

# Orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Perspektywa polityki publicznej i geograficzna

Studia Regionalne i Lokalne  
Nr 2(84)/2021  
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995  
E-ISSN 2719-8049  
doi: 10.7366/1509499528405

Maciej J. Nowak

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Nieruchomości, ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin; e-mail: macnowak@zut.edu.pl; ORCID: 0000-0001-8149-8995

Przemysław Śleszyński

Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyńskiego, ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa; e-mail: psleszyn@twarda.pan.pl; ORCID: 0000-0002-1369-6129

Anna Ostrowska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031, Lublin; e-mail: aostrowska7@gazeta.pl; ORCID: 0000-0003-0058-5814

## Streszczenie

Praca ma dwa cele: 1) rozpoznanie dominujących zarzutów kierowanych w skargach do sądów administracyjnych odnośnie do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, ocena ich zasadności i skuteczności oraz klasyfikacja podmiotów wnoszących skargi; 2) wykazanie, że zdarzenia orzecznicze są powiązane ze zróżnicowaniem gmin, tj. ich charakterem (morfologią, funkcjami społeczno-gospodarczymi itp.) oraz cechami rozwoju społeczno-gospodarczego. Przeanalizowano wszystkie wydane w latach 2010–2019 wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczące skarg na studia gminne (531). Problemem okazuje się niedookreślony przez ustawodawcę zakres ustaleń studiów, co jednak nie wpływa na stopień skuteczności podważania tych aktów przez właścicieli nieruchomości. Wykazano też wysoką koncentrację skarg w miastach wojewódzkich i ich strefach podmiejskich.

## Słowa kluczowe

polityka przestrzenna gmin, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, skargi do sądów administracyjnych, orzeczenia sądowe, klasyfikacja funkcjonalna gmin

## Rulings of Administrative Courts Concerning Studies of Conditions and Directions of Spatial Development of Communes. Public Policy and Geographical Perspective

### Abstract

The work has two goals: 1) to identify the dominant charges in complaints to administrative courts regarding land use plans for municipalities (*gminy*), to assess their legitimacy and effectiveness, and to classify the complainants; 2) to show that the court rulings are related to the diversity of municipalities, i.e., their character (morphology, social and economic functions, etc.) and characteristics of socio-economic development. All the judgments of voivodship (regional) administrative courts issued in 2010–2019 concerning complaints about municipal plans were analysed (531). The problem turns out to be the undefined scope of such plans, which, however, does not affect the extent to which these instruments are challenged by property owners. A high concentration of complaints in the regional capitals and their suburban areas is also demonstrated.

### Keywords

local spatial policy, land use plans, complaints to administrative courts, court rulings, functional classification of municipalities

## Wstęp

System gospodarki przestrzennej w Polsce wielokrotnie był przedmiotem zróżnicowanych analiz i ocen, obejmujących rozmaite perspektywy i prowadzonych z różnych pozycji metodologicznych. W efekcie tych badań nie budzi już wątpliwości, że obecne narzędzia polityki przestrzennej nie gwarantują skutecznej i efektywnej ochrony wszystkich wartości powiązanych z systemem gospodarki przestrzennej. Jednym z kluczowych problemów jest w tym kontekście rola studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, będących głównym narzędziem polityki przestrzennej w skali lokalnej.

O ile zdiagnozowano już ich optymalny zakres formalny, stopień przełożenia na inne narzędzia polityki przestrzennej (zwłaszcza plany miejscowe, decyzje lokalizacyjne oraz relacje z innymi aktami prawnymi dotyczącymi działalności człowieka w przestrzeni) oraz – w zróżnicowanych skalach – sposób ujęcia w nich poszczególnych zagadnień tematycznych i problemowych (przyrodniczych, społecznych, ekonomicznych itp.), o tyle wydaje się, że w literaturze przedmiotu brakuje uwzględnienia jeszcze jednej istotnej poznawczo i aplikacyjnie perspektywy. Obejmuje ona orzeczenia sądów administracyjnych odnoszące się bezpośrednio do wspomnianych studiów gminnych. Wprawdzie ramy formalnoprawne nie mogą być jedynym punktem odniesienia przy analizie polityk przestrzennych, niemniej w obecnym systemie gospodarki przestrzennej rola sądów jest bardzo istotna i wydaje się, że będzie wzrastać. Niniejszy artykuł stara się wypełnić istotną lukę badawczą polegającą na braku systematycznej i przekrojowej wiedzy na temat stanu i zróżnicowań orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

W związku z powyższym artykuł został podzielony na część obejmującą sferę polityki publicznej oraz część silniej powiązaną z zagadnieniami geograficznymi. Celem pierwszej części jest określenie dominujących zarzutów kierowanych w skargach do sądów administracyjnych względem studiów gminnych w latach 2010–2019, ocena ich zasadności i skuteczności (również z perspektywy sądów administracyjnych) oraz kategoryzacja podmiotów wnoszących skargi. Sformułowano następującą hipotezę badawczą: z perspektywy nauk o polityce publicznej, pomimo istnienia formalnoprawnych podstaw do wnoszenia skarg, skargi właścicieli (użytkowników wieczystych nieruchomości) na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie są uwzględniane przez sądy administracyjne. Natomiast geograficznym celem pracy jest wykazanie, że zdarzenia orzecznicze (przez które rozumie się wydanie orzeczenia przez sąd administracyjny względem konkretnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) są powiązane ze zróżnicowaniem gmin, tj. po pierwsze ich typem funkcjonalnym wyodrębnionym na podstawie różnych cech morfologicznych, funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych itp. (przyjęto klasyfikację za: Śleszyński i Komornicki 2016), po drugie cechami i intensywnością rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym drugim przypadku stawia się hipotezę, że natężenie zdarzeń orzeczniczych jest związane z intensywnością procesów inwestycyjnych i potencjalną konflikto-gennością. Hipoteza ta była już testowana z pozytywnym wynikiem w przypadku orzeczeń dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Nowak i in. 2020).

## 1. Przegląd literatury

W dyskusji dotyczącej narzędzi polityki przestrzennej od dawna zwraca się uwagę na ich rolę kierunkową. Narzędzia, którym taką rolę przypisano, powinny stworzyć silne podstawy dla działań realizacyjnych. Na szczeblu gminnym (kluczowym z tej perspektywy) obejmuje to określenie kompleksowych lokalnych zasad zagospodarowania. Powyższy temat łączy się zarówno z zagadnieniami współzależności poszczególnych szczebli planowania (Perger 2018), relacji narzędzi polityki przestrzennej do narzędzi polityki rozwoju (Tellier 2019; Yamagata i Sharifi 2018; Kyvelou i Gourgiotis 2019; Virtudes 2016), jak też zakresu polityki przestrzennej, zwłaszcza względem praw użytkowników przestrzeni (Wang 2019; Whitworth 2019). Narzędzia polityki przestrzennej w Polsce były przedmiotem krytycznych analiz w licznych publikacjach. Dotyczą one całościowo systemu gospodarki przestrzennej, niemniej znacząca ich część wiąże się również z niedostatecznym znaczeniem w systemowym założeniu narzędzi kierunkowych w skali lokalnej, czyli studiów

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (por. Jędraszko 2005). Zgodnie z art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) celem studium jest określenie polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Cel ten został uszczegółowiony w art. 10 powołanej ustawy. Trzeba tu zwłaszcza zwrócić uwagę na wymóg określania w studium kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy i przeznaczeniu terenów, kierunków i wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów, a także obszarów i zasad ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego. Można więc przyjąć, że z jednej strony studium ma stanowić podstawowy kierunkowy akt polityki przestrzennej w skali lokalnej, a z drugiej powinno bardziej szczegółowo determinować zróżnicowane sfery, powiązane z uwarunkowaniami polityki przestrzennej.

W doktrynie prawniczej zwraca się uwagę, że poza określeniem założeń polityki rozwoju przestrzennego gminy do kluczowych ról studium należy zaliczyć koordynację ustaleń planów miejscowych i promocję gminy (Niewiadomski 2016). Ta ostatnia jest (zwłaszcza w analizowanym kontekście) najmniej istotna. Określenie w studium wytycznych dla planów miejscowych obejmuje rozmaite konsekwencje. Zależą one od tego, jak duża część gminy zostanie objęta tymi planami (a w przeważającym zakresie są one fakultatywne), oraz od stopnia szczegółowości ustaleń konkretnego studium. Ten bywa zróżnicowany. W doktrynie można spotkać pogląd, że to organy gminy mogą w pewnych granicach arbitralnie przesądzać o szczegółowości tego aktu (Wierzbowski i Plucińska-Filipowicz 2016). Za szczególnie szkodliwą i sprzeczną z intencją ustawodawcy należy określić praktykę, w której treść nowego studium (lub jego zmiany) jest determinowana przez uprzednio obowiązujące plany miejscowe (Izdebski i Zachariasz 2013), czyli upraszczając, odwrotnie, niż zakłada ustawodawca. Warto też zwrócić uwagę, że spójność aktów planistycznych – rozumiana jako odnoszenie nowych planów miejscowych do treści studium – dotyczy ich części prospektywnej, a nie diagnostycznej (Brzezińska-Rawa 2019).

Praktyka oddalania przez sądy administracyjne skarg na studium z uwagi na jego charakter jako aktu prawa wewnętrznego była jeszcze do niedawna utrwalona. Zgodnie przyjmowano, że studium nie może wpływać bezpośrednio na sferę niczych praw czy obowiązków, stąd nie jest możliwe spełnienie przesłanki wykazania „naruszenia interesu prawnego” ustaleniami tego aktu. Z czasem stanowisko sądów uległo złagodzeniu. Mając na uwadze, że treść studium w znacznym zakresie determinuje ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), sądy uznawały, że mimo braku bezpośredniego przełożenia regulacji studium na prawną sytuację jednostki nie można każdorazowo kwestionować braku jakiegokolwiek oddziaływania na sferę jej uprawnień i obowiązków (Niewiadomski 2011). Podkreślały, że jedynym środkiem prawnej ochrony jednostki wobec ustaleń studium, które poprzez wpływ na treść planu miejscowego w sposób pośredni oddziałuje na jej sytuację prawną jako właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, jest skarga do sądu administracyjnego, wniesiona na podstawie art. 101 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.). Sądy zastrzegały jednak, że jest to w zasadzie środek potencjalny, który będzie mógł odnieść skutek wyjątkowo, jeżeli skarżący wykaże naruszenie jego interesu prawnego lub uprawnienia (por. wyrok NSA z 6 marca 2012 r., II OSK 2687/11).

Aktualnie poglądy w tej materii ewoluowały w stronę pełniejszej realizacji prawa obywateli do sądu. Nie jest to jednak wyłącznie rezultat zmiany „paradygmatu” w doktrynie i orzecznictwie, ale także efekt zmiany podejścia organów gminy do charakteru ustaleń studium. Jako akt polityki przestrzennej studium w założeniu ma być aktem o dużym stopniu ogólności i elastyczności, ale w praktyce zdarza się, że rady gmin zamieszczają w nim szczegółowe regulacje dotyczące przeznaczenia oraz dopuszczalnych sposobów zagospodarowania poszczególnych obszarów gminy, dokonując swoistego „samozwiązania się” na przyszłość przy uchwalaniu planów miejscowych. Naruszenie interesu prawnego właścicieli działek objętych studium może nastąpić zwłaszcza w sytuacji zmiany poprzedniego przeznaczenia nieruchomości w studium i wprowadzenia związanych z tą zmianą zaostrzonych w porównaniu z poprzednim stanem nakazów i zakazów. Podręcznikowym wręcz przykładem istnienia legitymacji skargowej właściciela nieruchomości jest sytuacja, gdy z ustaleń studium dotyczących danego obszaru wynika zakaz jakiegokolwiek zabudowy danego obszaru albo zakaz zabudowy obszaru ściśle oznaczonymi obiektami budowlanymi. Zakaz ten musi być bowiem przeniesiony do ustaleń planu miejscowego. Przyjęcie w takiej sytuacji braku legitymacji skargowej

wyłączałoby w zasadzie możliwość sądowej kontroli legalności wprowadzenia w studium takiego zakazu. Ustalenia studium oddziałują również na sferę interesu prawnego jednostki w sytuacji, gdy wprowadzają inne przeznaczenie będącej jej własnością nieruchomości niż wynikające z dotychczas obowiązującego planu miejscowego, w tym surowsze ograniczenia zabudowy (Ostrowska 2019).

Z perspektywy formalnoprawnej studium jest zatem aktem wewnętrźnie wiążącym. Nie zmienia to faktu, że jego treść może wywoływać również bezpośrednie skutki dla użytkowników przestrzeni (Leoński i in. 2012; Małysa-Sulińska 2017). Powyższa konstatacja w kontekście problematyki poruszanej w niniejszym artykule jest kluczowa – przedmiotowy fakt przesądza bowiem (mimo zasygnalizowanych wcześniej dylematów) o możliwości kierowania skarg na studium do sądów administracyjnych (Nowak 2020). Niemniej warto podkreślić ową percepcyjną dychotomię rozumianych w sferze formalnoprawnej skutków wywoływanych przez studium. Ponadto, zarówno na podstawie analizy praktyki konkretnych gmin, jak też w kontekście orzecznictwa można wskazać zróżnicowane podejścia do roli studium. Dotyczą one przede wszystkim zakresu bezpośrednich skutków wywoływanych przez wskazane narzędzia, ich optymalnego stopnia szczegółowości oraz zakresu oddziaływania na inne narzędzia polityki przestrzennej. Zygmunt Niewiadomski (2018) słusznie uznał, że studium stanowi aksjologiczną podstawę wszelkich działań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, podejmowanych na terenie gminy, ale powyższe nie przekłada się bezpośrednio na obowiązek uwzględniania treści studium przy stosowaniu wszystkich narzędzi polityki przestrzennej. W konsekwencji powyższego nawet wskazane dylematy dotyczące zakresu zastosowania studium pozostają w poszczególnych gminach jedynie teoretyczne.

Zarysowane powyżej ramy formalnoprawne związane z omawianym narzędziem polityki przestrzennej powinny stanowić jedynie pierwszy etap analizy funkcji studium w systemie gospodarki przestrzennej. Przy tej okazji z jednej strony trzeba uwzględnić koncepcje odnoszące się do nowej polityki regionalnej (Noworól 2013), a z drugiej realne uwarunkowania związane ze stosowaniem studium w sferze praktycznej (Śleszyński i in. 2012). W tym ostatnim kontekście warto zwrócić uwagę na dyskutowane szerzej w literaturze dwa aspekty dotyczące odpowiednio:

- optymalnego zakresu ingerencji studium w sferę zabudowy i zagospodarowania terenu (Chmielewski 2016; Asman 2010);
- zakresu związanego z ochroną środowiska i przyrody (jak bardzo i jak szczegółowo studium może determinować zakres tej ochrony – Baran-Zgłobicka 2017; Giedych 2018; Szulczewska 2018).

W ramach powyższych rozważań wskazuje się na problem braku precyzji studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze tego rodzaju oczekiwania, można wskazać, że obecna formuła studium nie pozwala na zrealizowanie przypisywanych mu funkcji. Obejmuje to zarówno sferę związaną z całościowym określeniem lokalnych zasad zagospodarowania, jak też z tworzeniem silnych podstaw dla (przynajmniej ukierunkowania) rozwiązywania problemów szczegółowych.

Kierunek możliwej analizy studiów zaproponował Piotr Fogel (2012), wyodrębniając zagadnienia związane z zastosowaniem w studiach jednorodnych wydzieleń funkcjonalno-przestrzennych, potencjalnych ograniczeń w zabudowie, stymulant lub destymulant rozwoju oraz możliwości generowania spójnej informacji o przeznaczeniu terenu, porównywalnej w skali regionu. Aleksander Noworól, wypowiadając się na temat wyzwań terytorialnych (i ich przełożenia na narzędzia planistyczne), zwrócił uwagę na takie płaszczyzny, jak: delimitacja geograficzna uwarunkowań i działań prowadzących do opracowania konkretnego programu, relacja między zakresem interwencji a właściwością władztwa publicznego, relacja między zakresem interwencji a rozwiązaniami branżowymi w odniesieniu do systemów infrastruktury technicznej i społecznej oraz zdolność subregionalnego i/lub lokalnego ekosystemu współzarządzania rozwojem do koordynacji interwencji w odniesieniu do wyżej wymienionych grup zagadnień (Noworól 2020).

Przy ocenie systemowej roli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (ocenie obejmującej większość zasygnalizowanych powyżej zagadnień) kluczowe jest zwerifikowanie faktycznych, powodowanych przez nie dylematów (w szczególności powiązanych z konfliktami przestrzennymi). Stanowią one bowiem pewne odzwierciedlenie zarówno zakresu sprawczości studiów, sfer, na które oddziałują, jak i sposobu ich postrzegania przez użytkowników



przestrzeni. Zweryfikowano również sprawczość poszczególnych użytkowników przestrzeni w zakresie skutecznego podważania tych aktów. Analiza obejmuje także kontekst zróżnicowania funkcjonalnego gmin (stanowiący jeden z kluczowych punktów odniesienia w dyskusji na temat systemu gospodarki przestrzennej).

## 2. Metody

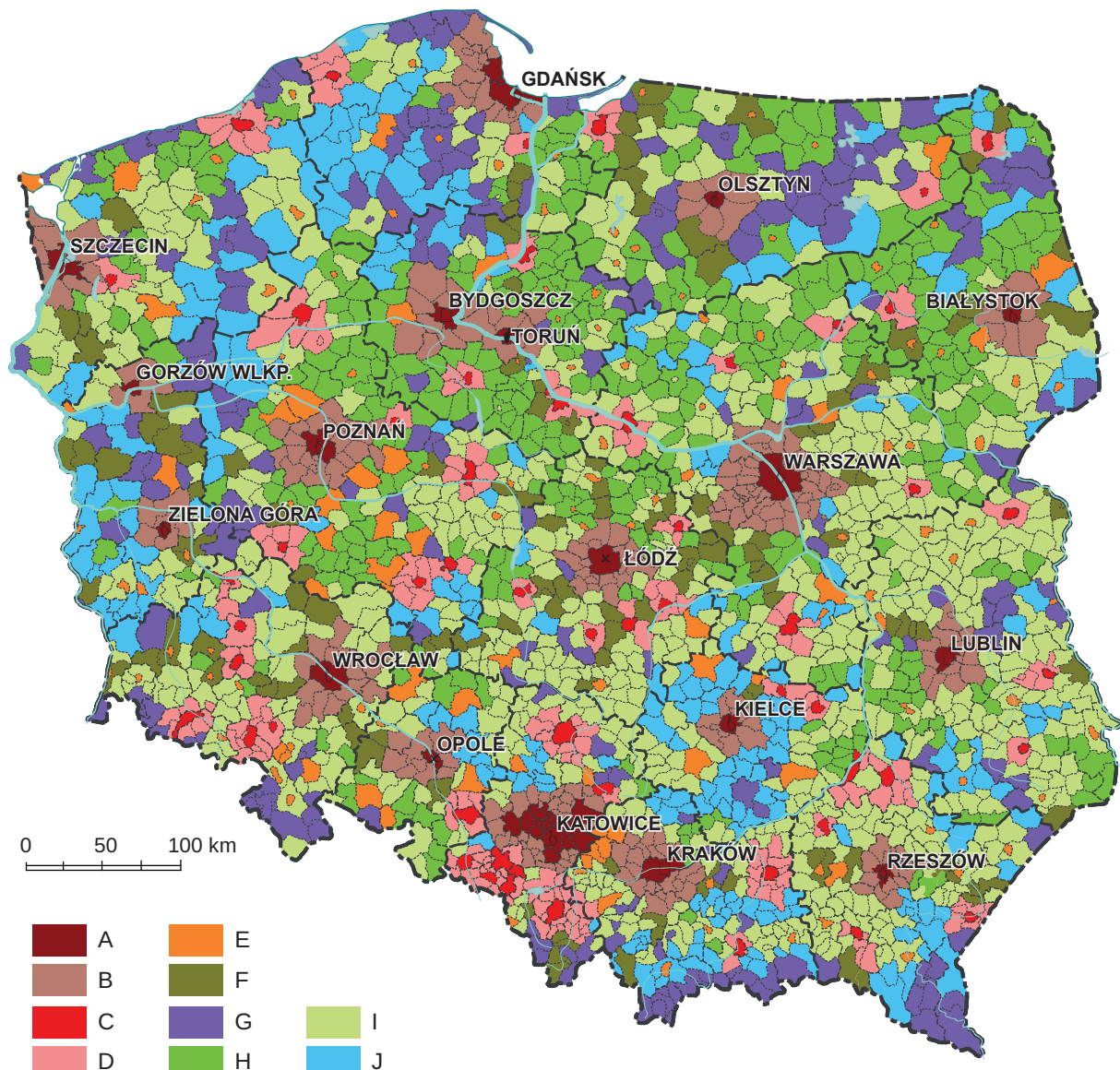
Zróżnicowania geograficzno-funkcjonalne badano na kilka sposobów, biorąc pod uwagę liczbę orzeczeń. Wynikało to z faktu, że w wielu gminach złożono więcej niż jedną skargę do sądu, często z różnych powodów i tym samym sąd mógł podjąć różne rozstrzygnięcia (oddalenie skargi, odrzucenie skargi, stwierdzenie wydania studium z naruszeniem prawa w całości lub w części, orzeczenie o niezgodności studium z prawem w całości lub w części oraz stwierdzenie nieważności studium w całości lub w części). Wybrano prawomocne orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych według stanu na 30 czerwca 2020 r. Wszystkich orzeczeń, dla których udało się ustalić komplet danych (w tym lokalizację gminną), było 531 (w badanej grupie w 173 przypadkach nie były dostępne uzasadnienia). Orzeczenia zostały wybrane z Centralnej Bazy Orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego (grupującej wszystkie wydane orzeczenia sądów administracyjnych w Polsce). Natomiast biorąc pod uwagę sam fakt wniesienia co najmniej jednej skargi w gminie do sądu, wyodrębniono 318 gmin (w przypadku 228 gmin wniesiono jedną skargę do sądu, w przypadku 48 gmin – dwie skargi, a w przypadku 41 gmin – trzy skargi i więcej). Wartość pośrednia, tj. liczba gmin z co najmniej jednym wspomnianym rodzajem działania sądu (od oddalenia po stwierdzenie nieważności studium), wynosiła 393. Późniejsze wykorzystanie tych zbiorów (318, 393 lub 531 wystąpień skarg) było uzasadnione w zależności od charakteru analiz.

Z punktu widzenia weryfikacji skutków możliwych do powiązania z polityką przestrzenną zweryfikowano badane orzeczenia z perspektyw: klasyfikacji skarżących, klasyfikacji sformułowanych zarzutów, sposobów rozstrzygnięć, wyodrębnionych okresów oraz z perspektywy poszczególnych województw. Na tej podstawie określono główne argumenty podnoszone przy okazji konfliktów przestrzennych związanych z konkretnymi sprawami sądowoadministracyjnymi, inicjatorów tych konfliktów oraz formalnego sposobu ich zakończenia. Trzeba podkreślić, że orzeczenia sądowe wywierają istotny wpływ na politykę przestrzenną gmin, w szczególności na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

W artykule podjęto próbę określenia wpływu orzeczeń sądowych na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Należy jednak doprecyzować, co autorzy artykułu przez to rozumieją. Krótkookresowo wpływ orzeczeń sądowych na studia gminne sprowadza się do stwierdzenia nieważności danego studium (w całości lub w części) lub utrzymania go w mocy. Natomiast z perspektywy długookresowej konkretne orzeczenia mogą blokować lub wspierać dalsze działania planistyczne w gminie: dalsze korekty studiów, jak też utrwalenie się dobrych lub złych praktyk. W artykule skoncentrowano się jedynie na tym pierwszym zagadnieniu, tj. na określeniu wpływu krótkookresowego. Wymagało to wyodrębnienia kierunków rozstrzygnięć sądowych, a także skategoryzowania uwzględnionych i nieuwzględnionych zarzutów, kierowanych przez skarżących. Autorzy nie zgadzają się z treścią wszystkich analizowanych tez orzeczniczych, niemniej w przedmiotowym artykule za podstawowe kryterium oceny kierowanych zarzutów uznano ich uwzględnienie (lub nieuwzględnienie) przez sądy.

Poza tym zarzuty skategoryzowano z perspektywy merytorycznej. Występują tu trzy główne grupy: zarzuty dotyczące naruszenia prawa własności (kiedy skarżący uważają, że zawarte w studium ograniczenia w zagospodarowaniu są zbyt daleko idące i przekraczają dopuszczalne ograniczenia prawa własności), inne zarzuty dotyczące zakresu studium / treści ustaleń studium (kiedy skarżący wskazują, że poszczególne elementy studium są ujęte błędnie, inaczej, niż to zakłada ustawodawca) i zarzuty proceduralne (dotyczące samego trybu prac nad danym studium). Możliwość łatwego podważania studiów byłaby równoznaczna z możliwością blokowania kluczowych działań związanych z polityką przestrzenną. Często taki proces jest zauważalny w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W przypadku studiów – z uwagi na ich charakter i konsekwencje prawne – sytuacja wygląda inaczej. Autorzy uznali jednak za ważne zweryfikowanie tego stanu.

Analizą, w której wykorzystano pełen zbiór, tj. dopuszczono wielokrotne występowanie zdarzenia w danej gminie (531 wystąpień skarg), było porównanie natężenia tych zdarzeń w typach funkcjonalnych gmin. Jak wspomniano w części wstępnej, miało to na celu zbadanie, czy istnieje związek pomiędzy typem gminy a natężeniem skarg i kategoriami wydawanych orzeczeń. W tym celu wykorzystana została tzw. klasyfikacja funkcjonalna (Śleszyński i Komornicki 2016), opracowana dla potrzeb analizowania procesów społeczno-gospodarczych i monitoringu planowania przestrzennego. Wyróżniono w niej 10 kategorii (typów) gmin (A–J) (ryc. 1), do których przyporządkowano 531 orzeczeń.



Ryc. 1. Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski (Śleszyński i Komornicki 2016)

Oznaczenia skrótów: A – rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw (w województwie pomorskim typ A obejmuje Gdańsk, Gdynię i Sopot, tj. Trójmiasto, a w śląskim – 14 miast powiatowych grodzkich konurbacji katowickiej; oprócz Katowic są to Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Jaworzno, Gliwice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze); B – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw; C – rdzenie miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; D – strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; E – miasta-ośrodki wielofunkcyjne; F – gminy z rozwiniętą funkcją transportową; G – gminy o innych rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (turystyka oraz funkcje wielkopowierzchniowe, w tym przemysł wydobywczy); H – gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą; I – gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą; J – gminy ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne, ochrony przyrody).

### 3. Orzeczenia sądów w sprawie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a perspektywa związana z polityką przestrzenną

W ramach pierwszej części badań zestawiono informacje o podmiotach skarżących studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, kierowanych zarzutach oraz sposobach rozstrzygnięć, a także ujęcie z perspektywy czasowej oraz specyfiki regionalnej.

Tab. 1. Skargi na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w latach 2010–2019 – perspektywa podmiotów wnoszących skargę

| Skarżący                                                                                                                                                         | Podmiot prywatny | Wojewoda |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------|
| Skargi ogółem (%)                                                                                                                                                | 74,2             | 25,4     |
| Sprawy, w których stwierdzono nieważność studium / wydanie studium z naruszeniem prawa (%)                                                                       | 12,9             | 78,5     |
| Sprawy, w których oddalono skargi (%)                                                                                                                            | 43,0             | 20,0     |
| Sprawy, w których odrzucono skargi (%)                                                                                                                           | 44,1             | 1,5      |
| Sprawy, w których dominowały zarzuty dotyczące naruszenia przez studium prawa własności (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)        | 35,8             | –        |
| Sprawy, w których dominowały zarzuty dotyczące błędnego zakresu studium (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)                        | 38,6             | 64,9     |
| Sprawy, w których dominowały zarzuty dotyczące kwestii proceduralnych przy pracach nad studium (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami) | 25,5             | 35,0     |

Źródło: opracowanie własne.

W pierwszej kolejności w tej części badań rozpatrzono skargi na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z perspektywy kategoryzacji skarżących (tab. 1). Wyodrębniono dwie dominujące grupy: podmioty prywatne (zazwyczaj właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości) oraz wojewodów (organy nadzoru). Liczba skarg kierowanych przez podmioty prywatne jest zdecydowanie większa, choć w zestawieniu dwóch okresów: 2010–2014 i 2015–2019 zmniejsza się (z 82,1% do 61,64%). W obu grupach zasadniczo skargi kierowane są z innych powodów. W pierwszej głównym motywem jest ochrona interesu prywatnego, w drugiej – interesu publicznego (co bywa łączone również z dbałością o poprawność proceduralną). Zdecydowanie więcej skarg wnosili przedstawiciele pierwszej grupy. Zarzuty względem studiów w przeważającej mierze podejmowały wątek naruszenia praw podmiotowych skarżących. Często jednak uznawano, że niezadowolenie skarżących z treści studium efektywniej będzie powiązać z innymi zarzutami: zarówno dotyczącymi treści ustaleń studium, jak też związanymi z procedurą sporządzenia tych aktów.

Powyższe można skonfrontować z porównaniem przypadków, w których stwierdzono nieważność studium lub przynajmniej wydanie studium z naruszeniem prawa. Występuje tu ogromna dysproporcja na rzecz sytuacji, w których skargi kierowane są przez wojewodów. Z tej perspektywy inne niż organy nadzoru podmioty bardzo rzadko skutecznie podważają studia. Hipoteza badawcza w przeważającej mierze znajduje więc potwierdzenie. Trzeba jednak odnotować wskazane powyżej (jednostkowe) przypadki, w których właściciele/użytkownicy wieczystości nieruchomości doprowadzają do podważania przedmiotowych aktów (ich szczegółowa analiza została zawarta w dalszej części artykułu). Stanowi to jednak wyjątek od zasady.

Tab. 2. Skargi na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w latach 2010–2019 – perspektywa wnoszonych w skargach zarzutów

| Rodzaj zarzutów                                                                                                                                                   | Zarzuty dotyczące naruszenia prawa własności | Zarzuty dotyczące zakresu studium | Zarzuty dotyczące spraw proceduralnych przy pracach nad studium |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Skargi z poszczególnymi kategoriami zarzutów (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)                                                    | 22,9                                         | 48,6                              | 28,5                                                            |
| Wyroki stwierdzające nieważność studium w całości lub w części / niezgodność z przepisami prawa (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami) | 5,3                                          | 67,3                              | 27,4                                                            |
| Wyroki oddalające skargi (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)                                                                        | 27,9                                         | 51,7                              | 24,4                                                            |

Źródło: opracowanie własne.

Osobną kwestią jest klasyfikacja spraw z perspektywy wnoszonych zarzutów. Z tabeli 2 wynika, że we wszystkich analizowanych ogółem sprawach dominowały zarzuty odnoszące się do zakresu studium (czyli określonej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym treści studium). Również niezgodny z ustawą zakres studiów stanowił główny powód do stwierdzania nieważności przedmiotowych aktów przez sądy. Warto odnotować, że jedynie incydentalnie stwierdzano nieważność studiów z powodu naruszenia przez nie prawa własności nieruchomości. O ile więc wciąż występuje teoretyczna możliwość podważania studiów z tego powodu, o tyle w praktyce jest to bardzo trudne (co jest korzystne z perspektywy stabilności systemu gospodarki przestrzennej). Powyższe potwierdza tezy literatury przedmiotu wskazujące na brak dostatecznej precyzji konkretnych ustaleń studiów. Co ważne, na podstawie tabeli 2 można wskazać, że problem ten występuje nie tylko w ujęciu związanym z gospodarką przestrzenną i urbanistyką, lecz także w ujęciu typowo prawnym (co oczywiście bardzo silnie się ze sobą łączy). Jeśli chodzi o (generalną) ocenę jakości kierowanych zarzutów, można wskazać, że zarzuty dotyczące naruszenia prawa własności sprowadzały się na ogół do jednego schematu: konkretne postanowienia studium (ograniczające prawa do zagospodarowania terenu) wpływały na treść konkretnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niezadowoleni z powyższego właściciele nieruchomości kontestowali więc postanowienia studium, powołując się (najczęściej ogólnie) na przepisy konstytucji i kodeksu cywilnego. Z kolei pozostałe zarzuty dotyczące zakresu studium były zdecydowanie bardziej skonkretyzowane i rozwinięte (podobnie jak zarzuty dotyczące kwestii proceduralnych).

W badanej grupie wyodrębniono 19 spraw, w których skarżącymi studium byli właściciele lub użytkownicy wieczysti i w których sądy stwierdziły nieważność studium w całości (6 spraw) lub w części (13 spraw). W sześciu przypadkach wśród zarzutów skarżących pojawiały się te dotyczące naruszenia prawa własności (są to dwa wyroki z roku 2011, dwa z 2012, jeden z 2013 i jeden z 2016). W dwóch zawartych w tej grupie przypadkach skarg zarzuty dotyczące naruszenia prawa własności powiązane były z innymi zarzutami dotyczącymi zakresu studium oraz zarzutami natury proceduralnej). Przedmiotowe wyroki wydawały różne sądy (dwa razy WSA w Gdańsku, poza tym WSA w Warszawie, WSA w Łodzi, WSA w Poznaniu i WSA w Gliwicach). W poszczególnych przypadkach skarżący, powołując się na ochronę prawa własności, kontestowali postanowienia studium:

- określające odległości elektrowni wiatrowych od zabudowy mieszkaniowej;
- określające zmiany przeznaczenia terenu z terenu rolnego na teren pod budownictwo mieszkaniowe;
- określające wysokość zabudowy;
- wprowadzające na danej działce strefy pod zabudowę usługową;
- różnicujące przeznaczenie terenu na działkach o analogicznych uwarunkowaniach;
- wprowadzające tereny zielone na prywatnej działce.



We wszystkich wskazanych przypadkach postanowienia studium wywierały wpływ na zagospodarowanie nieruchomości skarżących, doprowadzając do ograniczenia wcześniejszej możliwości ich wykorzystania.

W badanej grupie 19 spraw wyodrębniono dziesięć spraw, w których skarżący kierowali zarzuty dotyczące zakresu studium inne niż naruszenie ich prawa własności (4 sprawy z roku 2010, 2011, 2014, 2016, dwie sprawy z 2017 i jedna z 2019). Również w tym wypadku występowało zróżnicowanie sądów orzekających (wyróżnić można m.in. po dwa orzeczenia WSA w Warszawie, WSA w Łodzi i WSA w Poznaniu). Zarzuty dotyczyły nieprawidłowego (w ocenie skarżących) wyznaczenia terenu górniczego, błędów faktograficznych w treści studium, a także rozbieżności między częścią tekstową a graficzną studium. Można dodać, że najmniej istotne z perspektywy niniejszego artykułu zarzuty proceduralne w sprawach, które zakończyły się przynajmniej stwierdzeniem nieważności części studium, dotyczyły kwestii związanych z brakiem odniesienia się przez organ do uwag wnoszonych w czasie prac nad studium, wadliwie przeprowadzonej dyskusji publicznej nad proponowanymi zmianami, jak też błędów przy uzgadnianiu projektu studium przez inne organy.

Konkludując, w latach 2010–2019 właścicielom nieruchomości udało się doprowadzić do stwierdzenia nieważności studium (w całości lub w części) w pojedynczych przypadkach. W grupie zarzutów dotyczących naruszenia prawa własności skarżący wskazywali na poważne, wprowadzane przez studia ograniczenia, w ich przekonaniu nieuzasadnione i niesprawiedliwe (względem warunków zagospodarowania podobnych działek). Trzeba jednak jeszcze raz podkreślić (choćby na podstawie tab. 2), że orzeczenia takie stanowią wyjątki od zasady. W przypadku pozostałych grup zarzutów w studiach występowały ewidentne błędy formalne lub organy gminy popełniały takie błędy na etapie sporządzania tych aktów.

Tab. 3. Skargi na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w podziale na okresy 2010–2014 i 2015–2019

| Okres                                                                                                                                                               | 2010–2014 | 2015–2019 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|
| Sprawy ogółem (%)                                                                                                                                                   | 58,8      | 41,2      |
| Sprawy, w których skargi były złożone przez podmioty prywatne (%)                                                                                                   | 82,1      | 61,6      |
| Sprawy, w których skargi były złożone przez wojewodów (%)                                                                                                           | 17,3      | 36,9      |
| Sprawy, w których stwierdzono nieważność studium w całości lub w części / wydanie studium z naruszeniem prawa (%)                                                   | 22,7      | 39,7      |
| Sprawy, w których oddalono skargę (%)                                                                                                                               | 44,4      | 25,6      |
| Sprawy, w których odrzucono skargę (%)                                                                                                                              | 32,6      | 34,7      |
| Sprawy, w których w skardze dominowały zarzuty dotyczące naruszenia prawa własności (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)               | 30,2      | 15,5      |
| Sprawy, w których w skardze dominowały zarzuty dotyczące błędnego zakresu studium (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami)                 | 42,3      | 55,2      |
| Sprawy, w których dominowały zarzuty dotyczące błędów proceduralnych przy okazji prac nad studium (% spraw rozpatrzonych merytorycznie z dostępnymi uzasadnieniami) | 27,3      | 28,7      |

Źródło: opracowanie własne.

Jak wskazano powyżej, dane o orzeczeniach przeanalizowano również z perspektywy dwóch okresów: 2010–2014 i 2015–2019. Umożliwia to szersze zweryfikowanie zachodzących zmian (w tym zakresie w perspektywie rocznej nie dawałoby adekwatnych rezultatów), a ponadto należy powiedzieć, że w roku 2015 zmieniły się w pewnym stopniu kryteria dla dokonywania odrzuceń skarg wnoszonych do sądów administracyjnych (w taki sposób, że odrzucenie jest możliwe z powodu braku naruszenia interesu prawnego skarżącego). Z tab. 3 wynika, że z perspektywy dwóch wyodrębnionych okresów wzrasta rola wojewodów jako skarżących, a także zarzutów obejmujących błędny zakres studiów. Zmniejsza się natomiast udział w takich sprawach podmiotów

prywatnych i zarzutów obejmujących naruszenie prawa własności przez treść studium. W latach 2015–2019 występuje również zdecydowanie mniej (i tak nielicznych) przypadków skutecznego podważenia studium przez właścicieli nieruchomości. Można więc przyjąć, że tendencje wskazane w dwóch poprzednich tabelach pogłębiają się.

Tab. 4. Skargi na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w poszczególnych województwach w latach 2010–2019

| Województwo         | Liczba spraw | Liczba skarg wojewodów na studia w ogólnej liczbie orzeczeń (%) | Liczba merytorycznych rozpatrzeń poszczególnych spraw w ogólnej liczbie orzeczeń (%) |
|---------------------|--------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| dolnośląskie        | 72           | 52,7                                                            | 69,4                                                                                 |
| kujawsko- pomorskie | 20           | 45,0                                                            | 90,0                                                                                 |
| lubelskie           | 17           | 35,3                                                            | 82,4                                                                                 |
| lubuskie            | 14           | 42,9                                                            | 71,4                                                                                 |
| łódzkie             | 52           | 13,5                                                            | 57,7                                                                                 |
| małopolskie         | 42           | 9,5                                                             | 42,9                                                                                 |
| mazowieckie         | 78           | 12,8                                                            | 78,2                                                                                 |
| opolskie            | 22           | 9,1                                                             | 40,9                                                                                 |
| podkarpackie        | 8            | –                                                               | 50,0                                                                                 |
| podlaskie           | 5            | –                                                               | 83,3                                                                                 |
| pomorskie           | 30           | 6,7                                                             | 63,3                                                                                 |
| śląskie             | 30           | 16,7                                                            | 66,7                                                                                 |
| świętokrzyskie      | 6            | 16,7                                                            | 50,0                                                                                 |
| warmińsko-mazurskie | 55           | 36,4                                                            | 54,5                                                                                 |
| wielkopolskie       | 58           | 43,1                                                            | 86,2                                                                                 |
| zachodniopomorskie  | 22           | 22,7                                                            | 59,1                                                                                 |

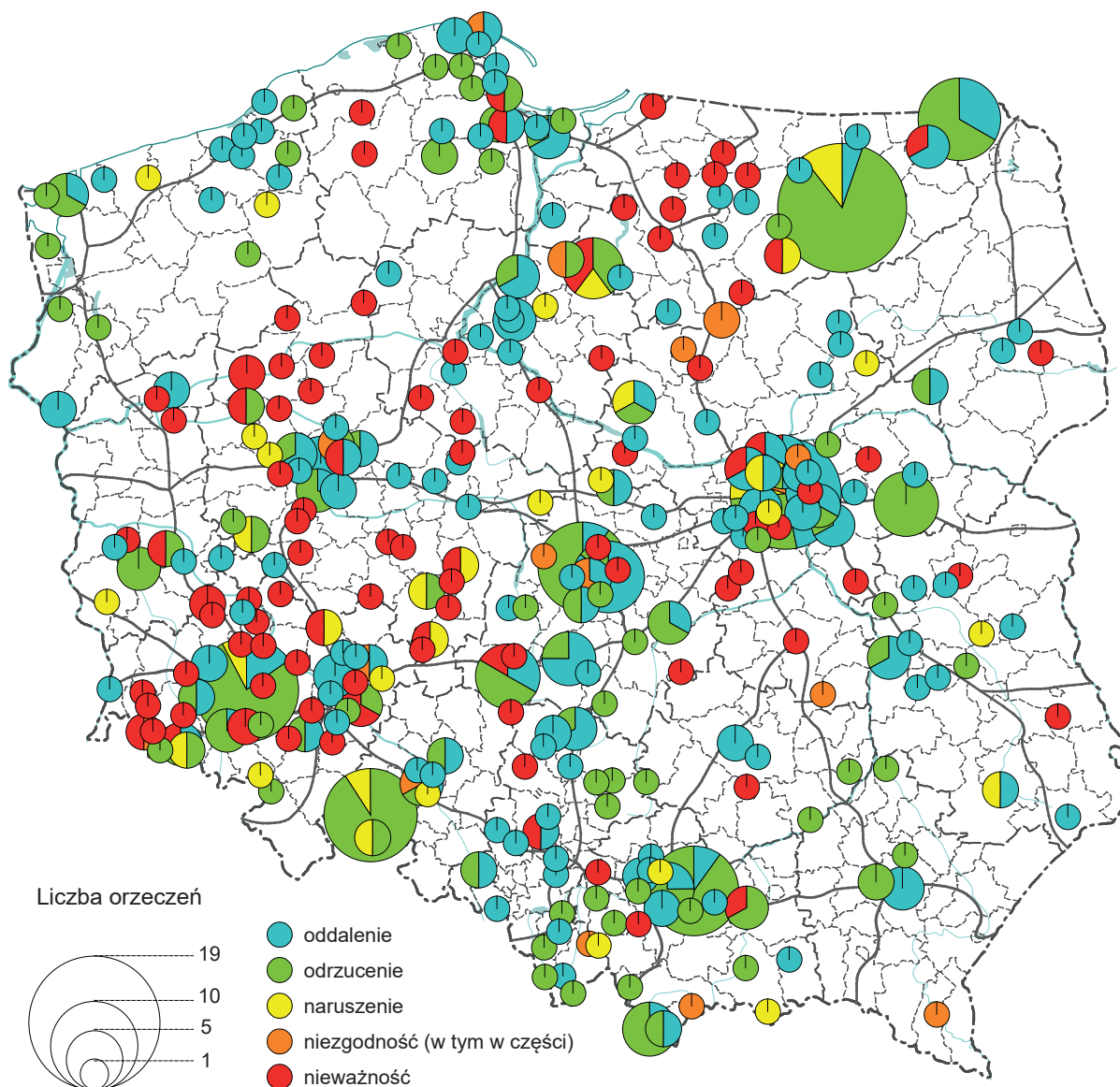
Źródło: opracowanie własne.

W tab. 4 przedstawiono wyniki dotyczące spraw sądowoadministracyjnych w odniesieniu do poszczególnych województw. Najwięcej tego typu spraw było w województwach wielkopolskim i mazowieckim. Jeśli wziąć pod uwagę stosunek liczby spraw do liczby gmin w województwie, dominują warmińsko-mazurskie i dolnośląskie. Również w dolnośląskim jest najwięcej skarg kierowanych przez organy nadzoru. W tym ujęciu najwięcej stwierdzeń nieważności występuje w województwach dolnośląskim, łódzkim i wielkopolskim. Jednym z kluczowych czynników wpływających na przedstawione wyniki jest aktywność poszczególnych organów nadzoru, bardzo mocno zróżnicowana w poszczególnych województwach (zarówno z perspektywy ilościowej, jak i sposobu podejścia do studiów). Warto również odnotować, że wszystkie wyżej wymienione województwa mają rozwinięte (w skali całego kraju) ośrodki miejskie.

#### 4. Geograficzno-funkcjonalna klasyfikacja gmin i województw z perspektywy orzeczeń dotyczących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Analizę przestrzenną przeprowadzono na podstawie zbioru 531 zdarzeń orzeczniczych wojewódzkich sądów administracyjnych, dla których była możliwa identyfikacja gminy. Było tych samorządów 318 (13% w kraju). Oznacza to, że wobec jednego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego mogła wpłynąć więcej niż jedna skarga do sądu. Najwięcej zdarzeń pochodziło z województwa mazowieckiego (78), następnie dolnośląskiego (72), natomiast „rekordową” gminą były Mikołajki, w której wystąpiło aż 19 orzeczeń (ryc. 2). W 5 gminach

zidentyfikowano 10 i więcej wniosków (Warszawa – 15, Legnickie Pole – 13, Nysa – 10 oraz Aleksandrów Łódzki i Niepołomice – po 10).



Ryc. 2. Zdarzenia orzecznice dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego według gmin w latach 2010–2019

Źródło: na podstawie internetowej bazy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA).

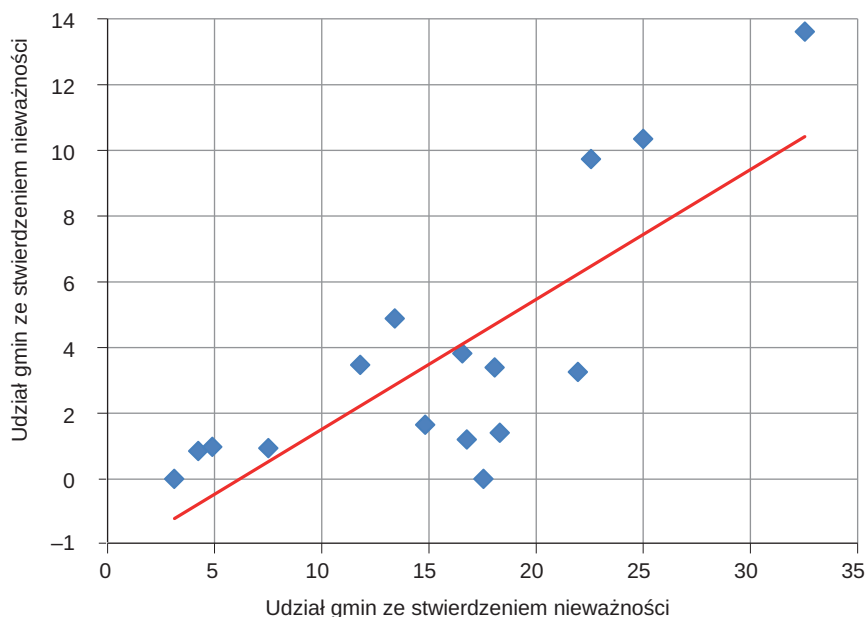
Analiza mapy wskazuje, że proporcjonalnie więcej zdarzeń orzecznich w stosunku do innych regionów było w gminach Wielkopolski i Dolnego Śląska, a ponadto Warmii i Mazur. Również niektóre aglomeracje charakteryzowała większa intensywność. Dotyczyło to zwłaszcza metropolii trójmiejskiej, poznańskiej, warszawskiej, krakowskiej i wrocławskiej. Są to szczególne miejsca w kraju, charakteryzują się bowiem największą dynamiką procesów rozwojowych i z tego powodu są określane mianem „wielkiej piątki”. Jeśli chodzi o strukturę rodzajową orzeczeń, najwięcej stwierdzeń nieważności całego studium gminnego wystąpiło w Wielkopolsce i na Dolnym Śląsku. Szczegółowe zestawienie gmin według województw zawiera tabela 5. Dodatkowa analiza wskazuje, że w województwach występowała stosunkowo duża zbieżność pomiędzy liczbą składanych skarg a stwierdzaniem nieważności (ryc. 3). Regiony, w których tych ostatnich rozstrzygnięć było więcej, to zwłaszcza dolnośląskie, warmińsko-mazurskie i wielkopolskie.

Tab. 5. Struktura działań w stosunku do WSA skarg na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminach w latach 2010–2019

| Województwo         | Liczba gmin<br>ogółem | Złożone skargi<br>ogółem | W tym działania WSA (oddalenie lub orzecznictwo) |           |            |             | Udział gmin (%),<br>w których |                |                           |
|---------------------|-----------------------|--------------------------|--------------------------------------------------|-----------|------------|-------------|-------------------------------|----------------|---------------------------|
|                     |                       |                          | oddalenie                                        | odrzućcie | naruszenie | niezgodność | nieważność                    | złożono skargi | stwierdzono<br>nieważność |
| dolnośląskie        | 169                   | 55                       | 14                                               | 11        | 5          | 2           | 23                            | 32,5           | 13,6                      |
| kujawsko-pomorskie  | 144                   | 17                       | 8                                                | 2         | 1          | 1           | 5                             | 11,8           | 3,5                       |
| lubelskie           | 213                   | 16                       | 9                                                | 3         | 2          | 0           | 2                             | 7,5            | 0,9                       |
| lubuskie            | 82                    | 11                       | 4                                                | 2         | 1          | 0           | 4                             | 13,4           | 4,9                       |
| łódzkie             | 177                   | 32                       | 12                                               | 11        | 1          | 2           | 6                             | 18,1           | 3,4                       |
| małopolskie         | 182                   | 27                       | 10                                               | 11        | 2          | 1           | 3                             | 14,8           | 1,6                       |
| mazowieckie         | 314                   | 52                       | 21                                               | 8         | 6          | 5           | 12                            | 16,6           | 3,8                       |
| opolskie            | 71                    | 13                       | 4                                                | 4         | 3          | 1           | 1                             | 18,3           | 1,4                       |
| podkarpackie        | 160                   | 5                        | 1                                                | 3         | 0          | 1           | 0                             | 3,1            | 0,0                       |
| podlaskie           | 118                   | 5                        | 3                                                | 1         | 0          | 0           | 1                             | 4,2            | 0,8                       |
| pomorskie           | 123                   | 27                       | 12                                               | 10        | 0          | 1           | 4                             | 22,0           | 3,3                       |
| śląskie             | 167                   | 28                       | 14                                               | 10        | 1          | 1           | 2                             | 16,8           | 1,2                       |
| świętokrzyskie      | 102                   | 5                        | 2                                                | 2         | 0          | 0           | 1                             | 4,9            | 1,0                       |
| warmińsko-mazurskie | 116                   | 29                       | 10                                               | 4         | 3          | 0           | 12                            | 25,0           | 10,3                      |
| wielkopolskie       | 226                   | 51                       | 13                                               | 8         | 7          | 1           | 22                            | 22,6           | 9,7                       |
| zachodniopomorskie  | 114                   | 20                       | 10                                               | 8         | 2          | 0           | 0                             | 17,5           | 0,0                       |
| Polska ogółem       | 2478                  | 393                      | 147                                              | 98        | 34         | 16          | 98                            | 15,9           | 4,0                       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie internetowej bazy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA).





Ryc. 3. Współwystępowanie składania skarg do WSA i stwierdzania nieważności studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminach w latach 2010–2019 według województw

Źródło: na podstawie internetowej bazy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA).

## 5. Orzeczenia sądów w sprawie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a perspektywa geograficzna

W następnym kroku poszukiwano prawidłowości, czy istnieje związek pomiędzy charakterem społeczno-gospodarczym gmin a składaniem skarg i występowaniem poszczególnych rodzajów orzeczeń. Dane o tym, względem 10 typów gmin, zestawiono w tabeli 6.

Analiza dość wyraźnie wskazuje, że największe udziały odnotowano w typach gmin najbardziej zurbanizowanych, tj. w dużych miastach i ich otoczeniu. Było tak niemal w jednej trzeciej miast pełniących funkcje stolic województw (jeśli chodzi o liczebność gmin pod względem wniosków) i aż 38,1% w przypadku gmin z ich otoczenia. Również w tych typach gmin stosunkowo częściej stwierdzano nieważność studium w całości lub w części. Z kolei w typach mniej zurbanizowanych odpowiednie wskaźniki były niższe, ale nie występowały tu wyraźniejsze prawidłowości związane np. z wpływem stopnia urbanizacji na udział orzeczeń o różnej „sile” wobec studiów (ryc. 4). W typie A (czyli w 18 miastach wojewódzkich) zwraca uwagę stosunkowo wysoki udział odrzuceń skarg (powyżej 60%), a więc odsyłania bez rozpatrywania na rozprawie przez sąd z powodu np. uchybień formalnych. Przyczyny tego mogą być różne – nie wiadomo jednak, na ile wynikało to ze słabości tych skarg pod względem przygotowania, a na ile w skargach tych mogły być jakieś istotne zarzuty. Równocześnie w typie A najmniej było stwierdzeń nieważności studiów – 7%, przy czym udział ten wzrasta, jeśli pominąć skargi oddalone (do 18%), ale wciąż jest to jeden z najniższych wskaźników.

W przypadku stwierdzenia nieważności zachodzi dość wyraźna koincydencja ze stopniem zurbanizowania. Najwyższe odsetki charakteryzowały rolnicze i rolniczo-leśne typy HIJ (30–40%). Są to gminy małe, raczej niezasobne ekonomicznie, co mogło mieć wpływ na niższą jakość tych studiów, wynikającą z braku dobrego przygotowania eksperckiego. Łącznie stwierdzenie nieważności w badanym okresie wystąpiło 103 razy, w tym w dwóch gminach dwukrotnie (w dolnośląskiej Czernicy i wielkopolskim Biskupinie). W większych miastach (powyżej 50 tys. mieszkańców) stwierdzenie nieważności było sporadyczne, m.in. w Bytomiu, Jeleniej Górze, Kaliszu, Piasecznie, Radomiu i Zielonej Górze.

Ponadto analiza treści orzeczeń wskazuje, że w przypadku większych i bardziej zurbanizowanych ośrodków zdecydowanie częstsze było składanie skarg przez osoby prywatne. Na przykład w typach A–D odsetek ten był w granicach 68–94%, podczas gdy w typach H–J – w granicach 54–58% (pozostałe skargi były składane przez wojewodę, a sporadycznie przez prokuratora i inne

Tab. 6. Struktura działań w stosunku do zgłaszanych do WSA skarg na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego według typów gmin w latach 2010–2019

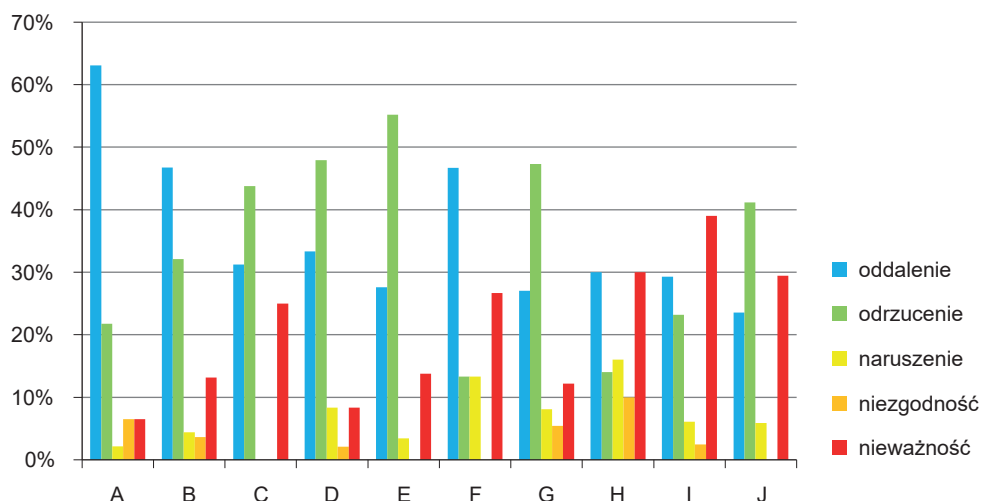
| Typ (opis skrócony, zob. podpisy pod ryc. 1) | Liczba gmin<br>ogółem | Złożone skargi<br>ogółem* | W tym działania WSA<br>(oddalenie lub orzecznictwo) |           |            |             | Udział gmin (%), w których |                |                           |
|----------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------|-----------|------------|-------------|----------------------------|----------------|---------------------------|
|                                              |                       |                           | oddalenie                                           | odrzućcie | naruszenie | niezgodność | nieważność                 | złożono skargi | stwierdzono<br>nieważność |
| A – rdzenie MOF                              | 33                    | 24                        | 14                                                  | 5         | 1          | 1           | 3                          | 32,5           | 9,1                       |
| B – zewnętrzne MOF                           | 265                   | 101                       | 49                                                  | 25        | 6          | 4           | 17                         | 38,1           | 6,4                       |
| C – rdzenie FUA                              | 55                    | 15                        | 5                                                   | 6         | 0          | 0           | 4                          | 27,3           | 7,3                       |
| D – zewnętrzne FUA                           | 201                   | 31                        | 13                                                  | 9         | 4          | 1           | 4                          | 15,4           | 2,0                       |
| E – gminy miejskie                           | 142                   | 17                        | 7                                                   | 5         | 1          | 0           | 4                          | 12,0           | 2,8                       |
| F – transport                                | 137                   | 14                        | 6                                                   | 2         | 2          | 0           | 4                          | 10,2           | 2,9                       |
| G – turystyka                                | 222                   | 51                        | 16                                                  | 17        | 5          | 4           | 9                          | 23,0           | 4,1                       |
| H – rolnicze intensywne                      | 496                   | 45                        | 13                                                  | 6         | 8          | 4           | 14                         | 9,1            | 2,8                       |
| I – rolnicze umiarkowane                     | 665                   | 73                        | 20                                                  | 16        | 5          | 2           | 30                         | 11,0           | 4,5                       |
| J – „ekologiczne”                            | 262                   | 22                        | 4                                                   | 7         | 2          | 0           | 9                          | 8,4            | 3,4                       |
| Polska ogółem                                | 2478                  | 393                       | 147                                                 | 98        | 34         | 16          | 98                         | 15,9           | 4,0                       |

\* Złożone skargi ogółem według kryterium kategorii działań WSA, tj. liczba gmin, w których miało miejsce co najmniej jedno wystąpienie w danej kategorii działań WSA (jeśli np. w danej gminie były łącznie 2 wystąpienia i obydwa oddalono, to gmina była liczona jeden raz, jeśli jedną skargę np. oddalono, a na podstawie drugiej stwierdzono np. nieważność studium, to gmina była liczona podwójnie).

Źródło: na podstawie internetowej bazy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA).

instytucje). Dowodzi to najprawdopodobniej wyższej świadomości w zakresie planowania przestrzennego wśród mieszkańców czy nawet swego rodzaju odwagi i pewności siebie.

Jeśli chodzi o zakres merytoryczny, będący przedmiotem orzeczeń, nie stwierdzono istotniejszych prawidłowości (przy czym w przypadku 173 skarg nie dało się tego ustalić). Jednym z najczęściej identyfikowanych problemów były błędnie sformułowane ustalenia, w tym obejmujące naruszenia prawa własności, oraz kwestie proceduralne. Te ostatnie były charakterystyczne m.in. dla największych miast, w tym Warszawy (5 skarg), Poznania i Łodzi (po 3). W przypadku Warszawy problem dotyczy zwłaszcza nieuregulowanych spraw własnościowych w związku z tzw. dekretem Bieruta o przejęciu gruntów prywatnych w dzielnicach centralnych na rzecz Skarbu Państwa. Sprawa ta wciąż jest powodem wielu konfliktów społecznych (Górczyńska i in. 2018).



Ryc. 4. Struktura działań względem składanych skarg do WSA dotyczących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w latach 2010–2019 według typów gmin (n = 531)

Źródło: na podstawie internetowej bazy orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA).

## 6. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że skala zaskarżeń studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego do sądów administracyjnych jest zdecydowanie niższa niż miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (w niektórych województwach jest wręcz niezauważalna). Często zdarza się, że skargi kierowane przez podmioty prywatne nie przechodzą etapu weryfikacji z powodu braków formalnych. Merytoryczne rozpatrzenie kończy się zazwyczaj ich oddaleniem. W przeważającym zakresie potwierdziła się więc hipoteza badawcza. Z przeprowadzonych badań wynika, że skargi właścicieli i użytkowników wieczystych na studia bardzo rzadko (inaczej niż w przypadku planów miejscowych) skutkują stwierdzeniem ich nieważności (nawet tylko w części). Można więc przyjąć, że władze gmin przy sporządzaniu, zmianach lub aktualizacji studiów są poddane mniejszej presji niż przy stosowaniu innych narzędzi polityki przestrzennej.

Z powyższego wynika, że zdecydowanie bezpieczniej, z perspektywy potencjalnych skutków sądowych, jest zawrzeć postanowienia ograniczające zagospodarowanie terenu i chroniące ład przestrzenny w studiach (przy zachowaniu ich ustawowego zakresu) niż w samych planach miejscowych. Ustalenia studiów nie zawsze jednak przekładają się na dalsze działania związane z lokalną polityką przestrzenną (zwłaszcza jeżeli na danym obszarze nie ma uchwalonych planów miejscowych). Z powyższym wiąże się bowiem drugie analizowane zagadnienie – nieprecyzyjny zakres przedmiotowy studiów, w tym problemy z określeniem ich optymalnej szczegółowości. Niedookreślony zakres studium z jednej strony stanowi poważny problem (i główną przyczynę stwierdzania nieważności studiów), ale z drugiej strony determinuje ograniczoną rolę podmiotów prywatnych przy podważaniu studiów. W tym kontekście Leszek Stanek (2011) stwierdza, że

studium nie jest dobrym narzędziem równoważenia rozwoju, a Łukasz Dubiński (2017), że studium jest zdecydowanie nieskutecznym instrumentem dla realizacji polityki przestrzennej przez gminę.

Głównym „geograficznym” wnioskiem jest wykazanie koincydencji wad studiów z wielkością i charakterem funkcjonalnym i społeczno-gospodarczym gmin. Relatywnie więcej poważnych wad, skutkujących zwłaszcza unieważnieniem tych dokumentów, obserwowano w mniejszych, ekstenywnie zagospodarowanych gminach o profilu rolniczym i rolniczo-leśnym. Skłania to do wniosku, że gminy te albo nie są świadome ryzyka przygotowania wadliwego aktu, albo że nie stać ich na zatrudnianie profesjonalnych zespołów opracowujących studia. Tego typu hipotezy stawiano wcześniej w przypadku planów miejscowych (Śleszyński 2006, 2007). Generalnie jednak trzeba podkreślić, że odsetek studiów ze stwierdzanymi przez sądy wadami nie jest duży. Łącznie na 531 skarg w 318 gminach tylko w 158 skargach w 140 gminach wykazano wady. Biorąc pod uwagę, że w Polsce niemal wszystkie 2477 gmin posiada studium, stanowi to zaledwie 5,7% dokumentów, tymczasem w przypadku planów miejscowych w województwie mazowieckim odsetek ten był znacznie wyższy i wyniósł 39% liczby samorządów oraz 18% liczby planów miejscowych (Nowak i in. 2020).

W dorocznych raportach IGiPZ PAN na temat stanu zaawansowania prac planistycznych planowania przestrzennego w gminach stwierdza się (Śleszyński i in. 2018), że stan prac nad studiami gminnymi jest od wielu lat dość zadowalający. Największą zaletą dokumentów jest ich aktualność (w sensie dyskutowania zachodzących zmian w zagospodarowaniu): w skali kraju są one na bieżąco modyfikowane, szczególnie na obszarach najsilniej zurbanizowanych, gdzie tempo zmian sytuacji społeczno-gospodarczej i użytkowania ziemi jest najszybsze. W miastach na prawach powiatu w końcu 2017 r. aktualizowanych było 50% dokumentów (w Polsce – 1/3).

Natomiast wadą studiów wciąż pozostaje brak pożądaných prawidłowości w zakresie przewidywań pokrycia terenów planami miejscowymi (wskazuje się na to konsekwentnie od 2005 r. w kolejnych opracowaniach na temat stanu zaawansowania prac planistycznych) oraz struktury funkcjonalnej terenów. Szczególnie poważnym problemem jest to, że w studiach gminnych przewiduje się bardzo wysokie docelowe wskaźniki udziału zabudowy, głównie jednorodzinnej (około 12% powierzchni gmin). Grozi to konsekwentnym pogłębianiem się i tak już nadmiernego rozpraszania osadnictwa, jak też generowaniem rosnących kosztów jego obsługi (Kowalewski i in. 2018; Śleszyński i in. 2020). Jest to problem szczególnie palący w związku z przewidywaną depopulacją peryferyjnych terenów wiejskich oraz wzrostem kosztów usług publicznych przy malejących dochodach budżetów samorządów na tych terenach.

## Literatura

- Asman T., 2010, „Określanie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym wyłączonych spod zabudowy w studium zagospodarowania przestrzennego gminy – wybrane zagadnienia prawne”, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 245, s. 30–36.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel A., 2004, „Aktualne spory o skargę na uchwałę rady gminy, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8, s. 26–33.
- Baran-Zgłobicka B., 2017, *Środowisko przyrodnicze w zarządzaniu przestrzenią i rozwojem lokalnym na obszarach wiejskich*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Brzezińska-Rawa A., 2019, *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego. Aspekty prawne*, Toruń: Dom Organizatora.
- Chmielewski J., 2016, *Teoria i praktyka planowania przestrzennego*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Dubiński Ł., 2017, „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – czy skuteczny instrument polityki przestrzennej? (analiza administracyjnoprawna)”, *Prace Naukowe WSZiP*, t. 41(2), s. 21–31.
- Fogel P., 2012, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 250, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Giedych R., 2018, *Ochrona przyrody w polityce przestrzennej miast*, *Studia KPZK PAN*, t. 190, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Górczyńska M., Śleszyński P., Niedzielski M., 2019, „Impact of property rights and ownership on the development of Warsaw's contemporary city centre”, *European Planning Studies*, t. 27, nr 1, s. 160–180.



- Izdebski H., Zachariasz I., 2013, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa: Unia Metropolii Polskich.
- Kijowski D.R., 2013, „Programy, plany i strategie jako podstawa działań organów administracji publicznej”, w: J. Zimmermann, P.J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, s. 243–265.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia KPZK PAN, t. 182, z. 1–3, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Kyvelou S.S., Gourgiotis A., 2019, „Landscape as connecting link of nature and culture. Spatial planning policy implications in Greece”, *Urban Science*, t. 3, nr 81, doi.org/10.3390/urbansci3030081.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., 2012, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Małyś-Sulińska K., 2017, „Opracowania z zakresu planowania przestrzennego o charakterze normatywnym”, w: W. Ratajczak, M. Szewczyk, J. Weltrowska (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa gospodarki przestrzennej*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, s. 83–74.
- Niewiadomski Z., 2011, *Studium zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan miejscowy w świetle orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego*, Warszawa: Biuro Orzecznictwa NSA.
- Niewiadomski Z., 2016, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.
- Niewiadomski Z., 2018, „Gmina wobec zjawisk rozpraszania i koncentracji zabudowy (odpowiedzialność prawodawcy miejscowego za stan patologicznej zabudowy)”, w: T. Bąkowski (red.), *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, s. 23–32.
- Nowak M., 2020, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, Warszawa: C.H. Beck.
- Nowak M., Śleszyński P., Ostrowska A., 2020, „Orzeczenia sądów administracyjnych w systemie gospodarki przestrzennej – perspektywa funkcjonalna i administracyjna. Studium przypadku województwa mazowieckiego”, *Samorząd Terytorialny*, nr 6/7, s. 109–128.
- Noworól A., 2013, *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego*, Warszawa: CeDeWu.
- Noworól A., 2020, „Przesłanki tworzenia polityki przestrzennej na poziomie lokalnym”, w: M. Nowak (red.), *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, Studia KPZK PAN, t. 197, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, s. 9–27.
- Ostrowska A., 2019, „Istota i zakres władztwa planistycznego gminy (miasta na prawach powiatu)”, w: T. Mądry (red.), *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu*, Poznań: Wydawnictwo UAM, s. 8–32.
- Perger E., 2018, „Planning and development activities in functional regions – the Hungarian case”, *Europa XXI*, nr 35, s. 37–56, doi: 10.7163/Eu21.2018.35.3.
- Stanek L., 2011, „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako narzędzie równoważenia rozwoju obszarów wiejskich”, *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, 1, s. 91–102.
- Szulczewska B., 2012, „Planowanie przestrzenne a ochrona przyrody”, *Studia Biura Analiz Sejmowych*, z. 10, s. 57–80.
- Szulczewska B., 2018, *Zielona infrastruktura*, Studia KPZK PAN, t. 189, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Śleszyński P., 2006, „Zaawansowanie i uwarunkowania prac planistycznych w gminach: wnioski dla polityki regionalnej”, *Studia Lokalne i Regionalne*, t. 25, nr 3, s. 25–47.
- Śleszyński P., 2007, „Czy istnieją związki aktywności obywatelskiej z realizacją prac planistycznych?”, *Samorząd Terytorialny*, t. 17, nr 5, s. 39–48.
- Śleszyński P., Komornicki T., 2016, „Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego”, *Przegląd Geograficzny*, t. 88, z. 4, s. 469–488.
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2012, *Planowanie przestrzenne w gminach*, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Sedno, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Śleszyński P., Deręgowska A., Kubiak Ł., Sudra P., Zielińska B., 2018, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, maszynopis.

- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., Legutko-Kobus P., Nowak M., 2020, „The contemporary economic costs of spatial chaos: Evidence from Poland”, *Land*, t. 9, nr 214, doi: 10.3390/land9070214.
- Tellier L.N., 2019, *Urban World History. An Economic and Geographical Perspective*, wyd. 2, Basel: Springer Nature.
- Virtudes A., 2016, „Good governance principles in spatial planning at local scale”, *Procedia Engineering*, t. 161, s. 1710–1714, doi: 10.1016/j.proeng.2016.08.650.
- Wang L., 2019, *Changing Spatial Elements in Chinese Socioeconomic Fiveyear Plan: from Project Layout to Spatial Planning*, Singapore: Springer, doi: 10.1007/978-981-13-1867-2.
- Whitworth A., 2019, *Towards a Spatial Social Policy. Bridging the Gap Between Geography and Social Policy*, Bristol: Bristol University Press.
- Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A., 2016, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Yamagata Y., Sharifi A., 2018, *Resilience-Oriented Urban Planning*, Lecture Notes in Energy, nr 65, Springer, doi: 10.1007/978-3-319-75798-8.