

NR 1
(11)/2019

METROPOLITAN

PRZEGLĄD NAUKOWY

ISSN 2353-7558

INSTYTUT
METROPOLITALNY



SKŁAD REDAKCJI

redaktor naczelny:
dr Katarzyna Szlachetko

sekretarz redakcji:
Agnieszka Prusiewicz

członkowie redakcji:
Iwona Rymarkiewicz, Monika Jakubek

projekt okładki, opracowanie graficzne i łamanie:
Ka Leszczyńska

fotografia na okładce:
Ka Leszczyńska

RADA NAUKOWA

prof. Danilo García Cáceres post – PhD – European Research Council (Université de Nantes, France) professor of International Public Law and Lawyer of ethics committee (Central University of Ecuador)

dr Małgorzata Agnieszka Cyndecka – Wydział Prawa na Uniwersytecie w Bergen, członek Bergen Centre for Competition Law and Economics oraz Centre for Climate and Energy Transformation

prof. UG, dr hab. Jarosław Czochoński – Katedra Geografii Fizycznej i Kształtowania Środowiska na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego

dr Anna Fogel – kierownik Zespołu Prawnych Podstaw Planowania Przestrzennego w Instytucie Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie

prof. UW, dr hab. Jerzy Korczak – Zakład Nauki Administracji na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

prof. UKSW., dr hab. Irena Lipowicz – Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska – Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

dr Michał Miłosz – Katedra Prawa Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

prof. UŁ, dr hab. Aleksandra Nowakowska – Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego

prof. zw. dr hab. inż. Tomasz Parteka – Katedra Urbanistyki i Planowania Regionalnego na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej.

prof. Roberta Pyka – Instytut Nauk Społecznych na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

dr hab. Maciej Smętkowski – Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego

dr Krzysztof Stachura – Zakład Antropologii Społecznej na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego

dr Jakub H. Szlachetko – Katedra Geografii Społeczno – Ekonomicznej na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego

dr Mariusz Szyrski – Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

dr hab. Małgorzata Tabernacka – Zakład Nauki Administracji na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Redakcja prowadzi system ciągłego naboru tekstów do publikacji. Przyjmowane są opracowania zarówno w języku polskim, jak i angielskim. Osoby zainteresowane współpracą proszone są kontakt z redakcją pod adresem publikacje@im.edu.pl

METROPOLITAN

PRZEGLĄD NAUKOWY

NR 1 (11)/2019

Półrocznik publikowany w formie cyfrowej.
ISSN 2353-7558

metropolitan.im.edu.pl

Spis treści

Artykuły naukowe

6

[Od Redakcji](#)

8

[Piotr Szudejko – Prawo do publicznego transportu zbiorowego /
The right to public transport](#)

18

[Jakub H. Szlachetko – O tendencjach \(re\)centralizacyjnych
w gospodarce wodociągowo-kanalizacyjnej / About the \(re\)
centralization trends in water and sewage management](#)

30

[Karolina Rokicka-Murszewska – Wybrane aspekty podmiotowe opłaty
reklamowej i kary pieniężnej za naruszenie uchwały krajobrazowej /
Selected subject-related aspects of advertising fee and penalty payment
for violation of the landscape resolution](#)

40

[Karina Pilarz – Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków jako
czynnik determinujący proces planowania przestrzennego /
The protection of cultural heritage and monuments as a factor
determining the spatial planning process](#)

50

Beata Stelmach-Fita, Anna Wieczorek – Problemy z ocenianiem zgodności z prawem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego: definicje pojęć powierzchnia zabudowy i powierzchnia całkowitej zabudowy / Problems with assessing the compliance of local spatial development plans with the law: definitions of the terms building area and total building area

60

Kamil Olzacki – Raport w sprawie stosowania ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. poz. 1496) w miastach wojewódzkich oraz na obszarach metropolitalnych

Od Redakcji

Szanowni Czytelnicy,

z przyjemnością publikujemy kolejny – 11 numer – naszego periodyku „Metropolitan. Przegląd Naukowy”. W numerze znajduje się pięć artykułów oraz specjalny **Raport w sprawie stosowania ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1496 ze zm.) w miastach wojewódzkich oraz na obszarach metropolitalnych**.

Przegląd otwiera artykuł dr. Piotra Szudejko pt. **„Prawo do publicznego transportu zbiorowego”**. Autor przedstawia obowiązujące regulacje prawne w tym zakresie wraz z krytycznym omówieniem wybranych przepisów, które są niezgodne z normami wyrażonymi w Konstytucji RP. Szczególnie interesująca jest teza o istnieniu prawa podmiotowego obywateli do publicznego transportu zbiorowego, które można wyinterpretować z zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Ponadto w artykule omówiono zakres podmiotowy prawa do publicznego transportu (uwzględniając jego dostępność i powszechność), a także zasadę ustalania ceny za przewóz na poziomie, który nie dyskryminuje wykluczonych ekonomicznie członków społeczeństwa. Autor postuluje, aby władze państwowe i samorządowe dążyły do zorganizowania transportu publicznego w ramach swoich budżetów, a zatem bez obciążenia pasażerów opłatami.

Dr Jakub H. Szlachetko (Katedra Geografii Społeczno-Ekonomicznej na WOiG Uniwersytetu Gdańskiego) porusza doniosłą problematykę tendencji o charakterze recentralistycznym w artykule pt. **„O tendencjach (re)centralizacyjnych w gospodarce wodociągowo-kanalizacyjnej”**. Zasada decentralizacji władzy publicznej determinuje model organizacyjno-funkcjonalny ustroju państwa, w tym administracji publicznej. Analiza zjawisk z ostatnich lat może jednak prowadzić do wniosku, że w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego doznaje ona ograniczenia. W praktyce dochodzi często do zjawiska odmiennego, o przeciwnym „wektorze”, tj. do (re)centralizacji, czego egemplifikacją jest gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna, unormowana przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Pozostałe artykuły odnoszą się do problematyki planowania przestrzennego.

W artykule pt. **„Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków jako czynnik determinujący proces planowania przestrzennego”** autorstwa Kariny Pilarz (Zakład Nauki Administracji na WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego) przedstawiono rolę organów planistycznych w realizacji zadań związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego oraz zabytków, która polega przede wszystkim na uwzględnianiu określonych przepisami

prawa wymogów w aktach planowania przestrzennego, a także dokonywaniu uzgodnień oraz zasięganiu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. W ocenie Autorki prawidłowa realizacja zadań spoczywających na władzy publicznej w zakresie planowania przestrzeni, poza spełnieniem szeregu innych warunków, ma kluczowe znaczenie dla ochrony zabytków i opieki nad nimi.

Dr Karolina Rokicka-Murszewska (Zakład Prawa Administracyjnego na WPIA UMK w Toruniu) przedstawia w artykule zatytułowanym *„Wybrane aspekty podmiotowe opłaty reklamowej i kary pieniężnej za naruszenie uchwały krajowej”* podstawowe instrumenty fiskalne wprowadzone dla skutecznego zabezpieczenia rozwiązań prawnych w zakresie porządkowania przestrzeni publicznej. Autorka zwraca szczególną uwagę na wątpliwości interpretacyjne w zakresie ustalenia katalogu podmiotów zobowiązanych do uiszczenia przedstawionej opłaty i kary, uwzględniając cywilnoprawne aspekty tej problematyki.

Zbiór artykułów wieńczy publikacja autorstwa **dr Beaty Stelmach-Fity** (Instytut Geografii, Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej na UP w Krakowie) oraz dr Anny Wieczorek (Mazowiecka Okręgowa Izba Architektów w Warszawie) pt. *„Problemy z ocenianiem zgodności z prawem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego: definicje pojęć powierzchnia zabudowy i powierzchnia całkowitej zabudowy”*, w której Autorki uzasadniają pilną potrzebę wpro-

wadzenia istotnych definicji do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, takich jak: „powierzchnia zabudowy”, „powierzchnia całkowitej zabudowy”. Wprowadzone definicje legalne przyczynią się do podniesienia poziomu kultury prawnej w regulacjach dotyczących urbanistyki i planowania przestrzennego.

Państwa uwadze polecamy Raport poświęcony stosowaniu tzw. specustawy mieszkaniowej w miastach wojewódzkich oraz na obszarach metropolitalnych. Przywołana ustawa wprowadziła do prawa administracyjnego szereg nieznanych wcześniej instytucji, tworząc całkiem nowe możliwości realizowania przedsięwzięć budowlanych przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Na zlecenie Instytutu Metropolitalnego postanowiono szczegółowo przebadać, jakim zainteresowaniem wśród inwestorów oraz radnych cieszą się rozwiązania zawarte w tym akcie. Efektem tych badań jest raport, przygotowany przez **Kamila Olzackiego** (WPIA na Uniwersytecie Gdańskim) na podstawie danych zebranych w pierwszym kwartale tego roku. W pracy tej skupiono się na największych ośrodkach naszego kraju. Mamy nadzieję, że analiza pozwoli lepiej zrozumieć specyfikę przygotowania oraz realizacji inwestycji mieszkaniowych w miastach i gminach naszego kraju.

W imieniu Redakcji życzę Państwu przyjemnej lektury!

dr Katarzyna Szlachetko
redaktor naczelny

Prawo do publicznego transportu zbiorowego

The right to public transport

Artykuł omawia problematykę publicznego transportu zbiorowego, postulując istnienie prawa podmiotowego w tym zakresie, przysługującego wszystkim obywatelom. Źródłem tego uprawnienia może być zasada sprawiedliwości społecznej, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP.

The article discusses the problem of public mass transport, postulating the existence of a subjective right in this area, which is vested in all citizens. The source of this right may be the principle of social justice, expressed in art. 2 of the Constitution of the Republic of Poland.

Słowa kluczowe: publiczny transport zbiorowy, prawo do transportu publicznego, sprawiedliwość społeczna, społeczne wykluczenie

Keywords: public collective transport, the right to public transport, social justice, social exclusion

■ radca prawny, doktor nauk prawnych; swoje zainteresowania naukowe koncentruje wokół problematyki demokratycznego państwa prawnego oraz bioetyki; kancelaria@szudejko.pl;

WSTĘP

Organizacja publicznego transportu zbiorowego stanowi jedno z zadań publicznych, wykonywanych przez ministra właściwego do spraw transportu w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozów pasażerskich w transporcie kolejowym, a w pozostałym zakresie przez jednostki samorządu terytorialnego¹. W tym drugim przypadku jest to zadanie własne, służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Niezależnie od tego, jaki organ odpowiada za organizację transportu, jest to zadanie o charakterze podstawowym, ponieważ praktyczny dostęp do transportu publicznego warunkuje możliwość realizacji przez obywateli przysługujących im praw podmiotowych, jak również determinuje rozwój gospodarczy².

W niniejszym artykule podjęto rozważania nad istotą prawa do publicznego transportu zbiorowego, a zatem zasadniczą jego treścią, charakterem oraz normatywną podstawą, przy czym przeprowadzone badania wskazują, iż możliwe jest wyprowadzenie przedmiotowego prawa z norm Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³, natomiast przepisy ustawodawstwa zwykłego tego prawa bezpośrednio nie statuuje. Przedstawiono również krytyczne omówienie wybranych przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁴, dotyczących organizacji publicznego transportu zbiorowego i realizacji potrzeb wspólnoty samorządowej. Ponadto zaprezentowano uwagi *de lege ferenda* dotyczące kierunków rozwoju prawnej

regulacji transportu zbiorowego. W artykule celowo pominięto rozważania dotyczące ministra właściwego do spraw transportu, odpowiadającego za organizację publicznego transportu zbiorowego wyłącznie w ograniczonym zakresie, obejmującym międzywojewódzkie i międzynarodowe przewozy pasażerskie.

REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, wykonują jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne. Zgodnie natomiast z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych, służą bowiem zaspokojeniu potrzeb zbiorowych⁵. Pojęcie „zadanie publiczne” nie posiada swojej definicji legalnej, natomiast w literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele poglądów w przedmiocie jego istoty, co jest po części uzasadnione tym, że termin ten ma znaczenie podstawowe dla prawa administracyjnego i jego nauki⁶. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęta została definicja zaproponowana przez S. Biernata, zgodnie z którą o charakterze publicznym określonego zadania przesądza fakt ponoszenia przez administrację publiczną odpowiedzialności za jego realizację⁷. Takie uproszczenie uzasadnione jest w szczególności tym, że w praktyce zasadą jest powierzanie wykonywania zadań w zakresie transportu publicznego podmiotom spoza administracji publicznej. Ze wskazanej ogólnej

¹ Dalej również jako „j.s.t.”.

² B. Tundys, *Logistyka Miejska. Koncepcje. Systemy. Rozwiązania*, Warszawa 2008, s. 112-113.

³ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako „Konstytucja RP”.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2016 ze zm., dalej jako „ustawa o transporcie”.

⁵ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994, W. 5/94, OTK 1994/II, poz. 44.

⁶ J. Korczak [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego Tom 2*, Warszawa 2012, s. 214-217.

⁷ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 25 i n.

normy konstytucyjnej wynika obowiązek j.s.t. do podejmowania aktywności w zakresie ustalania potrzeb wspólnoty, określania priorytetów ich realizacji, a wreszcie zaspakajania wybranych potrzeb w możliwie najszerszym zakresie. Należy stwierdzić, że na gruncie obowiązujących przepisów j.s.t. dysponują daleko posuniętą swobodą w określaniu zarówno katalogu potrzeb, które będą realizowane, jak i sposobu ich realizacji. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸ określa rozbudowany katalog obszarów działalności gminy, niemniej należy uznać, że nosi on charakter przykładowego wyliczenia, o czym świadczy zastosowanie sformułowania „w szczególności” w art. 7 ust. 1 tej ustawy. Podobne rozwiązanie zostało przyjęte w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁹, natomiast art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁰ zawiera zamknięty katalog zadań publicznych wykonywanych przez powiat.

Organy samorządu terytorialnego co do zasady samodzielnie podejmują decyzje w przedmiocie zakresu oraz sposobu realizacji zadań publicznych, kierując się zidentyfikowanymi potrzebami wspólnoty samorządowej oraz obowiązkami wynikającymi z przepisów prawnych¹¹.

W praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego wypracowany został oryginalny model uwzględniania elementów demokracji bezpośredniej w procesie wyboru zadań, które zostaną realizowane. Proces ten odbywa się w ramach budżetu obywatelskiego (partycypacyjnego), obejmującego część budżetu gmin, który zgodnie z art. 5a ust. 3 u.s.g. stanowi szczególną formę konsultacji społecznych.

Wybór zadań publicznych do realizacji przebiega w dwóch etapach: zgłaszania propozycji zadań oraz właściwego wyboru, dokonywanego przez mieszkańców gminy. Szczegółowa procedura nie jest jednak jednolita, ze względu na fakt, iż omawiana instytucja została wypracowana oddolnie, którą to różnorodność ustawodawca zaakceptował¹².

Nawet jednak tak szeroko określona swoboda organów samorządu terytorialnego w wyborze i realizacji zadań, które mają na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej posiada pewne ograniczenia. Podstawowy charakter ma z całą pewnością wielkość budżetu danej j.s.t. Ze względu na fakt, że nie sposób w pełni zrealizować wszystkich zadań publicznych w ciągu roku budżetowego, niezbędne jest dostosowanie zakresu działalności j.s.t. do ich bieżących możliwości finansowych. Kolejne poważne ograniczenie w realizacji zadań przez j.s.t. wynika ze stanu techniki i dostępu do niezbędnej technologii. Przykładowo, określone rozwiązania mogą być przedmiotem praw własności przemysłowej, w tym ochrony patentowej, co utrudnia bądź wyklucza ich wykorzystanie. Ograniczenia mogą wynikać również z woli, wyrażanej przez mieszkańców w toku konsultacji społecznych¹³ bądź w sposób *quasi*-formalny (petycje, wnioski, badania opinii społecznej). Wreszcie, źródłem ograniczenia mogą być przepisy prawne, nakładające obowiązki, których spełnienie warunkuje prowadzenie określonej działalności przez organ samorządu terytorialnego (np. nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko czy uzyskania pozwolenia na budowę) bądź wyłączające możliwość podejmowania określonych działań (np. przekazujące realizację tych zadań do spółek celowych bądź organów administracji

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506, dalej również jako u.s.g.

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 512, dalej również jako u.s.w.

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 511, dalej również jako u.s.p.

¹¹ S. Serafin [w:] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 211.

¹² Art. 5a ust. 7 u.s.g.

¹³ B. Jaworska-Dębska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 376 – 377.

rządowej)¹⁴. Wymienione powyżej kategorie ograniczeń mają charakter wyłącznie przykładowy i niewyczerpujący. Jak to zostanie wykazane, znajdują one zastosowanie również w przypadku transportu publicznego.

ORGANIZACJA TRANSPORTU PUBLICZNEGO

Obowiązek organizacji przez organy samorządu terytorialnego publicznego transportu zbiorowego wynika z podstawowych ustaw regulujących funkcjonowanie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, tj. z: ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, jak również z ustawy o transporcie.

Zgodnie z definicją legalną, określoną w art. 4 pkt 14 ustawy o transporcie, publicznym transportem zbiorowym jest powszechnie dostępny, regularny przewóz osób, wykonywany w określonych odstępach czasu po linii lub sieci komunikacyjnej, przy czym zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o transporcie, dotyczy on przewozów osób wykonywanych w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej. Obejmuje on zatem wszystkie rodzaje przewozu pasażerskiego, poza lotniczym i żeglugą morską.

Organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa miejscowo j.s.t. lub minister właściwy do spraw transportu (art. 7 ust. 1 ustawy o transporcie). W myśl regulacji art. 5 ust. 1 ustawy o transporcie, rozwój publicznego transportu zbiorowego powinien mieć charakter zrównoważony, a zatem uwzględniający oczekiwania społeczne w zakresie powszechnej dostępności oraz zmierzający do wykorzystania różnych środków transportu, przy czym promowane powinny być środki transportu, które

zostały wyposażone w rozwiązania nowoczesne i zarazem przyjazne dla środowiska (art. 4 pkt 28 ustawy o transporcie). Należy zaznaczyć, że w praktyce może wystąpić sprzeczność pomiędzy powyższymi celami, której to sprzeczności ustawodawca nie rozstrzyga.

ORGANIZACJA TRANSPORTU A ZRÓŻNICOWANY ROZWÓJ TRANSPORTU ZBIOROWEGO

Treść art. 74 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje, że obowiązkiem władz publicznych jest ochrona środowiska, brak jest natomiast podstaw do zrekonstruowania obowiązku stosowania przez władze rozwiązań o charakterze nowoczesnym, jak również realizacji społecznych oczekiwań w zakresie powszechnej dostępności publicznego transportu zbiorowego. W tym jednak zakresie zasadna wydaje się propozycja, aby w pierwszej kolejności uwzględniać prawo dostępu do transportu publicznego, na co wskazuje cel komentowanej regulacji oraz doniosłość powyższego dostępu z perspektywy praktycznej realizacji praw i wolności przez obywateli, w dalszej kolejności stosowanie środków transportu wykorzystujących rozwiązania o charakterze przyjaznym dla środowiska, a na końcu dopiero rozwiązania nowoczesne, których obowiązek użycia wynika wyłącznie z ustawodawstwa zwykłego.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o transporcie, plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, określany również „planem transportowym”, opracowują jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki dla podległego obszaru, w przypadku osiągnięcia określonej liczby mieszkańców (przykładowo, dla gminy jest to poziom 50 000 mieszkańców)¹⁵. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o transporcie, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, które nie spełniają określonych

¹⁴ M. Małecka-Tyszczek, *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe UEK 2013, Nr 921, s. 60.

¹⁵ Dla linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym – minister właściwy do spraw transportu.

w ustawie o transporcie warunków mogą fakultatywnie opracować plan transportowy. W sytuacji natomiast, gdy liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego zmniejszy się do poziomu, który nie wymaga opracowania planu, trudno postulować obowiązek jego uchylecia. Na marginesie jedynie można wskazać, że w znajdującym się obecnie w procesie legislacyjnym rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw wprowadzono obowiązek opracowania planu transportowego niezależnie od ilości mieszkańców danego obszaru, co należy ocenić pozytywnie¹⁶.

Drobiazgowe omówienie instytucji planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego przekracza ramy niniejszego opracowania i byłoby niecelowe z punktu widzenia postawionej problematyki. Informacyjnie i dla porządku należy natomiast wskazać, że w planie określa się, *inter alia*, sieć komunikacyjną, na której mają być wykonywane przewozy o charakterze użyteczności publicznej, ocenę aktualnych potrzeb przewozowych i prognozy, odnoszące się do ich zmian oraz zasady organizacji rynku przewozów (art. 12 ust. 1 ustawy o transporcie).

Dodatkowo, przy opracowaniu projektu planu transportowego uwzględnić należy, między innymi, sytuację społeczno-gospodarczą obszaru, którego ma dotyczyć ten plan, potrzeby zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, a w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych oraz posiadających ograniczone zdolności ruchowe w zakresie usług przewozowych. Należy również wziąć pod uwagę rentowność planowanych linii komunikacyjnych (art. 12 ust. 2 ustawy o transporcie).

OCENA REGULACJI PRAWNYCH W ZAKRESIE ORGANIZACJI TRANSPORTU ZBIOROWEGO

Podejmując się oceny powyższej regulacji wskazać należy, że określenie obowiązku uwzględnienia po-

trzeb zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w planie zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego stanowi typowy błąd typu *idem per idem*. Taka konstrukcja przepisu prawnego nie tylko utrudnia prawidłową wykładnię jego treści i ustalenie obowiązków adresatów norm, ale stanowi naruszenie zasad prawidłowej techniki prawodawczej. Podobne zastrzeżenia można zgłosić względem posługiwania się przez ustawodawcę terminem „plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego” i jednoczesnego wprowadzania w ustawie skrótu „plan transportowy”. Jak się wydaje, właściwe w tym zakresie byłoby stosowanie jednolitego, spójnego terminu, który oddawałby sens instytucji prawa, zamiast dwóch terminów, z których jeden ustawodawca wyraźnie preferuje.

Odnosząc się natomiast do pozytywnej dyskryminacji osób niepełnosprawnych i o ograniczonej zdolności ruchowej, wynikającej z obowiązku uwzględniania ich potrzeb w sposób szczególny (w szczególności), należy stwierdzić, że przepis ten może budzić zastrzeżenia w świetle wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości wobec prawa. Podkreślenia wymaga, że w tym zakresie nie znajduje zastosowania wyjątek, wyrażony w art. 68 ust. 3 Konstytucji RP, nakazujący zapewnienie szczególnej opieki zdrowotnej *inter alia* osobom niepełnosprawnym, bowiem dotyczy on wyłącznie opieki zdrowotnej i brak jest podstaw do jego rozszerzania, w myśl zasady *exceptioes non sunt extentendae*. Również treść art. 69 Konstytucji RP, ustanawiającego obowiązek władz publicznych w zakresie udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej nie daje wystarczających podstaw do rekonstrukcji prawa do pozytywnej dyskryminacji osób niepełnosprawnych w obszarze transportu publicznego. Należy bowiem podkreślić, że wobec ograniczonych budżetów organizatora konieczność uwzględniania potrzeb osób niepełnosprawnych oraz o ograniczonej

¹⁶ Dostęp: bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r5146291517239,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-publicznym-transporcie-zbiorowym-oraz-niektory.html (dostęp: 29.11.2018).

zdolności ruchowej w szczególności może prowadzić do zmniejszenia poziomu realizacji potrzeb innych osób (pasażerów).

Podobnych zastrzeżeń nie budzi natomiast treść art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie, w którym określono obowiązek uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych oraz o ograniczonej zdolności ruchowej podczas badania i analizy potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym. Brak wymogu, by takie uwzględnienie miało charakter szczególny powoduje bowiem, że ustawodawca nie nadaje potrzebom tych osób pierwszeństwa nad potrzebami innych osób, a zatem nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

PLAN KOMUNIKACYJNY A RENTOWNOŚĆ LINII KOMUNIKACYJNYCH

Problemem, który zasługuje na bardziej szczegółowe omówienie jest obowiązek uwzględnienia w planie transportowym rentowności linii komunikacyjnych. Zgodnie z definicją słownikową, rentowność oznacza „przynoszenie zysku”¹⁷, a zatem przewagę przychodów nad kosztami działalności, co stanowi regułę funkcjonowania przedsiębiorstw w gospodarce wolnorynkowej według teorii neoklasycznej, sformułowanej przez L. Walrasa, W. Jevonsona i A. Cournota¹⁸.

Cechą charakterystyczną zadań publicznych jest to, że ich realizacja przez podmioty prywatne na zasadach wolnorynkowych jest utrudniona bądź wręcz niemożliwa, co uzasadnia przejęcie ich wykonywania przez administrację państwową lub samorządową. Tym samym, obowiązek uwzględniania rentowności linii komunikacyjnych oceniać można jako wyraz niekonsekwencji ustawodawcy. Co więcej, z określonej w preambule Konstytucji RP zasady pomocniczości wynika, że działalność organów państwa nie powin-

na zastępować aktywności obywateli i ich wspólnot¹⁹. Tym samym, jeśli publiczny transport zbiorowy mógłby być realizowany na zasadach rynkowych, z zyskiem dla wykonującego go przewoźnika, wówczas działania państwa w tym samym obszarze należałoby uznać za sprzeczne z zasadą pomocniczości.

Również z perspektywy polityki społeczno-gospodarczej państwa wydaje się, że kwestia rentowności nie powinna być brana pod uwagę podczas wykonywania zadań publicznych przez organy administracji państwowej i samorządowej. Przede wszystkim należy wskazać, że zadania te są realizowane ze środków pochodzących z budżetu państwa, a zatem w głównej mierze z podatków i innych danin, ponoszonych przez obywateli.

Bezpodstawne jest zatem oczekiwanie, że wykonywanie zadań publicznych będzie przynosiło dochód, skoro środki finansowe na ich realizację są zapewnione w budżecie odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego lub administracji rządowej. Obywatel ma prawo oczekiwać, że organy państwa i samorządu terytorialnego będą realizować zadania publiczne, na poczet których ponosi obciążenia publicznoprawne, niezależnie od rentowności tych zadań, a zatem również w przypadku, gdy takiej rentowności nie osiągają i nie mogą osiągnąć. Przemawia za tym także postulat aksjologicznej spójności państwa, opartego na solidarności społecznej i równości wobec prawa wszystkich obywateli. Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, należy sformułować wniosek *de lege ferenda* o wykreślenie przesłanki rentowności z tekstu ustawy o transporcie.

Projekt planu transportowego podlega procedurze konsultacji społecznych, polegającej na publikacji ogłoszenia w prasie miejscowej, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz dodatkowo w sposób zwyczajowo przyjęty. W ogłoszeniu zawiera się informację

¹⁷ Słownik języka polskiego, sjp.pwn.pl (dostęp: 26.11.2018).

¹⁸ J. Szczygielski, *Wzrost wartości dodanej jako cel zarządzania przedsiębiorstwem*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu 2000, Nr 847, s. 146-148.

¹⁹ E. Olejniczak-Szałowska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 174 – 175 i s. 414, P. Zaborniak, *Granice działalności gospodarczej podmiotów komunalnych*, Przemysł 2004, s. 69-74.

o miejscu wyłożenia projektu planu transportowego oraz o formie, miejscu i terminie składania do niego opinii, przy czym termin ten nie może być krótszy niż 21 dni (art. 10 ust. 1 ustawy o transporcie). Zgłoszone opinie podlegają rozpatrzeniu przez organ, który opracował projekt planu transportowego, a w przypadku uznania zasadności wniosków, wynikających z tych opinii, organ dokonuje zmian w projekcie planu (art. 10 ust. 2 ustawy o transporcie).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o transporcie, podstawą świadczenia usług transportowych jest umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, którą organizator publicznego transportu zbiorowego zawiera po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia. W art. 44 ust. 1 ustawy o transporcie wprowadzona została jednak możliwość wyrażenia zgody przez organizatora na ograniczenie świadczenia powyższych usług i jednocześnie określenie warunków ich dalszego świadczenia. Przesłanką takiego ograniczenia jest wystąpienie okoliczności, które uniemożliwiają wykonywanie publicznego transportu zbiorowego zgodnie z postanowieniami zawartej umowy.

Dokonując oceny powyższego przepisu przede wszystkim należy zauważyć, że ujęta w nim przesłanka określona została w sposób nieprecyzyjny, a zatem niezgodnie z regułami przyzwoitej legislacji, wyinterpretowanymi z art. 2 Konstytucji RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, przesłanka ta nie obejmuje wyłącznie okoliczności nadzwyczajnych, niezależnych od stron zawartej umowy, a zatem może stanowić podstawę do żądania ograniczenia umowy z przyczyn dotyczących wyłącznie przewoźnika, wybranego w toku postępowania o udzielenie zamówienia. Takimi przyczynami może być, przykładowo: niska rentowność określonej linii komunikacyjnej bądź konieczność dokonania wymiany środków transportowych. Zakres ochrony interesu prawnego wspólnoty samorządowej i poszczególnych jej członków przed skutkami takich działań wydaje się niewystarczający. Negatywnie trzeba ocenić również brak określenia jakiegokolwiek

trybu dla ograniczenia umowy przez organizatora, jak również pozbawienie mieszkańców, dotkniętych takim ograniczeniem, prawa do zaskarżenia niekorzystnego dla nich działania organu administracji.

ORGANIZACJA TRANSPORTU ZBIOROWEGO A BRAK JEGO DOSTĘPU DLA WSZYSTKICH OBYWATELI

Jak już wspomniano, dostęp do zbiorowego transportu publicznego umożliwia praktyczne korzystanie przez obywateli z wielu spośród określonych w przepisach prawnych praw podmiotowych. Wymienić można tu przykładowo: wolność poruszania się (art. 52 ust. 1 Konstytucji RP), prawo do ochrony zdrowia oraz równego dostępu do świadczeń zdrowotnych (art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), prawo do wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP) i wolność zgromadzeń (art. 57 Konstytucji RP). Pełen katalog praw i wolności, których realizacja może być utrudniona bądź wręcz niemożliwa z uwagi na brak dostępu do transportu publicznego jest jednak znacznie szerszy i obejmuje również prawa, które wynikają z ustawodawstwa zwykłego.

Powyższe stwierdzenia, uwypuklające doniosłość prawa do transportu publicznego dla realizacji praw obywateli nie pozwalają jednak jeszcze na jednoznaczne określenie jego istoty, elementów składowych ani kręgu osób, którym takie prawo miałoby przysługiwać.

W tekście Konstytucji RP prawo do transportu publicznego nie zostało bezpośrednio wyrażone, nie wynika również z ustawy o transporcie. Trudno ocenić, czy wynika to ze świadomej decyzji ustawodawcy czy też z niewłaściwej techniki prawodawczej. W ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego²⁰ określono jedynie krąg podmiotów, które mają prawo do przejazdów środkami transportu publicznego według taryfy ulgowej, przy czym ustawodawca posługuje się w tym zakresie nieprecyzyjnym terminem „przejazdy ulgowe”.

W ocenie autora nie wydaje się możliwa obrona poglądu, że prawo do przejazdów według taryfy ulgowej stanowi prawo *sui generis*, niezależne od ogólnego prawa do takich przejazdów. Należy zatem stwierdzić, że prawo do przejazdów według taryfy ulgowej to wyłącznie wycinek ogólniejszego prawa do transportu, które przysługuje wszystkim obywatelom.

Źródła postulowanego prawa można poszukiwać w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest państwem, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Podnieść należy, że status ekonomiczny, wyrażający się w miejscu zamieszkania i fakcie posiadania bądź nieposiadania własnego środka transportu nie powinien wpływać na katalog praw i wolności, którymi dysponuje obywatel na podstawie obowiązujących przepisów prawnych. Fakt ten nie powinien również wpływać na możliwość faktycznego korzystania przez obywateli z ich praw i wolności.

ZASADA SPRAWIEDLIWOŚCI W KONTEKŚCIE ORGANIZACJI TRANSPORTU ZBIOROWEGO

Ustalenie treści zasady sprawiedliwości nastęrcza duże trudności ze względu na wielość istniejących w tym zakresie teorii, które ze względu na światopoglądowy pluralizm demokratycznego państwa powinny być traktowane jako równouprawnione. Z tych powodów konieczne jest jej ograniczenie do elementów neutralnych światopoglądowo, które objęte są społecznym konsensusem²⁰. Jak się wydaje, postulat zapewnienia obywatelom równego dostępu do przysługujących im praw nie powinien budzić wątpliwości czy społecznych kontrowersji. Tym samym, z przepisu art. 2 Konstytucji RP można zrekonstruować pozytywny obowiązek państwa do aktywnego

przeciwdziałania nierównościom społecznym i zjawisku wykluczenia, co w literaturze określa się mianem „demokracji socjalnej”²². Brak jest jednocześnie przesłanek, które uzasadniałyby wyłączenie stosowania tej zasady w obszarze prawa do transportu publicznego.

W kontekście zasady sprawiedliwości społecznej można sformułować kilka uwag odnośnie odpłatności za usługi transportu publicznego. W myśl art. 50a ustawy o transporcie, ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej może ustalić rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa, odpowiednio dla: gminnych, powiatowych i wojewódzkich przewozów pasażerskich. Wątpliwości budzi fakultatywność ustalenia cen przewozów przez organizatora, co powinno mieć bezsprzecznie charakter obligatoryjny. Kwestia ceny za usługę przewozu w obszarze realizacji zadania publicznego wpływa bezpośrednio na dostępność tej usługi i w związku z tym nie powinna należeć do jednostronnej decyzji przedsiębiorstwa przewozowego, które taką usługę realizuje. Przedsiębiorstwa, funkcjonując w warunkach wolnego rynku, kierują się zasadą maksymalizacji przychodów i redukcji kosztów, a nie zapewnieniem powszechnie dostępnych pod względem ekonomicznym usług. Możliwy jest zatem scenariusz, w którym wysokość jednostronnie narzuconych przez przedsiębiorstwo przewozowe cen usługi przewozu uniemożliwi części obywateli skorzystanie z transportu publicznego.

ZAKOŃCZENIE

W świetle przedstawionych w niniejszym artykule rozważań nad doniosłością obowiązku zapewnienia przez organy państwowe lub samorządu terytorialne-

²⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 295.

²¹ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 75–76.

²² K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 177–178.

go dostępu do transportu publicznego, a w konsekwencji do faktycznego umożliwienia obywatelom korzystania z przysługujących im praw i wolności, można postawić postulat dążenia do udostępniania usług zbiorowego transportu publicznego w ramach budżetu organizatora (jednostek samorządu terytorialnego lub ministra właściwego do spraw transportu), a więc bez dodatkowej opłaty, uiszczanej przez pasażera²³. Należy zauważyć, że w praktyce funkcjonowania transportu publicznego takie rozwiązania wprowadzane są dla dzieci i młodzieży szkolnej (na przykład w Mieście Stołecznym Warszawa), ale także w niektórych gminach (na przykład w gminie miejskiej Kościerzyna). Nie jest to zatem postulat nierealny.

Należy przy tym nadmienić, że publiczny transport zbiorowy charakteryzuje się niższą emisją substancji szkodliwych dla środowiska niż samochodowy transport indywidualny²⁴, jak również zmniejsza zatłoczenie centrów miast²⁵, co również uzasadnia podejmowanie wysiłków w celu zachęcania obywateli do korzystania z tego pierwszego sposobu przemieszczania się²⁶. Przytoczony argument ekologiczny znajduje podstawę w treści art. 74 ust. 2 Konstytucji RP.

Jak już wspomniano, jednym z poważnych ograniczeń dla realizacji zadań publicznych jest stan budżetu jednostki, która te zadania realizuje, stąd niezbędne jest dokonywanie wyboru w zakresie zadań publicznych, które będą realizowane oraz w przedmiocie stopnia ich realizacji. Osiągnięcie postawionego celu może nastąpić zatem w sposób stopniowy, poprzez

sukcesywne obniżanie ceny za usługi przewozowe i jednocześnie przejmowanie powstałych w ten sposób kosztów do budżetu organizatora. Możliwe jest również rozszerzenie przedmiotowego zakresu ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (oraz przepisów innych ustaw szczególnych, regulujących ulgi taryfowe), jak również poszerzanie zakresu przewidzianych w niej ulg taryfowych²⁷. Uwzględnienie form demokracji bezpośredniej na poziomie jednostek samorządu terytorialnego może przebiegać w formie propozycji zmniejszenia lub całkowitej rezygnacji z odpłatności za przejazdy środkami transportu publicznego.

Na zakończenie należy omówić elementy postulowanego prawa do transportu publicznego. Przede wszystkim, powinien być to transport powszechnie dostępny, przez co należy rozumieć dostępność linii lub sieci komunikacyjnej oraz przystanków, w tym dla osób niepełnosprawnych oraz o ograniczonych zdolnościach ruchowych, pod warunkiem jednak zachowania zasady równości. Po drugie, prawo do transportu powinno przysługiwać wszystkim, niezależnie od miejsca zamieszkania i rentowności bądź braku rentowności usług przewozowych do tego miejsca. Po trzecie, odpłatność z usługi przewozowej w zbiorowym transporcie publicznym nie powinna stanowić ograniczenia w korzystaniu z tych usług przez osoby gorzej sytuowane i wykluczone ekonomicznie. W tym zakresie niezbędne wydaje się dążenie do całkowitej bezpłatności przewozów w transporcie publicznym.

²³ Por. S. Zankowska, *Activities towards the implementation of sustainable mobility in the cities* [w:] R. Janecki, G. Sierpiński (red.), *Contemporary Transportation Systems. Selected Theoretical and Practical problems in the development of transportation systems*, Gliwice 2010, s. 270.

²⁴ Zużycie energii przez środek transportowy, wyrażona w MJ/km samochodu osobowego wynosi 0,6, natomiast autobusu – 0,1. Por. K. Wojewódzka-Król [w:] K. Wojewódzka-Król, E. Załoga (red.), *Transport. Nowe wyzwania*, Warszawa 2016, s. 419.

²⁵ B. Tundys, *Logistyka Miejska...*, s. 119.

²⁶ O. Wyszomirski [w:] K. Wojewódzka-Król, E. Załoga (red.), *Transport...*, s. 376.

²⁷ Dostęp: www.rp.pl/Zadania/312059989-Jak-ustalic-ceny-biletow-w-lokalnym-transportie-gminnym.html (dostęp: 29.11.2018).

ABSTRAKT

Artykuł omawia istnienie podmiotowego prawa do publicznego transportu, jego zakres oraz listę osób, którym takie prawo przysługuje. Przedstawiony został zarys obowiązujących regulacji prawnych w zakresie zbiorowego transportu publicznego wraz z krytycznym omówieniem wybranych przepisów, które są niezgodne z normami, wyrażonymi w Konstytucji RP. Stwierdzono, że postulowane prawo podmiotowe może wynikać z zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Ponadto omówiony został zakres prawa do publicznego transportu, w tym reguły dostępności, powszechności (rozumianej jako uprawnienie wszystkich obywa-

teli), a także zasada ustalania ceny za przewóz na poziomie, który nie dyskryminuje wykluczonych ekonomicznie członków społeczeństwa. W końcowej części artykułu przedstawiono postulat, aby władze państwowe i samorządowe dążyły do zorganizowania transportu publicznego w ramach swoich budżetów, a zatem bez obciążenia pasażerów opłatami. Powyższe rozwiązanie może nie tylko przyczynić się do ograniczenia obszaru wykluczenia społecznego, ale także promować transport zbiorowy, w większym stopniu chroniąc środowisko, co stanowi obowiązek władz publicznych, wynikający z Konstytucji RP.

AN ABSTRACT

This article deliberates the existence of a personal right to public transportation, its scope and a list of persons entitled to this right. An outline of the binding legal regulations in the field of collective public transportation is presented along with a critical discussion of selected provisions that are in conflict with the norms expressed in the Constitution of the Republic of Poland. It is stated that the proposed law can be derived from the principle of social justice, expressed in article 2 of the Constitution of the Republic of Poland. In addition, the scope of the right to public transportation is discussed, including the principles of accessibility, universality (understood as all citi-

zens' entitlement), as well as the rule of setting remuneration at a level that does not discriminate economically excluded members of the society. In the final part of the article, a postulate is presented that the state and local government authorities should strive to organize public transportation within their budgets, and therefore free of the charge for passengers. The abovementioned solution may not only help to reduce the scope of social exclusion, but also promote collective transportation, protecting the environment to a greater extent, which is the responsibility of public authorities, arising from Constitution of the Republic of Poland.

BIBLIOGRAFIA

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005
- Hauser r., Niewiadomski Z., Wróbel A., *System Prawa Administracyjnego. Tom 2*, Warszawa 2012
- Janecki R., Sierpiński G. (red.), *Contemporary Transportation Systems. Selected Theoretical and Practical problems in the development of transportation systems*, Gliwice 2010
- Małecka-Łyszczek M., *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe UEK 2013, Nr 921
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2009
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013
- Szancilo T., *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2008
- Szczygielski J., *Wzrost wartości dodanej jako cel zarządzania przedsiębiorstwem*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu 2000, Nr 847
- Szmulik B., Serafin S., Miaskowska-Daszkiewicz K., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2017
- Tundys B., *Logistyka Miejska. Koncepcje. Systemy. Rozwiązania*, Warszawa 2008
- Wojewódzka-Król K., Załoga E. (red.), *Transport. Nowe wyzwania*, Warszawa 2016
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999
- Wolański M., Mrozowski W., Pieróg M., *Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje*, Zarządzanie Publiczne 2016, Nr 4(38)

O tendencjach (re)centralizacyjnych w gospodarce wodociągowo-kanalizacyjnej

About the (re) centralization trends in water and sewage management

Celem niniejszego artykułu jest z jednej strony ustalenie istoty i granic zasady decentralizacji władzy publicznej będącej jednym z fundamentów konstytucyjnego ustroju państwa, z drugiej zaś strony ukazanie dokonanych w dziedzinie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej zmian (dodajmy daleko idących i znaczących).

The purpose of this article is, on the one hand, to determine the essence and limits of the principle of decentralization of public power being one of the foundations of the constitutional state system, and on the other hand to show the changes made in the field of water and sewage management (let us add far-reaching and significant).

Słowa kluczowe: ustrój administracji publicznej, decentralizacja, centralizacja, samorząd terytorialny, nadzór, gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna

Keywords: system of public administration, decentralization, centralization, local government, supervision, water and sewage management

■ adwokat; adiunkt w Katedrze Geografii Społeczno-Ekonomicznej na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego; przewodniczący Rady Instytutu Metropolitalnego; jakbuszlachetko@gmail.com

WSTĘP

„Konstytucyjną tożsamość państwa”¹ określają przede wszystkim zasady prawne ustalone przez prawodawcę w ustawie zasadniczej – czy to w jej preambule, czy w części artykułowanej. Jedną z naczelných zasad prawnych wyrażonych w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.² jest decentralizacja władzy publicznej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, co oznacza, że ustawodawca zwykły, tworząc m.in. normy ustrojowe i materialnego prawa administracyjnego, powinien tę zasadę urzeczywistniać. Determinuje ona bowiem model organizacyjno-funkcjonalny ustroju państwa, w tym administracji publicznej. Analiza rzeczywistości normatywnej w ostatnich latach może jednak prowadzić do wniosku, że w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego zostaje naruszana zasada decentralizacji rozumiana jako ustawowe przekazywanie zadań publicznych oraz kompetencji do samodzielnego wykonywania przez podmioty usytuowane niżej w systemie organizacyjnym państwa. W praktyce dochodzi często do zjawiska zgoła odmiennego, o przeciwnym „wektorze”, tj. do (re)centralizacji. Egzemplifikacją tak postawionej tezy będzie gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna, unormowana przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków³ (zwana dalej: „ustawą wodociągowo-kanalizacyjną”).

Celem niniejszego artykułu jest z jednej strony ustalenie istoty i granic zasady decentralizacji władzy publicznej będącej jednym z fundamentów konstytucyjnego ustroju państwa, z drugiej zaś strony ukazanie dokonanych w dziedzinie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej zmian (dodajmy daleko idących i znaczących), a po trzecie wyciągnięcie stosownych

wniośków po przeprowadzeniu „subsumpcji” zidentyfikowanych zjawisk prawnych do konstytucyjnej zasady ustrojowej. Ze względu na powyższą strukturę artykułu składać się będzie z dwóch jednostek redakcyjnych:

- istota zasady decentralizacji władzy publicznej i jej granice;
- analiza nowelizacji ustawy o zbiorowy zaopatrzeniu w wodę i o zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

ISTOTA ZASADY DECENTRALIZACJI WŁADZY PUBLICZNEJ I JEJ GRANICE

Cele i przedmiot rozważań obligują do podjęcia stosownych ustaleń przynajmniej w zakresie „istoty” zasady decentralizacji władzy publicznej, a także ustalenia jej „granic”. Bez odwoływania się do tych podstawowych dwóch zagadnień nie sposób bowiem ocenić, jak w świetle obowiązującej Konstytucji RP „wypadają” zmiany wprowadzone do ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej. Zagadnienia związane z problematyką decentralizacji w państwie cieszą się dużym zainteresowaniem doktryny prawa konstytucyjnego i administracyjnego oraz judykatury (Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych), stąd dalsze rozważania będą miały charakter wyłącznie „sprawozdawczy”.

Syntezy poglądy wyrażane w nauce prawa oraz w orzecznictwie sądowym należy wskazać, że o istocie zasady decentralizacji władzy publicznej świadczą następujące cechy:

- terytorialne i rzeczowe rozproszenie zadań publicznych, kompetencji i środków pomiędzy różne podmioty administracji publicznej;
- samoistny byt prawny podmiotów administracji zdecentralizowanej w sferze prawa prywatnego, co zwykle wiąże się z koniecznością wyposażenia ich w osobowość prawną, a także podmiotowość

¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 53.

² Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz., dalej również jako „Konstytucja RP”.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 328 z późn. zm.

w sferze prawa publicznego, czego konsekwencją jest przede wszystkim przydzielenie im tzw. „zadań własnych”;

- prawnie zagwarantowana i chroniona samodzielność podmiotów administracji zdecentralizowanej w wykonywaniu zadań publicznych;
- brak hierarchicznej podległości organizacyjnej podmiotów administracji zdecentralizowanej względem organów administracji rządowej; ingerencja w działalność podmiotów administracji zdecentralizowanej jest ograniczona do sprawowania nadzoru weryfikacyjnego na podstawie kryterium legalności;
- trwałość decentralizacji, która jest konstytucyjnie i ustawowo gwarantowana.

Bez kumulatywnego zaistnienia przedstawionych warunków nie można mówić o decentralizacji jako „realnym” zjawisku w obowiązującym porządku prawnym.

Decentralizację władzy publicznej traktuje się z reguły jako przeciwieństwo centralizacji i na tle różnic

określa się jej cechy konstytutywne stanowiące o odrębności kategorialnej⁴. Kryterium rozróżnienia ma z kolei charakter strukturalny. I tak jak ustroj scentralizowany charakteryzuje się hierarchicznym podporządkowaniem jako „zasadą” porządkującą całość powiązanych elementów podmiotowych oraz występowaniem pomiędzy nimi więzi organizacyjnych typu kierowniczego, tak w ustroju zdecentralizowanym eksponuje się cechę braku hierarchicznego podporządkowania (a w konsekwencji braku kierownictwa)⁵, co znajduje wyraz w rozproszeniu zadań, kompetencji i środków pomiędzy różne podmioty administracji, a także w przysługującej im „samodzielności”. Podmioty administracji zdecentralizowanej są samodzielne, a ich samodzielność podlega sądowej ochronie. Samodzielność jest podstawową konstrukcją prawną charakteryzującą podmioty administracji w ustroju zdecentralizowanym. Takie ustalenia znajdują pełną akceptację w doktrynie prawa⁶.

⁴ Zdaniem E. Ochendowskiego: „Przeciwieństwem centralizacji i centralistycznego systemu administracji jest decentralizacja” (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 221). Według A. Wiktorowskiej: „Centralizacja jest przeciwieństwem decentralizacji” (A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 96).

⁵ Według J. Zimmermanna: „W układzie zdecentralizowanym nie ma więc miejsca dla istniejącego przy centralizacji hierarchicznego podporządkowania, ani dla związanego z nim kierownictwa, ani dla zależności służbowej lub osobowej” (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 146). Zdaniem E. Ochendowskiego: „Przez decentralizację rozumie się taki system organizacji administracji, w którym organy niższe nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia” (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 221).

⁶ Już dla T. Bigo samodzielność uchodziła za warunek *sine qua non* decentralizacji władzy publicznej. Zdaniem T. Bigo: „decentralizacja to system administracji, w którym podmioty administracyjne mają samodzielność w stosunku do władzy centralnej. Decentralizacja polega więc na uchyleniu hierarchicznego podporządkowania” (T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140). J. Starościak także uważał, że o istocie decentralizacji stanowi atrybut samodzielności określonych prawem podmiotów (tj. samorządów komunalnych, zakładów administracyjnych, przedsiębiorstw państwowych), przy czym podkreślał, że zakres samodzielności może być w poszczególnych sferach funkcjonowania tych podmiotów zróżnicowany (J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 21-24). Jak stwierdził: „Ta prawem określona samodzielność stanowi też istotę decentralizacji” (*Ibidem*, s. 11). Podobnego zdania jest A. Wiktorowska: „samodzielność jest powszechnie uznawana za istotny element decentralizacji. A nawet więcej, samodzielność jest atrybutem decentralizacji, jej warunkiem *sine qua non*” (A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 55). Zdaniem E. Nowackiej: „niezależnie od epoki i ustroju państwa w literaturze przedmiotu wskazano na samodzielność jako istotę

Niekiedy obok atrybutu „samodzielności” wyróżnia się „niezależność” czy „niezawisłość” podmiotów zdecentralizowanych. Wydaje się jednak, że takie ujęcie nie jest konieczne, gdyż „niezależność” czy „niezawisłość” są immanentnymi cechami „samodzielności”, bez których w zasadzie o „samodzielności” nie można byłoby mówić⁷.

O istocie decentralizacji władzy publicznej świadczy zatem „samodzielność” podmiotów administracji zdecentralizowanej traktowana jako prawna zdolność podmiotu prawa do podejmowania określonych decyzji w rozumieniu teorii organizacji i zarządzania z wyłączeniem ingerencji podmiotów trzecich, w szczególności organów administracji rządowej. Warto podkreślić, że podmioty administracji zdecentralizowanej realizują samodzielność w różnych sferach, co daje doktrynie prawa ustrojowego asumpt do wyróżnienia kilku postaci rodzajowych samodzielności, w tym samodzielności:

- ustrojowo-organizacyjnej (statutowej),
- planistycznej,
- prawotwórczej,
- zadaniowo-kompetencyjnej,
- finansowej (dochodowej, wydatkowej),
- majątkowej⁸.

Bezzasadna jest waloryzacja jednych postaci rodzajowych samodzielności względem innych. Wszystkie one bowiem współokreślają rzeczywistą pozycję, funkcję i doniosłość podmiotów administracji zdecentralizowanych, w tym szczególnie jednostek sa-

morządu terytorialnego, w systemie administracji publicznej. Ponadto są one ze sobą ściśle powiązane – zarówno funkcjonalnie, jak i treściowo, dlatego rozłączna delimitacja ich desygnatów jest nieuzasadniona. Nie ulega jednak wątpliwości, że dla problematyki niniejszego artykułu największe znaczenie ma ta „część” samodzielności gminy, która chroni ją przed ingerencją organów administracji rządowej w procesie wykonywania ustawowo powierzonych zadań publicznych (własnych) i kompetencji, tj. samodzielność zadaniowo-kompetencyjna.

Pomijając liczne definicje pojęć składających się na konstrukcję leksykalną „samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej” – literatura przedmiotu w takowe obfituje, a poza tym są one czytelnikom znane – należałoby jedynie wskazać, że „zadania publiczne” są to ustawowo określone zbiorowe oraz indywidualne potrzeby, które organy administracji publicznej zaspokajają kierując się dobrem wspólnym i interesem publicznym, zaś „kompetencje” to normy wyrażające możliwość, a zarazem powinność podejmowania konkretnych działań prawnych zmierzających do zaspokajania tych potrzeb. Ze względu na ścisły związek pomiędzy „zadaniami publicznymi” a „kompetencjami” w literaturze mówi się o „samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej”.

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna chroni jednostki samorządu terytorialnego przed władczą i jednostronną ingerencją organów administracji rządowej. Wyposażenie jednostek samorządu terytorial-

decentralizacji” (E. J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 46). W końcu J. Boć akcentował, że: „samodzielność jest konstytutywnym elementem decentralizacji, podkreślanym we wszystkich prawie definicjach decentralizacji, niezależnie od swoistości ustroju politycznego, w ramach którego ma ona miejsce” (J. Boć, *Organizacja prawna administracji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 240).

⁷ Zob. m.in. J. Panejko i H. Dembiński. Pierwszy obok samodzielności wyróżniał także „niezawisłość” (J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Paryż 1926, s. 131), z kolei drugi „niezależność” (H. Dembiński, *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 37).

⁸ Por.: A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 96; P. Tusiński, *Katalog i treść zasad prawa administracyjnego* [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiewicz (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 159.

nego w taką samodzielność oznacza m.in., że to jej organy powinny decydować o wszelkich kwestiach związanych z wykonywaniem zadań, a w tym:

- określać cele, jakie będą osiągane w procesach wykonywania poszczególnych zadań publicznych – i w tym zakresie organy „materializują” normatywną treść obowiązujących regulacji nadając im rzeczywistego wymiaru (np. tworzą urbanistyczną i architektoniczną wizję obszaru, wyznaczają priorytety dla rewitalizacji „upadłych” dzielnic i osiedli, organizują transport zbiorowy uwzględniając specyfikę miejsca, określają liczbę prowadzonych szkół podstawowych, itd.);
- określać formy organizacyjne wykonywania zadań publicznych – obowiązujące przepisy prawa umożliwiają tworzenie różnych jednostek organizacyjnych, z których w procesie wykonywania zadań publicznych organy mogą korzystać (np. zakład budżetowy, spółka komunalna, instytucja kulturalna), albo też decydują o zlecaniu realizacji zadań publicznych podmiotom zewnętrznym);
- ustalać źródła i ramy finansowania wykonywania zadań publicznych – i w tej kwestii samodzielność zadaniowo-kompetencyjna „graniczy” z samodzielnością finansową (dochodową oraz wydatkową);
- a w przypadku tzw. zadań fakultatywnych – decydować także czy zadanie publiczne w ogóle wykonywać, czy też nie, gdyż nie ma ku temu „faktycznych” podstaw.

Samodzielność nie ma absolutnego charakteru, ponieważ jest prawnie uwarunkowana. To Konstytucja i ustawy określają granice samodzielności, które mogą ulegać zmianom polegającym na rozszerzaniu się lub zawężaniu, bądź rozszerzaniu się i zawężaniu jednocześnie w różnych sferach. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „(...) samodzielność gminy jest

wartością chronioną, ale nie absolutną”⁹, czy też w innym orzeczeniu: „(...) zasada samodzielności gminy nie ma oczywiście charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, w szczególności ograniczeniom ustanowionym przez prawodawcę”¹⁰.

W końcu nie sposób nie wspomnieć o prawnej ochronie samodzielności, która pełni funkcję gwarancyjną, czyniąc samodzielność konstrukcją realną. Dzięki niej podmioty administracji zdecentralizowanej mogą przeciwdziałać bezprawnym ingerencjom innych organów, a zwłaszcza organów administracji rządowej.

Ustawowa regulacja tak scharakteryzowanej materii jest konieczna dla zachowania zdecentralizowanego ustroju władzy publicznej. Pozostawienie wskazanych zagadnień poza materią ustawową oraz przekazanie ich do regulacji w aktach podustawowych oznaczałoby nadmierne wzmocnienie pozycji organów administracji rządowej i faktyczną hierarchizację relacji, co byłoby przecież niezgodne z istotą zasady decentralizacji władzy publicznej. Ustawowa regulacja zdecentralizowanego ustroju administracji publicznej jest gwarancją jego istnienia oraz prawidłowego funkcjonowania.

Cecha trwałości ustroju zdecentralizowanego jest szczególnie widoczna na tle innych konstrukcji z zakresu prawa ustrojowego, a zwłaszcza „koncentracji” oraz „dekoncentracji”. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ustrój zdecentralizowany różni się od ustroju skoncentrowanego czy zdekoncentrowanego m.in. „trwałością”¹¹. Podczas gdy ten pierwszy wynika bezpośrednio z woli prawodawcy wyrażonej w ustawie, ten drugi jako dynamiczny jest urzeczywistniany przez właściwe organy administracji pu-

⁹ Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK ZU z 1998 r., nr 3, poz. 31, s. 183.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK ZU z 1998 r., nr 2, poz. 12, s. 69.

¹¹ Co należy podkreślić, cecha trwałości nie jest jedyną różnicą zachodzącą pomiędzy wskazanymi układami podmiotów administracji publicznej, ale jest różnicą niezwykle istotną. Należałoby dodatkowo stwierdzić, że dekoncentracja nie uchyla hierarchicznego podporządkowania, podczas gdy decentralizacja polega na zniesieniu tego podporządkowania i wyposażaniu podmiotów administracji w prawnie chronioną samodzielność.

blicznej działające na podstawie norm kompetencyjnych w drodze aktów podstawowych, a więc trwały nie jest, gdyż zależy od woli i polityki organu administracyjnego. Proces dekoncentracji może się przerozdzić w decentralizację, o ile organy niższego stopnia zostaną wyposażone we własne zadania i kompetencje, a także określony zakres samodzielności, do czego jednak potrzebna jest interwencja prawodawcy i ustawowa regulacja¹². Ustrój zdecentralizowany, w świetle ustaleń nauki prawa, powinien być uregulowany ustawą i przez to „utrwalony”, a tym samym niepodatny na bieżącą koniunkturę polityczną i wynikające z niej wahania.

Zasada decentralizacji władzy publicznej nie ma absolutnego charakteru. Jej zakres normowania jest ograniczony – ma ona swoje granice, a granice te ze względu na pozycję zasady muszą mieć konstytucyjny charakter (zwykła ustawa nie może bowiem wytyczać granic konstytucyjnej zasady, a może ją co najwyżej w ramach tych granic realizować). W związku z tym to przede wszystkim inne konstytucyjne zasady ustrojowe granice te wyznaczają. Są nimi:

- zasada („meta-zasada”) pomocniczości;
- zasada państwa unitarnego;
- zasada udziału samorządu terytorialnego w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych;
- zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz jej prawnej ochrony;
- zasada uwzględniania zdolności do wykonywania zadań publicznych w tworzeniu jednostek terenowych.

ANALIZA NOWELIZACJI USTAWY O ZBIOROWYM ZAOPATRYWANIU W WODĘ I O ZBIOROWYM ODPROWADZANIU ŚCIEKÓW

Zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowe-

go odprowadzania ścieków normuje ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Określa ona m.in. zadania publiczne i kompetencje organów administracji publicznej w przedmiotowych sprawach, a także uprawnienia i obowiązki przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych odpowiadających za ich częściową realizację. Wskazana ustawa była wielokrotnie nowelizowana, ale to w szczególności dwie nowelizacje dokonały rewolucyjnych wręcz zmian w tej dziedzinie życia. Chodzi o:

- ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹³ (zwaną dalej: „u.p.w.”), która przepisami działu XIII pt. „Zmiany w przepisach, przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe” nowelizuje ustawę wodociągowo-kanalizacyjną, a także
- ustawę z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw¹⁴ (zwaną dalej: „nowelą z 2017 r.”).

„Szerokość” i „głębokość” zmian w ustawie wodociągowo-kanalizacyjnej jest na tyle znacząca, że niewątpliwie można mówić o „małej rewolucji”. W celu zobrazowania „szerokości” zmian opracowano poniższą tabelkę, która identyfikuje najważniejsze z nich (Tabela 1.).

Kompleksowa analiza nowelizacji ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej wykraczałaby poza cele i przedmiot niniejszego artykułu, w związku z czym uwaga zostanie poświęcona wyłącznie tym zagadnieniom, które mogą wydawać się co najmniej dyskusyjne, a niekiedy i kontrowersyjne, z perspektywy istoty i granic zasady decentralizacji władzy publicznej.

Zgodnie z brzmieniem ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków sprzed noweli z 2017 r. zarówno realizacja zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbioro-

¹² Por. A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 97.

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1566 z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 2180.

Tabela nr 1. Tabela zmian w gospodarce wodno-kanalizacyjnej dokonanych nowelizacją.

Zagadnienie:	Było:	Jest:
metoda ustalania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków	Rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej „regulaminem”. Regulamin jest aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 1). Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia (art. 90 ust. 1 u.s.g.).	Rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne (art. 19 ust. 1). Organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu (art. 19 ust. 2). Rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 3). Rada gminy przekazuje wojewodzie uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wraz z opinią, o której mowa w ust. 2 (art. 19 ust. 6).
metoda ustalania taryfy	Taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy, z wyjątkiem taryf zmienionych w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług (art. 24 ust. 1). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryfy w życie, przedstawia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o ich zatwierdzenie (art. 24 ust. 2). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, i weryfikuje koszty pod względem celowości ich ponoszenia (art. 24 ust. 3). Rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami (art. 24 ust. 5).	Taryfa podlega zatwierdzeniu przez organ regulacyjny, z wyłączeniem taryfy zmienionej w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług (art. 24b ust. 1). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przekazuje organowi regulacyjnemu wniosek o zatwierdzenie taryfy w terminie 120 dni przed dniem upływu okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy (art. 24b ust. 2). Organ regulacyjny, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wniosku ocenia go pod względem ustawowych kryteriów. Jeżeli wynik oceny jest pozytywny, organ regulacyjny zatwierdza taryfę w drodze decyzji. Jeżeli wynik oceny jest negatywny, organ regulacyjny odmawia, w drodze decyzji, zatwierdzenia taryfy oraz nakłada obowiązek w tej decyzji, w terminie w niej określonym, na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedłożenia poprawionego projektu taryfy lub poprawionego uzasadnienia, wskazując elementy projektu taryfy lub uzasadnienia wymagające poprawienia (art. 24c ust. 1-3).

konstrukcja taryfy	Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na 1 rok (art. 20 ust. 1). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług (art. 20 ust. 2). Ceny i stawki opłat określone w taryfie są różnicowane dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług na podstawie udokumentowanych różnic kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 20 ust. 3).	Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na okres 3 lat (art. 20 ust. 1). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług (art. 20 ust. 2). Ceny i stawki opłat określone w taryfie są różnicowane dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług na podstawie udokumentowanych różnic kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 20 ust. 3).
metoda rozstrzygania pomiędzy przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi oraz odbiorcami		W sprawach spornych dotyczących: 1) odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, 2) odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, lub odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci - na wniosek strony rozstrzyga organ regulacyjny w drodze decyzji (art. 27e ust. 1).

Źródło: opracowanie własne.

wego odprowadzania ścieków, jak i nadzór nad wykonaniem tych zadań znajdowały się w kompetencjach organów gminy. Organy gminy samodzielnie kształtowały i prowadziły politykę lokalną w sprawach dostarczania wody i odprowadzania ścieków, podejmując kluczowe w przedmiotowych sprawach decyzje, w tym: sporządzały i uchwaływały wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, sporządzały i uchwaływały regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, ustalały i zatwierdzały taryfę. W zakresie tej działalności organy gminy podlegały, zgodnie z art. 171 ust. 2

Konstytucji oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵, nadzorowi zewnętrznemu sprawowanemu m.in. przez wojewodę. Jak bowiem stanowi ostatni z przywołanych przepisów: „Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa”. Wojewoda, co jest w świetle zasady decentralizacji władzy publicznej wyrazem najdalej idącej ingerencji organów administracji rządowej w działalność samodzielnych jednostek samorządu terytorialnego, sprawował nadzór wyłącznie na podstawie kryterium legalności. Wojewoda weryfikował

¹⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.

uchwały rady gminy podejmowane w przedmiotowych sprawach i w zależności od identyfikacji naruszenia prawa oraz jego prawnej kwalifikacji mógł uczynić użytek z którejś kompetencji nadzorczej (np. stwierdzić nieważność uchwały w całości lub w części) lub zaskarżyć ją do sądu administracyjnego.

Prawodawca uznał jednak, że: „Funkcjonujące rozwiązania w zakresie sposobu sprawowania nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz regulowania tej działalności nie pozwalają na wystarczająco efektywny nadzór nad realizacją zadań przez podmioty świadczące usługi wodociągowo-kanalizacyjne”¹⁶. Jak dalej stwierdził: „niejednokrotnie jednostka samorządu terytorialnego pełni jednocześnie funkcję właściciela przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, organu nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a także przedstawiciela odbiorców usług. Rozwiązanie to prowadzić może do nieuzasadnionego wzrostu cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych oraz wystąpienia konfliktu interesów pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. W związku z powyższym istnieje potrzeba większej standaryzacji usług w sektorze zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, w szczególności dotyczących efektywnego trybu i mechanizmu regulacyjnego dotyczącego ustanawiania cen i opłat za świadczenie usług oraz jednolitych warunków prowadzenia działalności w tym zakresie”¹⁷. Czy w końcu: „W związku z powyższym wadą funkcjonującego modelu rynku wodno-ściekowego jest w szczególności brak możliwości udziału zewnętrznego, wyspecjalizowanego i niezależnego

organu regulacyjnego w obszarze zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, w szczególności dotyczących weryfikacji i oceny zasadności taryf oraz regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jak również rozstrzygania sporów pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi wodociągowo-kanalizacyjne a odbiorcami tych usług”¹⁸.

W dalszej części rozważań uwaga zostanie skoncentrowana wyłącznie na problematyce ustrojowo- i materialnoprawnej. Autor artykułu nie będzie weryfikował merytoryczności, wiarygodności czy słuszności argumentów uzasadniających nowelizację ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej, a zbada jedynie jej zasadność w kontekście obowiązującej zasady decentralizacji władzy publicznej – uchodzącej za swoistą „matrycę kontrolną” dla wszelakich działań prawodawcy w sferze ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego.

Z związku z powyższym, uzasadniając swoje poczynania m.in. przywołanymi argumentami, prawodawca zrewolucjonizował rynek świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych tworząc „krajowego regulatora rynku” i wyposażając go w silne kompetencje. Jak stwierdza przepis art. 27a ust. 1 znowelizowanej ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej: „Organem regulacyjnym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”. Zgodnie z ust. 3 do zadań dyrektora należy:

- opiniowanie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- zatwierdzanie taryf;
- rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług;
- wymierzanie kar pieniężnych;

¹⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1906 z dnia 10 października 2017 r., s. 20).

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*, s. 22.

- zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, w szczególności obliczanie średnich cen dostaw wody i odbioru ścieków i publikowanie informacji o tych cenach;
- sporządzanie i publikowanie raportów dotyczących warunków wykonywania działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Powierzenie dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Przedsiębiorstwa Wodnego Wody Polskie tak silnych kompetencji, umożliwiających daleką ingerencję w samodzielność zadaniowo-kompetencyjną i finansową gmin, budzi kontrowersje. Wątpliwości dotyczą w szczególności wyposażenia dyrektora w kompetencję do zatwierdzania taryf.

Nowododany art. 24b ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej w ust. 1 stanowi, że: „Taryfa podlega zatwierdzeniu przez organ regulacyjny, z wyłączeniem taryfy zmienionej w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług”. Przepis ten jest tyleż klarowny, co syntetyczny – wyposaża dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w kompetencję o stricte nadzorczym charakterze, która dopuszcza daleko idącą ingerencję w działalność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Należy jednak „osadzić” przedmiotową kwestię w szerszym kontekście normatywnym.

Z jednej bowiem strony, jak stanowi art. 239 ust. 1 prawa wodnego: „Wody Polskie są państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.)”, która podlega kierownictwu ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (o kompetencjach kierowniczych świadczą m.in. art. 354 ust. 1 i 2 u.p.w.). Nie ulega jednak wątpliwości, że organy Wód Polskich są organami administracji publicznej w sensie ustrojowym, i to – co trzeba dodać – organami administracji rządowej, skoro ogólne kierownictwo nad ich działaniem sprawuje minister właściwy kreujący przedmiotową poli-

tykę sektorową, koordynujący działania podmiotów podporządkowanych i podległych, wydający polecenia i wytyczne, zatwierdzający plany finansowe i sprawozdania z działalności. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie jest zatem centralnym organem administracji rządowej, z kolei regionalne zarządy gospodarki wodnej są organami terenowymi. Z drugiej strony przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne mogą mieć zróżnicowaną formę prawną i strukturę własnościową, ale w przeważającej mierze są to jednoosobowe lub większościowe spółki komunalne, dla których jedynym lub większościowym właścicielem jest gmina. Jednocześnie, z mocy ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej, przedsiębiorstwa takie wykonują zadania publiczne. Nie da się bowiem w innych kategoriach traktować zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, choćby ze względu na brzmienie art. 3 ust. 1 ustawy, który stanowi, że: „Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy”. W końcu z trzeciej strony dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej nad przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi sprawuje nadzór, posiada zatem „silną” wiązkę władczych kompetencji ogniskujących się w konstrukcji „zatwierdzenia” taryfy. Nie można mieć wątpliwości, że „zatwierdzenie” jest kompetencją nadzorczą, władczą i jednostronną, istotnie ograniczającą samodzielność – w tym wypadku zarówno zadaniowo-kompetencyjną, jak i finansową (dochodową) – gminy.

ZAKOŃCZENIE

Nie ulega wątpliwości, że wskazane nowelizacje ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej są wyrazem polityki (re)centralizacyjnej rządu i zmierzają do ograniczenia – choć pośredniego – samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej i finansowej gmin, które tracą możliwość samodzielnego podejmowania decyzji w sprawach tak ważkich, jak ustalanie taryf. Wysokość taryfy jest w końcu kwestią istotną i spo-

łecznie drażliwą, gdyż z jednej strony determinuje politykę finansową przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a zatem i będącej jego właścicielem gminy, zaś z drugiej wpływa na opinię publiczną, to bowiem mieszkańcy gminy ostatecznie zapłacą z własnych środków za taką, a nie inną decyzję organu.

Jak wskazano prawodawca „pośrednio” ograniczył samodzielność gminy. Trudno mówić o naruszeniu norm konstytucyjnych, które odnoszą się do bezpośredniej relacji ustrojowej pomiędzy organami administracji rządowej, a zwłaszcza Prezesem Rady Ministrów oraz wojewodami, którzy w myśl art. 171 ust.

2 Konstytucji pełnią funkcję organów nadzoru, a jednostkami samorządu terytorialnego. Przywołane nowelizacje objęły w końcu nie jednostki samorządu terytorialnego, a przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, a te mogą być tak podmiotami prywatnymi, w pełni komercyjnymi, jak i publicznymi. Specyfika rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych pokazuje jednak, że przedsiębiorstwa takie zasadniczo są albo zakładami budżetowymi, albo spółkami komunalnymi gmin. Tym samym zatwierdzanie taryf dotknie także „pośrednio” gminy.

ABSTRAKT

Jedną z naczelnych zasad prawnych wyrażonych w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. jest decentralizacja władzy publicznej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, co oznacza, że ustawodawca zwykły, tworząc m.in. normy ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego, powinien tę zasadę urzeczywistniać. Determinuje ona bowiem model organizacyjno-funkcjonalny ustroju państwa, w tym administracji publicznej.

AN ABSTRACT

One of the most important legal principles expressed in the Constitution of 2 April 1997 is the decentralization of public authority. According to art. 15 para. 1 of the Constitution of the Republic of Poland: "The territorial system of the Republic of Poland ensures decentralization of public authority", which means that the ordinary legislator, creating inter alia norms of constitutional and material administrative law, should implement this principle. It determines the organizational and functional model of the state system,

Analiza zjawisk z ostatnich lat może jednak prowadzić do wniosku, że w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego doznaje ona ograniczenia. W praktyce dochodzi często do zjawiska odmiennego, o przeciwnym „wektorze”, tj. do (re)centralizacji. Egzemplifikacją tak postawionej tezy będzie gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna, unormowana przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

including public administration. The analysis of phenomena from recent years may, however, lead to the conclusion that it is limited in various areas of social and economic life. In practice, there is often a different phenomenon with an opposing "vector", ie (re)centralization. The exemplification of such a thesis will be water and sewage management, regulated by the provisions of the Act of June 7, 2001 on collective water supply and collective sewage disposal.

BIBLIOGRAFIA

- Boć J., *Organizacja prawna administracji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005
- Dembiński H., *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005
- Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Paryż 1926
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928
- Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002
- Zdyb M., Stelmasiewicz J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012

Wybrane aspekty podmiotowe opłaty reklamowej i kary pieniężnej za naruszenie uchwały krajobrazowej

Selected subject-related aspects of advertising fee and penalty
payment for violation of the landscape resolution

Kara pieniężna za naruszenie zasad uchwały krajobrazowej oraz opłata reklamowa stanowią podstawowe instrumenty fiskalne wprowadzone dla skutecznego zabezpieczenia rozwiązań prawnych w zakresie porządkowania przestrzeni publicznej. Z tego względu konieczne jest jednoznaczne określenie, kto jest zobowiązany do ich uiszczania. Okazuje się tymczasem, że nie jest to proste zadanie, zwłaszcza, że nie można zapominać o cywilnoprawnych aspektach tej problematyki. W artykule omówione zostały najważniejsze wątpliwości związane z podmiotami zobowiązanymi.

Pecuniary penalty for violation of the rules of the landscape resolution and the advertising fee are the basic fiscal instruments introduced to effectively secure legal solutions in the scope of organizing public space. For this reason, it is necessary to clearly determine who is obliged to pay them. It turns out, meanwhile, that this is not a simple task, especially since you cannot forget about the civil aspects of this problem. The article discusses the most important doubts related to obliged entities.

Słowa kluczowe: uchwała krajobrazowa, opłata reklamowa, kara pieniężna, właściciel, użytkownik wieczysty

Keywords: landscape resolution, advertising fee, penalty payment, property owner, perpetual usufructuary

■ doktor nauk prawnych; radca prawny, asystent w Zakładzie Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UMK; specjalizuje się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i prawie samorządu terytorialnego; krm@umk.pl;

WSTĘP

W dniu 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹. Jej celem było zapewnienie kompleksowej i – co niezwykle istotne – realnej ochrony krajobrazu oraz wprowadzenie systemu świadomego zarządzania wszystkimi krajobrazami. Zaproponowano również wprowadzenie narzędzi służących skuteczności podejmowanych przez gminę działań w zakresie porządkowania przestrzeni publicznej – opłatę reklamową, uregulowaną w art. 17a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych² oraz karę pieniężną za naruszenie przepisów uchwały krajobrazowej, o której mowa w art. 37d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³.

W artykule skupiono się wyłącznie na aspekcie podmiotowym obu wskazanych instrumentów prawnych. Zarówno podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty reklamowej, jak i podmiot zobowiązany do uiszczenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów uchwały krajobrazowej, jest wyznaczany w oparciu o terminy zdefiniowane w prawie cywilnym, co – w kontekście wykładni przepisów u.p.z.p. i u.p.o.l. – zdaje się nastręczać niemałe trudności interpretacyjne.

UCHWAŁA KRAJOBRAZOWA – UWAGI OGÓLNE

W przepisie art. 37a ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca ustanowił upoważnienie ustawowe dla rady gminy do ustalenia w formie uchwały zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane⁴. Uchwała jest aktem prawa miejscowego, do stanowienia którego rada gminy nie została zobligowana. Jeśli jednak zdecyduje się na jej podjęcie, uchwała musi dotyczyć całego obszaru gminy⁵, przy czym jednocześnie może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów.

Z art. 37a ust. 3 u.p.z.p. wynika upoważnienie dla rady gminy do ustalenia zakazu sytuowania ogrodzeń (przy czym nie ma ta regulacja zastosowania do ogrodzeń autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych – ust. 8) oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów. W odniesieniu do szyldów określa się natomiast zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność (art. 37a ust. 2 u.p.z.p.).

¹ Dz. U. poz. 774.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm., dalej jako "u.p.o.l.".

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej jako "u.p.z.p.".

⁴ Dalej jako „uchwała krajobrazowa”.

⁵ Zgodnie z art. 37a ust. 5 *in fine* u.p.z.p.: „(...) z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu”.

W uchwale krajobrazowej obowiązkowo rada gminy musi również określić warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały (art. 37a ust. 9 u.p.z.p.). Ponadto, na podstawie art. 37a ust. 10 u.p.z.p., jest uprawniona również, choć jest to fakultatywne, do wskazania w uchwale krajobrazowej rodzajów obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale, oraz wskazania obszarów oraz rodzajów ogrodzeń, dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

Procedura uchwalania uchwały krajobrazowej zbliżona jest do tzw. procedury planistycznej⁶ – procedury sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁷, jak również miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest bezwzględnie związany kolejnością poszczególnych elementów procedury, określoną w art. 37b u.p.z.p.⁹.

KARA PIENIĘŻNA ZA NARUSZENIE UCHWAŁY KRAJOBRAZOWEJ I PODMIOTY ZOBOWIĄZANE DO JEJ UISZCZENIA

Umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodne z przepisami uchwały krajobrazowej zostało przez ustawodawcę zagrożone sankcją w postaci administracyjnej kary pieniężnej. Zgodnie z treścią art. 189b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Jak wskazuje Ł. Sadkowski, pod pojęciem „administracyjnej kary pieniężnej” należy zatem rozumieć sytuację, w której adresat normy prawnej nie zastosuje się do ustanowionego nakazu albo zakazu, co wywoła pewne ujemne, określone w ustawie, skutki prawne¹¹.

Należy wskazać, że funkcję kar administracyjnych określa się nie jako kompensacyjną, a raczej ściśle sankcyjną czy represyjną¹². Ustawodawca, chroniąc ład przestrzenny jako pewnego

⁶ Pod pojęciem procedury planistycznej rozumiem tryb sporządzania planu miejscowego oraz studium, będący sekwencją czynności, jakie podejmują organy, aby doprowadzić do uchwalenia ww. aktów; zob. K. Rokicka, *Uchwały rady gminy w procedurze planistycznej – wybrane problemy*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 11, s. 15.

⁷ Dalej jako „studium”.

⁸ Dalej jako „plan miejscowy”.

⁹ Por. T. Bąkowski, *Zakres swobody i władztwa planistycznej gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2017, tom XXXVIII, s. 64.

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., dalej jako „k.p.a.”.

¹¹ Ł. Sadkowski, *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 126; por. R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 189b [w:] M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis/el, uw. 2.

¹² Por. Ł. Sadkowski, *Zmiany w kodeksie...*, s. 126.

rodzaju wartość, zdecydował się na wprowadzenie sankcji administracyjnej, a nie karnej. Celem sankcji karnej jest ukaranie podmiotu, który dopuścił się deliktu karnego – decydujące będzie wobec tego kryterium winy, mające charakter subiektywny¹³. Natomiast kara pieniężna za naruszenie uchwały krajobrazowej, jako sankcja administracyjna, ma służyć nie ukaraniu podmiotu administrowanego, ale ma nakłonić go do zachowania się w sposób oczekiwany przez organ administracyjny (w tym również – do zaprzestania działań, które organ uznaje za niepożądane, np. umieszczania tablicy czy urządzenia reklamowego wbrew uchwale rady gminy)¹⁴.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy wskazać, że odpowiedzialność podmiotów za naruszenie uchwały krajobrazowej określono w sposób „kaskadowy”, umożliwiający osiągnięcie wskazanego celu w postaci oczekiwanego przez organ zachowania podmiotu.

W pierwszej kolejności odpowiada podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodnie z przepisami uchwały krajobrazowej (art. 37d ust. 1 u.p.z.p.)¹⁵. Wydaje się, że może być to „każdy” podmiot, czyli także podmiot niezwiązany w żaden sposób z nieruchomością lub obiektem budowlanym, na której umieścił on tablicę lub urządzenie reklamowe niezgodnie z zasadami. Wykładnia literalna przepisu art. 37d ust. 1 u.p.z.p. zdaje się wskazywać na możliwość obciążenia karą pieniężną podmiotu świadczącego usługi montażu tablicy lub urządzenia reklamowego (czyli tego, który dosłownie „umieszcza” je na nieruchomości).

Odpowiedzialność za naruszenie zasad uchwały reklamowej ma charakter obiektywny i nie ogranicza jej brak zawinienia. W takiej sytuacji monter winien zabezpieczyć się odpowiednią umową z podmiotem zlecającym, w której zlecniodawca, jako czerpiący korzyść, składa z jednej strony oświadczenie o zgodności umieszczenia tablicy lub urządzenia z uchwałą reklamową, z drugiej zaś – w razie nałożenia kary pieniężnej przez organ – do pokrycia jej kosztów.

Jeśli ustalenie podmiotu zobowiązanego w trybie art. 37d ust. 1 u.p.z.p. nie będzie możliwe, karę wymierza się właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub posiadaczowi samoistnemu nieruchomości lub obiektu budowlanego, na którym umieszczono tablicę lub urządzenie reklamowe (art. 37d ust. 2 u.p.z.p.).

Zasadniczą kwestią jest więc stwierdzenie, kto faktycznie umieścił na nieruchomości tablicę lub urządzenie reklamowe. W tym stadium sprawy to na organie spoczywa obowiązek ustalenia kręgu stron i wezwania wszystkich do udziału w postępowaniu (art. 61 § 4 k.p.a.). Wydaje się, że w fazie wstępnej (tj. przed formalnym wszczęciem postępowania) tożsamość podmiotów zobowiązanych wskazać mogą pracownicy urzędu gminy (np. strażnicy gminni), czy też sami mieszkańcy gminy wnoszący skargi lub media. Potwierdzenia kręgu stron w postępowaniu administracyjnym organ powinien dokonać już w toku postępowania administracyjnego w oparciu o środki dowodowe: dokumenty (np. umowa między reklamodawcą a władającym

¹³ G. Goleń, *Komentarz do art. 7 pkt 5 [w:] A. Fogel (red.), Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016, e1/LEX, uw. 1 do art. 37d u.p.z.p.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 171.

nieruchomością lub obiektem budowlanym), jak również dowody z zeznań świadków, ewentualnie oględziny nieruchomości (czy też samej tablicy lub urządzenia reklamowego). Wydaje się, że właściciel, użytkownik wieczysty czy posiadacz samoistny będą zainteresowani współpracą z organem w zakresie ustalenia podmiotu faktycznie zobowiązanego. Będą mieli oni na uwadze bowiem fakt, że to na nich sankcja zostanie nałożona w dalszej kolejności, jeśli w toku postępowania administracyjnego organ poweźmie wątpliwości co do prawidłowości ustalenia kręgu stron w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej.

Jeśli organ nie ustali, kto faktycznie umieścił na nieruchomości tablicę lub urządzenie reklamowe, otwiera się możliwość nałożenia kary na właściciela, użytkownika lub posiadacza samoistnego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, choć posługuje się wielokrotnie terminami „właściciel” oraz „użytkownik wieczysty”¹⁶, nie zawiera definicji legalnych wskazanych pojęć. Terminy te zostały jednak zdefiniowane w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁷, tj. ustawie regulującej w sposób podstawowy problematykę prawa cywilnego. Niezbędnym jest wobec tego odwołanie się do przyjętego prawnego znaczenia wskazanych pojęć w tejże ustawie.

W myśl art. 140 k.c. „w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa,

w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”. Kodeks cywilny nie definiuje więc pojęcia „własności”, ale określa jej granice, zasady wykonywania prawa własności oraz ograniczenia w jego korzystaniu¹⁸. Natomiast zgodnie z treścią przepisu art. 232 k.c., przedmiotem użytkowania wieczystego są grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, tj. nieruchomości będące przedmiotem własności publicznej *sensu stricto*, z których w sposób długotrwały korzystać będą osoby fizyczne, prawne lub podmioty, o którym mowa w art. 331 k.c.¹⁹. Jeśli chodzi o granice prawa użytkowania wieczystego, to – w stosunku do granic prawa własności – są one niemal tożsame. Jedyne kryterium społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, wyznaczającego granice prawa własności, zastąpione zostało kryterium umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Posiadacz samoistny natomiast jedynie w sposób faktyczny włada rzeczą, czyniąc to jak właściciel (art. 336 k.c.), niemniej jednak samym właścicielem nieruchomości nie będąc.

W świetle art. 37d ust. 2 u.p.z.p. właściciel, użytkownik wieczysty i posiadacz samoistny – mimo zasadniczego różnicowania ich statusu prawnego – są podmiotami równorzędnymi. Ustawodawca, nie różnicuje ich pozycji w procesie nakładania kary pieniężnej za naruszenie uchwały krajobrazowej. Dlatego też, wszystkie wskazane podmioty będą odpowiadać na zasadzie ryzyka, nie zaś na zasadzie winy, co zostało zasygnalizo-

¹⁶ Nie tylko w art. 37d, ale także przepisy art.: 36, 37, 53, 59, 63 u.p.z.p.

¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, dalej jako „k.c.”.

¹⁸ Por. E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), *System prawa prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013, ss. 342, 344.

¹⁹ J. Majorowicz, *Aktualność instytucji użytkowania wieczystego*, Przegląd Sądowy 1999, nr 9, s. 60; M. Pyziak-Szafnicka, W. Robaczyński, M. Kawecka-Stępień, *Elementarny kurs prawa cywilnego*, Warszawa 2012, s. 61.

wane powyżej. Należy bowiem przyjąć, że ponoszą oni konsekwencje nieprawidłowości w dbaniu o nieruchomości, ponieważ pozwolili na umieszczenie na niej obiektu reklamowego niezgodnego z obowiązującymi przepisami prawa²⁰.

Należy zaznaczyć, że jest możliwe, aby nałożyć karę pieniężną solidarnie na podmioty zobowiązane. Nie można tego wykluczyć z uwagi na system odesłań, skonstruowany przez ustawodawcę w przypadku analizowanej instytucji²¹. Zgodnie z art. 37e u.p.z.p., w sprawach nieuregulowanych, dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w art. 37d, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²², z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Tymczasem w art. 91 o.p. ustawodawca nakazuje, w kwestiach dotyczących odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania podatkowe, stosować przepisy k.c. dla zobowiązań cywilnoprawnych. Chodzi przede wszystkim o art. 369 k.c., statuujący odpowiedzialność solidarną w sytuacji, gdy wynika ona z ustawy lub czynności prawnej²³.

Sformułowanie o „niemożliwości ustalenia podmiotu zobowiązanego”, który umieścił tablicę lub urządzenie reklamowe niezgodnie z przepi-

sami uchwały krajobrazowej, wydaje się być jednakowoż niefortunnym, jak i wywołującym trudności interpretacyjne na tle art. 37d ust. 1 i 2 u.p.z.p. Ustawodawca nie wskazuje bowiem organowi, jakie działania obowiązkowo musi podjąć, aby uznać, że zrobił wszystko, aby podmiot zobowiązany ustalić. Ponadto, właściciel, użytkownik wieczysty lub posiadacz samoistny nieruchomości ponoszą odpowiedzialność jedynie wówczas, gdy brak jest możliwości ustalenia podmiotu zobowiązanego. Jednakże nietrudno wyobrazić sobie sytuację, gdy organ taki podmiot ustali, ale nie będzie w stanie wyegzekwować kary pieniężnej, jak chociażby w przypadku, gdy podmiotem umieszczającym obiekt będzie spółka kapitałowa, zajmująca się w swojej działalności profesjonalnej stawianiem tablic czy urządzeń reklamowych. Zamieszczenie nieprawidłowego adresu w Krajowym Rejestrze Sądowym (bądź jego wykreślenie w wyniku np. wypowiedzenia umowy najmu lokalu, którego adres był umieszczony w rejestrze), w połączeniu np. z rezygnacją jedyne go członka zarządu takiej spółki, przy jednoczesnym niedopełnieniu obowiązków, o których mowa w art. 19a ust. 5d²⁴ ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym²⁵ może prowadzić do nieskuteczności zastosowanej kary. Jednakże, ustaliwszy uprzednio podmiot zobowiązany, ja-

²⁰ K. Burski, *Charakter prawny kary pieniężnej przewidzianej w art. 37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2016, nr 5, s. 32.

²¹ Por. rozważania WSA w Krakowie na tle kary pieniężnej za urządzenie gier na automatach poza kasynem gry, wyrok z dnia 20 lipca 2016 r., III SA/Kr 52/16, CBOSA.

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm., dalej jako „o.p.”.

²³ Szerzej – zob. rozważania dotyczące odpowiedzialności solidarnej przy uiszczeniu opłaty reklamowej w następnym rozdziale artykułu.

²⁴ Art. 19a ust. 5d ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym: „Do zgłoszenia spółki kapitałowej do Rejestru należy dołączyć listę obejmującą nazwisko i imię oraz adres do doręczeń albo firmę lub nazwę i siedzibę członków organów lub osób uprawnionych do powołania zarządu. W przypadku gdy współnikiem jest osoba prawna, należy podać imiona i nazwiska oraz adresy do doręczeń członków organu uprawnionego do reprezentowania tej osoby prawnej. Każdorazową zmianę tych osób oraz danych tych osób należy zgłosić sądowi rejestrowemu, przedkładając nową listę. Przepisy ust. 5a-5c stosuje się odpowiednio”.

²⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 986 ze zm.

kim jest spółka, która zamieściła tablicę lub urządzenie reklamowe, organ nie może obciążyć karą pieniężną właściciela nieruchomości, użytkownika wieczystego ani posiadacza samoistnego.

W tym kontekście zdecydowanie skuteczniejsze byłoby każdorazowe obciążanie obowiązkiem tego podmiotu, we władaniu którego nieruchomość pozostaje, to on bowiem najwięcej zyskuje na lokalizacji tablicy lub urządzenia reklamowego.

OPŁATA REKLAMOWA I PODMIOT ZOBOWIĄZANY DO JEJ UISZCZENIA

Opłata reklamowa jest jedną z opłat fakultatywnych, wymienionych w art. 1 u.p.o.l. Rada gminy może ją pobierać od umieszczonych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych wyłącznie na obszarach, na których obowiązuje uchwała krajobrazowa (art. 17a ust. 1 i 2 u.p.o.l.). Stanowi ona swoistego rodzaju gratyfikację dla gmin za uporządkowanie sytuacji związanej z tablicami i urządzeniami reklamowymi na ich terenie²⁶.

Ustawodawca wprost wskazuje, jakie podmioty zobowiązane są do uiszczenia opłaty reklamowej, odwołując się – podobnie jak w przypadku kary pieniężnej za naruszenie zasad uchwały krajobrazowej – do pojęć właściwych dla prawa cywilnego. Jednocześnie jednak rozszerza katalog osób potencjalnie obciążanych opłatą reklamową o kolejne kategorie władztwa nad nieruchomościami lub obiektami budowlanymi.

Opłatę reklamową pobiera się – co należy zaznaczyć na początku – niezależnie od tego, czy

na tablicy reklamowej lub urządzeniu reklamowym (znajdujących się na nieruchomościach lub obiektach budowlanych) eksponowana jest reklama. Podmiot obciążony opłatą może więc na takiej tablicy lub urządzeniu zarabiać i pobierać wynagrodzenie za korzystanie z nich przez zainteresowanych, bądź też może ich nie używać. Dla wymierzenia i pobrania opłaty reklamowej powyższe nie ma znaczenia.

Zgodnie z brzmieniem art. 17a ust. 3 u.o.p.l., przedmiotowa danina w pierwszej kolejności będzie egzekwowana od właścicieli nieruchomości lub obiektów budowlanych, dopiero zaś, gdy nie będzie możliwości ustalenia właściciela, zobowiązani będą kolejno: użytkownicy wieczystości nieruchomości gruntowych albo posiadacze samoistni nieruchomości lub obiektów budowlanych. W przypadku posiadaczy samoistnych nie ma znaczenia, czyją nieruchomością władają. Natomiast jeśli chodzi o posiadaczy zależnych, a więc faktycznie władających nieruchomością jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mających inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą nieruchomością (art. 336 K.c.), to ustawodawca ogranicza ich jedynie do posiadaczy nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:

- a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa lub z innego tytułu prawnego;
- b) jest bez tytułu prawnego²⁷.

W przypadku opłaty reklamowej ustawodawca

²⁶ Por. D. Zelewski, *Opłata reklamowa* [w:] D. Zelewski (red.), *Jak wykorzystać potencjał „ustawy krajobrazowej”? Instrumenty prawne i propozycje. Przewodnik dla samorządu gminnego*, Gdańsk 2016, s. 17, wersja elektroniczna: https://www.im.edu.pl/wp-content/uploads/2011/06/20160302_podrecznik.pdf, (data dostępu: 3.12.2018 r.).

²⁷ Por. art. 17a ust. 3 pkt 4 u.o.p.l.

od razu zdecydował się obciążyć podmiot władający nieruchomością, co, jak wskazywałam przy analizie kary pieniężnej, wydaje się być lepszym rozwiązaniem niż obciążanie podmiotu, umieszczającego tablicę czy urządzenie reklamowe, którego ustalenie może niejednokrotnie nastroczać sporo trudności.

Aby zobowiązanie do zapłaty opłaty reklamowej było solidarne (art. 366 k.c.²⁸), musi wynikać z ustawy lub z czynności prawnej, o czym przesądza wprost art. 369 k.c. O tego rodzaju odpowiedzialności współwłaścicieli, współużytkowników wieczystych lub współposiadaczy przesądza wprost art. 17a ust. 4 u.p.o.l., zgodnie z treścią którego, jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany, na których zlokalizowana jest tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe, jest przedmiotem współwłasności lub pozostaje w posiadaniu dwóch lub więcej osób obowiązek w zakresie wniesienia opłaty reklamowej ciąży solidarnie odpowiednio na wszystkich współwłaścicielach lub współposiadaczach.

Jest to zobowiązanie niepodzielne na gruncie prawa publicznego, tak więc organ podatkowy nie może orzec o zobowiązaniu współwłaścicieli w częściach proporcjonalnych do udziału we współwłasności. W przypadku opłaty reklamowej nie ma też znaczenia, który ze współwłaścicieli, współużytkowników wieczystych lub współposiadaczy faktycznie czerpie korzyści z posadowionej na nieruchomości tablicy czy urządzenia reklamowego. Taką regulację w zakresie odpowiedzialności solidarnej jednoznacz-

nie należy ocenić jako pozytywną.

Problem, jaki może się uaktualnić na tle odpowiedzialności solidarnej dotyczy sytuacji, gdy organ jest w posiadaniu informacji o tożsamości zarówno właściciela, jak i posiadacza samoistnego nieruchomości. Zobowiązanie podatkowe, które powstałoby w taki sposób, nie byłoby zobowiązaniem solidarnym (brak jest bowiem normy prawnej ustanawiającej taką odpowiedzialność), doszłoby wobec tego do sytuacji absolutnie nieakceptowalnej, a mianowicie – wyznaczenia wysokości odrębnych zobowiązań podatkowych zarówno u właściciela, jak i u posiadacza samoistnego. Wydaje się, że decydujące powinno być czerpanie korzyści z nieruchomości, tj. podatnikiem opłaty reklamowej będzie ten podmiot, który faktycznie korzysta z nieruchomości²⁹.

Obciążenie opłatą reklamową posiadacza samoistnego (nie zaś właściciela nieruchomości) jest uzasadnione również brzmieniem art. 17a ust. 6 u.p.o.l. i odwołaniem się w tym przepisie do podatku od nieruchomości od tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, którego kwotę zalicza się na poczet opłaty reklamowej należnej od tej tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego. Co istotne, przy płatności podatku od nieruchomości przyjmuje się właśnie, że podatnikiem jest posiadacz samoistny (zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 3 u.p.o.l., jeżeli przedmiot opodatkowania znajduje się w posiadaniu samoistnym, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości ciąży na posiadaczu

²⁸ Art. 366 k.c.: „§ 1. Kilku dłużników może być zobowiązanych w ten sposób, że wierzyciel może żądać całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna, a zaspokojenie wierzyciela przez któregośkolwiek z dłużników zwalnia pozostałych (solidarność dłużników). § 2. Aż do zupełnego zaspokojenia wierzyciela wszyscy dłużnicy solidarni pozostają zobowiązani”.

²⁹ A. Fogel, *Komentarz do art. 4 pkt 3 [w:] A. Fogel (red.), Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016, el./LEX, uw. 11 do art. 17a u.p.o.l.

samoistnym.). Jak słusznie wskazuje A. Fogel, właściciel nie ma informacji, czy podatek został uiszczony przez posiadacza samoistnego i w jakiej wysokości, natomiast podanie tej informacji przez organ podatkowy byłoby naruszeniem tajemnicy skarbowej³⁰. Przyjęcie natomiast, że zobowiązanym do uiszczenia opłaty reklamowej w pierwszej kolejności nie jest posiadacz samoistny, prowadziłoby do kolizji zbiegu podstaw do uznania za podatnika. W przypadku opłaty reklamowej zastosowanie odmiennej reguły kolizyjnej prowadziłoby do niezaliczania wysokości podatku od nieruchomości na poczet opłaty reklamowej.

ZAKOŃCZENIE

Kara pieniężna za naruszenie zasad uchwały krajobrazowej stanowi zarówno instrument prewencyjny, jak i represyjny. Opłata reklamowa tymczasem jest instytucją fiskalną. Pomimo ich odmienności, przede wszystkim w zakresie celów, jakie mają spełniać, obie zostały wprowadzone przez ustawodawcę dla skutecznego zabezpieczenia rozwiązań prawnych w zakresie porządkowania przestrzeni publicznej. Pełnią one niezwykle istotną funkcję w polskim systemie ochrony krajobrazu. Z tego względu niezbędne jest wyraźne i jasne określenie, jakie podmioty są zobowiązane do ich uiszczenia, co

pozytywnie wpłynie ich skuteczność.

W przypadku kary pieniężnej za naruszenie zasad uchwały reklamowej niedostatecznie sprecyzowano kryteria, które decydują o tym, że karą obciążony zostanie właściciel, użytkownik wieczysty lub posiadacz nieruchomości. Ze sformułowania „jeżeli nie jest możliwe ustalenie podmiotu” organ nie jest w stanie wywieść, jakiego rodzaju działania zwolnią go z obowiązku poszukiwania podmiotu, który faktycznie umieścił tablicę lub urządzenie reklamowe w sposób niezgodny z uchwałą. Niedostatecznie efektywne czynności organu mogą być natomiast przyczyną uwzględniania odwołań przez organy odwoławcze (ewentualnie w dalszej kolejności – skarg do sądów administracyjnych) od decyzji o obciążeniu karą pieniężną przez podmioty sprawujące władztwo nad nieruchomością, które tablicy lub urządzenia na nieruchomości nie umieściły.

Natomiast w zakresie opłaty reklamowej problemowe mogą być próby solidarnego obciążania właściciela i posiadacza nieruchomości, do czego nie uprawnia przepis art. 17a ust. 4 u.p.o.l. Poza tym za obciążaniem w pierwszej kolejności posiadacza samoistnego nieruchomości przemawia wykładnia przepisu art. 17a u.p.o.l. w kontekście zasad nakładania podatku od nieruchomości.

ABSTRAKT

Celem artykułu jest charakterystyka instrumentów fiskalnych, zapewniających skuteczne zabezpieczenie rozwiązań porządkujących przestrzeń publiczną – opłata reklamowa oraz kara pieniężna za naruszenie przepisów uchwały krajobrazowej. Artykuł dotyczy aspektów podmiotowych wskazanych instrumentów prawnych.

Opłatę reklamową pobiera się niezależnie od tego, czy na tablicy reklamowej lub urządzeniu reklamowym umieszczona jest reklama. Danina w pierwszej kolejności będzie egzekwowana od właściciela nieruchomości. Jeśli brak jest możliwości ich ustalenia zobowiązani będą kolejno: użytkownik wieczysty albo posiadacz samoistny. W opracowaniu zostało

wyjaśnione, dlaczego nie jest możliwe, aby obciążać solidarnie podmioty zobowiązane do zapłaty.

Umieszczenie tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodne z przepisami uchwały krajobrazowej jest zagrożone sankcją administracyjną, której celem jest nakłonienie podmiotu zobowiązanego do zachowania się w sposób oczekiwany przez organ administracyjny. Odpowiedzialność podmio-

tów określono w sposób „kaskadowy”: w pierwszej kolejności odpowiada podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe, zaś w dalszej – właściciel, użytkownik wieczysty lub posiadacz samoistny nieruchomości. Artykuł porusza kwestię wpływu nieprecyzyjnych kryteriów wyznaczania podmiotu ostatecznie zobowiązanego na jego sytuację prawną w tym postępowaniu.

AN ABSTRACT

The aim of the article is to characterize fiscal instruments, that ensure effective protection of solutions ordering public space - advertising fee and penalty payment for violation of the landscape resolution. The article presents the selected subject-related aspects of these fiscal instruments.

The advertising fee is charged regardless of the placement of the advertisement on the advertising board or advertising device. In the first place, the tribute will be enforced from a property owner. If it is not possible to indicate him, a perpetual usufructuary or an autonomous possessor will be obliged. The article presents why it cannot jointly and severally oblige the subjects required to pay.

The location of an advertising billboard or advertising device that is not in accordance with the provisions of a landscape resolution is threatened by a legal sanction in administration law. Its purpose is to persuade the obliged subject to behave in the manner expected by the administrative authority. The liability of the subjects was determined in a "cascade" manner: the subject, that placed the advertising billboard or the advertising device, responds first, while the property owner, perpetual usufructuary or autonomous possessor. The article tackles the issue of the impact of inaccurate criteria for appointing the obliged subject to its legal position in this proceeding.

BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *Zakres swobody i władztwa planistycznej gminy w kształtowaniu treści uchwały krajobrazowej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2017, tom XXXVIII
- Burski K., *Charakter prawny kary pieniężnej przewidzianej w art. 37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2016, nr 5
- Fogel A. (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016, el/LEX
- Gniewek E. (red.), *System prawa prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013
- Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017

- Majorowicz J., *Aktualność instytucji użytkowania wieczystego*, Przegląd Sądowy 1999, nr 9.
- Pyziak-Szafrnicka M., Robaczyński W., Kawecka-Stępień M., *Elementarny kurs prawa cywilnego*, Warszawa 2012
- Rokicka K., *Uchwały rady gminy w procedurze planistycznej – wybrane problemy*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11
- Sadkowski Ł., *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017
- Wierzbowski M., Hauser R. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis/el.
- Zelewski D. (red.), *Jak wykorzystać potencjał „ustawy krajobrazowej”? Instrumenty prawne i propozycje. Przewodnik dla samorządu gminnego*, Gdańsk 2016, wersja elektroniczna: https://www.im.edu.pl/wp-content/uploads/2011/06/20160302_podrecznik.pdf, data dostępu: 15.07.2018 r.

Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków jako czynnik determinujący proces planowania przestrzennego

The protection of cultural heritage and monuments as a factor determining the spatial planning process

W niniejszym artykule zaprezentowano rolę organów planistycznych w realizacji zadań związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego oraz zabytków. Rola ta polega przede wszystkim na uwzględnianiu określonych przepisami prawa zagadnień w aktach planowania przestrzennego, a także dokonywaniu uzgodnień oraz zasięganu opinii właściwego organu, czyli wojewódzkiego konserwatora zabytków. Analiza aktów normatywnych, orzecznictwa oraz poglądów doktryny doprowadziła do ukazania znaczenia usprawnienia systemu planistycznego dla skutecznej ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego.

The protection of cultural heritage and monuments is one of the public tasks performed by public authorities, even as a part of the spatial planning process. The main normative acts on the protection of cultural heritage and monuments in the spatial planning process are the Act on spatial planning and development, as well as the Act on the protection of monuments and care for monuments. The constitutional lawmakers also address matters related to the protection of national heritage in the constitution, which demonstrates the importance of the issues in question. The performance of the public task of protecting cultural heritage and monuments involves the requirement of the planning authorities to take issues related to this protection into account in the planning acts that they enact, the most important of which is the local spatial development plan, as well as the need to agree and obtain opinions on the drafts of these acts with the competent authority, namely, the voivodship conservator of monuments. It appears reasonable to postulate streamlining the spatial planning system in this respect, including by increasing the coverage of the area of the country by local spatial development plans, because of the importance of the role of this protection.

Słowa kluczowe: dziedzictwo kulturowe, dziedzictwo narodowe, zabytek, dobro kultury, planowanie przestrzenne, proces planowania przestrzennego

Keywords: cultural heritage, national heritage, monument, cultural good, spatial planning, spatial planning process

[■] doktorantka w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; karina.pilarz@uwr.edu.pl;

WSTĘP

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie najważniejszych regulacji prawnych dotyczących ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego, które winny być uwzględnione w procesie planowania przestrzennego, obowiązujących w polskim prawodawstwie. Planowanie przestrzenne jest jednym z najistotniejszych zadań, stojącymi przed organami państwa, w tym przede wszystkim przed organami gminy, która jest podstawową i najbliższą każdemu obywatelowi jednostką samorządu terytorialnego. Zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że muszą nie tylko realizować zadania publiczne, które prawo dla nich przewiduje, ale także realizować je zgodnie z określonymi wymogami i przewidzianą procedurą. Prawidłowa realizacja zadań spoczywających na władzy publicznej w zakresie planowania przestrzeni, poza spełnieniem szeregu innych warunków, bezsprzecznie wymaga również uwzględnienia w procesach planistycznych aspektów ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego, czego ukazanie jest najważniejszym celem opracowania.

Zabytki są ważnym elementem kultury, tożsamości narodowej oraz świadectwem wydarzeń historycznych. Mają nie tylko dużą wartość materialną, ale głównie niematerialną, w związku z czym tak istotne jest ich zachowanie dla przyszłych pokoleń. Niestety, kwestie związane z ochroną zabytków często są lekceważone, a prawne obowiązki w niewystarczającym stopniu respektowane, co sprawia, że zabytki często

są w bardzo złym stanie technicznym. Do zachowania zabytków w jak najlepszym stanie może się przysłużyć przede wszystkim precyzyjna i skuteczna regulacja prawna oraz zapewnienie mechanizmów jej respektowania. System planowania i zagospodarowania przestrzeni ma duże znaczenie dla ochrony zabytków i opieki nad nimi, dlatego zapewnienie sprawności tego systemu przyczyni się również do poprawy stanu zabytków.

Dla pełniejszego przedstawienia omawianych zagadnień, w opracowaniu zaprezentowane zostaną definicje zabytku oraz dziedzictwa kulturowego. Do osiągnięcia zamierzonego celu zastosowana zostanie metoda analizy prawnej, za pomocą której zbadane będą nie tylko przepisy prawa powszechnie obowiązującego, ale także orzecznictwo oraz poglądy doktrynalne.

POJĘCIE ZABYTKU

Mianem zabytku określić możemy budynek lub budowlę, posiadające wartość historyczną, naukową lub artystyczną, a także ośrodek lub zespół zabytkowy, który podlega z tego względu ochronie prawnej¹. Z pojęciem zabytku wiąże się również pojęcie jego konserwacji, czyli działalności polegającej na zabezpieczaniu, przywracaniu wartości użytkowych, historycznych, artystycznych i kulturalnych oraz udostępnianiu społeczeństwu zabytków i zespołów użytkowych. Dawniej konserwacja określana była mianem restauracji zabytków, natomiast we współczesnych systemach miejskich kompleksową konserwację określa się rewaloryzacją lub rewi-

¹ W. Szolginia, *Ilustrowana encyklopedia dla wszystkich. Architektura i budownictwo*, Warszawa 1991, s. 443.

talizacją². Słownik języka polskiego definiuje zabytek jako starą rzecz lub budowlę o dużej wartości historycznej lub naukowej³.

Definicje zabytku znaleźć możemy nie tylko w literaturze, ponieważ jest to pojęcie prawne. Jego definicja legalna znajduje się w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴. Zgodnie z jej treścią, zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich część lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. W doktrynie podkreśla się, że definicja ta ma charakter materialny, bowiem o uznaniu danego dobra za zabytek nie decydują względy formalne, a właśnie materialne. Zatem to nie wpis do rejestru zabytków czy gminnej ewidencji zabytków będzie decydował o tym, czy mamy do czynienia z zabytkiem, a cechy obiektu (przedmiotu) i jego właściwości⁵. Z poglądami tymi spójne jest orzecznictwo sądownictwa administracyjnego. W wyroku WSA w Kielcach z dnia 9 grudnia 2010 r., II SA/Ke 665/10 Sąd stanął na stanowisku, że obiekt spełniający przesłanki określone w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. jest zabytkiem w znaczeniu materialnym, co wynika z właściwości obiektu i wskazanego przepisu, nie zaś z decyzji administracyjnej. Sąd podkreślił również, że decyzja o wpisaniu do rejestru zabytków ma charakter konstytutywny, tworzy bowiem nowy stan w zakresie ochrony konser-

watorskiej, a jej skutki nie mają zastosowania do okresu sprzed jej wydania⁶.

Wyróżnić można kilka kategorii zabytków. Do zabytków nieruchomości, które ustawodawca definiuje w art. 3 pkt 2 u.o.z.o.z. jako nieruchomości, ich części lub zespoły nieruchomości, należą m.in. krajobrazy kulturowe, układy urbanistyczne i ruralistyczne, dzieła budownictwa i budownictwa obronnego, cmentarze oraz miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne, które zgodnie z art. 6 ust. 1 podlegają ochronie i opiece bez względu na stan zachowania. Zabytkiem ruchomym, a zatem rzeczą ruchomą, jej częścią lub zespołem rzeczy ruchomych (definicja legalna zabytku ruchomego znajduje się w art. 3 pkt 3 u.o.z.o.z.), mogą być natomiast m.in. dzieła sztuk plastycznych, wytwory sztuki ludowej czy materiały biblioteczne. Ustawodawca wyodrębnił również kategorię zabytków archeologicznych, którymi zgodnie z art. 3 pkt 4 u.o.z.o.z. są zabytki nieruchome, będące powierzchniową, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów albo zabytki ruchome, będące tym wytworem. Ponadto w doktrynie wskazuje się jeszcze na kategorię zabytku wojskowości, której u.o.z.o.z. nie wyróżnia. Zabytki wojskowości mogą być zarówno zabytkami ruchomymi, jak i nieruchomymi, pozostają one w ścisłym związku z narodową tradycją wojskową, a najważniejsza jest ich wartość historyczna. Mogą być także nośnikami wartości patriotycznych⁷.

² *Ibidem*, s. 171.

³ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zabytek.html> [dostęp: 6.03.2019].

⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 2067, ze zm., dalej również jako „u.o.z.o.z.”.

⁵ A. Ginter, A. Michałak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 55.

⁶ LEX nr 753336.

⁷ K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007, s. 48-49.

POJĘCIE DZIEDZICTWA KULTUROWEGO

W przeciwieństwie do zabytku, dziedzictwo kulturowe nie posiada w polskim systemie prawnym sformułowanej definicji legalnej. W literaturze podkreśla się, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest problem dualizmu terminologicznego, który miał miejsce za czasów obowiązywania poprzedniej ustawy (ustawy z 15 lutego dnia 1962 r. o ochronie dóbr kultury⁸). Akt ten posługiwał się bowiem terminami dobro kultury oraz zabytek, z tym że ich wartość nie była równorzędna. Każdy zabytek był dobrem kultury, ale już nie każde dobro kultury posiadało status zabytku. Stan taki oceniany był krytycznie, uznano go za czynnik podważający spójność systemu i w celu uniknięcia podobnej sytuacji, w obowiązującej ustawie znalazła się wyłącznie definicja zabytku⁹.

Nie oznacza to natomiast, że pojęcia takie jak dziedzictwo kulturowe czy dobro kultury pomijane są w aktach normatywnych. Użył ich nawet prawodawca w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰. Już w Preambule jest mowa o zobowiązaniu do przekazania przyszłym pokoleniom wszystkiego, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku, co podkreśla jak istotna jest pozycja dziedzictwa narodowego i konieczność jego ochrony. W art. 5 Konstytucja RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego, natomiast w art. 6, że „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju” oraz „Rzeczpospolita

Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”. Dodatkowo, zgodnie z art. 73 Konstytucji RP, każdemu zapewnia się wolność korzystania z dóbr kultury.

Dziedzictwo definiuje się w doktrynie jako dobra kulturowe, naukowe oraz inne (materialne i niematerialne), które pozostawia się następnym pokoleniom. Dziedzictwo kultury to także zespół myśli, odczuć, oraz reakcji przekazywane przez poprzedników przyszłym pokoleniom. Dziedzictwo kultury stanowi, obok m.in. dziedzictwa naukowego, dziedzictwo narodowe, czyli wymienione dobra odnoszące się do jednego narodu, stworzone przez niego lub przyjęte przez ten naród jako swoje¹¹.

OCHRONA DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I ZABYTKÓW W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków jest bardzo istotnym aspektem planowania przestrzeni. Powszechnie znany jest pogląd o słabości systemu planistycznego, za przyczynę czego uznawany jest m.in. bardzo niski odsetek pokrycia kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego¹². W literaturze przedmiotu akcentuje się, że brak planów miejscowych związany z ustawową fakultatywnością ich sporządzania, jest również podstawowym problemem z punktu widzenia opieki nad zabytkami¹³. Najważniejszym aktem planowania przestrzennego, a zatem również podstawowym

⁸ Dz. U. z 1999 r., Nr 98, poz. 1150 ze zm.

⁹ A. Gerecka-Żołyńska, *Ochrona zabytków w Polsce. Zbiór podstawowych aktów prawnych z krótkim komentarzem*, Poznań 2006, s. 12.

¹⁰ Dz. U. Nr 78, poz. 783 ze zm., dalej jako „Konstytucja RP”.

¹¹ K. Zeidler, *Zabytki. Prawo i praktyka*, Gdańsk-Warszawa 2017, s. 18-19.

¹² Dalej jako „plan miejscowy”.

¹³ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 302.

mechanizmem ochrony zabytków, jest oczywiście uchwalany przez radę gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jest on, na podstawie art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴, aktem prawa miejscowego (a zatem w konsekwencji źródłem prawa powszechnie obowiązującego w konstytucyjnym rozumieniu). Zgodnie z wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 10 października 2013 r., II Sa/Łd 730/13, nakazy i zakazy, które służą ochronie dziedzictwa kulturowego oraz zabytków należą do sfery prawotwórczej organu planistycznego¹⁵.

Najważniejszym aktem prawnym regulującym kwestie związane z planowaniem przestrzeni jest oczywiście wspomniana już wcześniej u.p.z.p. W art. 1 u.p.z.p. ustawodawca określił jej zakres przedmiotowy (zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy), wskazując również katalog wartości, które determinują proces planistyczny. Jak podkreśla T. Bąkowski, wartości wymienione w art. 1 u.p.z.p. dzielą się na dwie kategorie, mające różną moc wpływania na przyjmowane rozwiązania planistyczne. Pierwszą kategorię stanowią ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, które są uznawane za podstawy działań w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzeni, a zatem są również głównymi miernikami legal-

ności przyjmowanych rozwiązań. Drugą kategorię stanowią natomiast wartości wymienione w ust. 2 omawianego przepisu, który stanowi otwarty katalog czynników, jakie powinny być uwzględnione w procesie planistycznym¹⁶. W katalogu tym (art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.) ustawodawca wymienia m.in. wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Podobnie jak inne czynniki wskazane w przepisie, również te wymagania konkretyzowane są w ustawach szczegółowych.

Określenie przedmiotu, zakresu i form ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, a także organizacja organów ochrony zabytków należą, zgodnie z treścią art. 1 u.o.z.o.z., do zakresu przedmiotowego u.o.z.o.z. W literaturze podkreśla się, że treść omawianego aktu normatywnego stanowi realizację konstytucyjnego nakazu strzeżenia dziedzictwa narodowego¹⁷. Przy tym, co godne podkreślenia, zgodnie z przepisem kolizyjnym¹⁸ (art. 2 ust. 1 u.o.z.o.z.), ustawa nie narusza przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oznacza to, że przepisy u.p.z.p. stanowią względem przepisów u.o.z.o.z. *lex specialis*. Zatem u.o.z.o.z. jako *lex generalis* tworzy ramy prawne dla krajowego systemu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, ale respektując specyfikę regulacji sektorowych¹⁹.

W art. 4 u.o.z.o.z. ustawodawca zawarł katalog czynności, które podejmowane są przez organy administracji publicznej w celu ochrony zabytków. Wśród działań tych, obok m.in. zapewnienie

¹⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1945, ze zm., dalej: „u.p.z.p.”.

¹⁵ Dostęp: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EB9AFA9FFC> (dostęp: 6.03.2019).

¹⁶ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 14-16.

¹⁷ A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie...*, s. 47.

¹⁸ Art. 2 ust. 1 u.o.z.o.z. decyduje zatem o hierarchii aktów normatywnych, wskazuje który z nich ma pierwszeństwo w przypadku kolizji przepisów.

¹⁹ M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 20.

nia prawnych, organizacyjnych i finansowych warunków umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, wymienione zostało również uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska. Do ustawowych form ochrony zabytków należą wymienione w art. 7 u.o.z.o.z.: wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenia ochrony w planie miejscowym, w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Spośród wprowadzonych ustawą form ochrony zabytków co najmniej dwie ściśle wiążą się z działaniami w obszarze planowania przestrzennego – chodzi oczywiście o ustalenia ochrony w aktach planowania przestrzennego oraz utworzenie parku kulturowego²⁰. Park kulturowy jest formą ochrony, stworzoną w wyniku zaistnienia potrzeby wprowadzenia skuteczniejszej ochrony krajobrazu kulturowego oraz terenów wyróżniających się krajobrazowo, czyli takich na których znajdują się liczne, charakterystyczne dla danego regionu zabytki²¹.

W art. 18 u.o.z.o.z. ustawodawca wymienia akty planowania przestrzennego²², przy których sporządzaniu uwzględnia się ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami. W aktach tych określa się rozwiązania konieczne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, jak również ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami. Uwzględnia się w nich krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. U.p.z.p. formułując katalogi elementów, jakie określone są w poszczególnych aktach planowania przestrzennego, również wskazuje na konieczność uwzględnienia w nich obszarów i zasad dziedzictwa kulturowego i zabytków. Mowa o następujących aktach:

1. studium – art. 10 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.;
2. plan miejscowy – art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.;
3. studium metropolitalne – art. 37o ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.;
4. plan zagospodarowania przestrzennego województwa – art. 39 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p.;
5. koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju – art. 47 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.;
6. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – art. 54 pkt 2 lit. b u.p.z.p.p.;
7. decyzja o warunkach zabudowy – art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

Analizowany art. 18 u.o.z.o.z. dotyczy ogólnych założeń odnoszących się do ochrony zabytków

²⁰ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 15.

²¹ D. Jankowski, A. Soldani, *Zabytki. Ochrona i opieka*, Zielona Góra 2004, s. 31.

²² Ustawodawca wymienia następujące akty: koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, strategię rozwoju województw, plany zagospodarowania przestrzennego województw, plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategię rozwoju gmin, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a także decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzje o warunkach zabudowy, decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzje o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej oraz decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

i opieki nad zabytkami w procesie planowania przestrzennego, natomiast treść art. 19 u.o.z.o.z. ustawodawca ograniczył do unormowań w tym zakresie jedynie na poziomie gminnym. W ust. 1 wskazanego artykułu prawodawca wskazuje na aspekty ochrony zabytków, które uwzględniane są w najważniejszych aktach planowania przestrzennego uchwalanych przez radę gminy, mianowicie w studium oraz w planie miejscowym²³. Zgodnie z jego treścią, w aktach tych uwzględnia się ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia, innych zabytków nieruchomości, które znajdują się w gminnej ewidencji zabytków oraz parków kulturowych.

Kolejne ustępy w art. 19 stanowią natomiast, że w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego uwzględnia się z kolei m.in. ochronę: zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. W uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń uwzględnia się natomiast takie czynniki jak w szczególności ochrona zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia, ochrona innych zabytków nieruchomości znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz wnioski i rekomendacje audytów krajobrazowych, a także plany ochrony parków krajobrazowych.

Rozwiązania planistyczne, które ustawodawca przyjął w art. 19 u.o.z.o.z., podzielić możemy na

dwie kategorie. Pierwszą stanowią elementy obligatoryjne (a zatem wskazane wcześniej czynniki, jakie uwzględnia się w poszczególnych aktach) oraz elementy fakultatywne, określone w ust. 2 i 3 – ustalenia gminnego programu opieki nad zabytkami, które uwzględnia się w studium i planie miejscowym, jeśli gmina taki program posiada, oraz ustalenie stref ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Zgodnie z wolą ustawodawcy, strefy te ustala się w zależności od potrzeb²⁴. Warto również nadmienić, że przy określaniu elementów obligatoryjnych, prawodawca posłużył się zwrotem „w szczególności”, co wyraźnie akcentuje fakt, że nie jest to katalog zamknięty.

W art. 145 u.o.z.o.z., znajdującym się w rozdziale 13, zatytułowanym „Przepisy przejściowe i końcowe”, ustawodawca postanowił, że do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków, w studiach oraz w planach miejscowych uwzględni się, poza elementami wymienionymi w art. 19, wszystkie inne zabytki nieruchome wskazane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. W orzecznictwie administracyjnym podkreślono, że miało to być rozwiązanie zastępcze, związane z możliwością długiego niefunkcjonowania gminnych ewidencji zabytków po wejściu w życie u.o.z.o.z., co mogłoby osłabić działanie art. 19. Z normy wskazanego artykułu wynikało arbitralne prawo wojewódzkiego konserwatora zabytków do wskazania każdego dowolnego zabytku, jeśli tylko organ uznał, że kwalifikuje się on do ochrony konserwatorskiej. Co więcej, zdaniem NSA, wyrażonym w wyroku z dnia 4 listopada 2010 r., II OSK 1823/10, uży-

²³ R. Golać, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, s. 43.

²⁴ *Ibidem*, s. 43.

ty przez ustawodawcę zwrot „uwzględnia się” wyznacza powinność w postaci pozornie opisowej, co oznacza, że organ gminy jest zobowiązany do uwzględnienia w studiach i planach miejscowych każdego zabytku wskazanego przez wojewódzkiego konserwatora. Sąd podkreślił również, że skoro w przepisach art. 18 i art. 19 u.o.z.o.z. przewidziana została konieczność uwzględnienia warunków ochrony zabytków w opracowaniach przestrzennych, a jednocześnie prawodawca dopuścił wariant przejściowy, oczywiste jest, że projekt planu miejscowego musi zostać przez organ stanowiący gminy uzgodniony z właściwym organem ochrony zabytków. Uzgodnienie to ma charakter wiążący dla organu gminy²⁵.

Zgodnie z postanowieniem NSA z dnia 23 maja 2012 r., II OSK 1136/12, zajęcie stanowiska przez inny organ przy sporządzaniu projektu studium lub planu miejscowego ma charakter aktu nadzoru nad działalnością gminy. Gmina dysponuje co prawda władztwem publicznym (w tym przypadku planistycznym), nie jest to jednak władztwo absolutne. Szerokie grono podmiotów wpływa bowiem na proces planistyczny. Środkiem tego wpływu jest m.in. uzgodnienie projektu aktu planowania przestrzennego z odpowiednim organem²⁶. U.o.z.o.z. oraz u.p.z.p. wskazują, że organem, z którym uzgadniane są postanowienia różnych aktów planistycznych, a także organem wydającym opinie jest wojewódzki konserwator zabytków. Jest on organem rządowej administracji zespolonej w województwie. U.o.z.o.z. w art. 91 stanowi, że powołuje go wojewoda na wniosek Generalnego Konserwatora Zabytków, który jednocześnie wskazuje odpowiedniego kandydata na stanowisko. Uzgodnienia dokonywane z wojewódzkim konserwatorem zabytków dotyczą:

- 1) projektów i zmian planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu – art. 20 u.o.z.o.z.; o uzgodnieniach projektu planu miejscowego, których dokonuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, stanowi również u.p.z.p. – art. 17 pkt 6 lit. 6 tiret 8;
- 2) decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 u.o.z.o.z. oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków – art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p.;
- 3) decyzji o warunkach zabudowy – art. 64 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 53 ust. 4 pkt 2 u.p.z.p.;
- 4) projektu uchwały określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (czyli tzw. uchwały krajobrazowej), w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu – art. 37b ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

Opinie dotyczą natomiast:

- 1) rozwiązań przyjętych w projekcie studium - występuje o nią wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium – art. 11 pkt 5 lit. c u.p.z.p.;
- 2) projektu audytu krajobrazowego – zasięga jej przed przedłożeniem projektu sejmikowi województwa, zarząd województwa – art. 38b ust. 2 pkt 2 lit. c u.p.z.p.

Wystąpienie do odpowiedniego organu jest obowiązkowe w ramach procedury planistycznej, natomiast brak opinii uważa się za równoznacz-

²⁵ LEX nr 746816.

²⁶ Dostęp: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/19E94104EB>.

ny z zaopiniowaniem projektu²⁷. Opinie mogą wpłynąć na treść aktu, jednak to organ dokonuje ich oceny i decyduje o uwzględnieniu zawartych w nich sugestii. Organ nie jest związany treścią opinii.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.p.z.p. uzgodnienia z organami, o których mowa w art. 11 pkt 5 oraz art. 17 pkt 6 u.p.z.p. dokonywane są co do zasady w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁸. Postanowienie uzgadniające wiąże organ, który wnioskował o uzgodnienie, natomiast odmowa uzgodnienia powoduje niemożność dalszego prowadzenia procedury planistycznej. Jak już wspomniano, odmiennie sprawa wygląda w przypadku opinii – opinia negatywna nie powoduje braku prawnej możliwości uchwalenia aktu w formie przygotowanej przez organ sporządzający projekt. Ustawodawca nie wskazał również formy i trybu wyrażania opinii. Wystarczy zatem, by opinia została właściwemu organowi zakomunikowana w taki sposób, by mógł się do niej ustosunkować i ewentualnie skorygować projekt aktu zgodnie z zawartymi w niej wskazaniem²⁹.

ZAKOŃCZENIE

Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków stanowi ważny aspekt działalności organów państwa, przejawiający się m.in. w dziedzinie planowania przestrzeni. Na istotną rolę ochrony dziedzictwa narodowego wskazuje jej zawarcie m.in. w ustawie zasadniczej. Obowiązkiem organów planistycznych jest uwzględnianie w podejmowanych przez siebie aktach zagadnień związanych z ochroną zabytków. Warunkiem legalności

aktów jest również uzgodnienie ich projektów ze wskazanymi w ustawie organami, w tym z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Mimo dostrzeganych wad i braków w systemie planistycznym (wspomniany niski odsetek pokrycia terytorium państwa planami miejscowymi), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pozostaje jednym z podstawowych instrumentów pozwalających na skuteczną ochronę dziedzictwa kulturowego i zabytków. Zabytki są ważnym elementem naszej kultury i tożsamości narodowej, mają nie tylko wymierną wartość materialną, ale przede wszystkim niematerialną – historyczną, artystyczną, sentymentalną. Stanowią świadectwo przeszłości, dają nam wiele informacji o działalności poprzednich pokoleń, dlatego tak ważne jest ich zachowanie jak najdłużej, dbając o ich dobry stan. Czasy II wojny światowej przyczyniły się do zubożenia zasobu zabytków w Polsce, dlatego teraz tak ważne jest wprowadzanie skutecznych mechanizmów ich ochrony, również poprzez usprawnienie systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego w tym aspekcie. Stan techniczny zabytków często jest bardzo zły, co wynika z licznych zaniedbań, często również z braku systematycznej kontroli. Wiele zabytkowych obiektów ulega degradacji, są niszczone, a następnie nie są prowadzone odpowiednie prace, mające na celu usunięcie powstałych uszkodzeń, co wynikać może zarówno z lekceważenia sytuacji, jak i braku odpowiednich środków finansowych. Problemy wynikają również z niewykonywania przez samorządy ustawowych obowiązków, polegającego na niesporządzaniu programów opieki nad zabytkami oraz nieprowadzeniu gminnych ewidencji zabytków.

²⁷ H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 128.

²⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.

²⁹ A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 206, 380-384.

ABSTRAKT

Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków jest jednym z zadań publicznych, które realizowane jest przez organy władzy publicznej również w ramach procesu planowania przestrzennego. Podstawowymi aktami normatywnymi w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w procesie planowania przestrzeni są ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Do zagadnień związanych ze strzeżeniem dziedzictwa narodowego nawiązuje również prawodawca konstytucyjny w ustawie zasadniczej, co wskazuje na wagę omawianych zagadnień. Realizacja zadania publicznego związanego z ochroną dziedzictwa kulturowego i zabytków

polega na obowiązku organów planistycznych uwzględniania zagadnień związanych ze wskazaną ochroną w uchwalanych przez siebie aktach planowania przestrzennego, spośród których największą rolę spełnia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a także na konieczności uzgadniania i zaciągania opinii dotyczących projektów tych aktów z właściwym organem, czyli wojewódzkim konserwatorem zabytków. Ze względu na istotną rolę wskazanej ochrony zasadne wydaje się postulowanie usprawnienia systemu planowania przestrzennego w tym aspekcie, m.in. wskutek zwiększenia pokrycia terytorium państwa miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

AN ABSTRACT

The protection of cultural heritage and monuments is one of the public tasks performed by public authorities, even as a part of the spatial planning process. The main normative acts on the protection of cultural heritage and monuments in the spatial planning process are the Act on spatial planning and development, as well as the Act on the protection of monuments and care for monuments. The constitutional lawmakers also address matters related to the protection of national heritage in the constitution, which demonstrates the importance of the issues in question. The performance of the public task of protecting cultural heritage and monuments involves the

requirement of the planning authorities to take issues related to this protection into account in the planning acts that they enact, the most important of which is the local spatial development plan, as well as the need to agree and obtain opinions on the drafts of these acts with the competent authority, namely, the voivodship conservator of monuments. It appears reasonable to postulate streamlining the spatial planning system in this respect, including by increasing the coverage of the area of the country by local spatial development plans, because of the importance of the role of this protection.

BIBLIOGRAFIA

Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004
Cherka M. (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010
Gerecka-Żołyńska A., *Ochrona zabytków w Polsce. Zbiór podstawowych aktów prawnych z krótkim komentarzem*, Poznań 2006
Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016
Gołat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004
Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013
Jankowski D., Soldani A., *Zabytki. Ochrona i opieka*, Zielona Góra 2004

Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2018
Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018
Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2017
Szołginia W., *Ilustrowana encyklopedia dla wszystkich. Architektura i budownictwo*, Warszawa 1991
Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Warszawa 2007
Zeidler K., *Zabytki. Prawo i praktyka*, Gdańsk-Warszawa 2017

Beata Stelmach-Fita[■]

Anna Wieczorek^{■■}

Problemy z ocenianiem zgodności z prawem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego: definicje pojęć powierzchnia zabudowy i powierzchnia całkowitej zabudowy

Problems with assessing the compliance of local spatial development plans with the law: definitions of the terms building area and total building area

Autorki uzasadniają pilną potrzebę wprowadzenia istotnych definicji do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, takich jak powierzchnia zabudowy, powierzchnia całkowitej zabudowy lub respektowania przez wojewodów władztwa planistycznego gminy i zasad techniki prawodawczej. Zagadnienia te są istotne dla podniesienia poziomu kultury prawnej w regulacjach dotyczących urbanistyki i planowania przestrzennego.

The authors justify the urgent need to introduce important definitions to the act on spatial planning and development, such as the building area, the total area of building, or respectation the powers of planning autonomy and the principles of legislative technique by the voivods. These issues are important for raising the level of legal culture in urban planning and spatial planning regulations.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, prawo własności nieruchomości

Keywords: spatial planning, local plan of spatial planning, ownership of real estate

■ dr inż. architekt; adiunkt w Instytucie Geografii, Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie; zainteresowania badawcze koncentruje na porządkowaniu geoinformacji w Polsce w temacie „zagospodarowanie przestrzenne” oraz upowszechniania technologii GIS dla potrzeb zarządzania przestrzenią miejską; beata.stelmach-fita@up.krakow.pl

■■ dr inż. architekt; członek Mazowieckiej Okręgowej Izby Architektów w Warszawie; specjalizuje się w wykonywaniu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w wykonywaniu projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w pracach na rzecz spółdzielni mieszkaniowych (opinie urbanistyczne); ajwieczorek@wp.pl

WSTĘP

W świetle ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, podstawowym narzędziem kształtowania przestrzeni w Polsce jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej w skrócie planem miejscowym, który jest aktem prawa miejscowego i źródłem prawa w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku². To właśnie przy jego pomocy ustala się przeznaczenie danego terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa się sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy. Stanowi on podstawę do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego oraz o jego przyjęciu. Projekt planu miejscowego sporządza wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Do sporządzenia projektu planu miejscowego zatrudnia się osoby o odpowiednich kwalifikacjach, spełniające warunki wymienione ww. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plan miejscowy zawiera część tekstową tekst uchwały oraz graficzną rysunek planu. Zakres stanowienia jest bardzo obszerny.

W dużym uproszczeniu w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- 1) przeznaczenie terenów, w tym zakaz zabudowy (ustalenia, czy i jakiego typu obiekty budowlane: budynki, budowle, obiekty małej architektury mogą powstać na danym terenie);
- 2) zasady kształtowania zabudowy, w tym wyrażone takimi wskaźnikami jak: intensywność zabudowy (jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), powierzchnia biologicznie czynna, powierzchnia zabudowy, wysokość zabudowy i linie zabudowy.

Tyle, że ani ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze nie zawierają definicji tych pojęć, albo definiują je w sposób nieostry i wieloznaczny. Dodając do tego brak przepisów określających minimalną powierzchnię terenu, jaką można objąć planem (w praktyce często dwie, trzy działki) można wnioskować, że regulacyjna rola miejscowego planu w obronie ładu przestrzennego staje się coraz bardziej wątpliwa. Piszą o tym między innymi P. Śleszyński, W. Izdebski, Z. Malinowski, M. Kursa³, B. Stelmach-Fita⁴.

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej jako "u.p.z.p.".

² Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako "Konstytucja RP".

³ P. Śleszyński, W. Izdebski, Z. Malinowski, M. Kursa, *Analiza morfologiczna planów miejscowych w Polsce*, Commission of Technical Rural Infrastructure, Cracow: Polish Academy of Sciences, Cracow Branch II (1), 2018, s. 331-347.

⁴ B. Stelmach-Fita, *Europejskie źródła danych w zakresie zagospodarowania przestrzennego: potrzeby i ograniczenia*, Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG 2017, 31 (3), s. 185-203; B. Stelmach-Fita, *Publiczny dostęp do danych o zagospodarowaniu przestrzennym: potrzeby i ograniczenia* [w:] A. Maciejewska (red.), *Współczesne uwarunkowania gospodarowania przestrzenią – szanse i zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju*, Seria Monografie, Gospodarka Przestrzenna, Warszawa 2014, s. 11-24.

O zagadnieniach standaryzacji formułowania ustaleń, definicji pojęć w systemie planowania przestrzennego piszą m.in.: I. Mironowicz⁵; P. Fogel, A. Fogel, K. Pawlak, K. Kamiński⁶, czy M. Węglowski⁷. Podkreślają, że brak standardów ustaleń planów miejscowych pozwala na zbyt dużą dowolność przy tworzeniu tych planów. Nie znaleziono jednak kompleksowych opracowań dotyczących określeń stosowanych w przepisach regulujących problematykę planowania przestrzennego oraz powiązanych z nim innych dziedzin prawa, takich jak: budownictwo, ochrona środowiska i zabytków, gospodarka nieruchomościami, księgi wieczyste oraz podatki.

W artykule uwaga została skupiona na zasadach techniki prawodawczej dotyczącej formułowania wybranych definicji. Przestrzeganie obowiązujących w tym zakresie przepisów jest podstawowym warunkiem poszanowania władztwa planistycznego gminy.

ZASADY TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

Sposoby redagowania tekstu planu w sytuacji, kiedy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy nie ma definicji danego pojęcia, albo jest ona nieostra i wieloznaczna, reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁸. Przepis § 146 ust. 1 Załącznika do ww. rozporządzenia stanowi, że

w akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli jest ono nieostre, albo jego znaczenie nie jest powszechnie zrozumiałe. Ponadto stosownie do przepisów ww. załącznika można posłużyć się odesłaniami do definicji zawartych w innych aktach prawa.

Projekt planu miejscowego sporządza się zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z przepisami odrębnymi. Można z tego wyciągnąć wniosek, że jeśli nie ma definicji danego pojęcia ww. ustawie i wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych, to:

- 1) należy zastosować odesłanie do przepisów odrębnych zawierających potrzebną definicję,
- 2) a w przypadku jeżeli przepisy odrębne nie zawierają potrzebnej definicji:

– można powołać definicję zawartą w normie (przy czym zgodnie z ustawą z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji⁹ stosownie Polskich Norm jest dobrowolne),

albo

– można posłużyć się definicją zaczerpniętą z literatury przedmiotu, w tym słownika języka polskiego czy słownika wyrazów bliskoznacznych,

albo

– należy opracować „własną” definicję, kiedy istnieje konieczność dookreślenia danego pojęcia a nie definiują go: normy, literatura przedmiotu i słowniki.

Przystępując do formułowania tekstu planu należy przede wszystkim ustalić listę przepisów od-

⁵ I. Mironowicz, *Technika zapisu planistycznego*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2005, s. 1-93.

⁶ P. Fogel, A. Fogel, K. Pawlak, K. Kamiński, *Badanie stanu rozwoju metod i technik informatyzacji planowania przestrzennego w Polsce oraz propozycje wprowadzenia zmian w cały proces planowania przestrzennego*, Warszawa 2008, s. 339.

⁷ M. Węglowski, *Standaryzacja sformułowań stosowanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, Instytut Rozwoju Miasta, Kraków, 2010, s. 1-136.

⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 283.

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1483.

rębnych, które dotyczą tego planu. Lista ta będzie różna w zależności od specyfiki planu miejscowego.

MIEJSCOWE PLANY – NADZÓR WOJEWODÓW

Sporządzający plany miejscowe mają obowiązek przedstawiać wojewodom uchwały rad gmin przyjmujące te plany. Wojewodowie oceniają zgodność uchwał z przepisami prawa i mogą stwierdzić ich nieważność, jeśli znajdą ustalenia, które w istotny sposób naruszają przepisy dotyczące zasad i trybu sporządzania ww. planów.

Pozostaje bezspornym, że odesłanie do wybranego przepisu odrębnego jak również opracowanie „własnej” definicji pojęcia (którego nie definiuje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), nie może być uważane za istotne naruszenie prawa. Niestety niektóre organy nadzoru nie podzielają tego poglądu. Chcąc wierzyć, że są o odosobnione przypadki uznano problem za istotny. Utrwalenie takiego podejścia do oceny zgodności z prawem planów miejscowych może mieć negatywne konsekwencje dla wszystkich użytkowników przestrzeni w Polsce. Tematyka artykułu jest odpowiedzią na zapotrzebowanie społeczno-gospodarcze.

Na przykładzie pojęć powierzchnia zabudowy i powierzchnia całkowitej zabudowy zilustrowano do jakich nieporozumień prowadzi brak definicji tych pojęć w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych.

POWIERZCHNIA ZABUDOWY

Pojęcie powierzchnia zabudowy definiuje rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Bu-

downictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁰ oraz norma PN-ISO 9836:1997 i nowa norma PN-ISO 9836:2015-12 (zgodnie z opisem na okładce zastępująca normę PN-ISO 9836:1997).

Norma PN-ISO 9836:1997 jest nadal powołana w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹¹, mimo iż w rozumieniu Polskiego Komitetu Normalizacyjnego jest normą wycofaną.

Powierzchnia zabudowy, najkrócej ujmując, oznacza powierzchnię rzutu po obrysie zewnętrznych ścian budynku na płaszczyznę poziomą terenu. Do powierzchni zabudowy nie wlicza się takich części budynku, jak: taras, weranda, wiatrołap, schody, podpora, rampa, wjazd do podziemia, podjazd dla osób niepełnosprawnych.

Zawarte ww. rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz w normach definicje pojęcia powierzchnia zabudowy w wielu przypadkach oznaczają to samo. Podstawowa różnica polega na tym, że definicja z ewidencji gruntów i budynków jest bardziej precyzyjna. Określa np. jak wyznaczać powierzchnię zabudowy budynku, który ma inny rzut kondygnacji stykającej się z powierzchnią terenu niż rzuty innych kondygnacji, albo budynku posadowionego na filarach. W powyższych przypadkach normy nie są precyzyjne. Można interpretować, że powierzchnia zabudowy to:

- „powierzchnia rzutu kondygnacji stykającej się z powierzchnią terenu”
- albo
- „powierzchnia rzutu kondygnacji o największej powierzchni”.

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 393.

¹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1935.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Nr LEX-L.4131.48.2017.RM Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 marca 2017 r.¹² a dotyczącym uchwały Nr XXV.237.2017 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mińsk Mazowiecki¹³ uznano za istotne naruszenie prawa odesłanie do definicji pojęcia powierzchnia zabudowy zawartej ww. rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Napisano, że należy stosować definicję zawartą w normie PN-ISO 9836: 1997, ponieważ ta norma jest powołana w rozporządzeniu w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Umotywowano to faktem, że projekt budowlany musi być zgodny z planem miejscowym, a odesłanie do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków może utrudnić sprawdzanie projektów budowlanych przez organy wydające pozwolenia na budowę. Pominęto fakt, że norma PN-ISO 9836:1997 w dniu wydania rozstrzygnięcia, czyli 8 marca 2017 r. była zastąpiona wspomnianą nową normą z 2015 r.

Uznanie za istotne naruszenie prawa odesłania do definicji pojęcia powierzchnia zabudowy zawartej ww. rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków jest kontrowersyjne. Przepisy odrębne, które dotyczą wszystkich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁴ oraz wydane na jej podstawie ww. rozporządzenie. Przepis art. 21 ust. 1 przywołanej ustawy stanowi, że:

„Podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świad-

czeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków”.

Innymi słowy – dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowiące wręcz „fundament funkcjonowania naszego Państwa”, są nie tylko podstawą planowania przestrzennego, ale i ustalania wysokości podatków: rolnego, leśnego i od nieruchomości oraz podatków dochodowego i VAT. Ponadto są podstawą do oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych. W tego względu, zdaniem autorek artykułu, należy stosować definicje z przepisów rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dodatkowym argumentem przemawiającym za takim rozumowaniem jest fakt, że rysunek planu miejscowego sporządza się na kopii mapy zasadniczej albo kopii mapy katastralnej (nazywanej mapą ewidencyjną). Każda mapa zasadnicza zawiera dane z ewidencji gruntów i budynków.

Oczywiście, ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁵ oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze to ważne przepisy odrębne. Na podstawie art. 35 ww. ustawy przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy w sprawie organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami planu miejscowego. Tyle, że ustawa Prawo budowlane nie dotyczy wszystkich planów miejscowych (np. nie dotyczy planów, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia) i nie stanowi, iż zawarte w niej ustalenia są podstawą planowania przestrzennego.

¹² Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z dnia 15 marca 2017 r., poz. 2549.

¹³ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 20 lutego 2017 r.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 725.

¹⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, dalej jako "Prawo budowlane".

Do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę trzeba dołączyć projekt budowlany. Zasadniczą częścią projektu budowlanego jest projekt zagospodarowania działki lub terenu, który wykonuje się na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub na tzw. mapie jednostkowej, czyli mapie do celów projektowych. Obydwa rodzaje map zawierają dane z ewidencji gruntów i budynków. Innymi słowy przepisy dotyczące ewidencji gruntów i budynków dotyczą zarówno projektu planu miejscowego jak i projektu budowlanego, który jest podstawą do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie ma problemu ze sprawdzeniem zgodności projektu budowlanego z ustaleniami planu miejscowego, czego obawia się Wojewoda Mazowiecki.

Jak już napisano definicje powierzchni zabudowy w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz w ww. normach w wielu przypadkach oznaczają to samo, a tam gdzie normy są niejednoznaczne i tak trzeba się odnieść do ewidencji gruntów i budynków.

POWIERZCHNIA CAŁKOWITEJ ZABUDOWY A INTENSYWNOŚĆ ZABUDOWY

Zawarta w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definicja pojęcia intensywność zabudowy nie jest powszechnie zrozumiała. Ustawodawca określił intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Innymi słowy,

$$\text{intensywność zabudowy} = \frac{\text{powierzchnia całkowitej zabudowy}}{\text{powierzchnia działki budowlanej}}$$

Pojęcie działka budowlana ma trzy różne legalne definicje: w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz w przepisie wykonawczym do ustawy Prawo budowlane, (w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁶). Pozostaje bezspornym, że przy sporządzaniu planu miejscowego należy stosować definicję z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pojęcie powierzchnia całkowitej zabudowy nie doczekało się ustawowej definicji. Najbliższe semantycznie pojęcie, które ma legalną definicję to „powierzchnia zabudowy”. O tym jak różnie rozumiane jest pojęcie powierzchni całkowitej zabudowy (a tym samym intensywności zabudowy) dobitnie świadczą wybrane, przywołane poniżej, rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów.

Uchwała Nr XXXI/479/17 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nysy w rejonie ulic Wolności, Kolejowej, Józefa Bema i Piastowskiej¹⁷ definiuje pojęcie powierzchni całkowitej zabudowy jako sumę powierzchni kondygnacji nadziemnych budynku. W rozstrzygnięciu nadzorczym Nr IN.I.743.8.2017. AD Wojewody Opolskiego z dnia 24 lutego 2017 r.¹⁸ powyższą definicję uznano za istotne naruszenie prawa.

We wspomnianej już uchwale Rady Miasta Mińsk Mazowiecki Nr XXV.237.2017 z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mińsk Mazowiecki definicję pojęcia powierzchni całkowitej zabudowy oparto na założeniu, że w skład tej powierzchni wchodzi:

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1065.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 2204.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 1034 ze zm.

- powierzchnia zabudowy,
- powierzchnia części budynków nie wliczanych do powierzchni zabudowy,
- powierzchnia budowli, obiektów małej architektury i urządzeń budowlanych, położonych w całości na terenie i/lub ich części wystających nad powierzchnię terenu.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Nr LEX-I.4131.48.2017.RM Wojewody Mazowieckiego, dotyczącym ww. uchwały Nr XXV.237.2017, opartą na powyższych przesłankach, definicję pojęcia „powierzchnia całkowitej zabudowy”, uznano za istotne naruszenie prawa. Na stronie nr 6 postawiono zarzut „modyfikacji” legalnej definicji pojęcia intensywność zabudowy. Stwierdzono, że definiując „pojęcie powierzchni całkowitej zabudowy, wprowadzono modyfikację pojęcia określonego w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten nie pozostawia wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy w przypadku realizacji budynków stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki budowlanej”. Przy czym, nie zdefiniowano, co rozumie się pod pojęciem zabudowa (brak legalnej definicji), nie określono metody obliczania powierzchni poszczególnych kondygnacji i nie zdefiniowano pojęcia kondygnacja (czym innym jest kondygnacja w rozumieniu przepisów wykonawczych do ustawy Prawo budowlane, a czym innym w rozumieniu norm).

Jednocześnie na stronie nr 10 przyznano, że: „Biorąc pod uwagę brak definicji pojęcia po-

wierzchni całkowitej zabudowy należy kierować się wskazaniem doktryny przywołanymi powyżej stanowiskami judykatury, a także przenieść powyższe znaczenie pojęcia na grunt specjalistycznej wiedzy z danego zakresu”.

W przywołanym w ww. rozstrzygnięciu nadzorczym Nr LEX-I.4131.48.2017 „stanowisku judykatury”, czyli w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., II OSK 162/12¹⁹ napisano, że wskaźnik intensywności zabudowy może „być obliczany w różny sposób, w zależności od charakteru zabudowy” oraz stwierdzono, że określenie „wskaźnik intensywności zabudowy” należy rozumieć jako stosunek wielkości powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu”, co sugeruje, że według NSA powierzchnia całkowitej zabudowy to powierzchnia zabudowy.

W podręcznikach W. Parczewskiego (1988, 1995), z których korzystają w praktyce zawodowej architektki i urbaniści jest mowa o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy, np.:

- 1) stosunku sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków do powierzchni terenu, co oznacza, że powierzchnia całkowitej zabudowy to suma powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków;
- 2) stosunku „powierzchni terenów zabudowanych i utwardzonych (...) do powierzchni terenów zieleni wypoczynkowej i izolacyjnej”, co oznacza, że powierzchnia całkowitej zabudowy to suma powierzchni zabudowy, jak również części budynków nie wliczanych do powierzchni zabudowy oraz powierzchnia budowli, obiektów małej architektury i urządzeń budowlanych²⁰.

¹⁹ http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-162-12_miejscowy_plan_zagospodarowania_przestrzenne-go_skargi_na_uchwaly_rady_gminy_w_przedmiocie_art_i_25b94aa.html (dostęp 1.06.2018 r.).

²⁰ W. Parczewski, *Dokumentacja budowlana 4. Projektowanie architektoniczne*, Warszawa 1995 r., s. 16 – 17.

Można zaryzykować stwierdzenie, że w postępowaniu Wojewody Mazowieckiego brakuje konsekwencji. Skoro w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr LEX-I.4131.48.2017.RM przyznano, że nie ma legalnej definicji pojęcia powierzchnia całkowitej zabudowy, to dlaczego organ nadzoru:

- 1) uznał za istotne naruszenie prawa wprowadzenie do planu miejscowego definicji tego pojęcia, opartej na gruncie „specjalistycznej wiedzy z danego zakresu”?
- 2) powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stanowi inaczej niż zasugerowano w rozstrzygnięciu nadzorczym?
- 3) „narzuca” definicję pojęcia powierzchnia całkowitej zabudowy pisząc, że „wskaźnik intensywności zabudowy (...) stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki budowlanej” (czyli powierzchnia całkowitej zabudowy = powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków = powierzchni całkowitej budynku)?

Sumę powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku określa się jako powierzchnię całkowitą budynku (patrz: pkt. 5.1.3.1. norm PN-ISO 9836: 1997 i PN-ISO 9836:2015-12 oraz przepis § 3 pkt 24 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie). Czy takie nakazywanie przez organ nadzorczy stosowania definicji pojęcia powierzchni całkowitej budynku w innym znaczeniu, niż wynika z powyższych norm i rozporządzenia nie jest już balansowaniem na granicy prawa?

Gdyby rzeczywiście pojęcie powierzchnia całkowitej zabudowy oznaczało to samo, co powierzchnia całkowita budynku, to ustawodawca zrehabilitowałby przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w następujący sposób:

„W planie miejscowym określa się obowiązkowo maksymalną i minimalną intensywność zabudowy rozumianą jako stosunek powierzchni całkowitej budynku (w rozumieniu normy PN-ISO 9836: 1997, a obecnie w rozumieniu normy PN-ISO 9836:2015-12) w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Ustawodawca tego nie zrobił. Podkreślić należy, że ww. normy nie definiują pojęć: powierzchnia całkowitej zabudowy, intensywność zabudowy.

Reasumując, zarówno w przypadku planu miejscowego dotyczącego Mińska Mazowieckiego jak i Nysy, organy nadzorcze uznały za istotne naruszenie prawa opracowanie (przez sporządzających plany miejscowe), definicje oparte na gruncie „specjalistycznej wiedzy z danego zakresu”.

ZAKOŃCZENIE

Chcąc wierzyć, iż opisane powyżej zachowania wojewodów to odosobnione przypadki, należy podkreślić, że utrwalenie takiego postępowania będzie miało niebezpieczne konsekwencje dla wielu obywateli posiadających prawo własności nieruchomości, często oczekujących kilka lat na uchwalenie miejscowego planu, który jako jedyny dokument, akt prawa miejscowego ma określić sposób wykonywania tego prawa. Nieuzasadnione stwierdzanie nieważności planów miejscowych skutkować będzie blokowaniem inwestycji nie tylko prywatnych, ale i publicznych (np. w Mińsku Mazowieckim zablokowano budowę nowego dworca kolejowego).

Wydłużony procedurą planistyczną, proces inwestycyjny może uniemożliwić wybudowanie obiektu budowlanego, w tym np. oczekiwanych lokali mieszkalnych. Może to również doprowadzić do upadku przedsiębiorstw, które zainwestowały pieniądze w grunty położone na obsza-

rze objętym planem miejscowym, którego nieważność stwierdzono. Stawia się w trudnej sytuacji firmy, które są zatrudniane przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast do wykonania projektów tych planów. Są to na ogół małe, jedno czy kilkusobowe firmy, dla których powtórzenie prac nad projektem planu (minimum kilka miesięcy pracy) za to samo wynagrodzenie ustalone w przetargu, może skutkować bankructwem i zakończeniem działalności gospodarczej. Nie dość, że nie wiadomo jak doprowadzić do zgodności z prawem uchwałę, która prawa nie narusza, to nie ma żadnej gwarancji, że wojewoda nie zakwestionuje po raz kolejny zastosowanych w uchwale definicji. Przy takiej uznaniowości nie ma żadnej pewności jaką definicję pojęć: powierzchnia zabudowy jak i powierzchnia całkowitej zabudowy ma zastosować sporządzający plan miejscowy, jeśli zamierza doprowadzić do powtórnego uchwalenia tego planu. Ponadto może się okazać, że niebawem zabraknie chętnych do sporządzania projektów planów miejscowych, ponieważ jest to praca obciążona zbyt dużym ryzykiem.

Należy zrobić wszystko, żeby było jak najmniej powodów do orzekania o braku zgodności z prawem planów miejscowych. Przy obecnym stanie prawnym nieodzownym jest, aby organy nadzoru szanowały:

- 1) prawo sporządzających plany miejscowe do samodzielnego definiowania pojęć, które nie mają legalnych definicji, lub mają definicje nieostre i wieloznaczne;
- 2) władztwo planistyczne gmin oraz zasadę, że to co nie jest zabronione jest dozwolone.

Bezpieczniej jednak byłoby doprowadzić do tego, aby ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym była bardziej zrozumiała i jednoznaczna. Analizy powyższych rozstrzygnięć nadzorczych wskazują na konieczność zdefiniowania w sposób jednoznaczny szeregu

określeń użytych w ustawie. Wcześniej należałoby przeprowadzić analizy występujących w innych aktach prawa i literaturze przedmiotu definicji pojęć takich jak: zabudowa, budynek, budowla, lokal, powierzchnia użytkowa, powierzchnia zabudowy, powierzchnia całkowitej zabudowy, powierzchnia biologicznie czynna, wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów, infrastruktura, komunikacja, itp.

Brakuje obecnie kompleksowych opracowań dotyczących określeń stosowanych w przepisach regulujących problematykę planowania przestrzennego oraz związanych z nim dziedzin prawa, takich jak: budownictwo, ochrona środowiska i zabytków, gospodarka nieruchomościami, księgi wieczyste oraz podatki.

Istnieje potrzeba kontynuacji badań, dotyczących zakresu stanowienia planów miejscowych. Być może analiza definicji podważy zasadność wprowadzania do planów miejscowych niektórych ustaleń. Przykładowo, bez względu na to, którą z powyżej przytoczonych definicji pojęcia powierzchnia całkowitej zabudowy uzna się za zasadną, nie ma potrzeby ustalania w planie miejscowym wskaźnika „intensywności zabudowy”, skoro określa się takie wskaźniki jak: powierzchnia zabudowy, powierzchnia biologicznie czynna, wysokość budynków i liczba ich kondygnacji. Być może dalsze badania potwierdzą zaufanie do „powielania” tych samych parametrów i danych, nie mających znaczenia dla kształtowania przestrzeni, a jedynie utrudniających konstruowanie ustaleń planów miejscowych, jak również ich interpretację.

Niniejszy artykuł, odnoszący się do pozornie wąskiego zagadnienia i oparty na niewielu przykładach uzasadnia potrzebę prowadzenia badań nad definicjami, jak również potrzebę kompleksowej, pilnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

ABSTRAKT

Badania jakościowe przeprowadzone w 2018 roku dotyczą problematyki braku jednoznacznych definicji podstawowych pojęć w prawnym systemie planowania przestrzennego takich jak: zabudowa, budynek, budowla, lokal, kondygnacja, powierzchnia użytkowa, powierzchnia zabudowy, powierzchnia całkowitej zabudowy, powierzchnia biologicznie czynna, wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów,

infrastruktura, komunikacja, itp. W artykule dokonano przeglądu literatury przedmiotu, aktów prawnych i wybranych orzeczeń sądowych. Na przykładzie pojęć „powierzchnia zabudowy” i „powierzchnia całkowitej zabudowy” wykazano do jakich nieporozumień prowadzi brak definicji tych pojęć w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych.

AN ABSTRACT

Qualitative research carried out in 2018 pertains to the lack of definite definitions of basic concepts in the legal spatial planning system such as: building, storey, usable area, building area, total area of building, biologically active area, building height, building lines, dimensions of facilities, infrastructure, communication, etc. The literature on the subject, legal acts and

selected court decisions were reviewed. On the example of terms, the building area and the total area of building, has been showed what misunderstandings there is a lack of definition of these concepts in the Act on spatial planning and development and executive regulations issued on its basis.

BIBLIOGRAFIA

Fogel P., Fogel A., Pawlak K., Kamiński K., *Badanie stanu rozwoju metod i technik informatyzacji planowania przestrzennego w Polsce oraz propozycje wprowadzenia zmian w cały proces planowania przestrzennego*, Warszawa 2008
Mironowicz I., *Technika zapisu planistycznego*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2005
Parczewski W., *Dokumentacja budowlana 4 Projektowanie architektoniczne*, Warszawa 1988
Parczewski W., *Dokumentacja budowlana 4. Projektowanie architektoniczne*, Warszawa 1995
Stelmach-Fita B., *Publiczny dostęp do danych o zagospodarowaniu przestrzennym: potrzeby i ograniczenia* [w:] A. Macie-

jewska (red.) *Współczesne uwarunkowania gospodarowania przestrzenią – szanse i zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju*, Seria Monografie, Gospodarka Przestrzenna, Warszawa, 2014
Śleszyński P., Izdebski W., Malinowski Z., Kursa M., *Analiza morfologiczna planów miejscowych w Polsce*, Commission of Technical Rural Infrastructure, Cracow: Polish Academy of Sciences, Cracow Branch II (1)
Stelmach-Fita B., *Europejskie źródła danych w zakresie zagospodarowania przestrzennego: potrzeby i ograniczenia*, Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG, 31 (3), Kraków 2017

Raport w sprawie stosowania ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. poz. 1496) w miastach wojewódzkich oraz na obszarach metropolitalnych

WPROWADZENIE

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. poz. 1496), zwana potocznie „specustawą mieszkaniową”, a także „lex deweloper”, weszła w życie 22 sierpnia 2018 roku. Akt ten wprowadza do prawa administracyjnego szereg nieznanych wcześniej instytucji, tworząc całkiem nowe możliwości realizowania przedsięwzięć budowlanych, nazywanych przez tę ustawę inwestycjami mieszkaniowymi oraz inwestycjami towarzyszącymi.

Niniejszy raport przygotowany został na podstawie danych zebranych w pierwszym kwartale tego roku. Od wejścia w życie tegoż aktu minęło już dostatecznie dużo czasu, by sprawdzić, jakim zainteresowaniem wśród inwestorów cieszą się rozwiązania w nim zawarte.

Na podstawie przeprowadzonych badań, udało się ustalić, ile wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej złożyli inwestorzy w wybranych miastach naszego kraju, jak wyglądało dalsze ich procedowanie oraz w których dokładnie gminach podjęto uchwałę w sprawie lokalnych standardów urbanistycznych. Pod uwagę wzięto dane z dwudziestu wybranych polskich miast: Warszawy, Krakowa, Poznania, Gdańska, Gdyni, Sopotu, Wrocławia, Szczecina, Łodzi, Torunia, Bydgoszczy, Zielonej Góry, Gorzowa Wielkopolskiego, Katowic, Opola, Olsztyna, Białegostoku, Lublina, Rzeszowa oraz Kielc.

USTAWA O UŁATWIENIACH W PRZYGOTOWANIU I REALIZACJI INWESTYCJI MIESZKANIOWYCH ORAZ INWESTYCJI TOWARZYSZĄCYCH

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji

towarzyszących wprowadza do porządku prawnego kilka nowych instytucji, zmieniając zasady realizacji inwestycji przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Zgodnie z treścią art. 1 omawianej ustawy, akt ten określa zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji. Kolejny ustęp tego samego artykułu wskazuje, że ustawa nie wyłącza możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części takich inwestycji na zasadach ogólnych, określonych w szczególności w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.). Inwestor ma więc w tym zakresie pewną dowolność – może wybrać, czy do realizacji swojej inwestycji zastosuje przepisy „specustawy mieszkaniowej”, czy też oprze swoje przedsięwzięcie na regulacjach zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 1 ust. 3 omawianego aktu stanowi natomiast, iż w zakresie nieuregulowanym w ustawie o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących stosuje się ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).

Jeśli zaś chodzi o zakres podmiotowy stosowania omawianych regulacji, inwestorem w rozumieniu ustawy jest podmiot lub osoba zamierzająca realizować lub realizująca inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą. Wynika z tego więc, że mogą nim być zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Art. 2 pkt 1

„specustawy mieszkaniowej” nie wprowadza tu żadnych ograniczeń.

Sama inwestycja mieszkaniowa, w myśl art. 2 pkt 2 tego aktu, to natomiast przedsięwzięcie obejmujące budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstanie budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub budynki mieszkalne jednorodzinne o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10, wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi oraz drogami wewnętrznymi. Do tego wyliczenia należy dodać również roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac.

Co interesujące, inwestycję mieszkaniową stanowią również części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową. Art. 3 ustawy wprost wskazuje, że taką właśnie działalność można realizować w ramach wyodrębnionej części inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej lub samodzielnego obiektu budowlanego o powierzchni sprzedaży nie większej niż 2000 m², pod warunkiem, że powierzchnia użytkowa przeznaczona na działalność handlową lub usługową nie przekroczy 20% powierzchni użytkowej mieszkań.

Jeśli zaś chodzi o inwestycję towarzyszącą, z treści art. 2 pkt 3 omawianego aktu wyczytać możemy, iż stanowią ją inwestycje w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy: sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 725), dróg publicznych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do 3 lat, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, dziennych domów

pomocy, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, terenów zieleni urządzonej oraz obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową, o ile służą obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej.

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w swoich dalszych postanowieniach wprowadza dość kontrowersyjną regulację, pozwalającą inwestorowi na swoiste ominięcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz, w niektórych sytuacjach, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 3 i 4 wspomnianej ustawy, inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że nie jest ona sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. Warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy natomiast terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, jeśli obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. W praktyce regulacja ta budzi wiele kontrowersji wśród administratywistów oraz urbanistów. Mało by rzec, ustawodawca posunął się tu na tyle daleko, że zezwolił nawet na realizację inwestycji mieszkaniowych na obszarach kolejowych oraz obszarach portów i przystani morskich, jeśli tylko inwestor, po spełnieniu przez jego przedsięwzięcie przesłanek wymienionych w przepisach art. 10 i art. 11 omawianej ustawy, uzyska wcześniej stosowne potwierdzenie wydane przez odpowiedni podmiot.

Ustawodawca wprowadził jednak pewne obostrzenia w zakresie realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących, czego dowodem są normy zawarte w art. 5 ust. 1 i 2 omawianej ustawy. Przepisy te wskazują, że inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących nie lokalizuje się na terenach podlegających ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową na podstawie odrębnych przepisów, chyba że w trybie przepisów przewidujących tę ochronę inwestor uzyska zgodę na lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej. Regulację tę stosuje się odpowiednio do otulin form ochrony przyrody, rodzinnych ogrodów działkowych i obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W gąszczu wszelkich ustępstw na rzecz inwestora, przepisy te stanowią pewne ograniczenie zasad realizacji inwestycji mieszkaniowych.

PRZYGOTOWANIE ORAZ REALIZACJA INWESTYCJI MIESZKANIOWEJ

Przed złożeniem wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, należy przygotować koncepcję urbanistyczno-architektoniczną, której dotyczy art. 6 ustawy. Dokument ten sporządzić może jedynie osoba, o której mowa w art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub osoba wpisana na listę izby samorządu zawodowego architektów, posiadająca stosowne uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej lub do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w takiej samej specjalności. Celem koncepcji jest uzasadnienie rozwiązań funkcjonalno-przestrzennych planowanej inwestycji, przy uwzględnieniu charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja ta może być zlokalizowana.

Następnie inwestor występuje, za pośrednictwem wójta (lub burmistrza, czy prezydenta miasta), z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji do właściwej miejscowo rady gminy. Ten sam wniosek może dotyczyć również inwestycji towarzyszącej, jeżeli jest ona objęta tym samym zamierzeniem inwestycyjnym, co inwestycja mieszkaniowa. Po złożeniu wniosku, rada gminy podejmuje uchwałę w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji w terminie 60 dni od dnia jego złożenia. Jeśli uchwała ta nie może być podjęta w tym terminie, przewodniczący rady gminy obowiązany jest przed jego upływem powiadomić inwestora, podając powody opóźnienia oraz wskazując nowy termin podjęcia uchwały, nie dłuższy niż 30 dni od dnia upływu terminu pierwotnego.

Rada gminy, podejmując uchwałę, bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju, wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

WNIOSEK O USTALENIE LOKALIZACJI INWESTYCJI

Sam wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji jest dokumentem dość sformalizowanym. Zgodnie z art. 7 ust. 7 ustawy, inwestor jest obowiązany wskazać w nim granice terenu objętego wnioskiem oraz określić planowaną minimalną i maksymalną powierzchnię użytkową oraz liczbę mieszkań, wchodzących w skład inwestycji. We wniosku należy wskazać także, jaki zakres inwestycji przeznaczony zostanie na działalność handlową lub usługową i jakie zmiany wprowadzi ta inwestycja w dotychczasowym sposobie zagospodarowania i uzbrojeniu terenu. Ten sam wniosek powinien zawierać również analizę powiązania inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu, odpowiednią charakterystykę inwestycji

mieszkaniowej, a także wskazanie nieruchomości według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej (jeśli została założona). Inwestor obowiązany jest także wskazać, że planowana inwestycja nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego, a także, że całe przedsięwzięcie odpowiada standardom lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych. Ponadto, jeśli inwestycja mieszkaniowa planowana jest na terenie, dla którego obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, we wniosku należy wskazać, w jakim zakresie inwestycja ta nie uwzględnia ustaleń takiego planu. Inwestor musi więc zadbać, by wszystkie te informacje znalazły się w jego wniosku. W przeciwnym wypadku naraża się na pozostawienie go bez rozpatrzenia.

Zgodnie z art. 7 ust. 8 „specustawy mieszkaniowej”, do wniosku dołącza się szereg załączników, m.in.: koncepcję urbanistyczno-architektoniczną oraz oświadczenie inwestora, że nie zachodzi kolizja lokalizacji inwestycji mieszkaniowej z inwestycjami uprzywilejowanymi na mocy art. 4 omawianej ustawy, a także w niektórych przypadkach: decyzję o uwarunkowaniach środowiskowych, porozumienie inwestora z gminą, określające sposób realizacji inwestycji mieszkaniowej (jeśli zostało zawarte) oraz odpowiednie uzgodnienia, jeśli inwestycja planowana jest na obszarze kolejowym lub na obszarze portów i przystani morskich.

Jak widać, wymagania formalne co do wniosku, stawiane inwestorowi przez ustawodawcę są dość rygorystyczne. Szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że inwestorem, w myśl omawianej ustawy, może być również osoba fizyczna, której wiedza specjalistyczna w zakresie odpowiednich regulacji może przecież nie być tak rozległa, jak

w przypadku dewelopera, zajmującego się zawodowo realizacją takich inwestycji. Ustawodawca w kolejnym ustępie przewidział jednak taką sytuację, wskazując iż w przypadku, gdy wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji nie spełnia omawianych powyżej wymogów, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wzywa do usunięcia braków formalnych, wskazując termin na ich usunięcie, nie dłuższy jednak niż 14 dni. Organ ten poucza jednocześnie inwestora, że nieusunięcie tych braków powodować będzie pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

UCHWAŁA O USTALENIU LOKALIZACJI INWESTYCJI MIESZKANIOWEJ

Jak już wspomniano, uchwałę tę wydaje właściwa miejscowo rada gminy w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy, informacje, które zawiera ten akt w większości przypadków pokrywają się z informacjami, które obowiązany był wskazać inwestor we wniosku. Co istotne, zgodnie z art. 25 ust. 1 „lex deweloper”, uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, po załączeniu jej do wniosku o pozwolenie na budowę, wiąże organ wydający takie pozwolenie. Warto tu również dodać, iż w odniesieniu do określonego terenu rada gminy może podjąć więcej niż jedną uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji, a sama uchwała nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich.

STANDARDY LOKALIZACJI I REALIZACJI INWESTYCJI MIESZKANIOWYCH

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w Rozdziale 3. określa standardy, jakie powinien spełniać teren, by inwestycja

mieszkaniowa mogła zostać na nim zrealizowana. W ramach niniejszego raportu postarano się jedynie zarysować problematykę standardów ustawowych, skupiając się bardziej na lokalnych standardach urbanistycznych, uchwalanych przez radę gminy.

Zgodnie z art. 17 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, by inwestor mógł zrealizować na danym terenie inwestycję mieszkaniową, obszar ten musi spełniać szereg warunków, m.in.: zapewniać dostęp do drogi publicznej, a zgodnie z zapotrzebowaniem także dostęp do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz do sieci elektroenergetycznej. Są to normy, które nie mogą zostać w żaden sposób zmienione.

Ustawodawca w dalszej części aktu wprowadził jednak przepis, który legitymuje radę gminy do modyfikacji niektórych regulacji zawartych w tym artykule. Zgodnie z art. 19 omawianej ustawy, organ ten może bowiem uchwalić lokalne standardy urbanistyczne, za pomocą których zmieni część z wytycznych nakładanych na inwestora przez „specustawę mieszkaniową”. Dotyczy to między innymi niektórych wskaźników procentowych ujętych w omawianym artykule, a także maksymalnej odległości, jaka dzielić może inwestycję mieszkaniową od przystanku komunikacyjnego, szkoły podstawowej, czy przedszkola oraz od terenów wypoczynku, rekreacji lub sportu.

Rada gminy, poprzez lokalne standardy urbanistyczne, może także wpływać na wytyczne co do maksymalnej ilości kondygnacji nadziemnych budynku. Domyślnie według norm ustawy, wartości te wynoszą odpowiednio – maksymalnie do 4 kondygnacji nadziemnych poza miastami oraz w miastach, których liczba mieszkańców nie przekracza 100 000 osób, albo do 14 kondygnacji nadziemnych, gdy liczba ta przekracza 100 000 mieszkańców. Sytuacja ta wygląda jed-

nak inaczej, gdy w odległości nie większej niż 500 metrów znajdują się już budynki mieszkalne o wysokości przekraczającej maksymalną liczbę kondygnacji. W takim wypadku maksymalną wysokość budynków objętych inwestycją mieszkaniową w tych miejscach wyznacza wysokość najwyższego budynku mieszkalnego w tej właśnie zabudowie.

Rada gminy nie ma jednak pełnej dowolności w kształtowaniu lokalnych standardów urbanistycznych, o czym stanowi art. 19 ust. 1 i 2, dodając w tej materii pewne ograniczenia. Lokalne standardy urbanistyczne w zakresie wskaźników procentowych wskazanych w art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a lub b oraz w zakresie maksymalnych odległości od wymienionych powyżej obiektów lub maksymalnej liczby kondygnacji nie mogą bowiem różnić się o więcej niż 50% od standardów narzuconych przez ustawę.

Rada gminy w lokalnych standardach urbanistycznych może także określić liczbę miejsc parkingowych, niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej lub nałożyć obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej, co wprost stanowi art. 19 ust. 3 omawianego aktu.

STOSOWANIE USTAWY W MIASTACH WOJEWÓDZKICH ORAZ NA OBSZARACH METROPOLITALNYCH

Od wejścia w życie ustawy minęło pół roku. Do odpowiednich wydziałów urzędów miejskich wpłynęły pierwsze wnioski w trybie „specustawy mieszkaniowej”, a w większości przebadanych miast uchwalono już lokalne standardy urbanistyczne. Na zlecenie Instytutu Metropolitalnego postanowiono zatem sprawdzić, jak dokładnie wyglądają dane dotyczące stosowania omawianej ustawy.

By przeprowadzić badania, należało wcześniej przyjąć pewną metodologię. Pomogła w tym Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. W niniejszej pracy skupiono się więc jedynie na największych miastach Polski, zawężając odpowiednio krąg do tych, które ujęte zostały w KPZK 2030 oraz dodając do wyliczonych w niej lokacji pozostałe miasta wojewódzkie. Niniejsza praca będzie więc opierać się na szczegółowym przeanalizowaniu danych dla 10 obszarów metropolitalnych i pozostałych 7 miast

wojewódzkich: Warszawy, Aglomeracji Śląskiej z głównym ośrodkiem w Katowicach (w pracy ograniczono się jednak do samych Katowic), Krakowa, Łodzi, Trójmiasta, Poznania, Wrocławia, Bydgoszczy wraz z Toruniem, Szczecina, Lublina, Kielc, Gorzowa Wielkopolskiego wraz z Zieloną Górą, Rzeszowa, Olsztyna, Opola oraz Białegostoku.

Z danych zebranych w pierwszym kwartale tego roku wynika, iż żadne wnioski o ustalenie lokali-

zacji inwestycji nie wpłynęły do urzędów miejskich w: Poznaniu, Gdyni, Sopocie, Szczecinie, Łodzi, Toruniu, Bydgoszczy, Zielonej Górze, Gorzowie Wielkopolskim, Olsztynie oraz Rzeszowie. Miasta, w których inwestorzy złożyli omawiane wnioski to z kolei: Warszawa, Kraków, Gdańsk, Wrocław, Katowice, Opole, Białystok, Lublin oraz Kielce. W żadnym z wymienionych wyżej miast nie podjęto jednak uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Z zebranych danych wynika, iż głównym tego powodem był fakt, że wnioski te w dużej mierze nie spełniały wymagań formalnych.

Urzędy miejskie szczegółowo opisały, czy wnioski złożone przez inwestorów spełniały wymagania formalne, o których mowa w ustawie oraz czy i w jakim zakresie wzywano inwestorów do uzupełnienia braków. Na podstawie zebranych informacji udało się również ustalić, ilu wnioskodawcom o ustalenie lokalizacji inwestycji finalnie nadano bieg, a ile z tych wniosków pozostawiono bez rozpoznania. Z zebranych informacji wynika, iż:

- w Warszawie żaden ze złożonych wniosków nie spełniał wymagań formalnych, a inwestorów wzywano do uzupełnienia braków w zakresie: warunków technicznych przyłączenia do sieci ciepłowniczej, kopii mapy zasadniczej z określeniem terenu, którego wniosek dotyczy, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z ustawą z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.), uszczegółowienia zakresu zmian związanych z uzbrojeniem technicznym, dostarczenia zaświadczenia o możliwości przyjęcia uczniów w szkole podstawowej, dołączenia do wniosku osobnego załącznika – koncepcji urbanistyczno-architektonicznej. Proszono również m.in. o: przeanalizowanie bilansu miejsc postojowych, weryfikację zapisów dotyczących zaopatrzenia w media infrastruktury technicznej, dostosowanie treści wniosków do lokalnych

standardów urbanistycznych, uzupełnienie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej o analizę powiązań przestrzennych planowanej inwestycji, spójne określenie maksymalnej powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej, wskazanie nieruchomości według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, a także o wskazanie, że planowana inwestycja nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Finalnie żaden z inwestorów nie uzupełnił braków formalnych w terminie, więc żadnemu ze złożonych wniosków nie nadano biegu. W ośmiu przypadkach poinformowano wnioskodawców o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia;

- w Krakowie nie wszystkie wnioski spełniały wymagania formalne, a inwestorzy zostali wezwani do uzupełnienia braków „w zakresie uzupełnienia brakujących dokumentów oraz potrzebnych danych, niezbędnych do rozpatrzenia spraw”. W historycznej stolicy naszego kraju jednemu wnioskowi nadano bieg, pozostawiając cztery wnioski bez rozpatrzenia;
- w Gdańsku żaden z wniosków nie spełniał wymagań formalnych. Inwestorów wezwano do uzupełnienia braków w czterech przypadkach (jeden z pięciu wniosków został wcześniej wycofany), głównie w zakresie zaświadczenia Prezydenta Miasta Gdańska o możliwości zapewnienia miejsc w przedszkolu dzieciom w wieku od 3 do 6 lat zamieszkającym na terenie inwestycji. Jeden wniosek zawierał dodatkowo szereg braków formalnych wynikających z wymogów ustawowych oraz nie spełniał warunków określonych w lokalnych standardach urbanistycznych. Ponadto załączona do niego koncepcja urbanistyczno-architektoniczna nie była kompletna. Finalnie wszystkie z czterech wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia;
- we Wrocławiu żaden z dwóch wniosków nie spełniał wymogów formalnych. Zgodnie

Tabela nr 1: Wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji					
Miasto	Złożone wnioski	Wnioski pozostawione bez rozpatrzenia	Podjęte uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji	Wnioskodawca	Stan na dzień
Warszawa	12	8	0	Podmioty prywatne	15.02.2019 r.
Kraków	7	4	0	Podmioty prywatne	04.03.2019 r.
Poznań	0	-	-	-	18.02.2019 r.
Gdańsk	5	4	0	Podmioty prywatne	18.02.2019 r.
Gdynia	0	-	-	-	18.02.2019 r.
Sopot	0	-	-	-	20.02.2019 r.
Wrocław	2	2	0	Podmioty prywatne	18.02.2019 r.
Szczecin	0	-	-	-	27.02.2019 r.
Łódź	0	-	-	-	20.02.2019 r.
Toruń	0	-	-	-	21.02.2019 r.
Bydgoszcz	0	-	-	-	27.02.2019 r.
Zielona Góra	0	-	-	-	15.02.2019 r.
Gorzów Wielkopolski	0	-	-	-	21.02.2019 r.
Katowice	4	Brak danych	0	Podmioty prywatne	22.02.2019 r.
Opole	1	1	0	Podmiot prywatny	20.02.2019 r.
Olsztyn	0	-	-	-	22.02.2019 r.
Białystok	1	1	0	Podmiot prywatny	20.02.2019 r.
Lublin	3	3	0	Podmioty prywatne	04.04.2019 r.
Rzeszów	0	-	-	-	16.04.2019 r.
Kielce	3	2	0	Podmiot prywatny	21.02.2019 r.

- z otrzymaną odpowiedzią „w obydwu przypadkach wzywano inwestorów do uzupełnienia braków formalnych wniosków w zakresie wymogów określonych w przepisach: art. 7 ust. 7 i 8 w związku z art. 6 i art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących”. W stolicy województwa dolnośląskiego nie nadano biegu żadnemu z wniosków. Oba pozostawiono bez rozpatrzenia;
- w Katowicach żaden wniosek nie spełniał wymagań formalnych w chwili przyjęcia, a inwestorzy zostali wezwani do uzupełnienia braków dotyczących: mapy zasadniczej i wskazania danych dla wszystkich nieruchomości dotyczących inwestycji, opisu zmian w zagospodarowaniu oraz charakterystyki inwestycji i jej powiązań z otoczeniem, wymaganych parametrów inwestycji, a także wymaganego zaświadczenia Prezydenta o spełnieniu przez inwestycję warunków, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy, w zakresie możliwości przyjęcia nowych uczniów w szkole podstawowej lub zapewnienia wychowania przedszkolnego dzieciom. W mieście tym jednemu wnioskowi nadano bieg (po uzupełnieniu braków). Zgodnie z uzyskaną odpowiedzią „wszystkie wnioski zostały rozpoznane i inwestorzy otrzymali pisma o uzupełnienie złożonych wniosków”;
 - w Opolu złożono jeden wniosek, który nie spełniał wymogów formalnych „w zakresie
- określonym w ustawie”. Po upływie terminu pozostawiono go bez rozpatrzenia;
- wniosek złożony w Białymstoku również nie spełniał wymogów formalnych. Inwestora wezwano do uzupełnienia braków (nie podano w jakim dokładnie zakresie), jednak bezskutecznie. Wniosek ten pozostawiono bez rozpatrzenia;
 - w Lublinie żaden z wniosków nie spełniał wymogów formalnych. Organ wzywał inwestorów do uzupełnienia braków na podstawie art. 7 ust. 9 ustawy. W ustępie tym zawarto normę, która obliuguje inwestora do wskazania nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej (jeżeli została założona), w stosunku do których decyzja o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 35 ust. 1 omawianej ustawy;
 - w Kielcach wszystkie trzy wnioski pochodziły od tego samego inwestora i dotyczyły tej samej inwestycji, z czego dwa z tych wniosków nie spełniały wymogów formalnych. Inwestor został poproszony o uzupełnienie braków formalnych (nie podano w jakim zakresie) oraz o uzupełnienie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, czego finalnie nie zrobił. Dopiero trzeci wniosek złożony przez tego samego inwestora spełniał wymogi formalne i to jemu nadano bieg.
- Co ciekawe, choć do momentu przeprowadzania badania w żadnym z ankietowanych miast nie

Tabela nr 2: Wnioski, którym nadano bieg	
Miasto	Liczba wniosków*
Kraków	1
Katowice	1
Kielce	1

* Stan na dzień wg tabeli nr 1

podjęto pozytywnych uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, to większość z ujętych w raporcie gmin określiła w drodze uchwały swoje lokalne standardy urbanistyczne, o których mowa w art. 19 omawianej ustawy. Ponadto, w niektórych miastach ciągle trwają prace nad takim aktem. Uchwałę w sprawie lokalnych standardów urbanistycznych podjęto w Warszawie, Krakowie, Poznaniu, Gdańsku, Gdyni, Sopocie, Łodzi, Bydgoszczy, Opolu, Olsztynie i Białymstoku. Uchwała w sprawie lokalnych standardów urbanistycznych podjęta w Białymstoku została następnie w części unieważniona przez Wojewodę Podlaskiego rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 16 stycznia 2019 r. (NK-II.4131.6.2019 AK), z kolei uchwała podjęta w Warszawie stała się przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z dnia 4 października 2018 r. (WNP-I.4131.153.2018.RM). Prace nad uchwaleniem standardów w dniu przeprowadzania badania trwały natomiast w Szczecinie, Katowicach oraz Kielcach. Uchwał nie podjęto we Wrocławiu, Toruniu, Zielonej Górze, Lublinie oraz w Rzeszowie. Brak jest natomiast danych dla Gorzowa Wielkopolskiego. Stan prac nad podjęciem uchwał w sprawie lokalnych standardów urbanistycznych w poszczególnych miastach określa tabela zamieszczona poniżej.

Tabela nr 3: Uchwała w sprawie lokalnych standardów urbanistycznych	
Miasto	Stan prac*
<u>Warszawa</u>	Podjęto
<u>Kraków</u>	Podjęto
<u>Poznań</u>	Podjęto
<u>Gdańsk</u>	Podjęto
<u>Gdynia</u>	Podjęto
<u>Sopot</u>	Podjęto
Wrocław	Nie podjęto
Szczecin	Trwają prace
<u>Łódź</u>	Podjęto
Toruń	Nie podjęto
<u>Bydgoszcz</u>	Podjęto
Zielona Góra	Nie podjęto
Gorzów Wielkopolski	Brak danych
Katowice	Trwają prace
<u>Opole</u>	Podjęto
<u>Olsztyn</u>	Podjęto
<u>Białystok</u>	Podjęto
Lublin	Nie podjęto
Rzeszów	Nie podjęto
Kielce	Trwają prace

W większości z przebadanych gmin radni podjęli uchwały w sprawie lokalnych standardów urbanistycznych. Po pierwszym półroczu obowiązywania przepisów ustawy w niektórych miastach trwały jeszcze prace nad takim aktem. Gminy nie pozostają więc obojętne na regulacje wprowadzane „specustawą mieszkaniową”, starając się wpływać na standardy realizacji i lokalizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących na podporządkowanych im terenach.

Z drugiej zaś strony, w momencie przeprowadzania badania w żadnej z tych gmin nie podjęto ani jednej uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, mimo że we wszystkich branych pod uwagę miejscowościach złożono ich łącznie ponad trzydzieści. Tylko trzem wnioskowi finalnie

nadano bieg. Z przedstawionych powyżej danych wynika, iż przeważająca większość ze złożonych wniosków nie spełniała wymagań formalnych, narzucanych przez ustawę lub lokalne standardy urbanistyczne.

Abstrahując od zasadności istnienia omawianej ustawy w obrocie prawnym, intencją ustawodawcy było raczej utworzenie instytucji, które odformalizują i ułatwią proces realizacji inwestycji mieszkaniowych. Wydaje się jednak właściwym stwierdzić, iż zestaw wymagań formalnych, jakie musi spełnić wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji, by mógł być dalej procedowany, skutecznie utrudnia, a nawet uniemożliwia inwestorom realizację ich inwestycji na podstawie przepisów „lex deweloper”.