

Miejscowy plan rewitalizacji a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Różnice w zakresie przedmiotowym upoważnienia ustawowego

Local Revitalization Plan and Local Spatial Development Plan. Comparison

W niniejszej pracy zaprezentowano dwa instrumenty planowania przestrzennego: (1) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz (2) miejscowy plan rewitalizacji - będący szczególną formą tego pierwszego. Rozważania dotyczą w szczególności elementów treściowych obu planów i różnic, które w tym zakresie występują. Autor wskazuje, o jakie elementy treściowe bogatszy jest miejscowy plan rewitalizacji od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Two spatial planning instruments are presented in this paper: (1) a local spatial development plan and (2) a local revitalization plan - a special form of the spatial planning. The considerations relate in particular to the content elements of both plans and the differences that exist in this respect. The author indicates which content elements are richer is the local revitalization plan from the local spatial development plan.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rewitalizacja, miejscowy plan rewitalizacji

Keywords: spatial planning, local plan of spatial planning, revitalization, local plan of revitalization

■ dr Jakub H. Szlachetko - prawnik, administratywista; przewodniczący Rady Instytutu Metropolitalnego; właściciel firmy "SZLACHETKO | prawnicy&urbanisci"; redaktor naczelny periodyku "METROPOLITAN. Przegląd Naukowy".

WPROWADZENIE

Ustawa o rewitalizacji wprowadziła do porządku prawnego nowe zadania publiczne przede wszystkim po stronie gminy, ale także innych podmiotów administracji publicznej – przygotowanie, prowadzenie oraz ocenę rewitalizacji definiowanej zgodnie z art. 2 ust. 1 jako: „proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji”.

Organy gminy, w świetle ustawy pełniące wiodącą rolę w tej sferze życia, programują politykę rewitalizacyjną (sporządzając diagnozy, wyznaczając obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji, ustanawiając gminny program rewitalizacji), a następnie ją realizują za pomocą ustawowych narzędzi (tj. specjalne strefy rewitalizacji, miejscowe plany rewitalizacji, umowy urbanistyczne, partnerstwo publiczno-prywatne), jak i tzw. przedsięwzięć rewitalizacyjnych (tak „twardych” czyli inwestycyjnych, jak i „miękkich”). W tym kontekście miejscowy plan rewitalizacji jawi się jako jedno z ustawowych narzędzi służących do wdrażania gminnego programu rewitalizacji i prowadzenia rewitalizacji w zakresie lokalnej polityki przestrzennej i inwestycyjnej.

Prawna regulacja miejscowego planu rewitalizacji znajduje się, za sprawą art. 41 ustawy o rewitalizacji, w art. 37f – 37i oraz art. 37n ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Miejscowy plan rewitalizacji jest autonomiczną instytucją prawa zagospodarowania przestrzeni, jednak jego konstrukcja prawna opiera się na konstrukcji znanego w teorii i prak-

tyce prawa miejscowego planu zagospodarowania przestrzeni. Stanowi o tym wprost art. 37f ust. 2 u.p.z.p.: „Miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego”. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że miejscowy plan rewitalizacji, będący szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podlega tożsamym rygorom prawnym. W przekonaniu utwierdza art. 37n ust. 1 ustawy: „W zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37f–37m do miejscowego planu rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego”, a także art. 37n ust. 2: „Ileokroć w przepisach niniejszej ustawy albo przepisach odrębnych jest mowa o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, planie miejscowym lub planach zagospodarowania przestrzennego, należy przez to rozumieć również miejscowy plan rewitalizacji”.

Ze względu na powyższe miejscowy plan rewitalizacji, podobnie jak i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, należy określić jako:

- akt lokalnej polityki przestrzennej o charakterze normatywnym;
- mający charakter fakultatywny, gdyż rozstrzygnięcie o jego wykorzystaniu należy do dyskrecjonalnej decyzji organu planistycznego w ramach władztwa planistycznego;
- będący aktem prawa powszechnie obowiązującego, a więc kształtującym sytuację prawną podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie i służbowo organom administracyjnym (a w szczególności właścicielom i użytkownikom wieczystym);
- obowiązujący na obszarze wyznaczonej jednostki urbanistycznej.

Szczegółowa charakterystyka konstrukcji prawnej miejscowego planu rewitalizacji nie jest zatem

potrzebna, gdyż w sposób kompleksowy – choć pośrednio – czyni to zarówno judykatura, jak i jurysprudencja.

Miejscowy plan rewitalizacji jest aktem lokalnej polityki przestrzennej o charakterze normatywnym, co oznacza, że jest jednocześnie zbiorem norm prawnych. Normy wyrażone w miejscowym planie rewitalizacji są powszechnie obowiązujące, gdyż w świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa plan ten uchodzi za akt prawa miejscowego. Przesądza o tym ustawodawca w art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiąc: „Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego”. Kwalifikacja prawna miejscowego planu rewitalizacji jako aktu prawa miejscowego ma dużą doniosłość praktyczną. Akty prawa miejscowego są aktami prawa powszechnie obowiązującego, ale służącymi wykonywaniu ustawy i na jej podstawie wydawanymi. Działalność prawotwórcza podmiotów administracji publicznej ma charakter pochodny (wtórny) i wynika z przepisów ustawy.

1. UPOWAŻNIENIE USTAWOWE DO WYDAWANIA AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO

Działalność prawotwórcza podmiotów administracji publicznej ma charakter wtórny (pochodny) wobec ustawy. Dlatego też akty wykonawcze (tj. rozporządzenia czy akty prawa miejscowego) są wydawane „na podstawie i w granicach prawa” i pełnią względem ustawy wyłącznie funkcję służebną.

Owa „służebność” przejawia się m.in. w prawnej konstrukcji „upoważnienia ustawowego”. Akty wykonawcze są wydawane na podstawie i w granicach obowiązujących norm ustawowych określanych mianem upoważnienia ustawowego. Upoważnienie ustawowe nie ma jed-

nak jednolitej konstrukcji i różni się określonymi elementami.

Upoważnienia składać się mogą z następujących elementów konstrukcyjnych:

- elementu podmiotowego – wskazania organu właściwego do wydania aktu wykonawczego, ewentualnie dodatkowo innych organów współdziałających w formie zgody, uzgodnienia, porozumienia czy opinii;
- elementu przedmiotowego – określenia spraw przekazanych przez ustawodawcę do uregulowania w akcie wykonawczym; rekonstrukcja zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego dostarcza wielu trudności w praktyce legislacyjnej;
- elementu merytorycznego – wytycznych dotyczących treści aktu, ustalających dopuszczalne lub niedopuszczalne rozwiązania prawne.

W judykaturze i jurysprudencji wyróżnia się: (1) upoważnienie generalne (ogólne) oraz (2) upoważnienie szczegółowe. Upoważnienie generalne daje większą swobodę organom prawotwórczym, gdyż składają się na nie wyłącznie element podmiotowy i przedmiotowy. Takie upoważnienie jest podstawą wydawania niektórych aktów prawa miejscowego, w szczególności tych o charakterze ustrojowo-organizacyjnym i przepisów porządkowych. Upoważnienie szczegółowe składa się z elementu podmiotowego, przedmiotowego i merytorycznego, a więc zakres związania organów prawotwórczych przepisami ustawy jest znacznie silniejszy. Na podstawie upoważnień szczegółowych wydawane są wszystkie rozporządzenia oraz niektóre akty prawa miejscowego, a dokładniej te określane jako wykonawcze, a wśród nich – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i ich szczególna forma, czyli miejscowe plany rewitalizacji.

Niezwykle istotnym – i trudnym zarazem – procesem jest rekonstrukcja upoważnienia ustawowe-

go. Organ prawotwórczy sporządzając i wydając dany akt musi działać na podstawie i w granicach upoważnienia. Naruszenie upoważnienia ustawowego, w tym przekroczenie granic zakresu przedmiotowego upoważnienia powoduje wadliwość aktu wykonawczego i stanowi podstawę do jego wyeliminowania z porządku prawnego (stwierdzenie nieważności, unieważnienie) przez właściwy organ (np. sąd administracyjny). Dlatego też ważne jest precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego.

2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY UPOWAŻNIENIA USTAWOWEGO DO WYDAWANIA MIEJSCOWYCH PLANÓW REWITALIZACJI

Zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji wynika z co najmniej kilku przepisów ustawy, a przede wszystkim z art. 15 oraz art. 37g ust. 2 u.p.z.p. Należy jednak zaznaczyć, że:

- art. 15 u.p.z.p. – stosowany do miejscowych planów rewitalizacji w zw. z art. 37n ustawy – określa tzw. obligatoryjne (art. 15 ust. 2) oraz fakultatywne (art. 15 ust. 3) ustalenia planistyczne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- art. 37g ust. 2 u.p.z.p. wprowadza „nowość normatywną” i – przynajmniej w sferze deklaratywnej – „poszerza” i „pogłębia” zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji.

Elementy treściowe wynikające z art. 37g ust. 2 ustawy są więc „dedykowane” wyłącznie miejscowym planom rewitalizacji, a zatem organ planistyczny nie może ich zawrzeć w „zwykłym” planie.

W miejscowym planie rewitalizacji, poza elementami wymienionymi w art. 15 ust. 2 i 3, określa się w zależności od potrzeb:

- 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 urządzenia 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 przypadkach, o których mowa w art. 37i.

Co należy podkreślić, nie wszystkie z wymienionych elementów muszą się znaleźć w miejscowym planie rewitalizacji. Mają one charakter fakultatywny. Ustawodawca stanowi bowiem, że wprowadza się je do miejscowego planu rewitalizacji „w zależności od potrzeby”.

2.1. ZASADY KOMPOZYCJI PRZESTRZENNEJ NOWEJ ZABUDOWY I HARMONIZOWANIA PLANOWANEJ ZABUDOWY Z ZABUDOWĄ ISTNIEJĄCĄ

Przepis art. 37g ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje możliwość normowania w miejscowym planie rewitalizacji dwóch odrębnych kategorii zasad zagospodarowania przestrzennego, tj.:

- zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy oraz
- zasad harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą.

Należy zatem ustalić ich normatywne znaczenie, w szczególności uwzględniając dorobek nauki prawa administracyjnego i urbanistyki, a także orzecznictwa sądów administracyjnych. Dodatkowo, choć tylko w ograniczonym zakresie, pomocne będzie wydane na podstawie art. 37m u.p.z.p. rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji.

Wskazane rozporządzenie określa wprawdzie to, w jaki sposób należy rozumieć powyższe zasady zagospodarowania przestrzennego, a także to, jakie rozstrzygnięcia planistyczne mieszczą się w obrębie zakresu ich desygnatów. Pojawia się jednak istotna wątpliwość co do tego, czy Minister Infrastruktury i Budownictwa miał prawne podstawy do unormowania w akcie wykonawczym do ustawy wskazanej materii, czy mógł narzucić organom planistycznym sposób interpretowania elementów treściowych miejscowych planów rewitalizacji, o których mowa w art. 37 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., tym bardziej, że są nimi zasady gospodarowania przestrzennego. Trzeba zanegować prawną dopuszczalność takiego zabiegu i uznać go za przekraczający zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia. Zatem przepis § 3 pkt 1 rozporządzenia należy traktować w kategoriach „norm-wytucznych”, oficjalnej wykładni przepisów ustawy, która nie przesądza o wykładni odpowiednich przepisów przez podmioty stosujące prawo, tj. organy jednostek samorządu terytorialnego czy biura urbanistyczne, a nie w kategoriach „norm-dyspozycji”. Tym niemniej treść przepisu jest pomocna przy ustalaniu treści zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy oraz zasad harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą.

Zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia w zakresie zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy oraz zasad harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą dopuszczalne są regulacje dotyczące:

- minimalnych i maksymalnych odległości oraz minimalnych i maksymalnych różnic w wysokości pomiędzy sąsiednimi budynkami;
- zasad kształtowania formy budynków, z uwzględnieniem wskazanych do zachowania charakterystycznych cech zabudowy w regionie lub najbliższym otoczeniu, z określeniem:
 - proporcji i kształtu bryły,
 - proporcji pomiędzy wysokością górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki a wysokością dachu,
 - poziomu posadowienia parteru, dopuszczalnej wielkości i proporcji otworów okiennych i drzwiowych oraz podcieni i procentu przeszklenia elewacji,
- zasad stosowania zewnętrznych materiałów wykończeniowych, w tym charakterystycznych dla obszaru objętego planem i jego najbliższego otoczenia oraz dla danej jednostki osadniczej lub regionu, a także wpływających na poprawę estetyki otoczenia, wraz z określeniem ich rodzajów i standardów jakościowych,
- zasad stosowania i eksponowania zewnętrznych elementów konstrukcyjnych i zdobniczych, w tym regionalnych.

Niewątpliwie nie jest to katalog zamknięty. Powyższe „normy-wytuczne” są jedynie przykładowymi, zaś praktyka organów oraz orzecznictwo sądów administracyjnych katalog ten wzbogacą.

Zupełnie innym zagadnieniem jest zasadność wprowadzenia art. 37g ust. 2 pkt 1 do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzen-

nym. W końcu obowiązująca ustawa planistyczna, i to już w art. 1, ustanawia np.:

- zasadę ładu przestrzennego (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.), a także
- zasadę uwzględniania w planowaniu przestrzennym wartości określonych ustawowo w art. 1 ust. 1 u.p.z.p.; ustawodawca wymaga, ażeby w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), a także walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy)¹.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.z.p. przez „ład przestrzenny” należy rozumieć: „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnić w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. Wydaje się więc, że nie było żadnych prawnych czy pozaprawnych przeciwwskazań, ażeby zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy oraz zasad harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą nie wyprowadzić z zasady ładu przestrzennego i zasady uwzględniania w planowaniu przestrzennym ustawowo określonych wartości. Widocznie ustawodawca uznał, że judykatura i jurisprudencja w zbyt małym stopniu wywiązują się z tego zadania i postanowił przedmiotową materię doregulować. Dziwi jednak, że uczynił to tylko w kontekście elementów treściowych miejscowego planu rewitalizacji. Racjonalnym rozwiązaniem byłoby wzbogacenie art. 15 ust. 2 ustawy o analogiczne rozwiązania prawne.

Przepis art. 37g ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wprowadza więc do porządku prawnego żadnej „nowości normatywnej”, a jedynie dookreśla i uszczegóławia zasady gospodarowania przestrzennego wyrażone w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy, które być może dla podmiotów stosujących prawo i praktyki administracyjnej okazały się nie w pełni zrozumiałe i jasne.

2.2. USTALENIA DOTYCZĄCE CHARAKTERYSTYCZNYCH CECH ELEWACJI BUDYNKÓW

Kluczowe dla zrekonstruowania znaczenia wskazanego elementu treściowego miejscowego planu rewitalizacji, a tym samym dla określenia „szerokości” i „głębokości” interwencji władzy lokalnej, jest ustalenie zakresu desygnatów pojęcia „charakterystyczne cechy elewacji budynków”, to ich bowiem dotyczyć mogą podjęte na podstawie art. 37g ust. 2 pkt 2 ustawy o rewitalizacji ustalenia.

Na wskazaną konstrukcję leksykalną składają się trzy pojęcia:

- „budynek”;
- „elewacja”;
- „cechy charakterystyczne” [elewacji].

Ustawodawca zdefiniował pojęcie „budynku” w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.). Budynek stanowi jedną z trzech – obok budowli² i obiektów małej architektury – kategorii „obiektów budowlanych” (art. 3 pkt 1 ustawy). Jest to taki „obiekt budowlany, który

¹ Zob. więcej: Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzeni*, Bydgoszcz-Poznań 2002.

² Budowlą, o jakiej mowa w art. 3 pkt 3 u.p.b., jest obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne,

jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach” (art. 3 pkt 2 u.p.b.). Wśród cech charakteryzujących budynek należy zatem wymienić:

- trwale związanie z gruntem – dla przyjęcia trwałego związania z gruntem nie ma znaczenia okoliczność posiadania przez obiekt fundamentów, czy wielkość zagłębienia w gruncie, a istotne jest, czy posadowienie jest na tyle trwałe, że opiera się czynnikiem mogącym zniszczyć ustawioną na nim konstrukcję³; cecha „trwałego związania z gruntem” sprowadza się do posadowienia obiektu na tyle trwale, by zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, mogącym go zniszczyć lub spowodować przesunięcie czy przemieszczenie na inne miejsce⁴;
- fundamenty – posadowienie budynku na ławie betonowej w żadnym wypadku nie stanowi przesłanki uniemożliwiającej zakwalifikowania takiego obiektu jako budynku, również sama technologia uformowania fundamentu w postaci ławy betonowej (stóp betonowych), nie zmienia charakteru tego obiektu budowlanego jako budynku⁵;
- wydzielenie z przestrzeni za pomocą przegród technicznych – czyli po prostu ściany⁶;
- dach.

W tak skonstruowanej definicji legalnej mieszczą się różne desygnaty, zatem budynkami będą zarówno obiekty służące potrzebom mieszkaniowym (tzw. bloki, kamienice, szeregowce, domy wolnostojące), jak i innym celom – przemysłowym, gospodarczym, społecznym, kulturalnym, religijnym.

Wykładnia literalna wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że ustalenia miejscowego planu rewitalizacji mogą dotyczyć wyłącznie charakterystycznych cech elewacji jedynie „budyneków”.

Kolejnym pojęciem koniecznym do zdefiniowania jest pojęcie „elewacji”. Jest to niewątpliwie termin prawny – gdyż posługuje się nim ustawodawca, oraz prawniczy – bowiem znajduje wykorzystanie tak w judykaturze, jak i w jurysprudencji, a dodatkowo zaczerpnięty z nauk technicznych – urbanistyki, architektury i inżynierii. Prawodawca, choć posługuje się wskazanym pojęciem w wielu aktach normatywnych (ustawach, rozporządzeniach, aktach prawa miejscowego) nie tworzy jego definicji legalnej. Ustalenie jego znaczenia wymaga zatem odwołania się do pozaprawnych źródeł wiedzy fachowej, specjalistycznej. Jako że treść pojęcia „elewacja” nie budzi wątpliwości zasadne wydaje się przywołanie jednej oczywistej definicji: „Zewnętrzne ściany budynku z wszystkimi znajdującymi się

oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłowni, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) lub fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

³ Zob.: wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2006 r., OSK 923/05, LEX nr 266325; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 16/17, LEX nr 2278739.

⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2017 r., II OSK 1024/15, LEX nr 2248098.

⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 września 2016 r., II SA/Kr 711/16, LEX nr 2141465.

⁶ Zob.: wyrok NSA z dnia 25 marca 2011 r., II FSK 2053/09, LEX nr 1080006; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 stycznia 2017 r., II SA/Bk 590/16, LEX nr 2203371.

na niej elementami nazywamy elewacją budynku. Elewacja w zależności od położenia nazywana jest frontową, tylną, boczną, ogrodową lub zgodnie ze stronami świata północną, południową, wschodnią i zachodnią. Elewację, która jest położona na ścianie frontowej, przez którą wchodzi się do budynku od strony ulicy nazywamy fasadą⁷.

Każdy budynek ma elewację. Elewacja jest przedmiotem własności właściciela lub właścicieli budynku. Elewacja budynku, w którym wydzielono nieruchomości lokalowe, niewątpliwie stanowi część wspólną nieruchomości. Bezspornie nie jest ona niezbędna wszystkim współwłaścicielom do korzystania ze swoich lokali zgodnie z ich przeznaczeniem. Współwłaściciel nieruchomości wspólnej nie może korzystać z części wspólnej, w tym z elewacji, dowolnie i stosownie tylko do swoich potrzeb. Może z niej jedynie współkorzystać z innymi współwłaścicielami w sposób nie zakłócający korzystania przez innych współwłaścicieli. Np. elewacja może być wykorzystywana w celu umieszczenia reklam i szyldów, przy czym takie korzystanie elewacji wykracza poza zakres korzystania z części wspólnej nieruchomości w ramach przysługujących poszczególnym właścicielom udziałów we współwłasności i bywa źródłem dochodów całej wspólnoty, a nie określonych właścicieli. Wywieszanie na elewacji reklam nie jest normalnym korzystaniem z elewacji. Współwłaściciele nie mogą wywieszać na elewacji nieruchomości wspólnej według swego uznania tablic i urządzeń reklamowych.

Ustawodawca w art. 37g ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mówi o „elewacji budynku”, nie precyzu-

jąc, o którą elewację chodzi. Niekiedy intencją ustawodawcy jest wprowadzenie dodatkowych ustaleń dla wyszczególnionych typów elewacji (np. o elewacji frontowej stanowi art. 61 ust. 7 pkt 3 u.p.z.p.). W tym przypadku jest inaczej, co oznacza, że miejscowy plan rewitalizacji może kształtować charakterystyczne cechy wszystkich stron elewacji budynku – frontowej, tylnej, bocznej, ogrodowej lub zgodnie ze stronami świata północnej, południowej, wschodniej i zachodniej.

Ustalenia miejscowego planu rewitalizacji, opierające się na art. 37g ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., dotyczyć mogą wyłącznie „charakterystycznych cech” elewacji budynku. Ustawodawca ograniczył więc zakres interwencji władzy lokalnej i umożliwił regulację jedynie tych cech, które są dla elewacji „charakterystyczne” – a więc nie wszystkich. Należy więc ustalić, czym są owe „charakterystyczne cechy”. Co ważne, wskazany pojęciem posługuje się także prawodawca, i to w wydanym na podstawie na podstawie art. 37m ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym akcie wykonawczym – rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji, a więc w regulacji „dedykowanej” miejscowym planom rewitalizacji.

Według § 3 ust. 2 powołanego rozporządzenia w zakresie ustaleń dotyczących „charakterystycznych cech elewacji budynków” mieszczą się regulacje dotyczące:

- zasad docieplania elewacji, dopuszczalnych lub zabronionych materiałów oraz sposobu za-

⁷ Zob. <http://www.firmybudowlane.pl/slownik-budowlany/uslugi-budowlane/elewacja,66.html>, [data: 5 czerwca 2017 r.].

- chowania lub odtworzenia zewnętrznych materiałów wykończeniowych i detali architektonicznych budynku w przypadku docieplania;
- dopuszczalnych lub zakazanych przekształceń formy, konstrukcji, układu i powierzchni elewacji (np. gzymsów, attyk, ryzalitów, wsporników, zworników);
 - szczegółowej kolorystyki elewacji (w zakresie nieokreślonym ustaleniami, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
 - cech stolarki okiennej i drzwiowej, w tym:
 - kolorystyki,
 - dopuszczalnych lub zabronionych podziałów kwater okiennych,
 - dopuszczalnych lub zabronionych materiałów.

Wykładnia literalna przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia prowadzi do wniosku, że wskazany katalog ma charakter zamknięty, tym samym poza zakresem przedmiotowym upoważnienia ustawowego pozostają inne regulacje. Gdyby prawodawca miał inną intencję, użyłby zwrotu pokroju: „w szczególności” lub „w tym”. Wydaje się jednak, że taka technika legislacyjna nie znalazłaby w przedmiotowym przypadku uzasadnienia, gdyż trudno byłoby wskazać inne „charakterystyczne cechy elewacji budynku”, niż wymienione w powołanym przepisie.

Przepis art. 37g ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. wprowadza do porządku prawnego „nowość normatywną”. Kwestie przekazane do regulacji w miejscowym planie rewitalizacji dotychczas znajdowały się poza interwencją władzy lokalnej, która nie mogła tej materii normować w drodze aktów planowania przestrzennego, w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Za wyjątek należy uznać „kolorystykę elewacji”, którą organy planistyczne mogły

regulować w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 8 u.p.z.p. W związku z powyższym wprowadzenie tego elementu do upoważnienia ustawowego należy uznać za zasadne.

2.3. SZCZEGÓŁOWE USTALENIA DOTYCZĄCE ZAGOSPODAROWANIA I WYPOSAŻENIA TERENÓW PRZESTRZENI PUBLICZNYCH, W TYM URZĄDZANIA I SYTUOWANIA ZIELENI, KONCEPCJI ORGANIZACJI RUCHU NA DRÓGACH PUBLICZNYCH ORAZ PRZEKROJÓW ULIC

Zakres przedmiotowy elementu treściowego, o którym mowa w art. 37g ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest szeroki, gdyż obejmuje możliwość normowania „zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych”. Rekonstrukcja wskazanego pojęcia wymaga odniesienia się to takich składowych jak:

- „tereny przestrzeni publicznych” – które determinują terytorialny zakres interwencji władzy lokalnej;
- „zagospodarowania” [terenów przestrzeni publicznych] oraz
- „wyposażenia” [terenów przestrzeni publicznych], w tym urządzenia i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic.

Dodatkowo należy zauważyć, że przepis mówi o „szczegółowych ustaleniach”, a nie „ustaleniach jako takich”. Co oznacza, że interwencja władzy lokalnej na „terenach przestrzeni publicznych” powinna mieć wymiar „głębszy” – szczegółowy i precyzyjny.

Kwantyfikator „przestrzeń publiczna” odwołuje się do funkcjonalności przestrzeni. Przestrzeń

staje się „publiczną”, gdy stanowi centrum interesów życiowych (tak osobistych, jak i zawodowych) mieszkańców, gdy pełni funkcje administracyjne (poprzez usytuowanie urzędów administracji publicznej), społeczne (w związku z umiejscowieniem obiektów infrastruktury społecznej, tj. szkoły, obiekty sportowe, czy instytucji kultury) czy w końcu gospodarcze. Niewątpliwie „przestrzenia publiczną” będą śródmieścia historyczne, ulice handlowe, centra biznesowe.

Ustawodawca w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym posługuje się dwoma zbieżnymi pojęciami:

- „obszar przestrzeni publicznej” (np. art. 2 pkt 6 u.p.z.p.);
- „tereny przestrzeni publicznych” (np. art. 37h ust. 2 pkt 3 tej ustawy).

Upodabnia je kwantyfikatory „przestrzeń publiczna”, zaś różnicuje konotacja geograficzna – „obszar” a „teren”. Wydaje się jednak, że wskazane pojęcia mają charakter konwencjonalny, zaś ustawodawca wprowadził je do porządku prawnego nie kierując się ich znaczeniem pozaprawnym (geograficznym, urbanistycznym). Stąd należy je interpretować zgodnie z intencją prawodawcy wyrażoną w przedmiotowej ustawie.

Przepis art. 2 pkt 6 u.p.z.p. zawiera definicję legalną pojęcia „obszar przestrzeni publicznej”. Przez „obszar przestrzeni publicznej” należy rozumieć: „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Wśród cech konstytutywnych „obszaru przestrzeni publicznej” należałoby wymienić m.in.:

- funkcje – taki obszar ma szczególne znacze-

nie dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyja w nawiązywaniu kontaktów społecznych;

- położenie oraz
- cechy funkcjonalno-przestrzenne.

Obszary przestrzeni publicznej wyznaczone są w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o czym stanowi art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Sam fakt wyznaczenia w tym akcie polityki przestrzennej świadczy o ich „szczególnym znaczeniu” dla polityki lokalnej i zaspokajania potrzeb społecznych.

Z kolei pojęcie „terenów przestrzeni publicznych” nie posiada swojej definicji legalnej, zaś ustawodawca posługuje się nim wyłącznie jeden raz – określając zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji. Należy więc przyjąć, że znaczenie pojęcia „terenów przestrzeni publicznej” odbiega od znaczenia „obszarów przestrzeni publicznej”, różni się określonymi desygnatami.

Odrzucić trzeba możliwość utożsamiania ze sobą obu wskazanych pojęć – taki zabieg wykluczają dyrektywy wykładni prawa, a także twierdzenie o ich zupełnej rozłączności – w końcu mają wspólny kwantyfikator („przestrzenie publiczne”). Pozostają zatem do rozważenia różne zakresy krzyżowania się. Jednak wyznaczenie „obszarów przestrzeni publicznych” w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – w przeciwieństwie do „terenów przestrzeni publicznych” określanych wyłącznie w miejscowym planie rewitalizacji – może podkreślać wagę i doniosłość tej pierwszej konstrukcji. Najrozsądniejsze wydaje się być rozwiązanie, w myśl którego zakres desygnatów pojęcia „tereny przestrzeni publicz-

nych” jest szerszy od desygnatów pojęcia „obszary przestrzeni publicznych” i mieści je w sobie⁸. Innymi słowy, „terenami przestrzeni publicznych” są:

- wszystkie wyznaczone w studium „obszary przestrzeni publicznych”, a także
- inne tereny pełniące funkcje „przestrzeni publicznych”, których waga i doniosłość z perspektywy lokalnej polityki przestrzennej i zaspokajania potrzeb społecznych w gminie jest mniejsza niż „obszarów przestrzeni publicznych” (np. rynki, parki i skwery, place zabaw, boiska, ulice handlowe, przystanki autobusowe i tramwajowe).

Taka delimitacja wskazanych pojęć jest podparta dyrektywami wykładni językowej, logiczna i racjonalna, a ponadto uzasadniona celowościowo – odmienne są bowiem cele normatywne wskazanych pojęć.

Zgodnie z art. 37g ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie rewitalizacji można uregulować „zagospodarowanie” i „wyposażenie” terenów przestrzeni publicznych.

Wyrażenie „zagospodarowanie (...) terenów przestrzeni publicznych” nie wnosi do porządku prawnego „nowości” normatywnej i nie wzmacnia kompetencji planistycznych organów gminy. Bowiem tak wskazana materia mogła być przez organy gminy kształtowana w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W końcu, jak stanowi art. 4 ust. 1 u.p.z.p.: „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji

celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”, zaś uszczegóławiając powyższe organy gminy musiały w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określać m.in.:

- „przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania” (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.);
- „wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych” (art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy);
- „szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy” (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy).

Powyższe twierdzenie nie znajduje jednak uzasadnienia w kontekście „(...) wyposażania terenów przestrzeni publicznych”. W tym przypadku ustawa wprowadza „nowość” normatywną, a zarazem „poszerza” i „pogłębia” interwencję władzy lokalnej.

Słowo „wyposażenie” (rz.) wzięło się od czasownika „wyposażać” i oznacza: „ogół sprzętów, urządzeń itp., w które coś (np. pomieszczenie) zostało wyposażone”⁹, z kolei „wyposażać” (cz.), a więc źródłostów, to: „umieszczać gdzieś potrzebne narzędzia, sprzęt; dostarczać komuś coś potrzebnego; zaopatrywać”¹⁰. Z całą pewnością znaczenia pojęcia „wyposażenie” jest odmienne od pojęcia „gospodarowanie”, dotyczy innych elementów przestrzeni.

⁸ Odrzucić trzeba możliwość utożsamiania ze sobą obu wskazanych pojęć – taki zabieg wykluczają dyrektywy wykładni prawa, a także twierdzenie o ich zupełnej rozłączności – w końcu mają wspólny kwantyfikatory („przestrzenie publiczne”). Pozostają zatem do rozważenia różne zakresy krzyżowania się. Jednak wyznaczenie „obszarów przestrzeni publicznych” w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – w przeciwieństwie do „terenów przestrzeni publicznych” określanymi wyłącznie w miejscowym planie rewitalizacji – może podkreślać wagę i doniosłość tej pierwszej konstrukcji.

⁹ B. Dunaj (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000, s. 817.

¹⁰ *Ibidem* s. 817.

„Wyposażanie” terenów przestrzeni publicznych może polegać m.in. na:

- sytuowaniu i urządzeniu zieleni (tworzeniu nowych terenów zieleni urządzonej, skwerków, parków, ogródków, alei);
- opracowywaniu nowych koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojach ulic;
- sytuowaniu i specyfikowaniu obiektów małej architektury (np. obiektów architektury ogrodowej, obiektów utrzymania porządku), w tym mebli miejskich (a więc elementów drobnej architektury miejskiej, tj.: ławki, krzesła, wiaty przystanków autobusowych i przystanków tramwajowych, słupy ogłoszeniowe, tablice informacyjne, budki telefoniczne, słupki, ogrodzenia), które mają wpływ na funkcjonalność i estetykę przestrzeni publicznej.

Powyższy katalog ma charakter wyłącznie przykładowy.

Warto zwrócić uwagę, że art. 37g ust. 2 pkt 3 ustawy dopuszcza możliwość kształtowania w miejscowym planie rewitalizacji m.in. „koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic”. Co jednak trzeba podkreślić, żaden przepis u.p.z.p. nie wyposaża organów planistycznych w dodatkowe kompetencje w zakresie organizacji ruchu, a jednocześnie nie uchybia innym przepisom, w szczególności:

- ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 128 z późn. zm.), zwanej dalej: u.p.r.d.”, czy
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).

Kwestie zarządzania ruchem na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu, a w tym sporządzanie, opiniowanie, zatwierdzanie projektów organizacji ruchu

i wprowadzanie organizacji ruchu należy do kompetencji organów zarządzających ruchem, o których mowa w art. 10 u.p.r.d. Ustawodawca różnicuje właściwość rzeczową tych organów kategoriami dróg publicznych, i tak:

- Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zarządza ruchem na drogach krajowych (art. 10 ust. 3 ustawy);
- marszałek województwa zarządza ruchem na drogach wojewódzkich (art. 10 ust. 4 ustawy);
- starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych (art. 10 ust. 5 ustawy);
- ale prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych (art. 10 ust. 6 ustawy), zaś
- zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie ruchu i strefie zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami (art. 10 ust. 7 ustawy).

Istotnym elementem systemu zarządzania ruchem na drogach publicznych jest tzw. organizacja ruchu. Działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są m.in. przez wskazany dokument. Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia ilekroć jest mowa o organizacji ruchu, rozumie się przez to, mające wpływ na ruch drogowy: (1) geometrię drogi i zakres dostępu do drogi; (2) sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego; (3) zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów.

Kompetencje do sporządzenia, opiniowania, zatwierdzania i wdrażania organizacji ruchu pozostają przy organach zarządzających ruchem, zaś nowelizowana treść u.p.z.p. tego faktu nie zmienia. Miejscowy plan rewitalizacji może wprowadzić określać koncepcję organizacji ruchu, ale wskazane ustalenia powinny zostać

wdrożone za pomocą innych narzędzi, a w szczególności – organizacji ruchu.

Interesującym zagadnieniem jest wpływ ustaleń miejscowego planu rewitalizacji w zakresie koncepcji organizacji ruchu na organizację ruchu sporządzaną, opiniowaną, zatwierdzaną i wdrażaną przez właściwe organy zarządzania ruchem. Miejscowy plan rewitalizacji nie pełni bowiem w tym zakresie funkcji samoistnej i musi zostać wdrożony do stosownych dokumentów. W zakresie koncepcji organizacji ruchu ustalenia miejscowego planu rewitalizacji nie wywołują skutków wobec podmiotów spoza systemu administracji publicznej (uczestników ruchem), a wiążą jedynie jednostki organizacyjne administracji publicznej (organy zarządzające ruchem). Jak stwierdza art. 37g ust. 5 ustawy planistycznej: „Ustalenia, o których mowa w ust. 2 pkt 3, w zakresie organizacji ruchu na drogach publicznych, stają się obowiązujące dla uczestników ruchu po wprowadzeniu przez organ zarządzający ruchem nowej organizacji ruchu, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 128, 60, 379 i 777)”. Inne rozwiązania są prawnie niedopuszczalne.

Co jednak ważne, organy zarządzające ruchem mają prawny obowiązek wprowadzenia koncepcji organizacji ruchu określonej miejscowym planem rewitalizacji do odpowiednich dokumentów – organizacji ruchu, o których mowa w powołanym rozporządzeniu. Zgodnie z § 3 ust. 2 tego aktu organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem m.in. dokonuje oceny organizacji ruchu w zakresie: (1) zgodności z obowiązującymi przepisami i (2) bezpieczeństwa ruchu drogowego. Organizacja ruchu musi być więc zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, a takimi są także akty prawa miejscowego, w tym miejscowy plan rewitalizacji. Organ zarządzający

ruchem sporządzając nową organizację ruchu lub dokonując zmiany dotychczasowej powinien uwzględnić koncepcję organizacji ruchu wyrażoną w miejscowym planie rewitalizacji, żeby nie narazić się na zarzut naruszenia prawa.

2.4. ZAKAZY I OGRANICZENIA DOTYCZĄCE DZIAŁALNOŚCI HANDLOWEJ LUB USŁUGOWEJ

Przepis art. 37g ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje możliwość wprowadzenia do miejscowego planu rewitalizacji zakazów i ograniczeń dotyczących działalności handlowej i usługowej. Tym samym miejscowy plan rewitalizacji – w odróżnieniu od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – jest nie tylko lokalnym aktem polityki przestrzennej ograniczonym do granic obszaru rewitalizacji, ale także instrumentem reglamentującym działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego w zakresie handlu i usług. Jest to niewątpliwie novum w obowiązującym porządku prawnym, któremu warto się przyglądnąć ze szczególną uwagą.

Na początek warto wspomnieć, że działalność handlową i usługową można prowadzić w różnych prawnych formach. Dopuszczalność ich wykonywania wynika tak z ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 z późn. zm.) – regulującej podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców oraz zadania organów administracji publicznej w tym zakresie, jak i z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm.) – normującej warunki i zasady wykonywania działalności społecznie użytecznej, prowadzonej przez organizacje pozarządowe (choć nie tylko) w sferze

zadań publicznych określonych w ustawie. Zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej i usługowej, o których mowa w art. 37h ust. 2 pkt 4 ustawy planistycznej mogą dotyczyć tak działalności gospodarczej, jak i działalności pożytku publicznego. Nie ma jakichkolwiek podstaw do konstruowania innych twierdzeń. Jednak to, że ustawa dopuszcza szeroki zakres interwencji władzy lokalnej, nie oznacza, że taka ona musi być w rzeczywistości. Organy gminy prowadząc politykę rewitalizacyjną powinny kierować się gminnym programem rewitalizacji, który może zachęcać do inkubowania na obszarach rewitalizacji działalności pożytku publicznego wykonywanej przez organizacje pozarządowe (a zwłaszcza stowarzyszenia i fundacje), instytucje ekonomii społecznej (np. spółdzielnie socjalne) czy inne podmioty reintegracyjne. Ich działalność – nawet handlowa czy usługowa – służy bowiem „wyższemu celom”, a w szczególności reintegracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych (np. bezrobotnych, ubogich), stąd ich działalność może być traktowana priorytetowo. Innymi słowy, promowanie działalności handlowej lub usługowej przez organizacje pozarządowe, instytucje ekonomii społecznej i podmioty reintegracyjne przy jednoczesnym zakazaniu lub ograniczeniu wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców jest uzasadnione z pozycji celów rewitalizacji i zgodne z ustawą.

Miejscowy plan rewitalizacji, w zakresie zakazów i ograniczeń działalności handlowej i usługowej pełniący funkcję reglamentacyjną, powinien być rozważany w szerszym kontekście normatywnym niż tylko ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy ustawa o rewitalizacji. Wiele ustaw z zakresu prawa gospodarczego publicznego normuje bowiem funkcję reglamentacyjną organów administracji publicznej i wyposaża je w różnorodne kompe-

tencje. Należy więc przyjąć, że zawartość miejscowego planu rewitalizacji nie będzie miała jednakowego charakteru prawnego, a na jego treść składać się będą:

- normy prawne – wszak miejscowy plan rewitalizacji jest aktem prawa miejscowego, i to powszechnie obowiązującym, w związku z tym wyrażone w nim normy prawne będą skuteczne wobec adresatów tj. podmioty spoza systemu administracji publicznej (właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, czy też przedsiębiorcy), będą kształtować ich sytuację prawną – prawa i obowiązki;
- inne reguły postępowania, nie koniecznie mające charakter norm prawnych – w szczególności chodzi o „dyrektywy celowościowe”, określające cele i kierunku działania organów gminy w procesie wykonywania innych zadań publicznych, a więc determinujące treść innych form działania administracji publicznej, np. innych aktów prawa miejscowego czy aktów prawa wewnątrznie obowiązującego (jako przykład można wskazać konieczność uwzględnienia ustaleń miejscowego planu rewitalizacji w uchwale w sprawie ustalenia zasad usytuowania miejsc sprzedaży i miejsc podawania napojów alkoholowych).

Powyższy fakt komplikuje konstrukcję prawną miejscowego planu rewitalizacji, ale jednocześnie zwiększa jego funkcjonalność i doniosłość praktyczną.

W dalszej części opracowania akcentowana będzie część normatywna miejscowego planu rewitalizacji, czyli ta, która wyraża normy prawne adresowane do podmiotów spoza systemu administracji publicznej, a zwłaszcza przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i instytucji ekonomii społecznych prowadzących działalność handlową lub usługową.

Kwestią fundamentalną jest „szerokość” i „głębokość” interwencji władzy lokalnej. Ustawa

stanowi o „zakazach” i „ograniczeniach” ani nie dookreślając tych zwrotów, ani nie podając dopuszczalnych w ich świetle rozwiązań prawnych zakazujących lub ograniczających przedmiotową działalność, choćby przykładowych. Taka technika legislacyjna, z jednej strony, „poszerza” i „pogłębia” możliwą interwencję władzy lokalnej – gdyż jedynym kryterium limitującym rozwiązania prawne jest zgodność z prawem, w szczególności z ustawami z zakresu prawa zagospodarowania przestrzeni (np. ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawą o gospodarce nieruchomościami), zaś z drugiej strony, z tych samym względów interwencję utrudnia – bowiem na organach gminy ciąży obowiązek zachowania szczególnej uwagi, ażeby nie doszło do żadnych naruszeń prawa. Nie trzeba dodawać, że wskazana materia – choćby ze względu na konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej i własność prywatną – jest niezwykle zawiła. Należy jednak także pamiętać, że podstawę ustroju gospodarczego wyznacza także art. 20 Konstytucji, ustanawiający meta-zasadę społecznej gospodarki rynkowej.

Organy gminy konstruując zakazy i ograniczenia działalności handlowej i usługowej mogą kierować się różnymi kryteriami:

- kryterium terytorialnym;
- kryterium podmiotu wykonującego działalność – różne podmioty wykonują działalność handlową i usługową, a wśród nich: przedsiębiorcy nastawieni na zysk (przedsiębiorcy jednoosobowi lub działających w formie spółki cywilnej, spółki prawa handlowego, spółdzielnie), organizacje pozarządowe i instytucje ekonomii społecznej osiągające cele społeczne, tym samym wzmacniające proces rewitalizacji; należy opowiedzieć się za dopuszczalnością preferowania działalności organizacji pozarządowych i instytucji ekonomii społecznej;
- kryterium przedmiotu działalności – nie każdy

przedmiot działalności handlowej i usługowej może być dopuszczalny na tak specyficznym obszarze, jakim jest obszar rewitalizacji (obszar dotknięty zjawiskami kryzysowymi o różnym charakterze, wszak w szczególności społecznym – wykluczenie, bezrobocie, bieda, przestępczość, alkoholizm); organy gminy mogą zabronić lub ograniczyć wykonywanie działalności w określonym zakresie (np. prowadzenie agencji towarzyskich czy sklepów monopolowych).

Powyższy katalog ma charakter wyłącznie przykładowy.

Istotną regulację wzmacniającą wskazany mechanizm zawiera art. 37g ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z nim: „Ustalenia, o których mowa w ust. 2 pkt 4 [a więc zakazy i ograniczenia działalności handlowej i usługowej – JHS], wchodzi w życie w terminie określonym w miejscowym planie rewitalizacji, wynoszącym od 6 do 12 miesięcy od dnia jego wejścia w życie. Przepisu art. 35 nie stosuje się”. Przepis ten ma charakter przepisu szczególnego (*lex specialis*) i wyłącza we wskazanym zakresie ustalenia miejscowego planu rewitalizacji spod zasady braku skutków rzeczowych planu, o której mowa w art. 35 ustawy. Oznacza to, że owe zakazy i ograniczenia wchodzi w życie w terminie wskazanym w uchwale (od 6 do 12 miesięcy od jej wejścia w życie), a adresat ma prawny obowiązek ich urzeczywistnienia. Ustawodawca wzmocnił tym samym sprawność działania organów gminy i skuteczność ich interwencji, gdyż zasadniczo ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i miejscowego planu rewitalizacji wiążą adresatów dopiero przy zamiarze zmiany sposobu zagospodarowania terenu, a więc bezterminowo, chyba że organ określił „tymczasowe zagospodarowanie terenów”. W związku z powyższym ustawodawca ustanowił odrębne

podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej gminy (art. 37h u.p.z.p.).

2.5. MAKSYMALNA POWIERZCHNIA SPRZEDAŻY OBIEKTÓW HANDLOWYCH, W TYM OBSZARY ROZMIESZCZENIA OBIEKTÓW HANDLOWYCH O WSKAZANEJ W PLANIE MAKSYMALNEJ POWIERZCHNI SPRZEDAŻY I ICH DOPUSZCZALNĄ LICZBĘ

Ustawodawca uznaje, że negatywnym zjawiskiem funkcjonalno-przestrzennym, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o rewitalizacji, jest m.in. powstawanie zbyt wielu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (zwanym w języku potocznym: „galeriami handlowymi”), które istotnie wpływają na strukturę przestrzenną handlu, powodują „śmierć” innych obiektów tego typu, już nie wspominając o „śmierci” tzw. ulic handlowych i pomniejszych, pełniących lokalne funkcje obiektów handlowych. W związku z powyższym wprowadził do porządku prawnego art. 37g ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., który upoważnia organy gminy do unormowania w miejscowym planie rewitalizacji następujących kwestii:

- maksymalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlowych;
- rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej maksymalnej powierzchni sprzedaży;
- dopuszczalnej liczby takich obiektów na obszarze obowiązywania planu.

Wskazane elementy treściowe miejscowego planu rewitalizacji należy wyjaśnić. Kluczowym zwrotem, determinującym pozostałe, jest: „maksymalna powierzchnia sprzedaży obiektów handlowych”. Ustalenia w tym zakresie nie są bez znaczenia dla pozostałych rozwiązań opartych na art. 37g ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., stąd też od niego należy rozpocząć rozważania.

Pojęcie „powierzchni sprzedaży” jest znane ustawodawcy, który w ustawie o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym ustanowił jego definicję legalną. Zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 19 ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o „powierzchni sprzedaży” należy przez to rozumieć: „tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.)”. Do powierzchni sprzedaży obiektu budowlanego (która musi być „ogólnodostępna”) nie wlicza się zatem, co ustawodawca zdecydowanie podkreśla:

- powierzchni usług i gastronomii;
- powierzchni pomocniczej (np. magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej).

Taka delimitacja może niekiedy generować trudności praktyczne, gdy np. w jednym lokalu obok sprzedaży detalicznej świadczone są dodatkowo usługi gastronomiczne.

Przeznaczenie poszczególnych powierzchni obiektu budowlanego, w związku z przedmiotową definicją legalną, określa się na podstawie dokumentów realizacyjnych (np. projektu budowlanego). Z dokumentów realizacyjnych powinno wynikać, jaka powierzchnia danego obiektu budowlanego będzie przeznaczona na sprzedaż detaliczną, jaka na usługi i gastronomię, a jaka będzie pełniła funkcję pomocniczą. Z całą pewnością takie ustalenia nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, zresztą nie byłoby to jakkolwiek uzasadnione.

Przepis art. 2 pkt 19 u.p.z.p. definiuje pojęcie normatywne „powierzchni sprzedaży” na użytek u.p.z.p. To zaś oznacza, iż w każdym przypadku, w którym ustalana jest powierzchnia sprzedaży określonych obiektów budowlanych – tak

w przypadku w przypadku samodzielnych obiektów handlowych, jak i dopuszczenia możliwości sytuowania części handlowych w innych obiektach (np. obiektach o funkcjach mieszanych: handlowych – usługowych – mieszkalnych) – powierzchnia sprzedaży powinna być rozumiana zgodnie z art. 2 pkt 19 u.p.z.p.¹¹ Z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że pojęcie „powierzchni sprzedaży” ma uniwersalne znaczenie i obejmuje m.in. następujące kategorie obiektów budowlanych: (1) obiekty wyłącznie handlowe; (2) obiekty handlowe i usługowe (jakich jest znaczna większość); (3) obiekty mieszkalne z powierzchnią handlową i usługową (np. usytuowaną na parterze budynku).

„Nowość” normatywna art. 37g ust. 2 pkt 5 ustawy planistycznej polega m.in. na tym, że organ planistyczny może ustalić „maksymalną” powierzchnię sprzedaży obiektu handlowego. „Maksymalną” czyli: „największą z możliwych do osiągnięcia (...)”¹². Co niezwykle istotne, w miejscowym planie rewitalizacji określa się „maksymalną powierzchnię sprzedaży” dla pojedynczego obiektu handlowego, a nie dla wszystkich obiektów projektowanych dla danego obszaru. Tak więc przedmiotowy limit ma charakter indywidualny („obiekt”), a nie sumaryczny („suma obiektów z obszaru”).

Ustawa nie określa żadnych dodatkowych kryteriów i wskaźników, które organy gminy powinny brać pod uwagę sporządzając projekt miejscowego planu rewitalizacji. Z władztwa planistycznego gminy wynika możliwość podejmowania dyskrecyjnych decyzji planistycznych, które winny być należycie umotywowane w uzasadnieniu do uchwały określonymi argumentami, np. strukturą przestrzenną handlu, dużą liczbą wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, tendencjami ekonomicznymi, upadkiem ulic handlowych

oraz małych obiektów handlowych i powstałymi wskutek negatywnymi zjawiskami społecznymi, itd. Organ gminy mogą wprowadzić jeden stały limit powierzchniowy dla obiektów handlowych (np. 1500 m², 1000 m², 500 m²), albo dokonać dywersyfikacji takich limitów, (np. dopuścić lokalizację dwóch obiektów handlowych o powierzchni do 1500 m², a jednocześnie pięciu obiektów o powierzchni do 1000 m²).

Co ważne, organy gminy powinny respektować obowiązujące przepisy prawa, w tym określające uwarunkowania sytuowania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni ponad 2000 m². W szczególności chodzi o następujące przepisy: art. 10 ust. 3a i 3b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Konsekwencją określenia „maksymalnej powierzchni sprzedaży” jest możliwość:

- rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej maksymalnej powierzchni sprzedaży – organy gminy podejmują więc skonkretyzowaną decyzję lokalizacyjną wskazując działki ewidencyjne, na których dopuszczalna jest lokalizacja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych;
- określenia dopuszczalnej liczby takich obiektów na obszarze obowiązywania planu.

2.6. ZAKRES NIEZBĘDNEJ DO WYBUDOWANIA INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ, SPOŁECZNEJ LUB LOKALI – W PRZYPADKACH, O KTÓRYCH MOWA W ART. 37I USTAWY

Ustawa o rewitalizacji wprowadziła do porządku prawnego nową instytucję prawną – tzw. umowę urbanistyczną, o której mowa w art. 37i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Co ważne, zakres wykorzystania umowy

¹¹ Zob. wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., II OSK 2349/11, LEX nr 1125518.

¹² B. Dunaj (red.), *Popularny słownik...*, s. 205.

urbanistycznej w praktyce zależy wyłącznie od stosownych ustaleń miejscowego planu rewitalizacji. Miejscowy plan rewitalizacji jest jedynym narzędziem służącym rewitalizacji, które może programować wykorzystanie tej instytucji.

Jak stanowi art. 37i ust. 1 ustawy: „W miejscowym planie rewitalizacji można określić, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w tym planie”. Przepis ten przewiduje możliwość zamieszczenia w miejscowym planie rewitalizacji dodatkowego „warunku realizacji inwestycji” i w tym też „warunku” ogniskuje się kompetencja organów gminy do programowania zakresu wykorzystania umowy urbanistycznej.

Miejscowy plan rewitalizacji musi przewidywać *expressis verbis* „warunek realizacji inwestycji”, a więc bez stosownych ustaleń zawartych w planie brakować będzie podstaw prawnych do zawarcia umowy urbanistycznej (art. 37i ust. 1 u.p.z.p.). Ponadto wprowadzenie do miejscowego planu rewitalizacji „warunku realizacji inwestycji”, o którym mowa w art. 37g ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., i tym samym określenie zakresu wykorzystania umowy urbanistycznej, jest obwa-

rowane kilkoma przesłankami. Przede wszystkim:

- ów „warunek realizacji inwestycji” dotyczyć może wyłącznie tych inwestycji, które mają charakter prywatny, a *contrario* nie są inwestycjami celu publicznego¹³ (art. 37i ust. 2 u.p.z.p.),
- o ile są one realizowane na nieruchomościach niezabudowanych (art. 37i ust. 1 ustawy).

Wskazane przesłanki muszą zaistnieć kumulatywnie.

Ustawodawca w art. 37g ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. stanowi, że w miejscowym planie rewitalizacji należy ustanowić „warunek realizacji inwestycji” (determinujący samą dopuszczalność wykorzystywania umowy urbanistycznej), a ponadto ustalić jego „zakres”. Organy gminy ustalają zakres przedmiotowego warunku wskazując niezbędną do wybudowania „infrastrukturę uzupełniającą”. Miejscowy plan rewitalizacji powinien określać infrastrukturę uzupełniającą, którą inwestor prywatny jest zobowiązany – w ramach podjętej współpracy – wybudować na swój koszt, a następnie przekazać gminie. To plan dokonuje swoistej specyfikacji infrastruktury uzupełniającej i wiąże w procesie zawierania umowy urbanistycznej.

Zgodnie z brzmieniem art. 37g ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. infrastruktura uzupełniająca może przybrać postać:

¹³ Pojęcie „inwestycji celu publicznego” jest pojęciem prawnym – ustawowym. Posługuje się nim ustawodawca w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdzając, jak stanowi art. 2 pkt 5, że przez „inwestycje celu publicznego” należy rozumieć: „działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624 i 820)”. Jak widać definicja legalna zawarta w art. 2 pkt 5 u.p.z.p. odwołuje się do pojęcia „celu publicznego”, o którym mowa przede wszystkim w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także innych aktach rągi ustawowej. Dopiero analiza normatywna wskazanych przepisów pozwoli na ustalenie desygnatów pojęcia „inwestycja celu publicznego”, a zatem i – na zasadzie *a contrario* – inwestycji mających charakter prywatny.

- infrastruktury technicznej – przez urządzenia infrastruktury technicznej rozumie się drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne;
- infrastruktury społecznej – czyli obiektów i urządzeń służących świadczeniu usług publicznych na rzecz społeczności lokanej, a więc domów senioralnych, świetlic wiejskich, bibliotek publicznych, przedszkoli i żłobków, placów zabaw i parków;
- lokali, w tym lokali mieszkalnych – w ramach inwestycji uzupełniających możliwe jest zobowiązanie inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy lokali mieszkalnych oraz innych niż mieszkalne przeznaczonych na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej, wykonywanej przez podmioty prowadzące działalność na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku (art. 37i ust. 3 u.p.z.p.).

Decyzję w tym przedmiocie podejmują organy gminy korzystające z władztwa administracyjnego i dyskrecjonalności.

Ustalenia miejscowego planu rewitalizacji mają charakter ramowy, wprowadzają „wymóg realizacji inwestycji” oraz określają jego „zakres”. Natomiast wszelkie kwestie szczegółowe określają strony – gmina oraz inwestor prywatny – w umowie urbanistycznej. Według art. 37i ust. 5 u.p.z.p. umowa urbanistyczna określa się w szczególności – zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji – zakres, specyfikację techniczną i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. Umowa urbanistyczna konkretyzuje i operacjonalizuje ustalenia miejscowego planu rewitalizacji.

Organy gminy powinny konstruować „wymóg realizacji inwestycji” z zachowaniem wymogu, o którym mowa w art. 37i ust. 4 ustawy, a mianowicie: „Wymiar zobowiązań, o których mowa w ust. 1, jest proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia albo zmiany miejscowego planu rewitalizacji”. Wymóg ten nakazuje zachowanie „proporcjonalności” pomiędzy dwoma wielkościami ekonomicznymi: (1) wzrostem wartości rynkowej nieruchomości wskutek uchwalenia lub zmiany planu oraz (2) wartością infrastruktury uzupełniającej. Podstawą do ustalenia owej „proporcjonalności” jest więc operat szacunkowy opracowany przez uprawnionego rzeczoznawcę. Jeżeli z operatu wynika, że wartość rynkowa nieruchomości wzrosła np. o 15%, to znaczy, że wartość infrastruktury uzupełniającej powinna wynosić nie więcej niż 15% wartości infrastruktury głównej (inwestycji prywatnej). Nie da się jednak na etapie sporządzania projektu miejscowego planu rewitalizacji przewidzieć wskazanych procesów ekonomicznych, a już z pewnością ich rynkowej wartości. Dlatego ustalenia miejscowego planu rewitalizacji powinny się koncentrować na wskazaniu „zakresu” warunku realizacji inwestycji, zaś umowa urbanistyczna powinna ów „zakres” konkretyzować i operacjonalizować uwzględniając wymóg z art. 37i ust. 3 ustawy planistycznej.

WNIOSKI

Analiza normatywna wskazanych źródeł, a w szczególności przepisu art. 37g ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prowadzi do następujących konkluzji:

- zakres przedmiotowy upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji jest szerszy od zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego do

uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o elementy określone w art. 37g ust. 2 ustawy;

- należy jednak dodać, że nie wszystkie elementy treściowe, o których mowa w art. 37g ust. 2 ustawy stanowią novum dla porządku prawnego; niektóre kwestie mogą być bowiem przedmiotem ustaleń miejscowego planu rewitalizacji na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.; w tym zakresie nowelizacja przepi-

sów u.p.z.p. pełni funkcję edukacyjną i informacyjną, i wskazuje gminom na możliwość innej wykładni prawa, natomiast jej funkcja normatywna jest ograniczona, gdyż powieliła treść art. 15;

- warto podkreślić, że niektóre elementy treściowe, o których mowa w art. 37g ust. 2 ustawy stanowią novum dla porządku prawnego i istotnie „poszerzają” i „pogłębiają” interwencję władzy lokalnej.

Element treściowy:	Przepis:	Komentarz:
Zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą	art. 37g ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.	Przepis nie wprowadził „nowości” normatywnej, jest obojętny dla „szerokości” i „głębokości” interwencji władzy lokalnej, gdyż wcześniej mogła ona mieć jednakowy charakter i kształt.
Ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków	art. 37g ust. 2 pkt 2 ustawy	Przepis częściowo wprowadził „nowość” normatywną, „poszerzył” i „pogłębił” interwencję władzy lokalnej o nowe rozwiązania prawne.
Szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic	art. 37g ust. 2 pkt 3 ustawy	Przepis częściowo wprowadził „nowość” normatywną, „poszerzył” i „pogłębił” interwencję władzy lokalnej o nowe rozwiązania prawne.
Zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej	art. 37g ust. 2 pkt 4 ustawy	Przepis wprowadził „nowość” normatywną, istotnie „poszerzył” i „pogłębił” interwencję władzy lokalnej o nowe rozwiązania prawne.
Maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę	art. 37g ust. 2 pkt 5 ustawy	Przepis częściowo wprowadził „nowość” normatywną, „poszerzył” i „pogłębił” interwencję władzy lokalnej o nowe rozwiązania prawne.
Zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali - w przypadkach, o których mowa w art. 37i.	art. 37g ust. 2 pkt 6 ustawy	Przepis wprowadził „nowość” normatywną, istotnie „poszerzył” i „pogłębił” interwencję władzy lokalnej o nowe rozwiązania prawne.