

WALDEMAR A. GORZYM-WILKOWSKI

<https://orcid.org/0000-0001-6559-4717>

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej

al. Kraśnicka 2d, 20-718 Lublin

waldemar.gorzym-wilkowski@umcs.pl

„Lex Deweloper” a ład przestrzenny

“Lex Developer” vs. Spatial Order

Abstract: The Act on facilitation the preparation and implementation of housing investments, commonly called as “Lex Developer”, in force since mid-2018, was enacted to ease the satisfaction of housing needs. However, its implementation may also have significant consequences for spatial order. The aim of the article is to identify these potentially negative effects. The Act creates, greater than the previous regulations, the possibility of determining the shape, also visual, of spatial development by spatial planning. At the same time, however, the implementation of this Act may deepen the dispersion of the development and, furthermore, generate spatial conflicts with the spatial development elements created on the basis of other regulations.

Keywords: Lex Developer; spatial planning; spatial order

Abstrakt: Obowiązująca od połowy 2018 r. ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych, zwana powszechnie „Lex Deweloper”, została uchwalona dla ułatwienia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Jej realizacja może jednak mieć istotne skutki również dla ładu przestrzennego. Celem artykułu jest identyfikacja tych potencjalnie negatywnych skutków. Ustawa tworzy większe niż dotychczasowe przepisy możliwości określania przez planowanie przestrzenne kształtu, także wizualnego, zagospodarowania przestrzeni. Jednocześnie realizacja tej ustawy może pogłębiać rozproszenie zabudowy, a także generować konflikty przestrzenne z elementami zagospodarowania przestrzennego powstającymi na podstawie ustawy deweloperskiej i innych przepisów.

Słowa kluczowe: Lex Deweloper; planowanie przestrzenne; ład przestrzenny

WSTĘP

W sierpniu 2018 r. weszła w życie ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. 2018, poz. 1496), zwana potocznie „Lex Deweloper” (np. Wielgo 2018). Ustawa ta, jak wynika z jej tytułu, reguluje zasady lokalizowania zabudowy mieszkaniowej (jedno- i wielorodzinnej) wraz z towarzyszącą jej zabudową usługową. Ma ona na celu, zgodnie z rządowym uzasadnieniem, redukcję barier prawnych ograniczających rozwój mieszkalnictwa, w szczególności dla osób o przeciętnych i niskich dochodach (Uzasadnienie ustawy...). Z założenia jest to akt prawny o charakterze „interwencyjnym”, epizodycznym, ale ma obowiązywać aż do końca 2028 r. Niezależnie od przyświecających ustawie celów społecznych w oczywisty sposób jej funkcjonowanie odbije się na postaci zagospodarowania przestrzennego, tym bardziej że jej twórcy wprost wskazują, iż ma ona uprościć procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych (Uzasadnienie ustawy...).

Spodziewane skutki dla kształtu zagospodarowania polskiej przestrzeni, spowodowane przez ustawę deweloperską, będą niewątpliwie dotyczyły również ładu przestrzennego. Celem niniejszego artykułu jest próba stwierdzenia, czy wpływ tej ustawy na ład przestrzenny będzie negatywny. Tak postawiony cel jest niewątpliwie zasadny, gdyż ład przestrzenny, choć różnie rozumiany, zawsze uznawany jest za jeden z zupełnie podstawowych, rudymenatarnych celów planowania przestrzennego. Uważają tak m.in. J.J. Parysek (2007) i M.J. Nowak (2020), zdaniem których porządek przestrzeni (uwzględniający prawidłowości funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki i przyrody) jest samoistną wartością publiczną i nadrzędnym celem gospodarki przestrzennej. Podobnie twierdzą np. B. Jałowiecki i M.S. Szczepański (2002), wskazując, że ład przestrzenny to wyzwanie dotyczące wielu płaszczyzn przestrzeni, m.in. urbanistyczno-architektonicznej, estetycznej i ekologicznej.

Ład przestrzenny, przy zróżnicowanym rozumieniu desygnatu tego pojęcia, zajmuje szczególne miejsce w polskim dorobku teoretycznym i w praktyce planowania przestrzennego. W literaturze światowej dominuje bowiem postrzeganie ładu przestrzennego przede wszystkim w aspekcie psychospołecznym. R. Coleman (2005) i N. McCormack (2002) rozumieją to pojęcie jako porządek społeczny funkcjonujący w ramach tkanki miejskiej. C. Zhong (2010) za ład przestrzenny uznaje taki kształt zagospodarowania przestrzennego, który umożliwia właściwe funkcjonowanie życia społecznego. Stosunkowo „urbanistyczne” spojrzenie reprezentuje G. Boeing (2019), rozumiejący ład przestrzenny jako czytelność struktury przestrzennej miasta, zwłaszcza zaś siatki ulic.

W Polsce, przy wszystkich oczywistych różnicach interpretacyjnych (zob. np. Tabernacka 2010), od wielu lat zauważalne jest znacznie bardziej urbanistyczne spojrzenie na istotę ładu przestrzennego. Z. Pióro (1982) rozumie ten termin bardzo wszechstronnie – jako logikę, racjonalność i czytelność przestrzeni, zachowanie walorów przyrody, optymalizację przemieszczania ludzi i dóbr, a także „powab otoczenia”. Podobną, choć bardziej syntetyczną definicję proponuje L. Kozłowski ze współpracownikami (2016), rozumiejący ład przestrzenny jako przestrzeń uporządkowaną, estetyczną i spójną. M. Woźniak (2015) twierdzi z kolei, że kluczowym „urbanistycznym” aspektem ładu przestrzennego jest aspekt „kompozycyjno-estetyczny”.

W Polsce ład przestrzenny jako cel planowania przestrzennego jest wprost wskazany w obowiązującej obecnie ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1945 z późn. zm.), przy czym ustawa definiuje to pojęcie jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe i kompozycyjno-estetyczne.

Pomimo tak jednoznacznych deklaracji ustawowych panuje praktycznie powszechna zgoda, że polska przestrzeń jest dotknięta wszechstronnym i wciąż pogłębiającym się chaosem. Wielu autorów wskazuje na bardzo zróżnicowane i wzajemnie wzmacniające się aspekty tego chaosu. K. Heffner (2016) podkreśla m.in. znaczne i stale narastające rozproszenie zabudowy, zwłaszcza na terenach wiejskich. Rozproszenie to powoduje liczne problemy funkcjonalne, np. trudności z odpowiednią dostępnością komunikacyjną i zapewnieniem podstawowej infrastruktury komunalnej. Budowa rozrzuconych w przestrzeni sieci infrastrukturalnych stanowi istotne obciążenie finansowe dla samorządów gminnych i w wielu przypadkach bywa znacznie rozciągnięta w czasie (Michalski 2010). Do problemów tych dochodzi także obciążenie środowiska przyrodniczego, skażenie krajobrazu i narastanie konfliktów przestrzennych (np. Wiland 2009; Chmielewski, Śleszyński, Chmielewski, Kułak 2018).

Taki, daleki od stanu pożądanego, kształt ładu przestrzennego w Polsce jest – co podnosi wielu autorów – w znacznym stopniu skutkiem wadliwego systemu prawnego regulującego zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego. Kluczowym problemem jest w tym kontekście wielokrotnie przesadzona powierzchnia rezerw terenów przeznaczonych w planach miejscowych pod funkcję mieszkaniową (np. Śleszyński i in. 2016). B. Kolipiński (2003, s. 117) określa to mianem „polityki łatwej przestrzeni”. Jest to skutek atomizacji systemu planowania przestrzennego, przede wszystkim zaś nadmiernej koncentracji władztwa planistycznego w gminach, uzależnionych od wielu lokalnych grup nacisku (zob.

np. Niewiadomski 2011). Jak ocenia np. J.J. Parysek (2017), prowadzi to do działań „klientystycznych”, doraźnych, krótkowzrocznych, a nawet nielogicznych. Może się tak dzieć z uwagi na zgoła iluzoryczny wpływ władz ponadgminnych (w tym administracji rządowej) na zasady planowania przestrzennego (zob. np. Jędraszko 2005). Co więcej, brak przepisów materialnych dotyczących ochrony przestrzeni uniemożliwia ochronę np. walorów krajobrazowych (w zderzeniu z interesem prywatnym) na drodze sądowej (Ogłędzka, Słodczyk 2011).

Wskazując wielorakość patologicznych aspektów zagospodarowania polskiej przestrzeni, T. Markowski (2011) wśród wielu systemowych ich przyczyn wymienia m.in. „specjalistyczne” akty prawa, umożliwiające budowę poza obowiązującą ustawą z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu. Zresztą sama ustawa o ułatwieniach (w art. 4) wymienia aż 12 aktów prawnych o randze ustawy, które tworzą odrębne od ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasady lokalizacji inwestycji. Ustawy te są w znacznym stopniu próbą ominięcia sposobu funkcjonowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta bowiem, przede wszystkim wskutek kształtu procedur towarzyszących sporządzaniu gminnych dokumentów planistycznych, w jednoznaczny sposób uprzywilejowuje interes prywatny kosztem interesu publicznego. Sporządzanie planów niezgodnych z życzeniami właścicieli nieruchomości wydłuża bowiem i podnosi koszt sporządzenia tych opracowań. Gminy zatem z zasady preferują interes swoich mieszkańców (a zarazem wyborców) kosztem interesu publicznego. W efekcie wielu inwestycji publicznych nie można by zrealizować zgodnie z przepisami tej ustawy lub byłoby to bardzo trudne, a zwłaszcza czasochłonne. Stąd właśnie odrębne przepisy, dotyczące np. dróg, obiektów kolejowych lub lotnisk. Przepisy te nieuchronnie powodują, że realizowane zgodnie z nimi duże obiekty publiczne mogą w wielu przypadkach kolidować z sąsiadującymi z nimi strukturami przestrzeni lokalnej, kształtowanych na podstawie ustawy o planowaniu przestrzennym. Można zatem postawić hipotezę, że rozwiązania przyjęte w „Lex Deweloper” również tworzą ryzyko dalszej degradacji ładu przestrzennego.

WYNIKI

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych jest kolejną „specustawą”. Różni się ona od swoich poprzedniczek przede wszystkim tym, że w odróżnieniu od nich zorientowana jest na inwestycje prywatne, choć mające zaspokajać istotne potrzeby społeczne. Tym niemniej powstaje obawa, że już sam fakt pojawienia się kolejnego aktu prawnego spowoduje – niezależnie od intencji jego pomysłodawców – dalszą atomizację

polskiego systemu kształtowania zagospodarowania przestrzennego. To z kolei nieuchronnie będzie prowadziło do pogłębienia niekorzystnych zjawisk w sferze ładu przestrzennego.

Obawy o rolę ustawy deweloperskiej w kształtowaniu lub degradacji ładu przestrzennego wynikają z całego szeregu jej szczegółowych zapisów, a także z ich ustrojowego kontekstu, zwłaszcza związanego z funkcjonowaniem samorządu gminnego. To bowiem gmina, podobnie jak w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest kluczowym podmiotem rozstrzygającym o sposobie realizacji zabudowy. Zresztą – jak wynika z art. 1 ust. 1. samej ustawy oraz z jej uzasadnienia – elementem ułatwień stwarzanych przez tę ustawę jest fakt, że inwestor będzie miał możliwość wyboru, czy pragnie realizować swoje przedsięwzięcie w trybie ustawy o planowaniu czy też zgodnie z „Lex Deweloper”.

Interesujący, a zarazem budzący wątpliwości jest sam przedmiot ustawy o ułatwieniach. Zgodnie z art. 2 pkt 2 przedmiotem ustawy są przede wszystkim domy wielorodzinne liczące co najmniej 25 mieszkań lub zespoły co najmniej 10 domów jednorodzinnych. Przepis ten, co nieco osobliwe, powoduje, że więksi inwestorzy, czyli z reguły deweloperzy, mają od tej pory inne (w istocie zaś lepsze) warunki realizacji swoich przedsięwzięć niż inwestorzy mniejsi, szczególnie osoby budujące domy mieszkalne na własne potrzeby. Przy czym jeżeli (omówione poniżej) ułatwienia lokalizacyjne dla większych inwestorów zostaną w pełni wykorzystane, regulacja ta może prowadzić do powstawania na wielu obszarach „deweloperskiego rozproszenia zabudowy”. Będzie to zauważalne w postaci pojawiania się rozrzuconych w przestrzeni, niewielkich skupisk zabudowy jednorodzinnej lub wręcz bloków mieszkalnych.

Bardzo liberalnie ustawa podchodzi do lokalizowania obiektów usługowych w sąsiedztwie planowanych zespołów zabudowy mieszkaniowej. Jest to oczywiście ze wszech miar zasadne, gdyż ma służyć zapewnieniu mieszkańcom nowych skupisk zabudowy odpowiednio wysokiego standardu codziennego funkcjonowania. Jednakże można przyjąć z dużym prawdopodobieństwem, że przepisy regulujące sprawy obiektów usługowych, zawarte w art. 3 pkt 2 ustawy, nie będą na ogół wykorzystywane do realizacji usług publicznych: szkół, przedszkoli czy placówek opieki zdrowotnej. Najbardziej oczywistymi obiektami realizowanymi obok kompleksów zabudowy mieszkaniowej będą najprostsze usługi komercyjne, przede wszystkim placówki handlowe. Ustawa zastrzega, co prawda, że obiekty te mają służyć mieszkańcom realizowanej jednocześnie inwestycji mieszkaniowej, lecz należy to uznać – co oczywiste – za sformułowanie o czysto deklaratorywnym charakterze, tym bardziej że jednocześnie dopuszczalne jest realizowanie obiektów o powierzchni sprzedaży do 2000 m². Co prawda, ustawa zastrzega, że powierzchnia handlowa lub usługowa nie może przekraczać 20% powierzchni

użytkowej mieszkań, lecz oznacza to, że np. wybudowanie budynku wielorodzinnego o zaledwie 50 mieszkaniach daje inwestorowi prawo do jednoczesnej realizacji „klasycznego” supermarketu osiedlowego o powierzchni znacznie przekraczającej 500 m². Rzecz jasna, obszar rynkowy, a więc również znaczenie takiego obiektu dla lokalnej przestrzeni ekonomicznej, będzie znacznie przekraczało jedynie obsługę mieszkańców tych mieszkań. To oczywiście może być wstęp do powstania nowego lokalnego centrum usługowego, ale równie często może to być jedynie supermarket i blok mieszkalny, zlokalizowane w oderwaniu od dotychczasowej zabudowy.

Ulokowanie inwestycji realizowanych na podstawie ustawy deweloperskiej może być zresztą przedmiotem kluczowych – z punktu widzenia ochrony ładu przestrzennego – wątpliwości wobec niej. Ustawa deweloperska formułuje, co prawda, szereg merytorycznych (przestrzennych) warunków lokalizacyjnych, ograniczających swobodę umiejscawiania inwestycji będącej jej przedmiotem. Jest to niewątpliwie krok we właściwym kierunku, jeśli chodzi o polski system kształtowania zagospodarowania przestrzennego. Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest bowiem w dominującym stopniu aktem prawa o charakterze procesowym, regulującym głównie procedury związane z planowaniem zagospodarowania przestrzennego. Spośród regulacji stworzonych przez ustawę o ułatwieniach niewątpliwie pozytywnie należy ocenić konieczność sporządzenia koncepcji urbanistyczno-architektonicznej w ramach przygotowań do inwestycji (art. 6 ustawy). Koncepcja taka ma określać m.in.:

- strukturę funkcjonalnej zabudowy i zagospodarowania terenu,
- układ urbanistyczny zespołów zabudowy i kompozycję architektoniczną obiektów o funkcji podstawowej,
- przebieg głównych elementów sieci uzbrojenia terenu oraz dróg publicznych i wewnętrznych.
- powiązania przestrzenne planowanej inwestycji z terenami otaczającymi.

Elementem koncepcji ma być nawet wizualizacja, mająca umożliwić zapoznanie się z nią osobom niedysponującym wiedzą specjalistyczną. Jest to jeden z niewielu w powojennej historii systemów polskiego planowania przestrzennego *stricte* merytorycznych przepisów dotyczących zasad kształtowania zagospodarowania przestrzeni. Ponadto przepis ten jednoznacznie umożliwia czy wręcz skłania planistów przestrzennych do „trójwymiarowego” spojrzenia na przestrzeń, łącznie z analizą wzajemnych relacji sąsiadujących budynków. Wadą tej koncepcji jest jednak fakt, że w zasadzie nie musi być ona weryfikowana przez niezależne od gminy organy administracyjne. Oznacza to, że proponowana w koncepcji postać zagospodarowania przestrzeni lokalnej może być zależna wyłącznie od potrzeb dewelopera.

Jednocześnie rygory lokalizacyjne zawarte w „Lex Deweloper” nie wydają się zbyt daleko idące. Na przykład w art. 5 ust. 1 ustawa nie dopuszcza lokalizowania inwestycji, których dotyczy, na terenach podlegających ochronie przed zabudową na podstawie przepisów odrębnych, co jest przecież przepisem bezprzedmiotowym. Jednocześnie zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy realizowane na jej podstawie inwestycje nie muszą być zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a jedynie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ten przepis może oznaczać dalszą marginalizację planu miejscowego, który i tak niechętnie jest sporządzany przez władze gmin. Na koniec 2020 r. pokrycie planami miejscowymi wyniosło w Polsce niespełna 31,5% powierzchni kraju (www1).

Konieczność zachowania zgodności ze studium może okazać się iluzoryczną z punktu widzenia ładu przestrzennego. Art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulujący zakres rozstrzygnięć studium, nie określa np. zasad określania funkcji i sposobu zagospodarowania poszczególnych obszarów. Oznacza to, że ustalenia te mogą być formułowane w sposób bardzo liberalny co do funkcji i sposobu zagospodarowania. Ponadto rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. 2004, nr 118, poz. 1233) pozwala sporządzać tego typu opracowania nawet w skali 1:25 000. Skala taka w zasadzie wymusza silnie zagregowaną i bardzo umowną pod względem lokalizacji poszczególnych funkcji dyspozycję terenami. Przy tym studium – jako dokument nieposiadający statusu aktu prawa miejscowego – jest niechętnie (z uwagi choćby na koszty jego sporządzenia) opracowywane i aktualizowane przez szereg gmin. W efekcie w wielu gminach wciąż jeszcze obowiązują (co reguluje art. 87 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) studia sporządzone pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415). Ustawa ta oraz akty wykonawcze do niej (Zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie rodzajów i wzorów dokumentów stosowanych w pracach planistycznych, M.P. 1995, nr 3, poz. 40; Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie dokumentów stosowanych w pracach planistycznych oraz wymaganych przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, Dz.U. 2002, nr 1, poz. 12) formułowały bardzo ogólnikowe wymogi co do formuły studium. Co więcej, studia zagospodarowania przestrzennego gmin sporządzane pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym mogły być sporządzane bez uzgodnień z instytucjami administrującymi i chroniącymi poszczególne elementy przestrzeni, a także całkowicie bez partycypacji społecznej.

Jest również oczywiste, że na obszarach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego będą nieuchronnie zdarzały się inwestycje realizowane w bezpośrednim sąsiedztwie na podstawie ustawy o planowaniu i ustawy deweloperskiej, czyli zgodne i niezgodne z planem miejscowym. Mechanizm ten musi w wielu przypadkach powodować powstawanie przynajmniej niespójnych wzajemnie lokalnych struktur przestrzennych. Pomiędzy elementami takich struktur będą musiały wielokrotnie powstawać także konflikty przestrzenne.

Wątpliwości co do zachowania ładu przestrzennego w efekcie realizacji przepisów ustawy mogą pogłębiać inne, szczegółowe regulacje ustawy deweloperskiej. Zgodnie z art. 5 ust. 4 tej ustawy warunek zgodności ze studium nie dotyczy terenów, które niegdyś były wykorzystywane jako „tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych”, a obecnie już wykorzystywane nie są. O ile zdefiniowanie terenów niegdyś kolejowych, wojskowych lub pocztowych wydaje się nie budzić wątpliwości, o tyle rozumienie funkcji „produkcyjnej” może się wiązać z licznymi i dość niebezpiecznymi wątpliwościami interpretacyjnymi. Obowiązująca Polska Klasyfikacja Działalności, przyjęta rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2007, nr 351, poz. 1885 z późn. zm.), odnosi pojęcie „produkcja” m.in. do produkcji roślinnej, rozumianej jako rodzaj działalności rolniczej. Możliwe wydają się więc sytuacje, gdy inwestor będzie się starał ulokować inwestycję mieszkaniową np. na nieużytkowanych od roku terenach rolniczych i inwestycja taka może mieć szanse realizacji, nawet jeżeli w studium gminnym na obszarach tych obowiązywał będzie jednoznaczny zakaz zabudowy.

Niezbyt istotne wydaje się także inne ograniczenie dowolności lokalizacyjnej, zawarte w art. 7 ust. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem nie można lokalizować inwestycji, jeśli grunt wymaga zgody właściwego ministra na wyłączenie z użytkowania rolniczego. Konieczność uzyskiwania takiej zgody bynajmniej nie dotyczy wszystkich (zwłaszcza kluczowych) terenów w Polsce. Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 1995, nr 16, poz. 78) zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne wymagają jedynie grunty rolne klas bonitacyjnych od I do III, które stanowią zaledwie około 26% powierzchni wszystkich gleb w Polsce (Skłodowski, Bielska 2009). Ponadto na podstawie art. 7 ust. 2a tej samej ustawy można ominąć wymóg zgody, jeśli teren będący miejscem inwestycji spełnia jednocześnie kilka warunków, wśród których najważniejszy wydaje się być warunek, aby teren taki miał powierzchnię nie większą niż 0,5 ha. W świetle art. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach oznacza to, że blok wielorodzinny lub zespół 10 domów w zabudowie szeregowej można zlokalizować praktycznie wszędzie. Nie wydaje się też, żeby wymóg (w stosunku do inwestycji zwolnionej z obowiązku uzyskania zgody na

„odrołnienie”) odległości nie więcej niż 50 m od działki budowlanej w istotny sposób chronił łąd przestrzenny. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997, nr 115, poz. 741 z późn. zm.) pojęcie „działka budowlana” odnosi bowiem z kolei do ustawy o gospodarce nieruchomościami, której art. 4 pkt 3a zawiera bardzo szeroką definicję tego terminu. Rodzi to obawy, że możliwe będzie zrealizowanie inwestycji „deweloperskiej”, jeżeli w sąsiedztwie planowanej lokalizacji będzie znajdowała się np. jakakolwiek szopa, kiosk lub wiata przystankowa.

Najważniejszą faktyczną luką ustawy o ochronie gruntów jest jednak fakt, że mechanizm ograniczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne odnosi się jedynie do gruntów rolnych położonych poza granicami miast. W kontekście „Lex Deweloper” musi to skutkować bardzo daleko posuniętą swobodą lokalizacyjną na gruntach rolniczych położonych wewnątrz granic administracyjnych miast. Grunty rolnicze – wbrew pozorom – wciąż zajmują znaczną część powierzchni polskich miast, również tych najbardziej atrakcyjnych lokalizacyjnie. W 2014 r. w 10 spośród 18 miast „wojewódzkich” (czyli będących siedzibą wojewody lub samorządu województwa) udział użytków rolnych przekraczał 30%, m.in. w Krakowie, Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu (zob. Harańczyk 2015).

Istotne wątpliwości co do roli ustawy deweloperskiej jako narzędzia racjonalnego wykorzystania przestrzeni rodzi także sam mechanizm decydowania przez władze publiczne o dopuszczeniu inwestycji. Zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy zgoda lub odmowa lokalizacji inwestycji udzielana jest w drodze uchwały rady gminy, na podstawie oceny stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwojowych wynikających z ustaleń studium. Tak określone kryterium wyrażenia przez radę gminy zgody na lokalizację inwestycji jest na tyle nieostre, że tworzy ryzyko powstawania wszelkich pozamerytorycznych mechanizmów wpływających na decyzję rady. Nawet jednak przy kierowaniu się całkowicie racjonalnymi przesłankami rada gminy może za kluczowe uznać np. ewentualne korzyści wynikające z nowej inwestycji (choćby wzrost dochodów z podatku od nieruchomości), nie zaś wpływ inwestycji na kształt ładu przestrzennego.

Można założyć, iż wspomniane powyżej zagrożenia dla ładu przestrzennego były przez autorów ustawy zauważane i stąd zawarte w jej treści ograniczenia dowolności lokalizowania obiektów mieszkaniowych i towarzyszących im usług. Szczególnym przykładem takiego ograniczenia jest art. 17, który formułuje kryteria lokalizacyjne związane z dostępnością do obiektów i urządzeń infrastruktury społecznej i technicznej. Kryteria te, przy obecnym poziomie rozwoju cywilizacyjnego, mogą wyeliminować spod lokalizacji wyłącznie obszary całkowicie peryferyjne, o marginalnej atrakcyjności inwestycyjnej. Na przykład

szkoła podstawowa, zgodnie z podanym w ustawie kryterium, ma obsługiwać obszar o powierzchni prawie 30 km². Zresztą spełnienie warunków dotyczących dostępności do szkół i przedszkoli weryfikowane jest na podstawie oświadczenia wójta, co może rodzić podobne mechanizmy, co zatwierdzanie lokalizacji przez radę gminy (zawarte w art. 7 ust. 4). Niezależnie od obaw o zachowania korupcyjne w sposób oczywisty powstają wątpliwości interpretacyjne dotyczące art. 17 ust. 2 ustawy, dotyczące tego, czy odległości należy mierzyć np. wzdłuż dróg publicznych czy też w linii prostej. Rozstrzygnięcia sądów co do interpretacji pojęcia „działka sąsiednia” (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, OTK-A 2010, nr 6, poz. 61), stosowanego w trakcie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, nakazują sadzić, że również ten przepis może być interpretowany w sposób chroniący przede wszystkim interesy inwestorów, nie zaś ład przestrzenny.

Zauważalne, jak widać z powyższych analiz, zagrożenia dla ładu przestrzennego mogą być ograniczane przez (przewidziany przede wszystkim w art. 8 ustawy) rozbudowany system wypowiedania się na temat proponowanej inwestycji i jej lokalizacji przez instytucje administracji publicznej. Ograniczenie to nie wydaje się jednak zbyt skuteczne – dokumenty planistyczne sporządzane w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym muszą być bowiem poddawane licznym uzgodnieniom, co nie stanowi bariery dla rozproszenia zabudowy. Ponadto znaczna większość wymienionych w „Lex Deweloper” instytucji ma jedynie prawo opiniowania, co oznacza, że ich stanowiska nie mają charakteru wiążącego.

DYSKUSJA I WNIOSKI

Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują, że ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych może spowodować istotne zmiany w mechanizmach zagospodarowania przestrzeni. Zapisy ustawy tworzą skutki zarówno pozytywne, jak i budzące obawy, co wydaje się potwierdzać hipotezę, że społeczne cele stanowiące *ratio legis* tej ustawy mogą być realizowane niekiedy kosztem innych wartości, w tym ładu przestrzennego. W dość skromnej, jak dotychczas, literaturze dotyczącej założeń i sposobu realizacji „Lex Deweloper” pojawiają się już opinie i konkluzje wskazujące na zagrożenia płynące z kształtu ustawy i mechanizmów jej realizacji. K. Szlachetko, E. Skorczyńska i J.H. Szlachetko (2021) kwestionują samą zasadność wprowadzania tego typu odstępstwa od ogólnych zasad realizacji procesu inwestycyjnego. C. Maliszewski (2019) wskazuje, że stworzenie odrębnej ścieżki lokalizacyjnej dla zabudowy mieszkaniowej pogłębia dywergencję

polskiego systemu planowania przestrzennego. Jest to zagrożenie do realizacji celów planowania przestrzennego jako takiego, a nawet ogranicza możliwości osiągnięcia celów rządowych dokumentów planistycznych, m.in. obowiązującej w chwili wejścia w życie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (M.P. 2012, poz. 252). Wśród autorów odnoszących się do wpływu ustawy deweloperskiej na różne aspekty ładu przestrzennego np. A. Twardoch (2021) wskazuje na możliwość powstawania konfliktów przestrzennych w efekcie powstawania zabudowy realizowanej poza systemem funkcjonującym w ramach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pojawienie się takiej zabudowy może bowiem powodować szkody dla zabudowy już istniejącej i jej mieszkańców. Z kolei M. Wiland (2018) zauważa zagrożenia związane z narastaniem rozproszenia zabudowy, co należy uznać za nieuchronny skutek wejścia w życie ustawy.

Niniejszy artykuł, będący próbą kompleksowego spojrzenia na potencjalne skutki realizacji ustawy deweloperskiej dla polskiego ładu przestrzennego, w znacznym stopniu potwierdza obawy sformułowane – w sposób ramowy lub wycinkowy – przez przytoczonych powyżej autorów. Obraz nie jest oczywiście jednoznacznie negatywny. Wartościowym elementem ustawy deweloperskiej może stać się np. konieczność kompleksowego kształtowania zespołów zabudowy i tworzonych przez nie wnętrz urbanistycznych. Daje to szanse na powstawanie mikrostruktur przestrzennych o wysokich walorach zarówno estetycznych, jak i funkcjonalnych. Jednocześnie jednak kluczowe dla kształtowania ładu przestrzennego w sensie funkcjonalnym i ekonomicznym kryteria lokalizacji inwestycji będących przedmiotem ustawy są bardzo liberalne lub nieprecyzyjne. W efekcie mogą one dopuszczać lub wręcz ułatwiać narastanie nieuporządkowanego rozproszenia zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Rozproszenie to nie musi, co prawda, podnieść kosztów obsługi przez infrastrukturę komunalną, niewątpliwie jednak zwiększy obciążenie lokalnych układów transportowych. Musi także – co oczywiste – oznaczać wzrost presji na otwartą przestrzeń i ryzyko dla zachowania jej walorów krajobrazowych. Skutkować to będzie jednoznaczną degradacją estetycznych aspektów ładu przestrzennego.

Realizacja ustawy może zatem pogłębić zjawisko dostrzeżone, jak przytoczono powyżej, przez Markowskiego (2011) i Twardoch (2021), że istnienie odrębnych „specustaw” dla różnych elementów zagospodarowania przestrzennego nieuchronnie tworzy patologiczne skutki dla systemu zagospodarowywania polskiej przestrzeni. Pojawiać się bowiem muszą coraz liczniejsze i coraz bardziej zróżnicowane konflikty pomiędzy elementami zagospodarowania przestrzennego powstającymi w różnych trybach prawnych. Wielość uregulowań prawnych ułatwia ponadto ekspansję zagospodarowania na tereny otwarte, pogłębiając chaos

przestrzenny. Wnioskiem oczywistym jest zatem, że jedynym rozwiązaniem, które da szansę łaadowi przestrzennemu, jest powstanie zupełnie nowego, koherentnego systemu planowania przestrzennego.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Boeing G. 2019. Urban spatial order: Street network orientation, configuration, and entropy. *Applied Network Science* 4(1). <https://doi.org/10.1007/s41109-019-0189-1>
- Chmielewski T.J., Śleszyński P., Chmielewski S., Kułak A. 2018. *Ekologiczne i fizjologiczne koszty bezładu przestrzennego*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Coleman R. 2005. Surveillance in the city: Primary definition and urban spatial order. *Crime, Media, Culture: An International Journal* 1(2), 131–146. <https://doi.org/10.1177/1741659005054018>
- Harańczyk A. 2015. Przemiany w użytkowaniu gruntów w miastach wojewódzkich w latach 2010 i 2014. *Studia Miejskie* 18, 131–146. <https://doi.org/10.25167/sm.2436>
- Heffner K. 2016. Zmiany przestrzenne na obszarach wiejskich w Polsce w okresie transformacji i po wejściu do Unii Europejskiej. W: K. Heffner, B. Klemens (red.), *Obszary wiejskie, wiejska przestrzeń i ludność, aktywność społeczna i przedsiębiorczość* (s. 12–27). Warszawa: PAN.
- Jałowicki B., Szczepański M.S. 2002. *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jędraszko A. 2005. *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Warszawa: Unia Metropolii Polskich.
- Kolipiński B. 2003. Planowanie przestrzenne w Polsce w minionym 25-leciu. *Mazowsze Studia Regionalne* 15, 109–115.
- Kozłowski L., Bielska B., Koziański G.J., Brzezińska-Rawa A., ..., Wincek A. 2016. *Ład przestrzenny w województwie kujawsko-pomorskim. Diagnoza z założeniami programu jego kształtowania*. Toruń: UMWKP – WNoZ UMK.
- Maliszewski C. 2020. Analiza potrzeb i możliwości rozwoju gminy – efektywność w przeciwdziałaniu eksurbanizacji. *Studia Miejskie* 8(33), 79–98. <https://doi.org/10.25167/sm.942>
- Markowski T. 2011. Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem. W: T. Markowski, P. Zuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju* (s. 25–44). Warszawa: PAN.
- McCormack N. 2002. Making Modern Urban Order: Towards Popular Mobilization. *Japanese Studies* 22(3), 257–272. <https://doi.org/10.1080/1037139022000036959>
- Michalski M. 2010. Skutki realizacji wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej na obrzeżach miast na przykładzie Wrocławia. *Architektura. Czasopismo Techniczne* 14, 161–168.
- Niewiadomski Z. 2011. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Nowak M.J. 2020. Interes publiczny w systemie gospodarki przestrzennej. *Annales UMCS sectio G (Ius)* 67(1), 39–49. <https://doi.org/10.17951/g.2020.67.1.39-49>
- Ogłędzka E., Słodczyk J. 2011. Ocena funkcjonowania regulacji prawnych związanych z planowaniem przestrzennym (wybrane zagadnienia). W: T. Markowski, P. Zuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju* (s. 100–122). Warszawa: PAN.
- Parysek J.J. 2007. *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.

- Parysek J.J. 2017. Lokalna gospodarka przestrzenna w Polsce – prawo a rzeczywistość. W: W. Rajtaczak, M. Szewczyk, J. Weltrowska (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawne gospodarki przestrzennej* (s. 139–151). Poznań: Boguski Wydawnictwo Naukowe.
- Pióro Z. 1982. Ekologia społeczna – nauka o strukturach i zachowaniach przestrzennych. W: Z. Pióro (red.), *Przestrzeń i społeczeństwo. Z badań ekologii społecznej* (s. 113–130). Warszawa: Książka i Wiedza.
- Skłodowski P., Bielska A. 2009. Właściwości i urodzajność gleb polski – podstawą kształtowania relacji rolno-środowiskowych. *Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie* 9(4), 203–214.
- Śleszyński P., Andrzejewska M., Cerić D., Deręgowska A., ..., Zielińska B. 2016. *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Szlachetko K., Skorczyńska E., Szlachetko J.H. 2021. *Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Komentarz*. Gdańsk: Instytut Metropolitalny.
- Tabernacka M. 2010. Konflikty dotyczące interpretacji pojęcia „ład przestrzenny” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W: M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałeczka (red.), *Plaszczyny konfliktów w administracji publicznej* (s. 404–414). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Twardoch A. 2021. Polityka mieszkaniowa w kontekście kształtowania ładu przestrzennego w Polsce. Poziom centralny, regionalny i lokalny. *Studia BAS* 66(2), 51–82. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.17>
- Wiland M. 2009. Liberalna polityka przestrzenna. *Człowiek i Środowisko* 33(1–4), 23–35.
- Wiland M. 2018. Potencjalne konsekwencje dla górnictwa wynikające z ustawy ułatwiającej przygotowanie i realizację inwestycji mieszkaniowych. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk* (106), 225–237.
- Woźniak M. 2015. Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią. *Białostockie Studia Prawnicze* 18, 167–182. <https://doi.org/10.15290/bsp.2015.18.13>
- Zhong C. 2010. The Loss of Urban Order and the Ethical Construction of Urban Order in Contemporary China. *Social Sciences in China* 31(4), 120–132. <https://doi.org/10.1080/02529203.2010.524379>

Netografia

- Uzasadnienie ustawy. Pobrane z: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/3C9E0F27C1558355C12582B900589B5F/%24File/2667.pdf>
- Wielgo M. 2019. *Specustawa mieszkaniowa z dużymi ułatwieniami dla inwestycji mieszkaniowych. Projekt nowelizacji obniża standardy budowania*. Pobrane z: www.muratorplus.pl/biznes/prawo/pozwolenie-na-budowe-wedlug-specustawy-mieszkaniowej-zastapi-prawo-budowlane-aa-pXy4-dfDw-P6Sz.html
- www1: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie dokumentów stosowanych w pracach planistycznych oraz wymaganych przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (Dz.U. 2002, nr 1, poz. 12).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. 2004, nr 118, poz. 1233).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. 2007, nr 251, poz. 1885 z późn. zm.).

Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. 2012, poz. 252).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415).

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 1995, nr 16, poz. 78).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997, nr 115, poz. 741 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1945 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. 2018, poz. 1496).

Zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie rodzajów i wzorów dokumentów stosowanych w pracach planistycznych (M.P. 1995, nr 3, poz. 40).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, OTK-A 2010, nr 6, poz. 61.