

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

Paweł Daniel, Dagmara Kafar, Kazimierz Pawlik, *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, seria *Prawo w Praktyce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2023, ss. 138, ISBN: 978-83-8356-052-6

Przedmiotem prezentowanej publikacji są systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym. Opracowanie odnosi się bowiem do wszystkich nowych elementów uregulowanych Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.), które wprowadzono nowelizacją wynikającą z Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (u.p.z.p.zm.) – co ważne najrozleglejszą od czasu wejścia w życie tego aktu, a więc od dokładnie 20 lat. Książka charakteryzuje się dużą doniosłością praktyczną, a jej adresaci otrzymują solidną dawkę informacji o nowych procedurach, dokumentach oraz uchwałach w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z uwzględnieniem chronologii niezbędnych działań, wprowadzanie nowych zasad będzie bowiem rozłożone w czasie najbliższych kilku lat. Ponadto opracowanie zawiera liczne porównania instytucji systemu planowania przestrzennego przed nowelizacją i po niej, co ułatwia zrozumienie zakresu i skutków zmian.

Niewątpliwie wprowadzone nowe przepisy reformujące system planowania przestrzennego mają na celu zahamowanie chaosu urbanistycznego, który stał się problemem już nie tylko estetycznym, lecz także społecznym i ekonomicznym z powodu wzrostu kosztów budowy dróg, infrastruktury technicznej, kulturalnej i społecznej czy codziennych dojazdów z i do osiedli rozwijających się bez większej kontroli na obrzeżach lub w znacznej odległości od zagospodarowanych i w pełni wyposażonych ośrodków osadniczych. Już we *Wprowadzeniu* zwrócono uwagę, że wprowadzone „[z]miany, postulowane i oczekiwane od wielu lat, są na tyle istotne, że z pewnością zahamują degradację przestrzeni, lecz zaistniałych już zjawisk nie cofną. Chaotycznie i co gorsza legalnie zagospodarowana przestrzeń pozostanie z nami na wiele lat i pokoleń. Przed władzami lokalnym stoi trudne zadanie polegające na zaadaptowaniu zaistniałych negatywnych zjawisk i zmniejszeniu ich niekorzystnych skutków społecznych i ekonomicznych w przygotowywanych nowych aktach planowania przestrzennego” (s. xviii). Co więcej, w tym fragmencie

dostrzeżono, że dotychczasowe regulacje u.p.z.p., „[z]godnie z założeniami za podstawę działań [...] przyjęły «zachowanie ładu przestrzennego w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju». Miały też dać władzom publicznym skuteczne narzędzie prawne do kształtowania sposobu wykonywania indywidualnego prawa własności. Skutki realizacji tej ustawy w czasie 20 lat jej obowiązywania okazały się jednak zupełnie odmienne. Obserwujemy więc, a co gorsza, doświadczamy w życiu codziennym, ciągłej degradacji przestrzeni, która stała się problemem nie tylko estetycznym, ale i społecznym oraz ekonomicznym” (s. xv). W dalszej części *Wprowadzenia* wskazano na wiele innych mankamentów towarzyszących starym przepisom, co stało się asumptem do stworzenia i wprowadzenia w życie nowych regulacji. Dotyczyły one przykładowo: (1) brzemiennej skutki, i to, jak się szybko okazało, głównie negatywne, procedur wygaszenia na mocy ustawy planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalonych przed 1995 r. (mimo że posunięcie to nie budziło początkowo, w czasie dokonywania transformacji ustrojowej, większych zastrzeżeń, gdyż za generalne narzędzie nowych unormowań prawnych przyjęto, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu nastąpi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego [MPZP]); (2) braku uzależnienia realizacji ustaleń obowiązujących planów od wyprzedzającego przeprowadzenia scaleń i wtórnych podziałów, z obligatoryjnym wydzieleniem niezbędnych dróg dojazdowych i przestrzeni publicznych; (3) podejmowanie przez władze lokalne próby aktywnego kształtowania przestrzeni przy pomocy indywidualnych decyzji administracyjnych, które okazały się nieskuteczne; czy (4) istnienie sytuacji, że zastępowanie planów miejscowych decyzjami administracyjnymi doprowadziło w rezultacie do destrukcji przestrzeni i powstania powszechnego przekonania, że lokalizowanie nowej zabudowy możliwe jest właściwie w dowolnym miejscu. Warto tu także podnieść pogląd, że „[w] konsekwencji realizowane na bazie tak ułomnego narzędzia prawnego inwestycje doprowadziły do niezwykle chaotycznej zabudowy, generującej ogromne koszty, nie tylko finansowe, ale też społeczne, estetyczne i systemowe. Przeznaczanie zbyt dużych i zbyt odległych od istniejącej infrastruktury technicznej, społecznej i kulturalnej obszarów pod zabudowę zyskało już miano «dzikiej» suburbanizacji, a pojęcia: chaos reklamowy, «betonoza», «pasteloza», «patodeweloperka», «bez-ład przestrzenny» – to określenia dopełniające definicję kryzysowego stanu otaczającej nas przestrzeni” (s. xvi). Odbiorców książki zainteresują pokazane w sposób przeglądowy następujące po sobie projekty nowelizacji dotychczasowej u.p.z.p., nad którymi prace rozpoczęły się już w 2012 r., a zakończyły 7 lipca 2023 r., kiedy przyjęto ostateczną wersję nowelizacji wprowadzającej systemowe zmiany w podejściu do planowania zagospodarowania i przestrzennego, obejmującą m.in.: „(1) [W]prowadzenie do porządku prawnego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy o randze aktu prawa miejscowego, który zastąpi gminne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przepisy przejściowe przewidują funkcjonowanie gmin na bazie ww. studiów do czasu uchwalenia planów ogólnych, lecz nie dłużej niż do końca 2025 r. (2) Ustalenie i wprowadzenie nowych, znaczące rozszerzonych zasad partycypacji społecznej, jako niezbędnego elementu sporządzania i uchwalania aktów planowania przestrzennego. (3) Umożliwienie mieszkańcom gminy inicjowania

procedury planistycznej zmierzającej do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. (4) Wprowadzenie do porządku prawnego zintegrowanego planu inwestycyjnego oraz umowy urbanistycznej, jako szczególnej formy MPZP, umożliwiającej szybką realizację inwestycji połączonej z różnymi formami wsparcia społeczności lokalnych przez inwestora. (5) Tryb wydawania przez wojewodę, za zgodą rady gminy, zarządzenia w sprawie prawa miejscowego dla inwestycji o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Państwa lub gospodarki narodowej. (6) Wprowadzenie podstaw prawnych utworzenia nowego, publicznego, prowadzonego w systemie teleinformatycznym Rejestru Urbanistycznego, jako źródła informacji i danych, w tym danych przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. (7) Szereg zmian dotyczących zasad wydawania decyzji o warunkach zabudowy, tj. ograniczenie obszaru analizowanego, uzależnienie możliwości uzyskiwania decyzji od ustaleń planu ogólnego, wprowadzenie terminu obowiązywania decyzji 5 lat od daty jej uprawomocnienia” (s. XVII–XVIII).

Jak już wspomniano, praktyczny charakter opracowania wydanego w serii *Prawo w Praktyce* może z powodzeniem służyć jako poradnik, który powstał z myślą o wsparciu zarówno wszystkich osób zainteresowanych nowym podejściem do zagospodarowania otaczającej nas przestrzeni, jak i samych zaangażowanych w systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym, jakie wprowadzono do porządku prawnego. W tym miejscu warto przedstawić krótkie biogramy autorów książki. Jak wynika z informacji zawartych w części *O Autorach*, dr hab. Paweł Daniel jest profesorem Uniwersytetu SWPS, asesorem w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu, specjalistą z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz sądownictwa administracyjnego, który od początku swojej kariery naukowej związany jest z sądownictwem administracyjnym. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na efektywności kontroli administracji oraz wpływie działań administracji na sferę praw jednostki. Dagmara Kafar to wieloletni urzędnik organów administracji publicznej różnych szczebli, do niedawna kierowała oddziałem wydającym, w imieniu prezydenta dużego miasta na prawach powiatu, wszelkie decyzje administracyjne związane z inwestowaniem: od warunków zabudowy i ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego, przez pozwolenia na budowę, po zezwolenia na realizację inwestycji drogowych. Jest autorką wielu publikacji w prasie branżowej i obecnie współpracuje z firmą zajmującą się koordynacją procesów inwestycyjnych, od kilku lat prowadzi liczne szkolenia z zakresu procedury wydawania decyzji administracyjnych związanych z szeroko pojętym inwestowaniem na podstawie przepisów zwykłych i szczególnych. Z kolei dr Kazimierz Pawlik jest radcą prawnym, doktorem nauk politycznych, wykładowcą akademickim, adiunktem w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji UKSW, ekspertem Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Jest autorem ponad 300 artykułów i monografii z zakresu prawa samorządowego, informacji publicznej, prawa budowlanego, planowania przestrzennego i ochrony danych osobowych. W ramach indywidualnej praktyki specjalizuje się w postępowaniach administracyjnych, w szczególności w obsłudze procesów inwestycyjnych w budownictwie. Niewątpliwie wiedza i doświadczenie autorów potwierdzają, że osoby te wnoszą w sposób wartościowy, tak praktyczny, jak i naukowy, wkład w opracowanie omawianej książki.

Publikacja zawiera *Wykaz skrótów*, podzielony na cztery części: (a) akty prawne, (b) organy, organizacje, instytucje, (c) czasopisma i publikatory i (d) inne skróty.

Książka składa się z siedmiu rozdziałów. Charakterystyczne jest, że po każdym z nich autorzy podają podstawę prawną dotyczącą omawianych zagadnień. W wyrazisty i jasny sposób wyeksponowano w treści poszczególnych rozdziałów takie fragmenty jak: „ważne”, „orzeczenie”, a także zastosowano pogrubienia tekstu. Poza tym w opracowaniu czytelnik odnajdzie interesującą grafikę, w tym schematy i rysunki oraz tabele porównawcze i porządkujące zagadnienia dotyczące systemowych zmian w planowaniu przestrzennym.

Rozdział pierwszy, autorstwa Pawła Daniela, to *Zmiany w przepisach ogólnych*. W ramach uwag ogólnych do dalszych rozważań dotyczących zmian systemowych w planowaniu przestrzennym przyjęto, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest podstawowym aktem prawnym regulującym zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1 u.p.z.p.). Co więcej, „[r]egulowana nią dziedzina prawa administracyjnego, jaką jest planowanie przestrzenne, pozostaje dziedziną niezwykle istotną z punktu widzenia jednostki, gdyż odnosi się bezpośrednio do sfery wykonywania przez nią prawa własności nieruchomości. Jest to również dziedzina podlegająca stałym zmianom wynikającym z rozwoju technologicznego oraz bieżących potrzeb, w tym przede wszystkim zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Konsekwentnie nadmierny rygoryzm administracyjno-prawny w zakresie kształtowania przestrzeni może stanowić barierę ograniczającą, a niekiedy wręcz uniemożliwiającą powstawanie nowych inwestycji, w tym inwestycji mieszkaniowych. Natomiast zbyt duża liberalizacja norm regulujących kształtowanie przestrzeni może skutkować zaburzeniem ładu przestrzennego zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 u.p.z.p., jako ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Ingerencja ustawodawcy w sferę planowania przestrzennego musi być zatem każdorazowo wynikiem głębokiej refleksji nie tylko nad istniejącym stanem prawnym oraz skutkami społecznymi, jakie on wywołuje, ale również, a może przede wszystkim, ustaleniem celów, jakie ma realizować polityka przestrzenna państwa” (s. 1). Autor zwraca uwagę także na wiele nowelizacji obowiązującej u.p.z.p., a także odnosi się do najnowszych zmian, które obejmują chociażby wprowadzenie nowych zasad partycypacji społecznej, wprowadzenie planu ogólnego gminy czy też zintegrowanych planów inwestycyjnych, co poprzedzono jednak zmianami o charakterze ogólnym, które w zamyśle ustawodawcy mają charakter porządkowy, wynikający z konieczności dostosowania przepisów ogólnych do nowych instrumentów i rozwiązań przyjętych nowelizacją. Kolejne zagadnienie to obowiązek uwzględnienia potrzeb zrównoważonego rozwoju. Chodzi tu o to, że analizowana nowelizacja nadała nowe brzmienie art. 1 u.p.z.p. – w art. 1 ust. 2 pkt 1a wskazano, że w planowaniu przestrzennym uwzględnia się również potrzeby zrównoważonego rozwoju. Zdaniem autora „[w] tym miejscu zauważyć należy, że «zrównoważony rozwój» obok «ładu przestrzennego» został wymieniony w art. 1

ust. 1 u.p.z.p. jako jedna z zasad kształtowania polityki przestrzennej oraz postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania oraz zabudowy. Oznacza to, że zarówno «ład przestrzenny» jak i «zrównoważony rozwój» stanowią przypisane przez ustawodawcę wartości nadrzędne, które powinny być uwzględniane przez organy administracji publicznej w ramach stosowania poszczególnych instytucji planowania przestrzennego” (s. 2). Czytelnik w tym fragmencie odnajdzie również wiele ciekawych odwołań do postanowień Konstytucji RP oraz innych ustaw i przywołanych orzeczeń. Następnie w książce zasygnalizowano – w kontekście obowiązku zapewnienia udziału społeczeństwa w pracach nad sporządzeniem aktów planowania przestrzennego, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej – problematykę partycypacji społecznej, którą szerzej podjęto w dalszej części publikacji. Dalej zwrócono uwagę na obowiązek uwzględnienia potrzeb zapobiegania poważnym awariom oraz kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w ramach których omawiana nowelizacja poszerzyła katalog wartości i potrzeb, jakie należy uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Warto tu dodać, że opis i analizę tego zagadnienia podzielono na dwa etapy, gdyż „[u]stawa zmieniająca nałożyła na organy administracji publicznej obowiązek uwzględnienia potrzeb zapobiegania poważnym awariom i ograniczania ich skutków dla zdrowia ludzkiego (art. 1 ust. 2 pkt 14 u.p.z.p.) oraz uwzględniania potrzeb związanych z kształtowaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju produkcji rolniczej (art. 1 ust. 2 pkt 15 u.p.z.p.). Zdaniem ustawodawcy wprowadzenie powyższych zmian wynika z konieczności uwzględniania w planowaniu nowych wyzwań przestrzennych, społecznych i ekonomicznych, z zastrzeżeniem, że oba wprowadzone przepisy odwołują się do potrzeb, które nie zostały zdefiniowane i pozostają kategoriami niedookreślonymi (s. 6). Dalsze fragmenty rozdziału pierwszego poświęcono ciekawym odniesieniom dotyczącym „wprowadzonych” oraz „uchylonych” definicji legalnych. W następnej kolejności autor omawia i bada, z uwzględnieniem orzecznictwa administracyjnego: wprowadzenie definicji „inwestycji uzupełniającej”, uchylenie definicji „obszaru przestrzeni publicznej”, wprowadzenie definicji „aktów planowania przestrzennego”, uchylenie definicji „urządzeń innych niż wolno stojące”, a następnie skupia swoją uwagę na takich definicjach, jak: „obszar zabudowy śródmiejskiej”, „nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym”, „obszar zieleni publicznej”, „obszar szkoły podstawowej”, „handel wielkopowierzchniowy”, „powierzchnia biologicznie czynna”, „udział powierzchni biologicznie czynnej”, „wysokość zabudowy”, „powierzchnia kondygnacji”, „kondygnacja nadziemna”, „intensywność zabudowy”, „nadziemna intensywność zabudowy”, a także „udział powierzchni zabudowy”.

Rozdział drugi, którego autorem jest także Paweł Daniel, to *Obowiązek sporządzenia strategii rozwoju gminy*. Na początku, na tle uwag ogólnych, autor stwierdza, że ustawa zmieniająca, choć odnosi się przede wszystkim do zmian w u.p.z.p., to jednak wprowadziła istotną zmianę w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wprowadzając wymóg obligatoryjnego sporządzenia przez gminę strategii rozwoju gminy. Kolejno dodaje, że „[c]elem powyższej zmiany była realizacja reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego zapisanej w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności realizującej kamień milowy reformy «A.1.3 Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego». W jego ramach,

po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, ma wejść w życie nowa ustawa o planowaniu przestrzennym, która wprowadzi wymóg przygotowania i przyjęcia przez wszystkie gminy długoterminowej strategii związanej z zagospodarowaniem przestrzennym w gminie” (s. 23). Kolejne zagadnienie to nowe elementy strategii rozwoju gminy, ponieważ wraz z nowelizacją u.p.z.p. wprowadzono do strategii nowe elementy, które muszą być w niej uwzględnione. Warto dodać, że obecnie strategia rozwoju gminy musi zawierać wnioski z diagnozy, przygotowanej na potrzeby tej strategii, oraz określać w szczególności model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, rozumiany jako docelowy układ elementów składowych przestrzeni, w tym: (1) strukturę sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych, (2) system powiązań przyrodniczych, (3) główne korytarze i elementy sieci transportowych, w tym pieszych i rowerowych, (4) główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej. Czytelnik w całym tym fragmencie odnajdzie odniesienia do wielu regulacji prawnych dotyczących prawa administracyjnego, takich jak np.: ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o ochronie przyrody, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawa o gospodarce nieruchomościami, ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami czy ustawa o rewitalizacji. Następne zagadnienie to spójność strategii rozwoju gminy z innymi aktami planowania przestrzennego. Autor wskazuje, że po pierwsze, „ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego” (s. 32), po drugie, „wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego” (s. 32). Rozdział drugi zamykają wywody dotyczące wpływu strategii rozwoju gminy na inne akty prawne, w tym zakresie odniesiono się do: ustawy Prawo wodne, ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.

Rozdział trzeci to *Partycypacja społeczna*, a jego autorką jest Dagmara Kafar. Już w uwagach ogólnych zwraca ona uwagę, że do u.p.z.p. wprowadzono nowe, znacznie poszerzone i uszczegółowione, zasady partycypacji społecznej. Umieszczenie zaś tego zagadnienia w odrębnym rozdziale ustawy (nr 1a) podkreśla jego rangę. Co więcej, projektodawcy nowelizacji u.p.z.p.zm. „[s]podziewają się, że uchwalenie aktów planowania przestrzennego z większym i świadomym udziałem interesariuszy lokalnych (wszelkich podmiotów publicznych i prywatnych) przyczyni się do powstawania dokumentów odpowiadających w większym stopniu potrzebom, a więc trwalszych, a także rodzących mniej konfliktów społecznych” (s. 35). Następne zagadnienie to zakres pojęcia „partycypacja” – ze względu na brak jego definicji legalnej w książce odwołano się do jego potocznego znaczenia. Z przytoczonego ze *Słownika języka polskiego PWN* ujęcia tego terminu „partycypacja» to «uczestniczenie, branie w czymś udziału, uczestnictwo, udział», a «partycypować» to «ponosić wspólnie z kimś koszty jakiegoś przedsięwzięcia lub mieć udział w zyskach». W ujęciu społecznym, a nie biznesowym, wszyscy uczestnicy działań partycypacyjnych mogą odnieść w ich efekcie jakieś korzyści. Aktywne i merytoryczne uczestnictwo gwarantuje bowiem realny wpływ na ostateczny kształt opracowywanych rozwiązań,

istotnych dla życia społeczności lokalnych. Umożliwia też utożsamianie się szerszego grona interesariuszy z podjętymi decyzjami” (s. 35–36). W tym kontekście zwrócono także uwagę na formę udziału w konsultacjach, ponieważ nowelizacja dopuszcza dowolne formy ich przeprowadzenia: cyfrowe i tradycyjne. Czytelnika niewątpliwie zainteresuje fragment dotyczący realizacji zadań z zakresu partycypacji, zdaniem autorki bowiem „[p]rzechodząc do zagadnienia partycypacji społecznej w sporządzaniu aktów planowania przestrzennego na tle wprowadzonych nowelizacji, należy na wstępie zaznaczyć, że będzie ona realizowana w kilku grupach działań obejmujących: (1) umożliwienie udziału interesariuszom w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiedania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych. Ustawodawca uznał za niezbędne zawęzić grupę interesariuszy, określając ją mianem «interesariuszy planowania i zagospodarowania przestrzennego» w celu odróżnienia jej od grup partycypujących w innych działaniach, np. rewitalizacyjnych; (2) poznanie potrzeb, zebranie stanowisk i pomysłów interesariuszy dotyczących polityki przestrzennej; (3) prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych o istocie, celach, zasadach planowania i zagospodarowania przestrzennego; (4) inicjowanie, umożliwianie i wspieranie działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz zwiększanie udziału interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej. Powyższy wykaz działań wskazuje, że partycypacja społeczna powinna być działaniem ustawicznym, prowadzonym nie tylko w związku z koniecznością opracowania konkretnych aktów planowania przestrzennego” (s. 37). W równie ciekawy sposób ujęto opis i analizę: (1) uczestników partycypacji – według nowych przepisów działania partycypacyjne będą adresowane do szerokiego kręgu podmiotów prywatnych i publicznych, zwanych ogólnie interesariuszami, a także (2) warunków partycypacji, powstaną bowiem w tym zakresie dodatkowe, ważne i wielorakie obowiązki kierowane do podmiotów sporządzających akty planowania przestrzennego. W rozdziale trzecim omówiono również rolę Rejestru Urbanistycznego, gdyż „[n]adrzędnym celem ustawicznej, powszechnej i nieskrępowanej partycypacji społecznej służyć ma również udostępnianie, na indywidualny wniosek interesariusza, informacji o umieszczeniu w Rejestrze Urbanistycznym nowych wpisów. Będzie to obowiązek ciężący od wniesienia żądania aż do momentu rezygnacji z przekazywania takich informacji. [...] Co znamienne, udostępnienie takie nie musi się odbywać na elektroniczną skrzynkę do doręczeń skorelowaną z profilem zaufanym, lecz za pośrednictwem ogólnie wykorzystywanej poczty elektronicznej, która nie wymaga identyfikacji osoby adresata” (s. 39). W ramach tego rejestru odniesiono się do formy składania pism i wniosków oraz konieczności określenia w drodze rozporządzenia obowiązujących wzorów formularzy. Kolejnym istotnym zagadnieniem są konsultacje społeczne, które wymienia się wśród obowiązkowych elementów partycypacji przewidzianych przez nowelizację u.p.z.p. W książce omówiono obowiązki organu wykonawczego w gminie, jakie ma on w zakresie ogłoszenia sposobów, miejsc i terminów prowadzenia konsultacji, a także zbierania wniosków do projektów aktów planowania przestrzennego, i uwzględniono przy tym elementy konieczne w konsultacjach oraz ich formy. Praktycznie przydatne jest zestawienie, w ujęciu tabelarycznym, dotychczasowych działań partycypacyjnych w sporządzaniu różnych

aktów planistycznych z wprowadzonym schematem działań obowiązkowych w tym zakresie. Opracowanie zawiera także charakterystykę nowej instytucji, jaką jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Trzeba tu podkreślić, że „[z]naczenie społeczności lokalnych w procedurach przygotowania i uchwalania aktów planowania przestrzennego w świetle u.p.z.p.zm. wejdzie na inny – wyższy poziom. Oprócz bowiem partycypacji społecznej aktywne grupy obywatelskie zyskają nową rolę, jako inicjatorzy przystąpienia do sporządzenia MPZP. Dotychczas aktywności w tym zakresie nie miały określonych ram prawnych” (s. 44). W ramach ostatniego zagadnienia z rozdziału trzeciego adresaci publikacji zapoznają się dwoma wzorami: (1) informacją o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych, (2) zgłoszeniem przystąpienia do sporządzenia/zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Rozdział czwarty to *Plan ogólny jako nowy akt planowania przestrzennego i podstawa planów miejscowych oraz realizacji inwestycji*, a jego autorem jest Kazimierz Pawlik. W uwagach ogólnych autor wskazuje, że „[j]ednym z podstawowych założeń reformy systemu planowania przestrzennego w Polsce wprowadzanej u.p.z.p.zm. jest ustanowienie obowiązku sporządzania tzw. planów ogólnych. [...] Plany takie byłyby przekształcane w akty prawa miejscowego, które powinny określać ogólne zasady zabudowy na obszarze gminy i opierać się na długofalowej strategii rozwoju gminy” (s. 55). Kolejne wywody dotyczą planu ogólnego jako aktu prawa miejscowego z odniesieniem do dotychczasowego charakteru studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium). Analizując zakres związania planu ogólnego, zwrócono m.in. uwagę, że po nowelizacji wskazano, że rada gminy uchwała plan miejscowy „po stwierdzeniu zgodności” z ustaleniami planu ogólnego. Tym samym zmiana dokonana przez ustawodawcę oznaczać będzie w praktyce znacznie silniejsze związanie organów przygotowujących czy uchwalających plan miejscowy względem zapisów planu ogólnego, niż było to dotychczas względem zapisów studium. Kolejna kwestia to zasięg planu ogólnego (sporządza się go dla całego obszaru gminy) i jego treść. W celu zobrazowania różnic pomiędzy studium a planem ogólnym w książce zawarto tabelę opisującą treść studium i planu ogólnego, a także tabelę przedstawiającą uwarunkowania uwzględniane w studium i w planie ogólnym. Czytelnik znajdzie informacje dotyczące stref planistycznych, które stanowią podstawowy i obligatoryjny element planu ogólnego. Gminne standardy urbanistyczne to z kolei drugi obligatoryjny element każdego planu ogólnego. W opracowaniu omówiono również uzasadnienie dla planu ogólnego (z podziałem na część tekstową i graficzną), będące istotną nowością w stosunku do dotychczasowego ustawowego uregulowania studium. Jeszcze inne zagadnienie to postępowanie w sprawie przyjęcia planu ogólnego. Ponieważ odbywa się ono na podstawie sformalizowanej procedury, autor analizuje jej następujące etapy, takie jak: (1) uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego, (2) ogłoszenie i zawiadomienie o podjęciu uchwały intencyjnej, (3) zbieranie wniosków oraz przygotowanie projektu planu ogólnego, (4) opiniowanie i uzgadnianie projektu planu ogólnego, (5) publikacja projektu planu ogólnego w Rejestrze Urbanistycznym, (6) przedstawienie radzie gminy projektu planu ogólnego. Rozważaniom została poddana także instytucja nieważności planu ogólnego. Ponieważ plan

ogólny jest nowym instrumentem, który z założenia ma zastąpić studium, autor w przystępnej formie tabeli porównuje te dwie instytucje. Niewątpliwie odbiorców publikacji zaciekawią podjęte zagadnienia międzyczasowe, gdyż ustawodawca zdecydował się na rozłożenie w czasie wprowadzania w życie nowych regulacji. Rozdział czwarty zamykają następujące wzory: (1) uchwała rady gminy w sprawie przystąpienia do sporządzania planu ogólnego (uchwała intencyjna), (2) wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o uzgodnienie projektu planu ogólnego, (3) wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o uzgodnienie projektu planu ogólnego, (4) ponowny wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o uzgodnienie projektu planu ogólnego, (5) rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w sprawie uchwały przyjmującej plan ogólny.

Rozdział piąty, także autorstwa Kazimierza Pawlika, to *Zintegrowany plan inwestycyjny jako podstawa realizacji inwestycji uzupełniających*. W ramach uwag ogólnych autor wskazuje, że nowelizacja u.p.z.p. wprowadziła nowy rodzaj dokumentu, jakim jest zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI), który z kolei stanowi realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPOiZO). Warto dodać, że „[j]ednym z jego założeń jest bowiem wprowadzenie wymogu, który zobowiąże inwestorów do realizacji dodatkowych przedsięwzięć na rzecz gminy przy budowie nowych inwestycji deweloperskich. Aksjologia tego rozwiązania oparta jest na spostrzeżeniu, że dotychczas wiele takich inwestycji realizowanych było bez dostępu do odpowiedniej infrastruktury, co działało negatywnie na interesy przyszłych mieszkańców takich inwestycji” (s. 82). Kolejne zagadnienie dotyczy analizy ZPI jako aktu prawa miejscowego, a także zakres jego związania. Ponadto omówiono istotny element procedury przyjmowania ZPI, którym jest zawarcie umowy urbanistycznej pomiędzy inwestorem a gminą. Niezwykle pomocna jest tabela obrazująca porównanie umowy urbanistycznej zawieranej w ramach procedury sporządzania planu rewitalizacji z procedurą sporządzania ZPI. Przedstawiono także zobowiązania wynikające z umowy urbanistycznej. Równie zajmująco autor analizuje poszczególne etapy procedury przyjęcia ZPI, takie jak: (1) obowiązek dołączenia projektu ZPI, (2) udostępnienie wniosku w Rejestrze Urbanistycznym i przekazanie go radzie gminy, (3) wprowadzenie przez organ wykonawczy gminy zmian do projektu ZPI, (4) uchwała przyjmująca ZPI. Oprócz tego ujęto problem nieważności ZPI w kontekście dwóch odrębnych postępowań kontroli pod kątem legalności (zgodności z prawem). Druga tabela w rozdziale piątym przedstawia porównanie miejscowego planu rewitalizacji z ZPI. Poza tym w ramach wzorów autor przedstawia: (1) wezwanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do uzupełnienia braków formalnych wniosku o uchwalenie zintegrowanego planu inwestycyjnego, (2) postanowienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o pozostawieniu wniosku w sprawie uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego bez rozpoznania.

Rozdział szósty, zatytułowany *Zmiany dotyczące wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy*, jest autorstwa Pawła Daniela. W uwagach ogólnych wyjaśniono, że „[u]stawa zmieniająca u.p.z.p.zm. wprowadziła szereg zmian w zakresie procedury wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy. Ich celem było przede wszystkim uporządkowanie zasad realizacji inwestycji w przypadku braku MPZP, w tym w szczególności ograniczenie nieuporządkowanego rozwoju

zabudowy mieszkaniowej na terenach dotychczas niezabudowanych. Powyższy cel ma zostać osiągnięty w pierwszej kolejności poprzez zapewnienie zgodności decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy z postanowieniami planu ogólnego, co oznacza, że plan ogólny – jako akt prawa miejscowego, ma stanowić podstawowy akt planistyczny, na podstawie którego możliwa będzie realizacja inwestycji na terenach nieobjętych planami miejscowymi. Po drugie, u.p.z.p.zm. ograniczyła możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy jedynie na obszarach uzupełnienia zabudowy wyznaczonych w planie ogólnym. Innymi słowy, wydawanie tego typu decyzji również powiązane z obowiązywaniem planu ogólnego, przy równoczesnym zawężeniu sytuacji, w których decyzja o warunkach zabudowy będzie mogła być wydana. Wprowadzono również zmiany w zakresie ustalenia oraz zawiadamiania stron o toczącym się postępowaniu, co dodatkowo wskazuje na konieczność kompleksowego omówienia zmian, mających charakter nie tyle ewolucji, ile wręcz rewolucji w zakresie wydawania decyzji planistycznych na terenach nieobjętych MPZP” (s. 97–98). Następnie w punktach przedstawiono zakres zmian dotyczących wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Obejmują one zagadnienia takie jak: (1) zmiana w zakresie sposobu informowania stron w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, (2) określenie zasad ustalenia stron postępowania w przedmiocie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy oraz zasad doręczania im pism, (3) rozszerzenie przypadków, w których konieczne jest uzgodnienie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, (4) zakres decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, (5) zmiany w zakresie określenia inwestycji wymagających uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, (6) zmiany w zakresie warunków wydania decyzji o warunkach zabudowy, (7) zmiany w zakresie zasad przeprowadzenia analizy cech zabudowy i zagospodarowania terenu, (8) wyłączenie konieczności uzyskania decyzji o warunkach zabudowy w sytuacji wyłączenia nieruchomości, (9) ograniczenie w zakresie możliwości przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy dla zabudowy zagrodowej, (10) wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na upływ czasu, (11) wygaśnięcie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzji o warunkach zabudowy. Trzeba zaznaczyć, że adresat tego rozdziału znajdzie tu wiele porównań z dotychczasowymi przepisami i odniesień do licznych regulacji prawnych.

Rozdział siódmy, ostatni i najkrótszy ze wszystkich, to *Rejestr Urbanistyczny*, a jego autorką jest Dagmara Kafar. W uwagach ogólnych podniesiono, że „[z]asady uregulowane dotychczas w art. 67c u.p.z.p. dotyczące tworzenia, aktualizacji i udostępniania danych dotyczących planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, planów miejscowych, miejscowych planów odbudowy oraz miejscowych planów rewitalizacji, przy wykorzystaniu infrastruktury informacji przestrzennych, w postaci ujednoliconych metadanych, zostaną uchylone. Zastąpi je oraz znacznie rozszerzy publiczny Rejestr Urbanistyczny, prowadzony centralnie, dostępny JST wszystkich poziomów oraz pozostałym zainteresowanym. Ustawodawca spodziewa się, że wprowadzenie Rejestru Urbanistycznego, jako wiarygodnego,

kompletnego źródła danych i informacji, podniesie efektywność zarządzania przestrzenią, ułatwi partycypację społeczną, zapewni transparentność procedur planistycznych, jak również przyspieszy procesy inwestycyjne. Ułatwi też, a może w niektórych sytuacjach nawet umożliwi, podejmowanie świadomych, bo opartych na rzetelnych danych, decyzji biznesowych” (s. 115). Kolejne zagadnienie to dostęp do danych, w ramach którego przedstawiono problematykę udostępniania danych oraz ich zakres. Ponadto odniesiono się do innych informacji i danych koniecznych w procedurze planistycznej w Rejestrze Urbanistycznym, gdyż nowelizacja u.p.z.p. pozostawiła otwartą możliwość na ich umieszczanie. Ostatni punkt to terminy. Zgodnie z nimi „[o]kres na stworzenie platformy cyfrowej Rejestru Urbanistycznego w nowej formie ustawodawca przewidział na koniec 2025 r. Podmioty zobowiązane do umieszczania w nim dokumentów i innych danych będą miały czas do 31 marca 2026 r. na wprowadzenie wytworzonych i przechowywanych lokalnie informacji do Rejestru Urbanistycznego” (s. 119).

Wydaje się, że opracowanie, mające charakter poradnika, jest skierowane właściwie do każdego czytelnika zainteresowanego problematyką systemowych zmian w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niewątpliwie książka jest przeznaczona dla szerokiego grona praktyków: organów samorządu terytorialnego, członków komisji urbanistyczno-architektonicznych i inwestorów w zakresie sporządzania i uchwalania nowych aktów planowania przestrzennego oraz zainteresowanych realizacją inwestycji budowlanych na terenach objętych nowymi aktami planistycznymi, rzeczoznawców majątkowych w zakresie określenia wartości podlegających wycenie nieruchomości, właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości w zakresie roszczeń odszkodowawczych i opłaty planistycznej należnej gminie na skutek uchwalenia dokumentów planistycznych czy wydanych decyzji administracyjnych, społeczności lokalnych w zakresie zasad udziału w partycypacji społecznej. Ze względu na praktyczny walor do kręgu adresatów można dodać przedstawicieli zawodów prawniczych i naukowców, zajmujących się zagadnieniem planistyki i jej zmianami.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska**

<https://doi.org/10.14746/spp.2024.2.46.8>

* University of Szczecin, Poland | Uniwersytet Szczeciński, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>, e-mail: paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl.