

ROZDZIAŁ 5

ŁĄCZENIE SFER STRATEGICZNEGO I REGULACYJNEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO. PRZYPADEK RELACJI STUDIÓW UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO ORAZ MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Wstęp

Jak już wskazano w rozdziale 2, w polskim systemie planowania przestrzennego określenie jasnej relacji między sferą związaną ze strategicznym planowaniem przestrzennym a sferą związaną z regulacyjnym planowaniem przestrzennym, jest trudnym wyzwaniem. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego to akty, które jedynie w częściowym zakresie można połączyć ze sferą strategicznego planowania przestrzennego. Z kolei miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (regulacyjne) są w przeważającym zakresie fakultatywne. Do tego dochodzą liczne (wskazywane częściowo w rozdziale 2) przejawy „zawodnego działania” władz publicznych szczególnie, że sprzyja temu wysoce ułomny system planowania przestrzennego. Z drugiej strony, z perspektywy analitycznej, wszystkie wskazane uwarunkowania paradoksalnie mogą jeszcze bardziej klarownie naświetlić problem relacji sfery strategicznej i sfery regulacyjnej w planowaniu.

Analiza obejmuje stan prawny sprzed zapowiadanej (w momencie przygotowywania monografii) nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Niezależnie od zmian, przedstawiony w tym rozdziale problem ma szerszy, wręcz uniwersalny wymiar. Kluczowy z tej perspektywy jest art. 15 ust. 1 *Ustawy o plano-*

waniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym organ wykonawczy gminy sporządza projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie, zgodnie z art. 20 wskazanej ustawy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie, że nie narusza on ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W doktrynie [Izdebski, Zachariasz 2013] wskazuje się, że wymienione przepisy należy rozumieć w taki sposób, że chodzi o wymóg braku sprzeczności pomiędzy planem a studium. Inaczej to ujmując, regulacje planu miejscowego nie mogą prowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przestrzennego przewidzianych w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Oczywiście w praktyce szczegółowe analizy porównawcze obu aktów zależą od konstrukcji postanowień studiów, a zwłaszcza od stopnia ich szczegółowości.

Przedmiotowe regulacje stwarzają wymóg wzajemnej weryfikacji treści dwóch znacznie odmiennych pod wieloma względami aktów: studiów i planów. Ta weryfikacja dokonywana jest w ramach wykładni, oceny prawnej: przez organy nadzoru (oceniające przyjęte przez rady gmin plany), a następnie sądy administracyjne (po zaskarżeniu planów, w przypadku, gdy zarzuty dotyczą właśnie rozbieżności między treścią planów a treścią studiów. Rozbieżność ta stanowi bowiem podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonych planów). Jest to o tyle specyficzna sytuacja, że wykładnia typowo prawna dotyczy postanowień dokumentu bliższego raczej strategicznemu planowaniu przestrzennemu. Abstrahując od oceny, czy niniejsza konstrukcja systemowa jest poprawna, trzeba podkreślić jej specyfikę, wymagającą analizy badawczej.

5.1. Generalna charakterystyka orzeczeń

W rozdziale wyodrębniono, na podstawie Centralnej Bazy Orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczące skarg na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ze wszystkich tych spraw od 1 stycznia 2020-1 marca 2023 wyodrębniono te, w których skarżący zgłaszali zarzuty w zakresie rozbieżności między treścią planu i treścią studium. Po szczegółowej weryfikacji wszystkim orzeczeń dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wyodrębniono 63 orzeczenia spełniające powyższe kryteria. Związane z nimi sprawy całościowo przeanalizowano z perspektywy kierunków zarzutów oraz sposobu rozstrzygnięcia sądu.

We wszystkich badanych orzeczeniach skupiono się na zarzutach dotyczących rozbieżności pomiędzy treścią studium a treścią planu zagospodarowania przestrzennego. Wyodrębniono następujące rodzaje rozbieżności (w niektórych sprawach zarzuty dotyczyły dwóch rozbieżności):

- zarzut dotyczący rozbieżności pomiędzy przeznaczeniem terenu określonym w studium i planie (56);
- zarzut dotyczący odmiennego ujęcia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w studium i planie (4);
- pozostałe szczegółowe zarzuty, np. dotyczące minimalnej liczby miejsc parkingowych (4).

W badanej grupie orzeczeń 23 orzeczenia to wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego (pozostałe wyroki zostały wydane na szczeblu wojewódzkich sądów administracyjnych). Oczywiście, również w tej grupie dominowały zarzuty dotyczące rozbieżności w zakresie przeznaczenia terenu. Należy w tym miejscu przypomnieć, że wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego wydawane są po wniesieniu przez stronę postępowania sądowoadministracyjnego skargi kasacyjnej. Od momentu złożenia skargi kasacyjnej do momentu jej rozpatrzenia upływa bardzo dużo czasu (czasem nawet kilka lat). Wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych i wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego można więc w analizowanym kontekście rozpatrywać w osobnych grupach. Od strony merytorycznej zawierają taki sam rodzaj prawnej oceny i wykładni wybranych zagadnień. Niemniej wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego weryfikują przede wszystkim poprawność postępowań i rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych.

W grupie wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych znajdują się:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy (1);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (2);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (7);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim (1);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (7);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (2);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie (1);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (1);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (6);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie (2);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie (1);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (4);
- wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (5).

Z perspektywy daty wydania wyroku, wyodrębniono (całościowo, w grupach wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych i wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego):

- 20 wyroków z roku 2020;
- 14 wyroków z roku 2021;
- 25 wyroków z roku 2022;
- 4 wyroki z roku 2023.

Dwie ostatnie informacje mają raczej charakter porządkowy. Kierowanie przez skarżących określonego rodzaju zarzutów (zwłaszcza w takiej, jak powyżej skali liczy-

bowej) nie stwarza szerszych prawidłowości dotyczących np. określonych województw lub określonych lat. Można natomiast wskazać, że generalnie wskazane zarzuty (a więc problemy) występują w prawie wszystkich województwach.

Osobna kwestia to kierunki wyroków: oddalenie skargi lub uwzględnienie skargi (i w konsekwencji stwierdzenie nieważności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). Informacje ograniczono do wojewódzkich sądów administracyjnych (jak wspomniano powyżej, w przypadku orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego trzeba mieć na uwadze większy poziom komplikacji spraw i np. szerszą weryfikację proceduralnych sądowoadministracyjnych aspektów). W tym kontekście trzeba wskazać, że na szczeblu wojewódzkich sądów administracyjnych proporcje związane z ostatecznym rozpatrzeniem sprawy są zbliżone. Na czterdzieści wyodrębnionych spraw, w przypadku dziewiętnastu spraw oddalono skargi, a w przypadku dwudziestu spraw stwierdzono nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w jednej sprawie częściowo stwierdzono nieważność planu, częściowo oddalono skargę). Podobnie wyglądają proporcje w sprawach dotyczących bezpośrednio zarzutów związanych z nieprawidłowym (zdaniem skarżących) ujęciem przeznaczenia terenu w planach i sugerowanej rozbieżności względem treści studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W ramach trzydziestu siedmiu takich spraw w dziewiętnastu przypadkach oddalono skargę, a w siedemnastu stwierdzono nieważność planu.

Generalnie można wskazać, że sprawy dotyczące rozbieżności między treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a treścią miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowią zauważalną, ale nie zdecydowanie dominującą część spraw sądowoadministracyjnych obejmujących skargi na plany miejscowe.

5.2. Zarzuty dotyczące rozbieżności przeznaczenia terenu w planie z postanowieniami studium

Najbardziej obszerna grupa zarzutów dotyczących relacji między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, dotyczy rozbieżności związanych z określeniem przeznaczenia terenu w planie względem postanowień studium. Wydaje się, że właśnie zagadnienia dotyczące wskazanych spraw w najszerszym zakresie łączą się z tematem przedmiotowej monografii. Przy pozostałych zarzutach chodzi bowiem przede wszystkim o rozbieżności obejmujące konkretne wartości. Poniżej zestawiono wybrane przykłady zarzutów wraz z dokonaną ich przez sąd oceną/wykładnią. Ze wszystkich spraw wyodrębniono wyroki, zdaniem autorów albo reprezentatywne, albo też szczególnie istotne. W każdym z przypadków przytoczono treść zarzutu oraz wyrażoną przez sąd jego ocenę.

W sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 stycznia 2020 r. (II SA/GI 1262/19, Legalis), skarżący wskazał, że w studium część działki stanowiącej ich przedmiot własności była przeznaczona na cele mieszkaniowe. W przyjętej dnia 5 lutego 2019 r. uchwale Nr V/56/2019 działka skarżących znajduje się w jednostkach: 4ZE, 5ZE i 6ZE stanowiące tereny obudowy ekologicznej cieków wodnych oraz w jednostkach 15KDD, 16KDD i 17KDD – tereny dróg publicznych klasy "dojazdowa". Następnie zastosowali taką argumentację: *Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Granice poszczególnych terenów określone w studium i później przyjęte w planie zagospodarowania przestrzennego powinny być jak najbardziej ze sobą zbieżne. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa – tj. art. 9 ust. 4 ustawy. Dla dokonania zmiany przeznaczenia terenu w planie rada gminy musi w pierwszej kolejności zmienić studium wprowadzając stosowane zmiany w zakresie kierunków zagospodarowania tego gruntu, a dopiero później uwzględnić dopuszczoną modyfikację sposobu zagospodarowania terenu przy sporządzaniu planu. W niniejszej sprawie przesunięcie granic terenu zabudowy mieszkaniowej dokonało się na znacznym obszarze działki. Uchwała w sposób dowolny i nieuprawniony tworzy na całej nieruchomości skarżących obszar obudowy ekologicznej cieków wodnych, pomimo, iż w obowiązującym studium znaczna część nieruchomości została przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową. Rozbieżność ta oznacza naruszenie art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

Sąd uznał, że po porównaniu zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Mikołowa Gminy przyjętego wymienionymi powyżej uchwałami Rady Miejskiej i obowiązującego w dacie uchwalania przyjętego uchwałą nr V/56/2019 z dnia 5 lutego 2019 r. zaskarżonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołów, działka należąca do skarżących nr 1 w części według Studium położona w terenie zabudowy mieszkaniowej objęta została w uchwalonym planie w jednostce bez prawa zabudowy (ZE – obudowa ekologiczna cieków wodnych). Stąd też sprzeczne z przywołanym powyżej ustaleniem Studium jest objęcie tej części działki skarżących w kwestionowanym planie obszarem o symbolu 5ZE – tereny zieleni obudowy cieków wodnych. Wobec wskazanej powyżej reguły niesprzeczności ustaleń planu z postanowieniami Studium – należało więc w tym zakresie stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały, uznając za zasadny zarzut przekroczenia granic przysługującego gminie władztwa planistycznego.

W przedmiotowym przypadku treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zdecydowanie wykraczała poza zawarte w studium ustalenia. Przypadek był szczególny, gdyż plan był – w porównaniu do treści studium – znacznie bardziej rygorystyczny, odbierając wynikające z treści studium możliwości zabudowy terenu. Uzasadnienie ograniczeń można jednak powiązać z szeroko rozumianą koniecznością adaptacji do zmian klimatu. Z perspektywy sądu (i obowiązujących przepisów) nie stanowi to podstawy do pozostawienia wskazanych przepisów i konieczna jest uprzed-

nia zmiana postanowień studium. W praktyce zmiana studium może wymagać dodatkowego nakładu czasu (i tym bardziej komplikować osiągnięcie założonego przez władze gminy przy uchwalaniu planu celu). Z drugiej strony ewidentny błąd gminy nie może być sankcjonowany i w ramach obowiązujących przepisów sąd nie mógł wydać innego rozstrzygnięcia. Niemniej jednak przedmiotowy przypadek pokazuje **komplikacje wiążące się z brakiem elastyczności w planowaniu**. Z perspektywy osiągnięcia konkretnego celu – ewidentnie przyczyniają się one do utrudnienia i przedłużenia procedowania.

W sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 29 stycznia 2020 r. (IV SA/Po 976/19, Legalis) skarżący zarzucił, że *ustalenia planu w zakresie przeznaczenia terenu zabudowy usługowej usługi opieki, oznaczonego w planie – na załączniku nr (...), symbolem UOp; ustalenia wysokości budynków do 15,0 m i minimalnej powierzchni biologicznie czynnej 10%, ustalone w § 20 ust. 3 pkt 1 lit. b oraz c, dla terenu obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem P, U; ustalenia minimalnej ilości miejsc do parkowania, w wielkościach określonych w § 14 ust. 6 uchwały – na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów należy zapewnić minimalnie 1 miejsce do parkowania na 10 zatrudnionych oraz w ust. 7 – dla zabudowy usługowej należy zapewnić minimalnie 1 miejsce do parkowania na 50 m² powierzchni użytkowej budynku usługowego, naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (...) (uchwała nr (...) Rady Miejskiej Gminy (...) z dnia (...) marca 2013 r. ze zm., dalej jako: "studium"). I tak, na wyrysie ze studium studium, stanowiącym obligatoryjny element rysunku planu, na załączniku nr (...), północna część terenu UOp wchodzi w skład jednostki oznaczonej symbolem ML – teren zabudowy rekreacyjnej indywidualnej.*

Sąd uwzględnił skargę, wyjaśniając, że w zaskarżonej uchwale *teren zabudowy usługowej usługi opieki, oznaczono w planie – na załączniku nr (...), symbolem UOp. Równocześnie w § 20 ust. 3 pkt 1 lit. b oraz c, dla terenu obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem P, U ustalono wysokości budynków do 15,0 m i minimalną powierzchnię biologicznie czynną 10%. Natomiast w § 14 ust. 6 uchwały – na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów wskazano, że należy zapewnić minimalnie 1 miejsce do parkowania na 10 zatrudnionych oraz w ust. 7 – dla zabudowy usługowej należy zapewnić minimalnie 1 miejsce do parkowania na 50 m² powierzchni użytkowej budynku usługowego. Równocześnie na wyrysie ze studium, stanowiącym obligatoryjny element rysunku planu, na załączniku nr (...), północna część terenu UOp wchodzi w skład jednostki oznaczonej symbolem ML – teren zabudowy rekreacyjnej indywidualnej. Dla terenu obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i zabudowy usługowej, oznaczonego w planie symbolem P, U, obowiązują wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania określone w rozdziale 5.3.3. na str. 29 studium: 1) minimum 30% powierzchni działki należy pozostawić jako powierzchnię biologicznie czynną, 2) wysokość budynków do 10 m; 3) miejsca parkingowe, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych,*

należy zapewnić w obrębie terenu inwestycji, w ilości odpowiedniej dla rodzaju działalności: 3 miejsca na każde 100 m² powierzchni usługowej lub na 5 pracowników. Są również dodał, że zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego, to kontynuacja identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu (doprecyzowaniu) w planie miejscowym. Plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skoro w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczaniu terenów, to gmina w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium.

W ramach analizowanej sprawy znów można stwierdzić rozbieżność między przeznaczeniami określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Wskazane rozbieżności są jednak szersze i odnoszą się również do innych parametrów dotyczących zagospodarowania terenu. Można wskazać, że znów zauważalne są konsekwencje braku elastyczności w planowaniu. Niemniej przedmiotowy przykład obrazuje również fakt niedookreślonej roli/formuły studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W przedmiotowym wariantcie pojawiły się rozbieżności między planem a także bardziej szczegółowymi wytycznymi zawartymi w studium. Można domniemywać, że przynajmniej część wskazanych rozbieżności przy sporządzaniu planu pojawiła się nieświadomie (wskutek błędnej wykładni postanowień studium). Powyższy przypadek można potraktować jako zobrazowanie szerszego zagrożenia. W rozdziale 2 przedstawiono rozważania dotyczące optymalnego, szerszego przełożenia treści strategii rozwoju (zwłaszcza strategii rozwoju lokalnego) na sferę planowania przestrzennego. Trzeba pamiętać, że próba przeniesienia wytycznych zawartych w akcie wewnętrznie wiążącym (strategia/studium, itd.) do sfery regulacyjnej **zawsze powoduje ryzyko takich sytuacji**. Jakkolwiek, ograniczenie się do bardziej ogólnych wytycznych, może skutkować zupełnym ich ignorowaniem na etapie realizacyjnym. Powyższe wpisuje się w szerszą debatę na temat optymalnej szczegółowości/ elastyczności przepisów planistycznych. W kontekście polskiego systemu planowania przestrzennego dodatkową specyficzną cechą jest właśnie poszerzone ryzyko zignorowania w sferze

regulacyjnej i realizacyjnej bardziej ogólnych (z tej perspektywy) postanowień aktów strategicznych. Stąd biorą się próby ich doprecyzowania, co może kończyć się właśnie tak, jak w powyższym przypadku.

W sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 21 kwietnia 2021 r. (II SA/Sz 900/20, Legalis) skarżący wskazywał, że *podjęta uchwała narusza postanowienia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta N. w zakresie ustaleń dotyczących terenu działki nr (...), gdyż w części tekstowej i na mapie planu zagospodarowania przestrzennego określono ją symbolem N7/20.U – wyznaczającym jej funkcję jako teren zabudowy usługowej, N7/40.US – wyznaczającym jej funkcję jako teren sportu i rekreacji, N7/63.ZP, N7/64.ZP – wyznaczającym jej funkcję jako teren zieleni parkowej i drogę publiczną gminną – zakazując ich zabudowy i ograniczając, w części przeznaczoną na usługi, możliwość jej zabudowy mieszkaniowej wyłącznie na potrzeby własne inwestora (w tym odrębnych budynków mieszkalnych) – pod warunkiem, że jej powierzchnia użytkowa nie przekroczy 25% powierzchni funkcji podstawowej, a także raport oddziaływania na środowisko nie wykluczy możliwości wspólnej lokalizacji funkcji mieszkalnej ze względu na rodzaj przedsięwzięcia podstawowego. Powyższe stoi w sprzeczności z wytycznymi Studium, gdzie w części tekstowej wskazano, że traktuje ono co do zasady cały obszar w granicach miasta jako "strefę zabudowy" (str. 90 studium, cz. II tekstowa), co zgodnie z przyjętą metodyką i generalnymi ustaleniami formalnymi oznacza, że nie stawia przeszkód w zabudowie żadnych terenów na tych obszarach. Studium ustala za konieczne, dla zapewnienia prawidłowego rozwoju miasta, uwzględnienie w jego dalszym rozwoju powiązań strukturalnych z obszarami otaczającymi, szczególnie w zakresie funkcji i ciągłości obszarów zabudowy, a także sprawności układu komunikacyjnego. Nie znalazło to jednak odzwierciedlenia w planie dla przedmiotowej działki, który zakazuje jej zabudowy, m.in. w zakresie mieszkaniowym, hotelarskim i turystycznym. Zdaniem skarżącego, nieproporcjonalnie wyznaczone w planie powierzchnie pasów terenu zieleni parkowej oddzielające teren sportu i rekreacji i teren usług, nie znajdują potwierdzenia w studium. Chcąc przeznaczyć te obszary pod pasy terenu zieleni parkowej, o powierzchniach, takich jak w planie, prawodawca lokalny powinien wcześniej przeprowadzić stosowne zmiany studium.*

W odpowiedzi sąd stwierdził nieważność planu. Zwrócił jednak uwagę na inną kwestię. Wyraził ocenę, zgodnie z którą *jakkolwiek należy się zgodzić z organem, iż dopuszczalne jest równoległe prowadzenie prac nad studium i planem miejscowym, to jednak, w ocenie Sądu, uchwalenie obu tych aktów na jednym posiedzeniu rady gminy nie jest dopuszczalne. Jak wynika z przytoczonego wyżej art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozwiązania przyjęte w studium powinny być przedmiotem szczegółowej analizy organu wykonawczego gminy przed przystąpieniem do opracowania planu. Przepis ten koresponduje z art. 20 ust. 1 ustawy, który stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury*

technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Oznacza to, zdaniem Sądu, że zgodność mpzp z ustaleniami studium jest przeprowadzana dwuetapowo – przed przystąpieniem do opracowania planu, a następnie po przyjęciu przez ten dokument ostatecznego kształtu. Taki sposób procedowania służyć ma temu, aby wszelkie niezgodności ze studium zostały wyeliminowane bądź na wczesnym etapie, bądź przed ostatecznym uchwaleniem planu miejscowego. Wyklucza to, zdaniem Sądu, możliwość przeprowadzenia analizy w tym przedmiocie na jednym posiedzeniu rady gminy również z tego powodu, iż stwierdzenie zgodności ze studium musi odnosić się do uchwały obowiązującej, a więc takiej, która została uchwalona i weszła w życie, a nie do procedowanego dopiero projektu, bądź uchwały, która została podjęta kilkadziesiąt minut wcześniej. Taki sposób podjęcia uchwały w przedmiocie planu miejscowego czyni cały ten proces, który z natury rzeczy jest skomplikowany i powinien się sprowadzać do rzetelnego i kompleksowego zbadania zgodności planu ze studium – iluzorycznym i pozbawionym znaczenia, które nadaje mu ustawodawca.

W przedmiotowej sytuacji problem dotyczył wprowadzanych przez plan ograniczeń zabudowy (zdaniem skarżącego nadmiernych w stosunku do postanowień studium). Nie wchodząc w szczegółowe porównanie obu aktów, trzeba zaznaczyć, że wyznaczanie terenów zieleni na różnych obszarach wydaje się jednym z bardziej uzasadnionych działań w planowaniu przestrzennym i zasadniczo presja inwestorów zwalczająca takie praktyki jest szkodliwa. Sąd skupił się jednak na innym aspekcie: uchwaleniu obu aktów (studium i planu) na jednym posiedzeniu rady gminy. Znową błąd proceduralny doprowadził do stwierdzenia nieważności potencjalnie bardzo potrzebnego planu. To dobry przykład tego, **jak ze względów pozamerytorycznych mogą być poprzez regulacje prawne modyfikowane cele** planowania przestrzennego. Co ciekawe, w przedmiotowym przypadku istotną rolę odgrywają również przepisy proceduralne dotyczące studium (niestanowiącego przecież aktu powszechnie wiążącego).

W sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 marca 2021 (IV SA/Wa 1282/20, Legalis) skarżący wskazywał, że zapisy uchwały dotyczące działek nr ew. (...) i (...) są niezgodne z ustaleniami Studium. Zapisy Studium, a dokładnie rys. nr 1 uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego i rys. nr 14 struktura funkcjonalno-przestrzenna kierunki zagospodarowania przestrzennego określiły bowiem uwarunkowania zagospodarowania i strukturę funkcjonalną terenu, na którym znajduje się nieruchomość, określając je jako teren usług oznaczony literą (...). Skarżąca podkreśliła przy tym, że zarówno tekst Studium, jak i wskazane wyżej rysunki określają osobną kategorię terenu dedykowaną dla usług administracji oraz innych obiektów użyteczności publicznej oznaczaną symbolem (...) – teren usług administracji, która jednak nie została użyta dla określenia w Studium przeznaczenia tej konkretnej nieruchomości. (...) Naruszenie polega na przyjęciu planu, którym w załączniku graficznym nr 1 oraz § 4 ust. 1 pkt 10 uchwały określa

przeznaczenie nieruchomości jako "U-A – teren usług administracji publicznej i w § 4 ust. 2 uchwały przeznacza Nieruchomość do realizacji celu publicznego "Tereny (...) przeznacza się do realizacji inwestycji celu publicznego" oraz określa w § 60 uchwały szczegółowe przeznaczenie Nieruchomości jako (...) teren usług administracji, przeznaczenie terenu podstawowe: usługi administracji – zabudowa biurowa.

Sąd uwzględnił skargę, uznając, że w niniejszej sprawie w ocenie sądu racje ma skarżąca podnosząc, że zapisy planu dla obszaru (...) pozostają w sprzeczności z zapisami Studium. Ze Studium wynika bowiem, że działki nr ew. (...) i (...) znajdują się w obszarze oznaczonym na rysunku 14 Studium symbolem (...) – teren usług, dla którego Studium ustala priorytet dla lokalizowania usług z zakresu: obsługi imprez międzynarodowych (obiekty kongresowe i targowo-wystawiennicze), administracji, organizacji społecznych, dyspozycji i współpracy gospodarczej, obrotu finansowego, ubezpieczeń, kultury, nauki, wdrażania wyspecjalizowanych nowoczesnych technologii (parki technologiczne, instytuty badawcze, inkubatory przedsiębiorczości, itp.), szkolnictwa, handlu, oświaty, gastronomii, hotelarstwa, turystyki, sportu (w tym dużych obiektów sportowych dla organizacji imprez międzynarodowych), transportu, łączności, itp. – o charakterze międzynarodowym, krajowym i ogólnomiejskim. Dopuszczając jednocześnie w tym obszarze lokalizowanie: funkcji mieszkaniowej – z zaleceniem, by udział tej funkcji kształtował się do 40% powierzchni zabudowy na terenie, niezbędnych inwestycji celu publicznego z zakresu infrastruktury społecznej, małych i średnich obiektów produkcyjnych stosujących nowoczesne technologie, funkcji uzupełniających związanych z funkcją podstawową. Jednocześnie, co słusznie zauważa skarżąca, w Studium (rys. 1 i 14) wyodrębnione zostały obszary oznaczone symbolem (...) – tereny usług administracji, co oznacza, że nie można przyjąć, iż obszar (...) obejmuje również i ten rodzaj usług, skoro został on wyodrębniony w Studium. Z kolei w planie wskazane wyżej działki znalazły się w obszarze oznaczonym na rysunku planu symbolem (...) Jest to zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 10 i ust. 2 – teren usług administracji publicznej, który został przeznaczony do realizacji inwestycji celu publicznego. Obszar ten zgodnie z § 60 jako przeznaczenie podstawowe ustala – usługi administracji – zabudowa biurowa. Zauważenia zatem wymaga, że zapis § 60 (dot. obszaru oznaczonego na rys. planu symbolem (...)) planu przy jednoczesnym uwzględnieniu zapisów § 4, jednoznacznie wskazują, na sprzeczność zapisów planu ze Studium. Szczególnie, że Studium przewiduje zarówno tereny pod usługi (...), jak również odrębnie pod tereny usług administracji, a nieruchomość dzierżawiona przez skarżącą znajduje się zgodnie z zapisami Studium na terenie przeznaczonym pod usługi. Wskazać także należy, że Studium dla obszaru oznaczonego symbolem U.30, w którym znajduje się nieruchomość dzierżawiona przez skarżącą, dopuszcza lokalizowanie inwestycji celu publicznego, jednak wyłącznie jako niezbędnych z zakresu infrastruktury społecznej obejmujących: inwestycje oświaty, zdrowia i opieki społecznej, oraz kultury. Tym samym również w tym zakresie zapisy planu pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.

Przedmiotowy przykład obejmuje poważne zróżnicowanie terminologiczne, zawarte zarówno w studium jak i w planie. Można odnieść wrażenie, że w tym przypadku

podmioty sporządzające niniejsze akty planistyczne, same pogubiły się w wyodrębnionych przez siebie strefach terenu. Można odnieść to do dyskusji na temat **stopnia skomplikowania postanowień planistycznych**. Nadmierna komplikacja może doprowadzić – jak w przedmiotowym przypadku – do zagubienia się samej gminy odpowiedzialnej za sporządzanie aktów planistycznych – w ich treści.

Ostatnia z przytoczonych spraw wiąże się z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 3 czerwca 2020 r. (II SA/Gd 775/19, Legalis). W przedmiotowym przypadku skarżący (którym był wojewoda jako organ nadzoru) podnosił m. in., że *kwestionowana uchwała narusza także Studium z tego względu, że w § 24 ust. 3 pkt 5 – tereny zabudowy rekreacyjnej pensjonatowej, turystycznej oznaczone symbolem MT; w § 25 ust. 5 pkt 5 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczone symbolem MW.1; w § 30 ust. 4 pkt 4 i 5 – tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów oznaczonych symbolem P.1 (odpowiadających swoim zakresem obszarowi Studium jako obszary zabudowy wielofunkcyjnej, w szczególności zabudowy mieszkaniowo-usługowej, usługowo-produkcyjnej i usługowej D.2); w § 31 ust. 4 pkt 4 i 5 – tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów oznaczonych symbolem P i numerem wyróżniającym (odpowiadających swoim zakresem obszarom w studium określonym jako obszary D.2), określono wskaźniki minimalne udziałów powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni budowlanej oraz wskaźników wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu odmiennie niż zostało to określone w Studium dla ww. terenów. Dodatkowo, w § 26 ust. 3 pkt 4 uchwały dopuszczono na terenach zabudowy usługowej, funkcji mieszkaniowej oraz budynków mieszkalnych, a także określenie w § 26 ust. 4 parametrów i wskaźników zabudowy ogólnie, bez podziału na zabudowę usługową i mieszkaniową, co powoduje niezgodność w zakresie parametrów i wskaźników zabudowy mieszkaniowej ze Studium dla obszaru D.2, któremu odpowiada karta terenu oznaczona w planie symbolem U.2.*

Sąd uwzględnił niniejszy zarzut. Wyjaśnił, że *jako niezgodne ze Studium należało uznać wprowadzenie w § 24 ust. 4 pkt 5 uchwały – tereny zabudowy pensjonatowej, turystycznej oznaczone symbolem MT wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni budowlanej na poziomie 20%, w sytuacji gdy w Studium dla tego obszaru, oznaczonego jako B.4 (obejmującym swoim zakresem obszar MT.5 i MT.6 z załącznika graficznego do planu), dla terenów zabudowy rekreacyjnej wskaźnik ten określono na poziomie minimum 50% (str. 148 studium). Podobnie niezgodne ze Studium jest określenie w § 25 ust. 5 pkt 5 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem MW.1 – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni budowlanej na poziomie 20% i wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni na poziomie do 50%, w sytuacji gdy w Studium dla tego obszaru, oznaczonego jako D.2 (obejmującego swoim zakresem obszar MW.1 z załącznika graficznego do planu), dla zabudowy o funkcji mieszkaniowej wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie minimum 35%, a wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy określono na poziomie maksymalnie do 35% (str. 149 studium).*

Tak samo, jako niezgodne ze Studium należało uznać określenie w § 30 ust. 4 pkt 4 i 5 uchwały – tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów, oznaczonych symbolem P.1, wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni budowlanej na poziomie 10%, zaś wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu na poziomie do 70%, w sytuacji gdy tereny te odpowiadają swoim zakresem obszarom w Studium określonym jako obszary zabudowy wielofunkcyjnej, w szczególności zabudowy mieszkaniowo-usługowej, usługowo-produkcyjnej i usługowej D.2, gdzie dla zabudowy o funkcji produkcyjnej i usługowej wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie minimum 20%, a wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy określono na poziomie maksymalnie do 45% (str. 149 Studium). Wreszcie rację ma Wojewoda wskazując, że nieprawidłowo określono w § 31 ust. 4 pkt 4 i 5 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem P i numerem wyróżniającym – tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów, wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni budowlanej na poziomie 10%, zaś wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu na poziomie do 70%, w sytuacji gdy tereny te odpowiadają swoim zakresem obszarom w Studium określonym jako obszary zabudowy wielofunkcyjnej w szczególności zabudowy mieszkaniowo-usługowej, usługowo-produkcyjnej i usługowej D.2, gdzie dla zabudowy o funkcji produkcyjnej i usługowej wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie 20%, a wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy określono na poziomie maksymalnie do 45% (str. 149 studium). Dodatkowo, sąd działając z urzędu stwierdził, że dopuszczenie w § 26 ust. 4 uchwały, dotyczącym karty terenów zabudowy usługowej i techniczno-produkcyjnej oznaczonych symbolem U, P.1, parametrów i wskaźników zabudowy dla zabudowy ogólnie, bez podziału na zabudowę usługową i mieszkaniową, powoduje niezgodność w zakresie parametrów i wskaźników zabudowy mieszkaniowej ze Studium. W uchwale określono bowiem wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej na poziomie 20%, zaś wskaźnik wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu na poziomie 45%. Porównanie tych wskaźników z odpowiadającymi im wskaźnikami w Studium wskazuje na niezgodność planu ze Studium, bowiem w Studium dla obszaru D.2 (w granicach którego położone są karty terenu oznaczona symbolem U, P.1) dla zabudowy o funkcji mieszkaniowej wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określono na poziomie minimum 35%, a wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy określono na poziomie maksymalnie do 35%. Wskaźniki zawarte w planie zatem pozostają w niezgodności z tymi, które przewidziano w Studium. Odnosząc się do wskazanych uchybień trzeba stwierdzić, że w sytuacji, gdy gmina decyduje się na sporządzenie aktu planistycznego, jakim jest Studium, który odzwierciedla pewną koncepcję zagospodarowania tej gminy, to organ uchwałodawczy sporządzający plan, czy to dla całej gminy, czy dla poszczególnych jej obrębów, nie może w ramach przysługującego mu władztwa planistycznego odstępować od określonych w Studium warunków. Jeżeli zatem Studium ustala wskaźniki dotyczące zabudowy na poszczególnych terenach, to organ uchwałodawczy przy spo-

rzządzaniu planu zobowiązany jest respektować te ustalenia, co wprost wynika z cytowanych już przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskaźniki te mają wprawdzie charakter widełkowy (wskazują wartość minimalną lub maksymalną), co oznacza, że organ gminy w planie musi ustalić wielkość wskaźnika w taki sposób, aby mieścił się w tych widełkach. Z taką jednak sytuacją, nie mamy do czynienia we wskazanych ustaleniach planu, które wprost naruszają ustalone w Studium widełki, przyjęcie mniejszej minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, niż wskazana w Studium dla poszczególnych obszarów i jednocześnie zwiększenie powierzchni zabudowy w stosunku do ustaleń Studium.

Powyższy przykład zawiera szerszy, zróżnicowany katalog możliwych rozbieżności pomiędzy treścią planu a treścią studium. Nie można wykluczyć zaistnienia takich, jak niniejsza sytuacji, w których w ramach jednego stanu faktycznego tych rozbieżności jest zdecydowanie więcej. Jest to również przykład działania skarżącego/inwestora, **który w przedmiotowej sytuacji poszukuje wszelkich możliwych rozbieżności.** Wydaje się, że ustawodawca również w tym zakresie doprowadził do praktyk rażąco sprzecznych z założeniami i celami planowania przestrzennego. Polegają one na usilnym wyodrębnianiu szczegółowych, formalnych rozbieżności między aktem koncepcyjnym/strategicznym a aktem ze sfery regulacyjnej. W przedmiotowej sytuacji również można stwierdzić nadmierną rolę regulacji prawnych, które ukierunkowują praktykę planistyczną na zupełnie niepotrzebne tory.

Podsumowanie

Analiza orzeczeń sądowych dotyczących relacji między treścią studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego skłania do kilku wniosków. Problem rozbieżności między wskazanymi aktami jest zauważalny w orzecznictwie. Trzeba zresztą pamiętać, że nie jest to jedyny etap, w którym niniejsze kwestie podlegają prawnej wykładni. Po uchwaleniu planu, jest on również analizowany przez organy nadzoru (województów), które mogą również zakwestionować przedmiotowe uchwały. To jednak przed sądami administracyjnymi odbywają się najbardziej intensywne konflikty przestrzenne: do podjęcia oceny przez sądy niezbędna jest bowiem skarga i wskazanie konkretnego zarzutu.

Z perspektywy rozstrzygnięć nie stwierdzono dominującej tendencji: zarówno w sprawach ogółem, jak też w sprawach dotyczących bezpośrednio problematyki przeznaczenia terenu w aktach planistycznych, kierunki rozstrzygnięć sądów są bardzo zbliżone: w prawie identycznej liczbie przypadków sądy oddalają skargi lub stwierdzają nieważność planów.

Zwraca natomiast uwagę analiza poszczególnych studiów przypadków. To przede wszystkim z tej perspektywy zauważalne jest to, jak nieadekwatne regulacje prawne

mogą ukierunkowywać na zupełnie inną płaszczyznę debatę dotyczącą planowania przestrzennego w danej gminie. Co istotne, często wiąże się to z istotnymi negatywnymi skutkami dla przestrzeni gminy i zablokowaniem realizacji planów zawierających cenne i potrzebne rozwiązania. Generalnie słabości te polegają na:

- braku elastyczności przepisów;
- nieumiejętności (systemowej) przełożenia postanowień strategicznych/koncepcyjnych na sferę realizacyjną;
- nadmiernej roli przepisów typowo proceduralnych;
- prowokowaniu użytkowników przestrzeni do wyszukiwania szczegółowych rozbieżności między poszczególnymi rodzajami aktów planowania przestrzennego.

Problemy dotyczące relacji studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powoli stają się mniej istotne z perspektywy praktycznej (w związku z sukcesywną likwidacją studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminach). Należy jednak podkreślić, że podobne słabości mogą pojawić się przy określaniu powiązań między nowymi strategiami rozwoju a planami ogólnymi i planami miejscowymi. Można wręcz wskazać, że negatywne doświadczenia dotyczące studiów powinny być przeanalizowane w każdej gminie, w której rozpoczynają się prace nad nowymi strategiami rozwoju.

ZAKOŃCZENIE

W przedmiotowej publikacji podjęto próbę analizy wybranych aspektów dotyczących strategicznego planowania przestrzennego. Intencją autorów było wielowymiarowe ujęcie wskazanego zagadnienia. Przede wszystkim uwzględniono więc dyskusję międzynarodową oraz ponadkrajowe dokumenty strategiczne. W rozdziale pierwszym wykazano, że chociaż pojęcie strategicznego planowania przestrzennego jest poważnie osadzone w literaturze, to w systemach wielu państw ujmowane jest na zupełnie odmienne sposoby. Występują także rozbieżności terminologiczne. Powyższe bariery nie przekreślają jednak ważnej roli strategicznego planowania przestrzennego. Szczególnie istotna i potrzebna jest jego cecha powiązania z długoterminową perspektywą. Obecnie nie budzi również wątpliwości, że strategiczne planowanie przestrzenne musi być powiązane z integracją polityk rozwoju. Zauważalne jest to zwłaszcza w państwach Unii Europejskiej. Należy zresztą wskazać (na podstawie analizy zawartej w rozdziale 3), że również w strategiach ponadkrajowych wymiar przestrzenny nie zawsze bywa całościowo i adekwatnie do potrzeb ujmowany. Z drugiej strony, treść strategii ponadlokalnych często znajduje ograniczone zastosowanie w poszczególnych państwach, zwłaszcza z perspektywy lokalnej.

Osobnego podkreślenia wymaga kontekst połączenia strategicznego planowania przestrzennego i regulacyjnego planowania przestrzennego. To bowiem często właśnie z tej perspektywy strategiczne planowanie przestrzenne nie bywa czytelne i nie jest rozumiane. W publikacji wskazano na liczne bariery i zagrożenia z tym związane. Z jednej strony występuje ryzyko zignorowania przez perspektywę prawną sfery strategicznej. Z drugiej jednak strony nie można też „przeregulować” przepisów, w tym nadawać postanowieniom strategicznym wymiaru regulacyjnego. Nadmiernie szczegółowe regulacje, nawet ustanowione w dobrych intencjach, w praktyce mogą poważnie blokować rozwój. Prawidłowe powiązanie pomiędzy dwiema wskazanymi sferami zależy nie tylko od odpowiednich uregulowań systemowych. To również kwestia poziomu kultury planistycznej oraz sprawności władz publicznych (różnych szczebli). Niewątpliwie, przełożenie perspektywy strategicznej na regulacyjną będzie znacznie łatwiejsze w przypadkach systemów o rozwiniętym poziomie zintegrowanego planowania rozwoju oraz rozwiniętej elastyczności w planowaniu.

Odnosząc powyższe wytyczne do Polski, trzeba wciąż dostrzegać poważne ograniczenia. W polskim systemie planowania przestrzennego poza słabością rozwiązań

prawnych diagnozuje się bowiem również niski poziom kultury planistycznej i niesprawność władz publicznych w planowaniu przestrzennym. Studium przypadku Polski jest zresztą ciekawe pod wieloma względami z perspektywy teoretycznej. Warto bowiem przypomnieć (przedstawione w rozdziale 2 i w rozdziale 4) próby ujęć w polskim systemie, elementów strategicznego planowania przestrzennego. W ramach stanu prawnego sprzed nowelizacji z roku 2023 dotyczyły one:

- Formuły i treści studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – aktów tak naprawdę niedookreślonych z perspektywy ich roli. Teoretycznie powinny one zawierać całościową koncepcję rozwoju przestrzennego gminy. W praktyce w wielu przypadkach dawały dowód swoistej bezsilności wielu władz gminnych w zakresie bardziej odpowiedzialnego kształtowania przestrzeni;
- Wymiaru przestrzennego strategii rozwoju gmin. Ustawodawca określił wybrane elementy treści wskazanych strategii. W praktyce jednak wskazane wytyczne zostały w zróżnicowanym zakresie ujęte. W wielu gminach sposób ujęcia tych treści był nieprecyzyjny, chaotyczny i nasuwający pewne terminologiczne zastrzeżenia. Szczególnie ciekawie wygląda problem ewentualnej relacji między strategiami rozwoju a treścią studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Po nowelizacji systemu planowania przestrzennego z 2023 r. wskazany problem zniknie (a przynajmniej zostanie ograniczony). Niemniej daje on obraz chaotycznego ujęcia strategicznego planowania przestrzennego w polskim systemie. Te same uwagi można zgłaszać do sposobów ujęć w strategiach lokalnych modeli struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Relacja sfery strategicznej i regulacyjnej w polskich warunkach, została przedstawiona w rozdziale 5. Należy to również uznać za ciekawy przypadek. W stanie prawnym sprzed nowelizacji z roku 2023 obejmował on sytuację, w której sądy administracyjne dokonują wykładni treści studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (czyli aktów przynajmniej bliskich perspektywie strategicznego planowania przestrzennego), a wykładnia ta ma istotne znaczenie z perspektywy konkretnych konsekwencji dla właścicieli nieruchomości. Można przypomnieć, że w rozdziale 5 wyodrębniono w tym kontekście następujące problemy:

- brak elastyczności przepisów;
- nieumiejętność (systemowego) przełożenia postanowień strategicznych/ koncepcyjnych na sferę realizacyjną;
- nadmierna rola przepisów typowo proceduralnych;
- prowokowanie użytkowników przestrzeni do wyszukiwania szczegółowych rozbieżności między poszczególnymi rodzajami aktów planowania przestrzennego.

Wyodrębnione problemy można uznać za charakterystyczne z perspektywy całego polskiego systemu planowania przestrzennego. Ponadto osobnej analizy wymaga ich występowanie w innych systemach. Brak elastyczności przepisów z natury rzeczy prowokuje bowiem do poszukiwania przy okazji ich wykładni kolejnych argumentów

dla konkretnych punktów widzenia. Naturalne więc stają się wtedy próby „eksploatacji” innych aktów. Tak samo naturalne wydaje się poszukiwanie wszelkich możliwych uchybień proceduralnych (co zwłaszcza z perspektywy strategicznego planowania przestrzennego nie stanowi priorytetu). Jeżeli doda się tu zdiagnozowane wcześniej bariery związane z niską kulturą planistyczną i niesprawnością władz publicznych w planowaniu przestrzennym, to oczywistą konsekwencją staje się wyszukiwanie przez użytkowników przestrzeni wszelkich rozbieżności i niekonsekwencji między poszczególnymi rodzajami aktów planowania przestrzennego. Jeszcze bardziej osłabia to rolę strategicznego planowania przestrzennego.

Na podstawie powyższych analiz można więc stwierdzić bardzo poważne słabości dotyczące strategicznego planowania przestrzennego w polskim systemie. Słabości tych nie ograniczy istotnie nowelizacja przepisów planowania przestrzennego z roku 2023. Skala zdiagnozowanych w niniejszej monografii zaniedbań i wielowymiarowych słabości skłania do tezy, że powiązanie strategicznego planowania przestrzennego z regulacyjnym planowaniem przestrzennym wciąż będzie trudnym zadaniem. Niemniej, jak przedstawiono również w monografii, w ramach nowelizacji podjęto próbę pewnego uporządkowania strategicznego planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Między innymi temu ma służyć stopniowe usuwanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i rozbudowywanie wymiaru przestrzennego strategii rozwoju. Uznając ten kierunek za słuszny (co oczywiście nie obejmuje oceny całej nowelizacji przepisów) można wskazać, że występuje poważne ryzyko pojawiania się zróżnicowanych problemów. Przede wszystkim można wyrazić obawę, czy słabości wcześniej uchwalanych strategii rozwoju (zdiagnozowane w rozdziale czwartym) nie przeniosą się do tych aktualnych. Inaczej to ujmując, można wyrazić wątpliwość, czy każda nowa strategia rozwoju będzie stanowiła mocną pod względem merytorycznym podstawę dla ujęcia strategicznego planowania przestrzennego w danej gminie. Po drugie natomiast należy wyrazić obawy, czy problemy i bariery prawne zdiagnozowane na styku relacji strategicznego planowania przestrzennego i regulacyjnego planowania przestrzennego (w rozdziale piątym) nie powtórzą się przy relacjach strategii rozwoju z planami ogólnymi i planami miejscowymi. Wskazane powyżej dwa rodzaje zagrożeń wydają się z tej perspektywy najbardziej istotne, wymagające stałego monitoringu (zarówno z perspektywy centralnej/ systemowej, jak też z perspektywy lokalnej, poszczególnych gmin).

Na podstawie dokonanych rozważań można zaproponować kierunki dalszej refleksji teoretycznej i praktycznej dotyczącej strategicznego planowania przestrzennego. Z perspektywy naukowej można zaproponować:

- porównywanie krajowych studiów przypadku, dotyczących efektywnej integracji polityk rozwoju (na różnych szczeblach władz publicznych);
- określanie i definiowanie ograniczeń związanych z rolą prawa w planowaniu przestrzennym;
- krytyczną analizę nowych rozwiązań prawnych oraz ewaluację tych rozwiązań z perspektywy kryteriów ważnych dla strategicznego planowania przestrzennego;

- bieżącą analizę ograniczeń instytucjonalnych dotyczących polskiego systemu planowania przestrzennego. Refleksje zawarte w prezentowanej monografii powinny być również istotne z perspektywy praktycznej i skutkować:
- pogłębioną refleksją nad sposobem ujmowania wymiaru przestrzennego w strategiach rozwoju lokalnego (na zasadach określonych po nowelizacji przepisów planowania przestrzennego; w szczególności doprecyzowaniem modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej (nie tylko w sferze prawa, ale właśnie z perspektywy lokalnej);
- dalszymi próbami wdrażania do polskiego systemu przynajmniej elementów zintegrowanego planowania rozwoju.

Temat dotyczący strategicznego planowania przestrzennego zasługuje więc na dalszą pogłębioną debatę. Autorzy wyrażają nadzieję, że prezentowana monografia może stanowić dla tej debaty użyteczny punkt odniesienia.