

IGOR ZACHARIASZ

Uczelnia Łazarzkiego w Warszawie

FUNKCJE PLANU MIEJSCOWEGO

Abstract: Functions of the Local Plan. In the current legal status the basic function of the local plan is getting for raising the land value itself rather than of spatial aims for planning and the realization determined including financial possibilities of private and public entities. The process of adopting the local plan to be viable and socially equitable and execute the requirements of spatial order and sustainable development requires fundamental changes, in particular: (1) binding decisions on local plans investment opportunities in both public entities and private, (2) cover a broad legal protection proposals and comments submitted to the local plan and drive around in their consideration or rejection of the principle of proportionality, (3) tying the infrastructure fee with actual construction costs of local infrastructure, (4) verification already enacted local plans, in order to leave in legal transactions only those plans, areas of application which can be implemented as provided for in their intentions private and public fairly quickly, for example over 5-10 years.

Keywords: Local plan, spatial order, sustainable development, proportionality.

Wprowadzenie

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy), z mocy art. 14 ust. 8 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹, dalej: u.p.z.p., jest aktem prawa miejscowego, który w związku z art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji, uznać należy za akt normatywny o mocy powszechnie obowiązującej, stanowiony przez radę gminy na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w *Ustawie*. O ile w orzecznictwie sądów administracyjnych normatywny charakter planu miejscowego nie budzi wątpliwości, o tyle Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do planów miejsco-

¹ Dz. U. z 2012 poz. 647, z późn. zm.

wych wyraził pogląd odmienny, uznał że nie są to akty normatywne, nie są to także w ocenie Trybunału Konstytucyjnego akty indywidualne – mieszczą się one między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami indywidualnymi związanymi ze stosowaniem prawa², uzasadniając ten pogląd specyficzną konstrukcją norm prawnych planu miejscowego³.

Na gruncie teoretycznych poglądów na system źródeł prawa, znajdujących oparcie w art. 87-94 Konstytucji, wyodrębniających akty normatywne o mocy powszechnie obowiązującej, czyli takie, których normy mogą być adresowane do każdego podmiotu, oraz akty normatywne o charakterze wewnętrznym, których adresatami są wyłącznie jednostki organizacyjne podporządkowane podmiotowi wydającemu akt [Wronkowska 2003, s. 44-45], wskazać trzeba, że plan miejscowy regulując sposób korzystania z nieruchomości w odniesieniu do konkretnego terenu – może mieć charakter konkretny, ale musi jednocześnie mieć charakter generalny [Niewiadomski 2006, s. 140], a tym samym być pozbawiony w swej treści cech aktu indywidualnego [Plucińska-Filipowicz, Kosicki 2014, s. 146]. W konsekwencji zatem postanowienia planu miejscowego, jako aktu prawa miejscowego – aktu prawnego o mocy powszechnie obowiązującej, powinny być formułowane w odniesieniu do jego adresatów w sposób generalny. Tym samym plan miejscowy nie może przesądzać o tym, jakie konkretne podmioty, zwłaszcza niepodporządkowane administracji, mogą korzystać z danego terenu, nie może ich jednoznacznie w swej treści wskazywać [Wyrok 2009]. Z tego względu plan miejscowy nie może być postrzegany jako indywidualny akt stosowania prawa (akt administracyjny).

W teorii prawa przez *funkcje prawa* rozumie się rzeczywisty, obiektywny skutek, rezultat istnienia (działania) jakiejś instytucji czy norm dla ich otoczenia [Chauvin *et al.* 2014, s. 179]. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., w planie miejscowym dokonuje się ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Działania te, przez odniesienia do konkretnych terenów objętych planem, wskazując jednocześnie generalnie adresata stanowionych norm, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.z.p., powinny zmierzać do zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Te dwie zasady – ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju – traktuje się zarówno za podstawę wszelkich

² Postanowienie TK z 6.10.2004, SK 42/02, OTK-A 2004, nr 9, poz. 97.

³ Szerzej w sprawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego aktów prawnych obowiązujących powszechnie, a pozbawionych walorów normatywności zob. [Federczyk, Majchrzak 2014, s. 153–173].

działań w zakresie planowania przestrzennego, jak i główny miernik prawidłowości i legalności wykonywania u.p.z.p. w formach w niej przewidzianych, a tym samym także jak dyrektywę interpretacyjną przy realizacji przepisów oraz kontroli aktów planowania przestrzennego, w tym planów miejscowych [Bąkowski 2004, s. 15-16; szerzej zob. Zachariasz 2014].

Przedmiotem prezentowanego opracowania, stanowiącego rodzaj syntezy wcześniejszych artykułów poświęconych tematyce planów miejscowych, do treści których zresztą w dalszej części znajdują się odwołania, jest próba oceny najistotniejszych skutków, jakie wywołują przepisy prawne wyznaczające zakres treściowy i procedurę tworzenia planów miejscowych, oraz kształtowane na ich gruncie orzecznictwo sądów administracyjnych i sądów powszechnych, ze względu na możliwość osiągnięcia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju przy projektowaniu zagospodarowania terenu w formie planu miejscowego. Ocena ta jest zakończona wnioskami w zakresie niezbędnych zmian prawnych, pozwalających na eliminację niektórych niekorzystnych skutków, jakie plan miejscowy wywołuje w zakresie procesów osiedleńczych, funkcjonowania administracji publicznej i ochrony praw podmiotowych.

1. Ofertowość planów miejscowych

Analizy dotyczące społecznej i ekonomicznej efektywności procesów planowania na szczeblu gminnym pokazały, że w obowiązujących planach miejscowych przeznaczono pod budownictwo mieszkaniowe tereny o łącznej powierzchni 1 214 945 ha, co pozwala na osiedlenie na nich 77 mln ludzi (przyjmując, że na 1 ha można osiedlić ok. 40 osób w zabudowie jednorodzinnej i 200 osób w zabudowie wielorodzinnej). Plany miejscowe stworzyły zatem znaczną nadpodaż terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, a porównując powyższe liczby z obrotami na rynku działek budowlanych w 2010 r., łatwo wykazać, że spodziewany czas sprzedaży zasobów wyniesie dla terenów budowlanych przewidzianych w planach miejscowych ponad 900 lat. Jednocześnie szacuje się, że zobowiązania gmin wynikające z uchwalonych planów miejscowych, powstałe lub mogące powstać w związku z koniecznymi wykupami terenów pod drogi publiczne, we wszystkich gminach kraju wynoszą ok. 130 mld zł [za Koziński 2012, s. 5 i nast.; zob. też Kowalewski *et al.* 2014]. Plany miejscowe są sporządzane i uchwalane przez samorządy gmin bez jakiegokolwiek związku z potrzebami rynkowymi w zakresie popytu na grunty budowlane, a przecież gminy są elementami administracji publicznej

państwa [zob. Izdebski 2014, s. 21-25], którego jedną z podstawowych zasad ustrojowych, zgodnie z art. 20 Konstytucji, jest deklarowana w tym przepisie społeczna gospodarka rynkowa.

Brak podstaw ekonomicznych procesów gospodarowania przestrzenią przy użyciu planów miejscowych jest o tyle zastanawiający, że to właśnie w Polsce w latach 60. i 70. XX w. opracowano dwie uznane na świecie metody optymalizujące procesy rozwoju przestrzennego miast, tzw. metodę optymalizacji warszawskiej oraz metodę tzw. analizy progowej⁴. Mimo różnej metodyki badania, starano się dzięki powyższym metodom w pracach nad rozwojem miast określić optymalne tereny rozwojowe z punktu widzenia nakładów publicznych koniecznych do poniesienia i potrzeb społecznych związanych z zagospodarowaniem terenów pod różne funkcje (mieszkaniowe, produkcyjne *etc.*).

Metoda optymalizacji warszawskiej opracowana została w latach 60. XX w. podczas prac nad ogólnym planem miejscowym m.st. Warszawy w celu optymalnego rozmieszczenia inwestycji publicznych. Punktem wyjścia do jej opracowania było spostrzeżenie, że pewne cechy terenu, jak np. ukształtowanie powierzchni, klasa gleby, nośność gruntu, powodują, że identyczna inwestycja, zależnie od usytuowania jej w różnym terenie, wywołuje różne nakłady inwestycyjne i różne koszty funkcjonowania⁵.

⁴ W tej części opracowanie jest rozwinięciem fragmentu wcześniejszej publikacji, zob. [Zachariasz 2013a].

⁵ Metoda składała się z pięciu etapów postępowania: (1) założeń, (2) pierwszej fazy, (3) drugiej fazy, (4) trzeciej fazy i (5) interpretacji wyniku. Założenia formułowane były na podstawie obowiązujących dokumentów planistycznych oraz założeń władz miasta, uwzględniając: program (rozmieszczenie elementów infrastruktury), teren (na którym należy poszukiwać najlepszego rozmieszczenia), parametry – standardy i normatywy określające efekt (obowiązywały w toku całego postępowania). W pierwszej fazie przeprowadzany był rachunek kosztów inwestycji na poszczególnych terenach – w jego efekcie wylaniane były tereny o najniższym koszcie inwestycji. Spośród powyższych terenów wybierane były najlepsze lokalizacje podstawowych urządzeń infrastruktury. Celem tego etapu była minimalizacja nakładów finansowych. W kolejnym etapie opracowywano tzw. modele jednostek strukturalnych i proponowano ich rozmieszczenie na terenach określonych w etapie drugim. W tym etapie rozmieszczano znacznie większą liczbę jednostek strukturalnych niż w zadaniu inwestycyjnym, co miało na celu określenie pola wyboru. W tym etapie celem była maksymalizacja efektu. W czwartym etapie dokonywano wyboru zbioru jednostek strukturalnych, których suma – mierzona liczbą zasiedlanej ludności – była zgodna z zadaniem planu. Na tym etapie uwzględniano „strumieniowość” inwestycji komunikacyjnych i inżynierskich, a jego celem była minimalizacja nakładów publicznych. Piąty etap to interpretacja wyniku – wynik fazy czwartej był materiałem decyzyjnym. W jego efekcie

Z kolei metodą analizy progowej w latach 70. ubiegłego wieku poszukiwano kierunków ekspansji terytorialnej, przez definiowanie zjawisk progowych w rozwoju miasta i przyjęcie takich wariantów rozwiązań, których koszty jednostkowe są najniższe. Podstawowe założenie tej metody opierało się na spostrzeżeniu, że miasta napotykać w rozwoju różne ograniczenia, które można określić jako progi rozwoju. Ograniczenia te wynikają ze zróżnicowania cech fizjograficznych terenu (ograniczenia fizyczne), z istniejących układów użytkowania (ograniczenia funkcjonalne), z technologicznych właściwości infrastruktury (ograniczenia technologiczne), z konieczności przebudowy elementów strukturalnych (ograniczenia strukturalne). Wskazane ograniczenia, zgodnie z założeniami metody, nie mają charakteru absolutnego, każde z nich może być przewyżczone w celu rozwoju miasta, jednak trzeba wziąć pod uwagę, że zasoby, na których opiera się rozwój miast, są ograniczone, a zwiększenie potencjału tych zasobów może odbywać się tylko „skokowo”. Koszty progowe stanowiąc część nakładów inwestycyjnych są dlatego istotne, że zależą od lokalnej specyfiki, podczas gdy pozostałe koszty rozwoju miasta można przyjąć jako stałe. Celem analizy progowej jest zbadanie możliwości rozwoju miasta przez wykrycie ograniczeń progowych, tym samym ustalenie najkorzystniejszych wariantów rozwoju⁶.

otrzymywano uszeregowany zbiór wariantów przestrzennych, od tego który wywołuje najniższe koszty, do tego który wywołuje najwyższe koszty. Zob. szerzej [Broniewski 1978, s. 37 i nast.].

⁶ Analiza progowa polega na wyodrębnieniu układu osadniczego, na podstawie dojazdów do pracy (wyłączano z analizy obszary zajęte przez przemysł, ewentualne rezerwy terenowe przeznaczone pod przemysł). Na takim obszarze badaniu poddawano warunki fizjograficzne pod kątem przydatności dla rozwoju miasta, istniejące użytkowanie terenów pod kątem możliwości zmiany, możliwość wyposażenia terenów w infrastrukturę, dążąc do wykrycia ograniczeń progowych. W wyniku takiego metodycznego postępowania powstawały warianty przestrzennego rozwoju miasta. Kolejne linie progowe wyznaczały etapy postępowania w zakresie zagospodarowania terenów miasta. Analiza porównawcza tak otrzymanych terenów w zakresie chłonności terenów (określenie liczby mieszkańców mogących się osiedlić) miała odpowiedzieć na pytanie o tereny przeznaczone do urbanizacji. Kryterium wyboru stanowił stosunek kosztów do liczby mieszkańców, jaką można na terenie osiedlić, im niższy był ten koszt, tym korzystniejszy wariant. Uwzględniając wskaźniki efektywności przekraczania sekwencji progowych można było zdecydować o kierunku przestrzennego rozwoju miasta oraz wyznaczać kolejność, w jakiej tereny miejskie powinny być udostępnione do dalszego rozwoju. Dzięki tej metodzie można było określić także moment (wielkość zaludnienia), w którym dalszy rozwój miasta będzie mniej uzasadniony niż rozwój układu osadniczego już istniejącego, a także moment, w którym rozwój nowego układu osadniczego będzie bardziej opłacalny niż układu już istniejącego. Analiza progowa jest metodą umożliwiającą określenie zależności między wzrostem liczby ludności a progowymi kosztami rozbudowy miasta. Daje odpowiedź na pytanie, gdzie i jakie

Obydwie metody, wydawałoby się nadające się do krytycznego zastosowania w okresie gospodarki wolnorynkowej, nie znajdują jednak żadnego zastosowania w praktyce działania administracji publicznej w Polsce.

2. Plan miejscowy a opłata adiacencka

Jeszcze w okresie międzywojennym w XX w., *Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16 lutego 1928 o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli*⁷, dalej: r.p.b., wprowadzono obowiązek przygotowania terenów przeznaczonych pod zabudowę w planach zabudowania w niezbędne urządzenia infrastruktury, takie jak drogi, wodociągi, kanalizację, oświetlenie, dając gminom prawo obciążania podmiotów prywatnych kosztami budowy tej infrastruktury w postaci opłat adiacenckich (art. 172-174 r.p.b.), których wysokość odpowiadała udziałowi w faktycznym koszcie budowy tej infrastruktury [zob. Zachariasz 2010].

Instytucja opłat adiacenckich, w kształcie nadanym im w okresie międzywojennym, została zniesiona w okresie PRL. Początkowo w *Ustawie z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach*⁸ wprowadzając instytucję użytkowania wieczystego liczone, że dzięki niej zwiększy się zaangażowanie środków finansowych podmiotów indywidualnych w budowie niezbędnej infrastruktury osiedleńczej i będzie ona opłatą, obok adiacenckiej, pozwalającą dodatkowo finansować rozwój infrastruktury osiedleńczej⁹. W braku tej infrastruktury upatrywano główną barierę rozwoju budownictwa mieszkaniowego [Breyer 1962, s. 313], z tego powodu wprowadzono m.in. możliwość określania wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w zależności od kosztów budowy dróg publicznych, wodociągów, czy kanalizacji. W *Ustawie z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*¹⁰ wprowadzono już zupełnie nowy mechanizm naliczania opłat adiacenckich, oderwany od faktycznych kosztów budowy infrastruktury, uzależniający jej wysokość od wzrostu wartości gruntów spowodowanych uchwaleniem planu

progi pokonywać – także w jakim czasie – aby koszty przekroczenia progu rozwoju miasta na jednego nowo zasiedlonego mieszkańca były najniższe. Zob. szerzej [Malisz 1971, s. 14 i nast.].

⁷ Dz. U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216, z późn. zm.

⁸ Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159, z późn. zm.

⁹ Szerzej o prawie użytkowania wieczystego i jego związkach z opłatą adiacencką oraz planami miejscowymi, zob. [Zachariasz 2012].

¹⁰ Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm.

oraz dając możliwość pobierania tej opłaty od podziałów nieruchomości, a całość procesów osadniczych miała być realizowana z budżetu państwa.

Konstrukcja opłaty adiacenckiej ustanowiona przepisami dotyczącymi gospodarki nieruchomościami w latach 80. XX w. dziś jest karykaturą pierwotnego instrumentu finansowego, którego celem było obciążenie właścicieli gruntów podlegających przekształceniu gruntów rolnych w budowlane, kosztami budowy infrastruktury osiedleńczej. Po 1990 r. budując podstawy prawne działania państwa, którego gospodarka ma być oparta na rynku, nie powrócono do klasycznej instytucji opłaty adiacenckiej, której jedną z podstawowych funkcji jest gwarantowanie ekonomicznej opłacalności procesów budowlanych. Współcześnie konstrukcja opłaty adiacenckiej jest coraz częściej krytykowana ze względu na brak jakiegokolwiek racjonalności ekonomicznej i sprawiedliwości społecznej w jej naliczaniu i pobieraniu [Gdesz 2012]. Nie ma ona żadnego znaczenia praktycznego w finansowaniu rozwoju zabudowy w związku z uchwalanymi planami miejscowymi.

3. Zmiana wartości nieruchomości celem planu miejscowego

W ostatnim okresie przepisy art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., stanowiące że jeśli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, stały się podstawą działań spekulacyjnych, polegających na wymuszaniu od gmin odszkodowań w związku ze zmianą wartości gruntów¹¹. Procesy tego typu mają miejsce szczególnie w dużych miastach, i choć ich skala jest trudna do oszacowania, ponieważ ani urzędy gmin, ani administracja rządowa, czy niezależne instytucje badawcze nie prowadzą w tym względzie statystyk, można jednak twierdzić, że stanowią nasilający się proceder wymuszania przez zorganizowanych deweloperów, jak i osoby prywatne, środków publicznych z budżetów gmin¹². Mechanizm roszczeń odszkodowawczych został w istocie zaproponowany

¹¹ Korzystam w tym miejscu z publikacji, w której szerzej omawiam ten problem: [Zachariasz 2014a].

¹² Kwesta ta była przedmiotem dyskusji podczas ogólnopolskiej konferencji zorganizowanej przez Miejską Pracownię Urbanistyczną w Poznaniu pt. *Skutki finansowe w planowaniu przestrzennym – konsekwencje dla rozwoju*, która odbyła się w Poznaniu 12 grudnia 2013 r.

przez orzecznictwo Sądu Najwyższego, który w wyroku z 12 października 2007 r. orzekł, że w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. chodzi o szkodę, która polega na obniżeniu wartości nieruchomości lub która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości [*Wyrok* 2007].

Mimo prezentowanych w literaturze przedmiotu poglądów, że o szkodzie w rozumieniu wyżej wskazanego przepisu można mówić tylko w takim przypadku, jeśli nie mamy do czynienia z subiektywnym planem właściciela, co m.in. wyklucza możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z planowanym, a nie zrealizowanym przedsięwzięciem w zakresie zmiany zagospodarowania, sądy powszechnie przyjęły zupełnie inną interpretację, wskazując że wystarczy dla roszczenia odszkodowawczego wykazane potencjalnej możliwości odmiennego zagospodarowania terenu, np. takiego jak w decyzji o warunkach zabudowy, zniesionej planem miejscowym, co skutkuje zasadnością roszczenia¹³. Tym samym sądownictwo powszechnie objęło ochroną prawo właściciela (użytkownika wieczystego) do spekulacji gruntowej, kosztem publicznych środków finansowych, czyniąc z państwa polskiego jedynym w Unii Europejskiej kraj, w którym spekulacja gruntami, realizowana za pomocą ustawowo określonego instrumentu, jakim jest decyzja o warunkach zabudowy przez podmioty prywatne, jest prawnie chronionym działaniem.

Wydaje się, że nie ma żadnego uzasadnienia dla utrzymywania w u.p.z.p. odrębnych zasad odszkodowawczych związanych z działaniami gminy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni. Powinny być one takie same, jak w przypadku każdej innej działalności podmiotów administrujących. Proces uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest procesem uchwalania aktu prawnego o charakterze normatywnym – zawierającego normy generalne i abstrakcyjne oraz generalne i konkretne. W obowiązującym stanie prawnym zasady odszkodowawcze wystarczająco określają przepisy Kodeksu Cywilnego, w szczególności co do skutków odszkodowawczych wynikających z przyjęcia planu miejscowego powinna być stosowana ogólna reguła wprowadzona w 2004 r. w art. 417¹ Kodeksu Cywilnego, zastępująca obowiązujący dziś art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Przed wejściem w życie ww. przepisu Kodeksu Cywilnego można było dopuścić regulacje specjalne w tym zakresie, jednak wraz z wejściem w życie tych przepisów należało znieść art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

¹³ Szersze omówienie problemu: [Gdesz 2014, s. 51-61].

4. Plan miejscowy a wieloletnia prognoza finansowa

W u.p.z.p. starano się także unormować wzajemne relacje między postanowieniami planów miejscowych a działaniami planistycznymi w zakresie finansowym i inwestycyjnym samorządu gminnego¹⁴. *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*¹⁵ w § 11 wymaga, aby do każdego planu miejscowego została sporządzana prognoza skutków finansowych, która obejmuje (1) prognozę wpływu ustaleń planu na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, związane z wprowadzonymi ograniczeniami z korzystania nieruchomości albo obniżeniem jej wartości; (2) prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy; (3) wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych. Prognoza sporządzana na podstawie tych przepisów ma jednak wyłącznie informacyjny charakter, może mieć znaczenie przede wszystkim dla projektantów sporządzających plan przy decyzjach dotyczących rozwiązań w zakresie infrastruktury publicznej, pozwala także zaplanować środki budżetowe na jego realizację [Uchman 2006, s. 219], ale nie wiąże władz gminy w podejmowaniu decyzji o charakterze finansowym i inwestycyjnym w perspektywie krótko- i długoterminowej [zob. też *Wyrok* 2007].

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p rada miasta uchwalając plan miejscowy musi rozstrzygnąć jednocześnie o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Przepis ten, pomijając brak odniesienia się w nim do infrastruktury społecznej (szkół, szpitali, przedszkoli *etc.*), wprowadzając dość ogólne odesłanie do przepisów regulujących zasady gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego przez użycie sformułowania „zasad finansowania”, nie stwarza żadnej wyraźnej dyspozycji dotyczącej charakteru rozstrzygnięcia, jakie ma podjąć rada i skutków prawnych czy finansowych tego rozstrzygnięcia

¹⁴ W tym miejscu korzystam z tekstu, w którym szerzej omawiam tę problematykę: [Zachariasz 2013b].

¹⁵ Dz. U. Nr 164, poz. 1587.

cia. Przepisy te pozostawiane są w literaturze prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego albo bez komentarza dotyczącego ich znaczenia dla spójności planów miejscowych z realizacją koniecznych zadań publicznych [Radziszewski 2006, s. 88] albo, widząc ich dość luźny związek z gospodarką budżetową, nakazują w ich wykonaniu przestrzegać „zasad dotyczących rocznego systemu formułowania budżetu oraz planowania wieloletniego w formie programów inwestycyjnych” [Niewiadomski 2009, s. 194].

Obowiązek prognozowania skutków finansowych planów miejscowych jest czystą formalnością, prognoza bowiem nie uzależnia w żaden sposób przyjęcia planu miejscowego od możliwości realizacji przez gminę inwestycji infrastrukturalnych w nim przewidzianych w określonym czasie. *Ustawa* nie daje także skutecznej ochrony prawnej obywatelom, w związku z brakiem tego typu inwestycji na obszarze zaplanowanym [Izdebski *et al.* 2007, s. 59-62]. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że z przewidywania w planie miejscowym budowy infrastruktury publicznej, należącej do obowiązkowych zadań własnych gminy nie wynika obowiązek gminy budowy tych urządzeń w czasie, miejscu i na cele związane z przewidywanym w planie zagospodarowaniem terenu [*Wyrok SN* 2003]. Nie istnieje zatem żaden realny związek ustaleń planu miejscowego z planowaniem inwestycyjnym w gminie.

Przepisy art. 226 ust. 1 *Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*¹⁶, nakładając na gminę obowiązek sporządzenia realistycznej prognozy finansowej, zobowiązują do umieszczenia w załączniku prognozy, zgodnie z art. 226 ust. 3 u.f.p., dla każdego przedsięwzięcia planowanego przez gminę, które będzie realizowane w okresie dłuższym niż rok, (1) jego nazwy i celu, (2) jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, (3) okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, (4) limitów wydatków w poszczególnych latach, (5) limitu zobowiązań. Z brzmienia art. 226 ust. 4 pkt 1 i 2 u.f.p. nie wynika, aby wspomniany obowiązek został wyłączony w stosunku do przedsięwzięć określonych w planie miejscowym, jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, o braku związania tymi przepisami w przypadku określania w planach miejscowych obowiązku budowy infrastruktury publicznej [zob. szerzej Mekliński 2013, s. 82].

W konsekwencji w orzecznictwie sądów administracyjnych toleruje się również praktykę przeznaczania w planach miejscowych terenów prywatnych pod inwestycje publiczne (w konsekwencji skutkującej koniecznością doko-

¹⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

nania wywłaszczeń) bez zabezpieczenia przez gminę odpowiednich środków finansowych na ten cel¹⁷. Dzieje się tak, mimo że wykup, jeśli nie następuje w ciągu roku, w którym uchwalony został plan miejscowy, musi podlegać wskazanym powyżej regulacjom przepisów o finansach publicznych, oraz mimo że Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że tego typu praktyki, powodujące odkładanie zaspokojenia słuszych roszczeń właścicieli terenów objętych realizacją celów publicznych, naruszają art. 1 do Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁸, w konsekwencji przyznając odszkodowania podmiotom prywatnym wskutek tak prowadzonej polityki państwa.

5. Udział mieszkańców gminy w sporządzaniu planu miejscowego

Zgodnie z przepisami art. 16 u.p.z.p., w procedurze uchwalania planu miejscowego, podmioty zewnętrzne wobec administracji mogą składać wnioski,

¹⁷ Zob. reprezentatywna teza: „nieporozumieniem są twierdzenia, według których gmina może tylko wtedy przeznaczać w planie miejscowym tereny będące własnością prywatną na cel publiczny, gdy ma realne możliwości ich wywłaszczenia” [*Wyrok WSA 2010*].

¹⁸ W wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 grudnia 2007 r. w sprawie *Skrzyński v. Polska* (Nr skargi 38672/02), sąd ten stwierdził, że o ile dopuszczalne jest ograniczenie prawa własności przy przeznaczeniu nieruchomości pod inwestycje publiczne, to powinien być określony czas, kiedy ma nastąpić jej realizacja. Działka przeznaczona w planie miejscowym na ten cel powinna zostać wykupiona albo zamieniona, nie można bowiem pozostawić właściciela w sytuacji niepewności – tym bardziej, że w takim stanie prawnym faktycznie jego nieruchomość nie ma wartości, a powyższego nie zmienia fakt, że właściciel mógłby korzystać z działki w dotychczasowy sposób. W innym wyroku – z 6 listopada 2007 r. w sprawie *Bugajny i inni v. Polska* (Nr skargi 22531/05) – Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że jeżeli sam podział nieruchomości został uznany za zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, to niedopuszczalna jest odmowa wywłaszczenia za odszkodowaniem nieruchomości przeznaczonych w wyniku tego podziału pod budowę drogi (ulicy) tylko z tego powodu, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniono tych dróg, jak również stwierdził, że „przyjmując takie podejście władze mogłyby skutecznie unikać obowiązku budowy i utrzymywania dróg innych niż główne drogi publiczne przewidziane w planach zagospodarowania przestrzennego, przerzucając jednocześnie ten obowiązek na indywidualnych właścicieli nieruchomości”. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 grudnia 2009 r. orzekł, że wprawdzie cytowany wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 listopada 2007 r. zapadł na gruncie prawa międzynarodowego, to jednak w kontekście art. 93 i 98 *Ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz.U. z 2015 poz. 782, ze zm.) jest aktualny również na gruncie stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy.

uwagi oraz uczestniczyć w dyskusji publicznej nad ich projektami. Przepisy dotyczące składania wniosków, uwag i uczestnictwa w dyskusji publicznej są przejawem realizacji ich publicznych praw podmiotowych, których umocowanie w przypadku osób zewnętrznych wobec administracji jest pozytywnie określone na gruncie u.p.z.p. konsekwencją statusu prawnego tych osób (*status*)¹⁹. Zgodnie z klasyczną nauką o publicznych prawach podmiotowych [szerzej zob. Jelinek 1892; Jakimowicz 2002], w związku z uprawnieniami zagwarantowanymi podmiotom zewnętrznym wobec administracji w art. 10 i art. 16 u.p.z.p., w związku z możliwością składania przez nie wniosków, uwag i uczestniczenia w dyskusji publicznej, przyjąć należy, że podmioty te realizują w procesie tworzenia planu miejscowego i studium, przez swoje żądania, określone kategorie własnych interesów, mając zamocowanie w ich realizacji w trzech kategoriach statusu osobowego, mianowicie w (a) *status libertatis*, który nadaje im uprawnienie do żądania wstrzymania się organów gminy od pewnych działań, w szczególności w związku z ingerencją podejmowaną przez organy gminy we własność nieruchomości na terenie objętym planem lub studium, przy określaniu zmiany jego przeznaczenia, (b) *status civitas*, które nadaje im uprawnienie do żądania pewnych działań ze strony organów gminy, w szczególności wynikających z bycia właścicielem nieruchomości na terenie objętym planem czy studium, przy określaniu zmiany jego przeznaczenia przez organy gminy, (c) *status activae civitatis*, który nadaje im uprawnienia do udziału w działaniach gminy, na które składa się uprawnienie do uczestniczenia w procesie planistycznym i uprawnienie do współdecydowania o zakresie przyjmowanego aktu prawnego – planu lub studium.

Fakt złożenia wniosku, uwagi czy wzięcia udziału w dyskusji publicznej nad projektem studium czy planu, jest realizacją uprawnienia podmiotowego, nie tylko w sensie formalnym, ale i materialnym, sprowadzającym się do złożenia określonego żądania w celu jego realizacji w procedowanym akcie prawnym. Warunkiem wkroczenia w uprawnienia właścicielskie przy sporządzaniu planu lub studium, a także i warunkiem realizacji zgłaszanych przez podmioty zewnętrzne wobec administracji żądań w formie wniosków, uwag i dyskusji publicznej jest zachowanie zasady proporcjonalności. Zachowanie proporcjonalności w treści planów miejscowych i studium oznacza, że w trakcie procedury sporządzania tych aktów prawnych nastąpiło wyważenie interesów, w tym zwłaszcza interesów zgłoszonych przez podmioty zewnętrzne wobec

¹⁹ Szerzej problematykę tę przedstawiam w tekście, z fragmentów którego korzystam także i w tym miejscu: [Zachariasz 2014b].

administracji. W wyroku NSA z 19 czerwca 2008 r.²⁰, sąd ten sformułował zasadę wagi interesów, stwierdzając że w zagospodarowaniu przestrzeni „interes społeczny” nie zyskał prymatu w odniesieniu do interesu jednostki, co oznacza obowiązek „rozwąznanego wyważania” praw indywidualnych obywateli i interesu społecznego w procesie planowania przestrzennego. W opinii NSA podstawowa zasada równości wobec prawa stwarza nakaz wyważania wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie, a istota wyważania opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady – wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważania. Nakaz wyważania jest naruszony, gdy: (1) w ogóle nie doszło do wyważania, (2) do procesu wyważania nie zostały włączone wszystkie wymagające wyważania interesy, (3) bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji któregośkolwiek interesu lub naruszono zasadę sprawiedliwości.

Jednak w obowiązującej linii orzeczniczej sądów administracyjnych dominuje dążenie do maksymalizacji praw inwestorów. W sposób nieuzasadniony pomija się ukształtowane i realizowane już prawa podmiotów zewnętrznych wobec administracji, w tym prawa właścicielskie, oraz faktyczne interesy na terenie obejmowanym regulacją planistyczną (planem miejscowym, decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), a przecież w planowaniu mamy do czynienia z procesem prawotwórczym, a nie z procesem indywidualnego stosowania prawa [szerzej zob. Zachariasz 2013c]. Sądy administracyjne, na gruncie przepisów ustrojowych, ograniczają krąg osób legitymowanych do skargi na akty planistyczne – utożsamiając istnienie interesu prawnego, elementu niezbędnego do wniesienia skargi, z prawem właściciela – a także dość wąsko interpretują fakt naruszenia tak określonego interesu prawnego²¹.

Przypomnieć warto, że przepisy rozporządzenia z 1928 r. nie wyróżniały strony postępowania ani nie czyniły z kategorii interesu prawnego przesłanki

²⁰ II OSK 437/08, Lex nr 490102.

²¹ Zob. reprezentatywne tezy w tej sprawie w następujących wyrokach: (1) Interes prawny ma właściciel nieruchomości a nie ma go podmiot nie posiadający tytułu prawnego do gruntu położonego na obszarze objętym planem, nawet ten, komu przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa do gruntu [*Wyrok NSA z 29 grudnia 1999*], [*Wyrok WSA w Warszawie z 6 sierpnia 2008*]; (2) Dzierżawca nieruchomości ma interes faktyczny a nie prawny w ustaleniach planu miejscowego i w związku z tym nie podlega on ochronie w postępowaniu planistycznym [*Wyrok NSA z 26 września 2008*]; (3) Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o których mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. postanowieniami studium, może mieć miejsce jedynie w sytuacji, kiedy przy uchwalaniu studium zostałyby naruszone zasady sporządzania studium, istotnie tryb sporządzenia lub właściwość organów w tym zakresie [*Wyrok NSA z 22 sierpnia 2008*].

odwoławczej. Każdy uczestnik postępowania planistycznego był interesownym, któremu przysługiwało wiele praw procesowych, w tym prawo rozpatrzenia wniosku w procesie sporządzania planu zabudowania. Wnioski należało uwzględnić, „gdy przeciwko takiemu uwzględnieniu nie przemawia ani interes publiczny, ani interes innych osób”. Interes ten nie musiał mieć charakteru interesu prawnego, mógł być interesem faktycznym. Osoby interesowane w terminie dwóch tygodni po wyłożeniu planu mogły zgłaszać zarzuty przeciw tym planom. Instytucja zarzutu służyła w konsekwencji ochronie interesów mieszkańców na etapie gotowego planu zabudowania. Jeśli zgłoszone zarzuty nie zostały uwzględnione przez organ uchwalający plan, przekazywał on zarzuty organowi nadzorcemu – wojewodzie, a w Warszawie ministrowi robót publicznych, którzy mieli prawo wprowadzenia do planu zabudowania zmian, zgodnie ze zgłaszanymi zarzutami, jeśli zarzuty te były uzasadnione interesem publicznym albo okolicznościami, że plan wprowadzał pewne nieusprawiedliwione uciążliwości dla obywateli. W sytuacji, gdy ze względu na zgłaszane zarzuty plan zabudowania wymagałby nie drobnych zmian, ale zasadniczych poprawek, istotnych ze względu na ochronę zgłaszanych interesów, organ nadzorczy mógł odmówić zatwierdzenia planu lub jego części, co powodowało konieczność ponownego opracowania planu lub jego kwestionowanej części. Jeśli zgłoszone zarzuty nie zostały uwzględnione przez władze nadzorcze, osoby, które je zgłosiły musiały być o tym zawiadomione i miały prawo zaskarżyć decyzje organu nadzorczego w tym względzie do Najwyższego Trybunału Administracyjnego [Szymkiewicz 1938, s. 62 i 67].

Procedurę tę starano się nieudolnie co do istoty powtórzyć na gruncie *Ustawy z 1994 r.*, jednak, co już wcześniej wskazano, przez wprowadzenie możliwości skargi na nieuwzględniony zarzut przed wejściem w życie uchwalonego planu, zdyskredytowano w powszechnej opinii myślenie o uczestnictwie podmiotów zewnętrznych w procesie planistycznym, jako wyrazie realizacji publicznych praw podmiotowych.

Wdaje się, że potrzebna jest zasadnicza zmiana optyki sądów administracyjnych w zakresie prawnych skutków wniesienia wniosku czy uwagi w procesie sporządzania planu miejscowego. Oparcie legitymacji procesowej osób uczestniczących w procesie planowania przestrzennego na odrzuceniu ich wniosku czy uwagi w trakcie procesu pozwoli odejść od postrzegania ich udziału jako partycypacji w procesie planistycznym, pozwoli na postrzeganie ich zaangażowania w proces planistyczny jako wyrazu realizacji praw podmiotowych, tym samym da szeroką ochronę ich praw o charakterze publicznym i prywatnym. Jakkolwiek, jeśli opłata adiacencka posiadałaby kształt prawny,

wiążący jej wysokość z kosztami budowy infrastruktury osiedleńczej, instytucja wniosku czy uwagi sprzyjałaby ekonomicznemu podejściu do ustalania w planach miejscowych warunków, na jakich ma być zagospodarowywany konkretny teren. Plan miejscowy w tak zdefiniowanym procesie planistycznym stałby się nie tylko aktem prawnym o charakterze regulacyjnym i realizacyjnym, ale przede wszystkim rodzajem swoistej umowy społecznej zawartej między państwem a obywatelami, zobowiązującej i jednych i drugich do przewidzianych planem działań w przestrzeni z koniecznością zrealizowania ich w ściśle wyznaczonym czasie, co pozwala na korzystanie z przestrzeni na określonych planem warunkach zgodnie z wymogami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Podsumowanie

Zarysowany w opracowaniu stan prawny w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, odnoszący się do instytucji planu miejscowego, wskazuje na konieczność zasadniczych zmian w obowiązującym prawie²². Powinny mieć one na celu związanie decyzji podejmowanych w planach miejscowych z możliwościami inwestycyjnymi zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Wydaje się, że konieczne są zmiany dające możliwość weryfikacji radom gmin uchwalonych już miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w celu pozostawienia w obrocie prawnym tylko tych planów, na obszarach obowiązywania których możliwa jest realizacja przewidzianych w nich zamierzeń prywatnych i publicznych w nieodległym czasie, np. na przestrzeni 5-10 lat. W tym celu, aby uniknąć roszczeń odszkodowawczych, należałoby wyznaczyć okres przejściowy np. dwuletni, w którym zainteresowani właściciele gruntów mogliby składać wnioski o wydanie pozwoleń na budowę na obszarach, na których przewiduje się wygaszenie planów miejscowych, wyłączając jednocześnie po tym okresie możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu obniżenia wartości gruntu.

Warunkiem skutecznego przeprowadzenia zmian w zakresie funkcji, jakie powinien pełnić plan miejscowy jest także zmiana obowiązujących zasad odszkodowawczych przewidzianych art. 36 ust. 1 u.p.z.p. oraz orzecznictwa w zakresie wniosków i uwag zgłaszanych do projektów planów miejscowych. Wnioski i uwagi do planu miejscowego należy objąć szeroką ochroną prawną,

²² Szerzej w zakresie niezbędnych zmian prawnych i ich uzasadnienia, zob. [Zachariasz 2013].

a podstawowym narzędziem kontroli ich realizacji powinna stać się zasada proporcjonalności. Jednocześnie konieczna jest zasadnicza zmiana konstrukcji prawnej opłaty adiacenckiej, tak aby związać ją z obowiązkiem finansowania przez osoby odnoszące korzyści z procesów osadniczych faktycznych kosztów budowy infrastruktury osiedleńczej. Bez takich komplementarnych reform nie można będzie mówić o ekonomicznie uzasadnionym i społecznie sprawiedliwym procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, realizującym wymogi ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Literatura

- Bąkowski T., 2004, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków s. 15-16. I.
- Breyer S., 1962, *Prawo wieczystego użytkowania*. "Państwo i Prawo", Nr 8-9, s. 313.
- Broniewski S., 1978, *Rozmieszczenie inwestycji w miastach*. Warszawa s. 37 i nast.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., 2014, *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa, s. 179.
- Federczyk W., Majchrzak B., 2014, *Akt normatywny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Problemy na tle aktów organów administracji*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, M. Błachucki, T. Górzyńska (red.). Warszawa, s. 153-173.
- Gdesz M., 2012, *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.). Warszawa.
- Gdesz M., 2014, *Wywłaszczenie planistyczne*. „Samorząd Terytorialny”, nr 4, s. 51-61.
- Izdebski H., 2014, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa, s. 21-25.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*. Program Sprawne Państwo Ernst & Young, Warszawa, s. 59-62.
- Jakimowicz W., 2002, *Publiczne prawa podmiotowe*. Kraków.
- Jellinek G., 1892, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg im Breisgau.
- Kowalewski A., J. Mordasewicz, J. Osiałyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, 2014, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*. Samorząd Terytorialny, nr 4.
- Koziński J., 2012, *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*. „Problemy planistyczne – wiosna, Wrocław 21-22 maja 2012 r.”, Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów, nr 1 z 2012 r., s. 5 i nast.

- Malisz B., 1971, *Metoda analizy progowej w zastosowaniu do planowania rozwoju miast i regionów*, [w:] *Metoda analizy progowej*, B. Malisz, J. Żurkowski (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 34, s. 14 i nast.
- Mekiński M., 2013, *Wieloletnie prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego – doświadczenia trzech lat budżetowych*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, K. Tetlak (red.). Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 82.
- Niewiadomski Z., 2006, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa, s. 140.
- Niewiadomski Z. (red.), 2009, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Warszawa, s. 194.
- Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., 2014, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.) Warszawa, s. 146.
- Radziszewski E., 2006, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*. Warszawa, s. 88.
- Szymkiewicz G., 1938, *Komentarz do prawa budowlanego w nowym brzmieniu*. Część I, Warszawa, s. 62 i 67.
- Uchman M., 2006, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Teoria–praktyka*. „Prawo Administracja Kościół”, numer specjalny, s. 219.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2012 poz. 647, z późn. zm.).
- Wronkowska S., 2003, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Poznań, s. 44-45.
- Wyrok SN z 21 marca 2003 r.*, II CKN 1261/2000, LexPolonica nr 377433.
- Wyrok WSA w Warszawie z 1 lutego 2007 r.*, IV SA/Wa 2064/06, Lex nr 319157.
- Wyrok SN z 12.10.2007*, V CSK 230/07, LEX nr 485903.
- Wyrok NSA z 26 września 2008 r.*, II OSK 312/08, <http://orzeczenia.nasa.gov.pl/doc/47E9FCB19E>
- Wyrok WSA w Warszawie z 6 sierpnia 2008 r.*, IV SA/Wa 602/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ACDB668F3C>)
- Wyrok NSA z 22 sierpnia 2008 r.*, II OSK 1027/11, LEX nr 969575).
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 14 maja 2009 r.*, II SA/Wr 668/08, LEX nr 569902.
- Wyrok WSA w Krakowie z 19.11.2010*, II SA/Kr 806/10, LEX nr 753640).
- Wyrok NSA z 29 grudnia 1999 r.*, sygn. akt IV S.A. 1501/99, publ. LEX nr 48196.

- Zachariasz I., 2010, *Planowanie zabudowy miast w latach 1928-1939. Aspekty prawne*. Czasopismo Prawno-Historyczne, t. LXII, z. 1.
- Zachariasz I., 2012, *O prawie użytkowania wieczystego w kontekście wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.). „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. 43, Warszawa.
- Zachariasz I., 2013, *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*. Zarządzenie Publiczne, Nr 1(23).
- Zachariasz I., 2013a, *Pomiędzy zabudową planową a wolnością budowlaną – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie sądowym*, [w:] *Wybrane aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego z perspektywy działalności organów nadzoru*, K. Tetlak (red.). Warszawa.
- Zachariasz I., 2013b, *Planowanie przestrzenne a zarządzanie strategiczne w wielkim mieście – aspekty prawne*, [w:] *Integracja planowania finansowego, strategicznego i przestrzennego w samorządzie wielkomiejskim*. D. Kamińska, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.). Warszawa.
- Zachariasz I., 2013c, *Zagospodarowanie przestrzeni jako proces stosowania prawa*. „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego”, nr 2.
- Zachariasz I., 2014, *Ład przestrzenny w procesie planowania przestrzennego*, [w:] *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Fogel (red.). Warszawa.
- Zachariasz I., 2014a, *Założenia malej i pilnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Sprawne państwo. Czy konieczne są systemowe zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego?*, M. Frączek (red.). Kraków.
- Zachariasz I., 2014b, *Partycypacja w procesie planowania przestrzennego jako prawo podmiotowe*, [w:] *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym*, TUP i Urząd m.st. Warszawy, Warszawa.