opracowania i uchwalania uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie planu ogólnego. Natomiast gdy do wszczęcia postępowania doszło przed wejściem w życie nowelizacji, wtedy zastosowanie znajdzie dotychczasowa definicja „inwestycji towarzyszącej”, zawarta w art. 2 pkt 3 InwestMieszkU (art. 70 ust. 2). Obie definicje nieznacznie się różnią, wśród katalogu możliwych do zrealizowania przedsięwzięć przewidziano dodatkowo linie kolejowe. Co natomiast istotne, wszystkie wymienione w definicji przedsięwzięcia muszą służyć obsłudze inwestycji głównej, która będzie dotyczyła już nie tylko zabudowy mieszkaniowej ale wszystkich możliwych do zrealizowania docelowo w ramach ZPI przedsięwzięć;

- 2) definicja nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym stanowi zastosowanie w przepisach dotyczących planowania przestrzennego definicji z ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 344; GospNierU);
- 3) definicje obszaru zieleni publicznej i szkoły podstawowej stworzono na cele ustalania na szczeblu gminnym standardów dostępności infrastruktury społecznej. Co ważne pod pojęciem „obszaru zieleni publicznej” będziemy rozumieli ogólnodostępny teren o powierzchni nie mniejszej niż 0,05 ha pokrytym roślinnością, wyposażonym w infrastrukturę techniczną i rekreacyjną, w szczególności park, zieleńiec, ogród jordanowski lub zabytkowy, z wyłączeniem zieleni towarzyszącej drogom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym oraz ogólnodostępny las, o którym mowa w art. 3 pkt 1 ustawy 28.9.1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1356), o ile tereny te będą w posiadaniu jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Należy podkreślić, że pojęcie „obszarów zieleni publicznej” jest stosowane w celu stworzenia punktu odniesienia dla nowej zabudowy mieszkaniowej, a nie przeznaczania poszczególnych terenów na cele zieleni (dlatego z tej drugiej perspektywy przedmiotowa definicja jest niepełna).

Podsumowując, nowelizacja wprowadza odmienne rozumienie pojęć, które były już zdefiniowane w innych aktach rangi ustawowej lub podustawowej. Skutkiem tego w obrocie prawnym będą funkcjonowały różne definicje odnoszących się do tych samych pojęć. Tworzy to konieczność odmiennej ich interpretacji w zależności od etapu procesu inwestycyjno-budowlanego. Z perspektywy etapu planowania przestrzennego i treści poszczególnych aktów planowania przestrzennego oczywiście kluczowe są te definicje zastosowane w PlanZagospU.

Rozdział 3. Plan ogólny

Jedną z najważniejszych, przełomowych wręcz zmian w systemie planowania przestrzennego polega na wprowadzeniu nowego aktu na szczeblu gminnym – planu ogólnego. Niniejszy akt planowania przestrzennego należy w każdej gminie uchwalić do końca roku 2025. Zaniechanie wskazanego obowiązku skutkować będzie brakiem możliwości (po roku 2025) uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Brak uchwalenia planu długofalowo może więc doprowadzić do paraliżu inwestycyjnego w gminie. W znaczącej części gmin pojawiły się głosy, że wskazany termin jest bardzo krótki. Zapewne od rozwoju wypadków zależeć będzie to, czy ustawodawca zachowa ten termin.

Plany ogólne (generalne) bardzo często występują na szczeblu lokalnym w systemach planowania przestrzennego różnych państw. W takich sytuacjach przeważnie obejmują swoim zakresem całą powierzchnię gminy lub miasta, dzieląc je na strefy. W większości przypadków plany ogólne stanowią akty powszechnie wiążące. Zasadniczo łączą dwie cechy: są obligatoryjne, ale jednocześnie zawierają jedynie część wytycznych dotyczących zabudowy (pozostałe wytyczne zawierają zazwyczaj fakultatywne plany szczegółowe). Z jednej strony daje to gwarancję objęcia planowaniem przestrzennym całej powierzchni danej jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym. Z drugiej strony, nie wprowadza w sposób zbyt pochopny szczegółowych parametrów zabudowy dla każdego rodzaju terenu. Plany ogólne mają mniejsze znaczenie (albo nie są w ogóle stosowane) w systemach, w których podejmowane są zaawansowane próby integracji polityk rozwoju. Wówczas zdecydowanie bardziej istotną rolę odgrywają strategie zintegrowanego planowania rozwoju (system polski nie spełnia jednak wskazanych kryteriów).

W przeważającym zakresie wskazane cechy planów ogólnych z różnych państw znajdują odzwierciedlenie względem polskich planów ogólnych. W art. 13a PlanZagospU wprowadzono zasadę, że plan ogólny uchwalany jest dla obszaru całej gminy (wyjątkiem są tereny zamknięte inne, niż ustalone przez ministra właściwego ds. transportu). Niemniej zmiana planu ogólnego może już obejmować część gminy. Ustawodawca nie określa w tym zakresie minimalnej wielkości takiej (zmienianej) części. Wprowadza jednak warunek, że rzeczona zmiana wymaga dokonania zmian wszystkich treści planu odnoszących się do wskazanego obszaru, które wskutek wprowadzenia zmiany tracą aktualność (co skłania do wniosku, że niniejsza okoliczność będzie przedmiotem szczególnej analizy przez organy nadzoru). Także zakres niezbędnych do przeprowadzenia zmian będzie zależał od konkretnego przypadku, np. tego, jakie strefy i jakie parametry w planie ogólnym są dostosowane do danego obszaru (względem którego plan podlega zmianie). Przykładowo, zmiana na danym obszarze strefy planistycznej może skutkować koniecznością dodania nowych parametrów (niewymaganych na wcześniej obowiązującej strefie).

Plan ogólny stanowi akt prawa miejscowego. Niemniej kwestia wywoływanych przez plan ogólny konsekwencji prawnych jest bardziej skomplikowana. Z jednej strony ustawodawca jednoznacznie wskazuje, że plan ogólny uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (czyli od momentu nowelizacji – odpowiedników planów szczegółowych stosowanych w innych państwach). Zastosowane przez ustawodawcę sformułowanie „uwzględnia się” należy rozumieć jako wymóg zgodności treści planu ogólnego i planu miejscowego. To silne związanie obu aktów potwierdzono w zmienionej treści art. 20 ust. 1 PlanZagospU, w którym wskazano, że plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego (poniżej wskazano, jak ustawodawca rozumie przedmiotowe pojęcie). Jednocześnie należy podkreślić, że w przypadku braku planu miejscowego (i po spełnieniu innych warunków dla wydania decyzji) plan ogólny stanowi podstawę dla decyzji o warunkach zabudowy. Jednakże, ustawodawca jednoznacznie zastrzega, że plan ogólny nie stanowi podstawy prawnej dla innych decyzji administracyjnych, wniesienia

sprzeciwu, o którym mowa w art. 30 ust. 6 ustawy z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 682; dalej PrBud) ani sprawdzenia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a) PrBud. Należy jednoznacznie podkreślić, że plan ogólny nie będzie brany pod uwagę np. przy wydawaniu pozwoleń na budowę, ani decyzji administracyjnych dotyczących ewidencyjnego podziału nieruchomości. Nowelizacja zakłada, by wymóg zgodności z planem ogólnym dotyczył wyłącznie etapu tworzenia i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym zintegrowanego planu inwestycyjnego (będącego szczególną formą planu miejscowego) oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Zatem na dalszym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego owa zgodność z planem ogólnym nie będzie już sprawdzana. Niniejsze rozwiązanie prowokowało w dyskusji nad projektem nowelizacji pewne kontrowersje. Jego uzasadnieniem jest wola ustawodawcy zapewnienia organom gmin swobody przy konstrukcji treści planów ogólnych (w tym braku obawy przed konsekwencjami finansowymi planów).

Podkreślenia wymaga, że plany ogólne mają zastąpić studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studia wraz z wejściem w życie nowelizacji nie tracą mocy (szczegółowo przedstawiono to rozdziale opisującym przepisy przejściowe), niemniej mają być w najbliższej perspektywie czasowej stopniowo wypierane przez plany ogólne. Do końca roku 2025 mogą jednak obowiązywać, a nawet stanowić punkt odniesienia dla nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Inaczej to ujmując, jeśli do końca roku 2025 nie zostanie w gminie uchwalony plan ogólny, nowe plany miejscowe będą w tym terminie weryfikowane (z perspektywy kryterium zgodności) z treścią studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Ustawodawca wyodrębnia dwie obligatoryjne i dwie fakultatywne części planu ogólnego. Do obligatoryjnych należą:

- 1) strefy planistyczne (uwzględniane przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy);
- 2) gminne standardy urbanistyczne (uwzględniane przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy).

Fakultatywne części planu ogólnego to:

- 1) obszary uzupełnienia zabudowy (uwzględniane przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy);
- 2) obszary zabudowy śródmiejskiej (uwzględniane przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy).

Jednoznaczną intencją ustawodawcy było zwiększenie wpływu władz gminnych na rozwój zabudowy oraz charakter zabudowy. W takim kierunku należy też interpretować wskazane regulacje. Przy okazji prac nad nowelizacją najwięcej emocji wzbudzała fakultatywność obszarów uzupełnienia zabudowy. Fakultatywność powoduje brak możliwości wnoszenia skarg na bezczynność rad gmin, które nie będą chciały lub nie znajdą podstaw aby wyznaczać w planach ogólnych takich obszarów. Należy to jednoznacznie podkreślić – zdaniem autorów brak wyznaczenia w planie ogólnym (fakultatywnego) obszaru uzupełnienia zabudowy nie może stanowić samodzielnego, skutecznego zarzutu względem planu ogólnego.

Niewątpliwie kluczowy element planu ogólnego to strefy planistyczne. Muszą być one wyodrębniane rozłącznie. Ustawodawca przewiduje następujące rodzaje stref:

- 1) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną;
- 2) strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną;
- 3) strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową;
- 4) strefa usługowa;
- 5) strefa handlu wielkopowierzchniowego;
- 6) strefa gospodarcza;
- 7) strefa produkcji rolniczej;
- 8) strefa infrastrukturalna;
- 9) strefa zieleni i rekreacji;
- 10) strefa cmentarzy;
- 11) strefa górnictwa;
- 12) strefa otwarta;
- 13) strefa komunikacyjna.

Ustawodawca nie wyklucza więc wielofunkcyjności planowania przestrzennego. Niektóre przeznaczone do planu ogólnego strefy są co do zasady określone jako „wielofunkcyjne”. Niemniej wymóg rozłącznego wyodrębniania wskazanych powyżej stref skłania do

wniosku, że wielofunkcyjne wykorzystanie terenu jest możliwe jedynie w granicach wprost określonych przez ustawodawcę. Projektodawca uzasadniał zaproponowane rozwiązanie koniecznością zagwarantowania możliwości powiązania ze sobą takich funkcji terenu, których łączenie nie prowokuje konfliktów przestrzennych. Obejmować to ma w szczególności tworzenie obszarów wielofunkcyjnych, w których odległości od obiektów realizujących potrzeby mieszkańców są możliwie najmniejsze. Wyodrębnienie trzech pierwszych (z grupy wyżej wymienionego katalogu) stref uzasadniono zagwarantowaniem możliwości różnicowania wytycznych dla funkcji mieszkaniowej w tych strefach. Strefa usługowa ma służyć kompleksom monofunkcyjnym, związanym z realizacją usług administracji, edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury, sportu, usług biurowych oraz kultu religijnego. Ponadto w uzasadnieniu wskazano: „Strefa produkcji rolniczej przewidywać będzie lokalizację dużych obiektów wielkotowarowej produkcji rolniczej, bez możliwości lokalizacji budynków mieszkalnych zarówno w zabudowie zagrodowej jak i mieszkaniowej. Dzięki temu ograniczone zostaną negatywne wpływy budynków inwestorskich na sąsiedztwo, co jest często powodem konfliktów przestrzennych i napięć społecznych. Obszary, które gminy będą chciały chronić przed ekspansją zabudowy, określane będą strefami otwartymi. W strefie tej znajdują się tereny lasów, tereny rolnictwa, tereny wód oraz tereny zieleni naturalnej. Możliwości sytuowania obiektów budowlanych będą w tej strefie bardzo ograniczone. Strefy komunikacyjne przewidziano dla dużych obiektów infrastruktury komunikacyjnej, istniejących lub których lokalizacja została już ustalona poprzez wyznaczenie linii rozgraniczających teren inwestycji. W strefie tej znajdują się m.in. lotniska, dworce i linie kolejowe, autostrady i drogi ekspresowe. Drogi niższych klas oraz obiekty obsługujące transport w skali lokalnej należy włączać do innych stref, których obsłudze służą”.

Generalnie występuje tendencja, zgodnie z którą ustawodawca w poszczególnych strefach zakłada reprezentację „dużych” inwestycji z danego zakresu. Dotyczy to np. „dużych” inwestycji usługowych lub infrastrukturalnych. Jednocześnie mniejsze inwestycje z tego zakresu dopuszczalne są także w innych strefach. Charakterystyka stref planistycznych, w tym ich profil funkcjonalny oraz minimalny

udział powierzchni biologicznie czynnej, została określona w załączniku do rozporządzenia w sprawie zakresu i sposobu przygotowania projektu planu ogólnego.

Szczególną uwagę ustawodawca poświęcił trzem pierwszym strefom wymienionym ww. katalogu. Generalnie chodzi o strefy powiązane z funkcją mieszkaniową. Przy wyznaczaniu tych stref w planie ogólnym musi zostać spełniony następujący warunek – suma chłonności terenów niezabudowanych we wskazanych strefach (z perspektywy całej gminy), w tym luk w istniejącej zabudowie, nie może być mniejsza niż 70% oraz większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. Jednocześnie w sytuacji, gdy na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na przeznaczenie tożsame ze strefami 1–3 oraz na obszarach uzupełnienia zabudowy suma chłonności terenów niezabudowanych przekracza 130% zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, to tam z zasady dopuszcza się wyznaczenie wskazanych stref. Jednocześnie nie ma już możliwości wyznaczenia stref na pozostałych obszarach gminy. Zgodnie z powyższymi regulacjami nowe tereny mieszkaniowe mogą być ustalone jedynie w sytuacji, gdy tereny wyznaczone w planach miejscowych oraz luki w zabudowie nie będą gwarantowały zaspokojenia przewidywanych potrzeb mieszkaniowych.

Wyznaczając strefy planistyczne z możliwością realizacji zabudowy, w pierwszej kolejności uwzględnia się zatem obszary, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej oraz obszary uzupełnienia zabudowy w ramach istniejącej zabudowy. W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji sporządzając bilans terenów pod zabudowę, w ramach procedury uchwalania studium gminnego, brało się pod uwagę obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (dalej ZSFP). Brak było jednak norm prawnych określających metodykę wyznaczania obszaru ZSFP, co rodziło problemy w delimitacjach tych obszarów, a zarazem w kontroli ich wyznaczania. Wprowadzenie samego wymogu jego wyznaczania bez uszczegółowienia zasad jego delimitacji skutkowało nieskutecznością wprowadzonego przepisu o konieczności szacowania

[Przejdź do księgarni →](#)