

Mgr Witosław J. Jasiński
Centrum Studiów Zarządzania
Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania
im. Leona Koźmińskiego w Warszawie

RANGA I MIEJSCE PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W SYSTEMIE FORM AKTYWNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Planowanie przestrzenne na poziomie gminy

Równocześnie z ustawą o zmianie ustawy Prawo budowlane, sejm uchwalił ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. Ustawa ta zastąpiła ustawę z dnia 7 lipca 1994 o zagospodarowaniu przestrzennym. Reguluje ona zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz określa zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele, a także ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Podstawą tych działań ma być ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

Artykuł 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym mówi: „*W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*”. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta w ogłoszeniu zawiadania mieszkańców o podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ogłoszenie to winno również zawierać informację dotyczącą możliwości, określać termin, w którym jest to dopuszczalne, a także precyzować miejsce składania wniosków do projektu planu. Dodatkowo powinna się w nim znajdować informacja o konieczności podania we wniosku przez wnioskodawcę imienia i nazwiska oraz miejsca zamieszkania lub

¹ Ta część opracowania powstała w oparciu o pozycję literatury [Bąkowski, 2004].

(o ile jest to osoba prawna, głównie podmioty gospodarcze działające na terenie danej gminy) jego nazwy i adresu siedziby, przedmiotu wniosku, czyli rodzaju zmiany przeznaczenia danego terenu w opracowywanym projekcie planu miejscowego, a także oznaczenia nieruchomości (numeru działki lub działek), której wniosek dotyczy.

We wniosku tym, kierowanym do Urzędu Miasta lub Gminy, podaje się numer działki oraz określa jej położenie. Wymienia proponowane przeznaczenie na przykład: budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, jeżeli właściciel ma zamiar w przyszłości postawić dom mieszkalny, lub budownictwo usługowo-mieszkaniowe, jeżeli w przyszłości na działce ma powstać obiekt pełniący jednocześnie obie te funkcje. W jednej części, np. na parterze, funkcję usługową, a w innej części (piętro), mieszkalną. Do wniosku powinno się dołączyć egzemplarz mapy zasadniczej lub orientacyjnej z naniesioną granicą terenu wnioskowanego o zmianę jego przeznaczenia oraz podanymi numerami działek, których ta zmiana dotyczy. Wpływające wnioski są ewidencjonowane. Spisy te zawierają adnotacje o sposobie ich załatwienia.

W sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego instytucje i organy wymienione w art. 17 pkt 6 i 7 ustawy² są zawiadamiane pismem. Do obowiązków wójta, burmistrza albo prezydenta miasta należy sporządzenie studium³ składającego się z części tekstowej (opis) i graficznej (mapy). Studium to powinno również uwzględniać zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, a także ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Ponieważ większość gmin posiada opracowane strategie rozwoju gminy, ustalenia tam zawarte muszą znaleźć odzwierciedlenie w opracowywanym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy z uwzględnieniem warunków wynikających z art. 10 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustalenie przeznaczenia terenu oraz lokalizacja przedsięwzięć celu pu-

² Między innymi: komisję architektoniczno-urbanistyczną, wójtów sąsiednich gmin, starostę i wojewodę, wojewódzkiego konserwatora zabytków, zarząd dróg i inne.

³ W terminie nieprzekraczającym trzech miesięcy od daty uprawomocnienia uchwały rady gminy, za wyłączeniem obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych (obszary wymagające scaleń lub podziału nieruchomości, obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m² oraz obszary przestrzeni publicznej).

blicznego⁴ dokonywane są w *planie rozwoju przestrzennego gminy*, natomiast określenie zasad zagospodarowania terenu i warunków jego zabudowy – w *planie zabudowy* [Kusiek-Winter, 2000, s. 48 – 52]. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza projekt planu zabudowy uwzględniając ustalenia zawarte w planie rozwoju przestrzennego gminy oraz postanowienia przepisów szczególnych odnoszące się do obszaru objętego planem.

W granicach określonych przez prawo i zasady współżycia społecznego, każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny⁵ oraz do ochrony własnego interesu prawnego, przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Plan rozwoju przestrzennego gminy, plan zabudowy wraz z innymi przepisami określa sposób wykorzystania prawa własności nieruchomości. Wójt gminy⁶, burmistrz lub prezydent miasta, sporządza projekt planu rozwoju przestrzennego gminy uwzględniając wyniki prognozy skutków wpływu ustaleń planu na środowisko oraz ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Od gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej uzyskuje opinie o projekcie planu rozwoju przestrzennego gminy. Także do projektu planu zabudowy sporządza się prognozę skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze.

Istotna jest obecnie rola studium jako aktu tworzącego pomost między miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego a planami wyższych rządów, co przyczynia się do harmonijnego gospodarowania przestrzenią w województwie. Głównie mam tu na myśli wspomniane już inwestycje celu publicznego, którymi są:

- wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa i utrzymywanie tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego oraz kontroli ruchu lotniczego, a także łączności publicznej i sy-

⁴ *Inwestycja celu publicznego* - należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów w brzmieniu art. 6 *Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*.

⁵ Rozumiany jako prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Zapis ten wynika bezpośrednio z ustaleń *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*.

⁶ Po nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, nowela z dnia 11 kwietnia 2000 r., kompetencje zarządu gminy w tej dziedzinie wykonuje jednoosobowo wójt gminy, burmistrz lub prezydent miasta. Zobacz także [Matczak, 2004].

- gnalizacji;
- budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
 - budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania i oczyszczania ścieków oraz utylizacji odpadów;
 - budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub gmin;
 - ochrona nieruchomości stanowiących dobra kultury w rozumieniu przepisów o ochronie dóbr kultury;
 - budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej i placówek opiekuńczo-wychowawczych;
 - budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;
 - poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa.

Oba te projekty, studium jak również plan zagospodarowania przestrzennego, przygotowuje zespół specjalistów. Są to zarówno architekci, urbaniści, jak i inżynierowie drogowi, a także specjaliści branż sanitarnych, wodno-kanalizacyjnych i energetycznych. Architekci i urbaniści projektują całą przestrzeń, a inżynierowie drogowi przystosowują ją do rzeczywistości, tworząc sieć dróg. Układ komunikacyjny to tkanka, w którą są „wpisywane” poszczególne tereny, np. mieszkaniowe, usługowe, itp. Z kolei specjaliści branży wodno-kanalizacyjnej, elektroenergetycznej, telekomunikacyjnej i gazowej wpisują w projekty poszczególne sieci. Muszą się też wypowiedzieć specjaliści od ochrony środowiska, którzy oceniają, jaki może być wpływ opracowań na środowisko naturalne. Zarówno studium, jak i sam plan zagospodarowania prze-

strzennego, wymagają wielu konsultacji i uzgodnień z różnymi podmiotami, szczególnie wymienionymi w ustawie⁷. Gotowe projekty dokumentów wójt, burmistrz lub prezydent miasta przedstawia do zaopiniowania⁸, a także wysyła do różnych instytucji celem uzyskania uzgodnień. Mają one nie mniej niż 21 dni na odniesienie się do zapisów planu⁹. Nieprzedstawienie stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu. Gdy wszystkie instytucje „uzgadniające” zgłoszą swoje uwagi (i zostaną one uwzględnione w planie), projekty są wykładane do publicznego wglądu. Wyłożenie to trzeba ogłosić co najmniej 14 dni wcześniej.

Podjęmowana jest jednocześnie dyskusja publiczna nad zaproponowanymi w projekcie rozwiązaniami, a jej efekty znajdują odzwierciedlenie w dokumencie, przygotowanym zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod nazwą: *Protokół przeprowadzenia dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu miejscowego rozwiązaniami*. Jednym z efektów dobrze przeprowadzonej dyskusji publicznej może być mniejsze prawdopodobieństwo zaskarżenia uchwał rady gminy oraz mniejsza ilość konfliktów w fazie ich realizacji [Siemiński, 2004, s. 27-31].

Projekty wykładane są na 30 dni. Przez ten czas osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektów. Wszystkie uwagi są rozpatrywane przez radę gminy i mają charakter uchwały rady. Mogą one być odrzucone lub uwzględnione. W tym drugim przypadku następuje korekta dokumentów. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa. Jeżeli wojewoda uzna, że w trakcie sporządzania naruszono procedurę uchwalania studium lub planu, może stwierdzić ich nieważność. Jeżeli tego nie zrobi, doku-

⁷ Zobacz art. 17 punkt 7 litera a do i Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁸ Dokumentacja udostępnienia projektu do zaopiniowania oraz same opinie przechowywane są jako integralna część uchwalonego w późniejszej kolejności planu.

⁹ Rejestr instytucji oraz udzielonych uzgodnień archiwizowany jest w dokumentacji, stanowiącej załącznik do planu.

menty te są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po 30 dniach od daty ogłoszenia.

Zgodnie z Ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. każda gmina w Polsce powinna mieć własny plan zagospodarowania przestrzennego. Jest on nie tylko wyrazem polityki gminy, ale przede wszystkim jej prawem miejscowym. Jego zapisy mają moc ustaw. Zgodnie z obowiązującym prawem (oraz zasadami, jakie obowiązują w krajach Unii Europejskiej) polityka przestrzenna w gminie leży wyłącznie w kompetencjach rady gminy [Matczak, 2004, s. 107]¹⁰. Plan zagospodarowania przestrzennego jest więc podstawą działań każdej gminy. Opierając się na nim, gmina wydaje wypis z planu miejscowego. Decyzje o warunkach zabudowy WZ (dawniej: o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, WZiZT) wydaje się w sytuacji, kiedy działka jest położona w terenie nie objętym planem. Plan zagospodarowania przestrzennego jest jednocześnie bardzo ważnym źródłem informacji zarówno dla gminy, jak i dla potencjalnych inwestorów. Jego zapisy decydują m.in. o tym, czy dana działka budowlana może być zabudowana czy też nie. Ustalenia zawarte w tym planie przesadzają o kierunkach i strategii rozwoju gminy.

Próba analizy porównawczej starej i nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Nowa Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zastąpiła ustawę z 7 lipca 1994 r.¹¹, w której znalazł się przepis o utracie mocy prawnej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego funkcjonujących pod rządami jeszcze starszej ustawy obowiązującej do 1 stycznia 1995 r., a uchwalonej 12 lipca 1984 r. Główne zmiany wprowadzone tą nową ustawą to:

- ustalenie obowiązkowej skali opracowania planów miejscowych 1:1000 w miejsce dotychczasowych skali planów ogólnych sporządzanych w skali 1: 5000, 1:10000;
- wprowadzenie obowiązkowego ustalania w planach nie tylko przeznaczenia terenów jak dotychczas, lecz również m.in. zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy – co wymaga od

¹⁰ Porównaj także z *Ustawą z 8 marca 1990 r. z późn. zm. o samorządzie gminnym*.

¹¹ Rozdział ten opracowano na podstawie publikacji [Skrzydło-Niznik, Dobosz, 2002].

- właściciele działek aktywnej współpracy przed podjęciem decyzji przez radę o sporządzeniu planu;
- zaprzestanie zawiadamiania pisemnego indywidualnego o opracowywaniu i wyłożeniu planu;
 - zrezygnowanie z możliwości skarżenia ustaleń planu w trakcie jego opracowywania, tj. z tzw. protestów i zarzutów. Uwagi złożone do planu po wyłożeniu do publicznego wglądu rozpatrywane są przez wójta, burmistrza, lub prezydenta miasta, a sposób ich rozwiązania opisany jest w uzasadnieniu do przyjęcia uchwały zatwierdzającej plan miejscowy. Skarżyć uchwałę w trybie art. 101 ust.1 Ustawy o samorządzie gminnym można tylko po zatwierdzeniu planu w całości, tak samo jak i inne uchwały rady. Skargę w tym trybie nie może jednak złożyć osoba, której nie naruszono praw własnych, czyli nie można składać skargi w tzw. interesie publicznym;
 - na terenach, na których obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje się od razu pozwolenie na budowę bez postępowania lokalizacyjnego (WZiZT)¹².

Zarówno ustawa z 1994 r., jak i obecnie obowiązująca ustawa z 2003 r., niewiele wnoszą do zagospodarowania przestrzennego, więcej zaś znaczą dla finansów publicznych – są poważnym obciążeniem dla gmin. Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym określała plan miejscowy jako podstawowe narzędzie gospodarowania przestrzenią. Plany te stanowiły podstawę gospodarki gruntami i wszelkich decyzji podejmowanych w tym zakresie, miały postać planów ogólnych i szczegółowych. Plan ogólny sporządzano dla obszaru całej gminy określając: przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki zagospodarowania przestrzennego. Plan szczegółowy sporządzano dla obszarów określonych w planie ogólnym, a także dla tych, co do których nie można było wcześniej przewidzieć jego potrzeby. Określał on przeznaczenie gruntów, wyznaczał linie je rozgraniczające, ustalał zasady uzbrojenia terenu oraz kształtowania zabudowy. Z narzędzia gospodarowania przestrzenią, jakim był plan miejscowy, utworzono dwa instrumenty: jeden to *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, drugi to *plan miejscowy*. W ustawie z 7 lipca 1994 r. zobowiązano gminy do opracowywania dokumentu pod nazwą „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”.

¹² Czytaj: Warunki Zabudowy i Zagospodarowania Terenu.

Środków finansowych na ten cel nie zapewniono. Sens opracowania tego dokumentu sprowadza się zapewne do zagwarantowania syzyfowej pracy dla geodetów i urbanistów, którzy mogliby tworzyć opracowania planistyczne bardziej przydatne dla gmin. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy to nic innego jak miejscowy plan ogólny, wymagany na mocy Ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym [DzU 1989, Nr 34, poz. 178]. Różnica polega na tym, że miejscowy plan ogólny był aktem prawa miejscowego, natomiast studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nim nie jest. Na podstawie posiadanego planu ogólnego gmina mogła wydawać decyzje administracyjne, a w oparciu o studium postępowanie takie jest niemożliwe. Według Andrzeja Jędraszko¹³ nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku *jest w zasadzie przejawem kontynuowania dotychczasowych tendencji wypaczających cel i rolę planowania przestrzennego* [Jędraszko, 2003]. Stała się ona zbiorem przepisów o skróceniu procedur zatwierdzania projektów budowlanych. Ustawodawca określa to oficjalnie likwidowaniem barier utrudniających i spowalniających inwestycje w budownictwie oraz uproszczeniem prawa. W istocie jednak może ona doprowadzić do kontynuacji chaosu przestrzennego, sankcjonując go jako normę rozwoju zagospodarowania. Mamy, bowiem do czynienia z aktem prawnym, którego skutki w przestrzeni pojawią się dopiero po latach, tak jak po latach objawiły się skutki poprzednich regulacji. Ustawa z 27 marca 2003 roku inaczej określa część narzędzia gospodarowania przestrzenią, zwanego miejscowym planem szczegółowym, niż jej imienniczka z 12 lipca 1984 r. W art. 1 ust. 2 określa, że w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych i interes publiczny. Rozszerzono zapisy o uwzględnieniu uwarunkowań wymagających regulacji w studium i planie miejscowym – w sumie rozszerzenie zapisów w planie miejscowym jest niewielkie. Wydłużone zostały niektóre terminy wymagane ustawą. Art. 8 mówi o powołaniu przez wójta nowego gremium opiniującego – gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej, jako organu doradczego. Składać ma się z „osób o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym

¹³ Wybitny planista przestrzenny, międzynarodowy ekspert ds. planowania regionalnego, członek Polskiej Grupy Planistycznej w Korei, były doradca rządów w Meksyku, Pakistanie i Iraku. Delegat rządu polskiego na Konferencję ONZ na temat Osiedli Ludzkich (HABITAT) w Vancouver.

*bezpośrednio z teorią i praktyką zagospodarowania przestrzennego, w tym, co najmniej w połowie z osób rekomendowanych przez branżowe stowarzyszenia i samorządy zawodowe*¹⁴. Komisja przynajmniej raz w kadencji będzie opiniować aktualność studium lub planu. Taki przepis powoduje, że po upływie każdej kadencji fachowcy od planowania przestrzennego wyrażą opinię o potrzebie aktualizacji. Po upływie bieżącej kadencji plany zagospodarowania przestrzennego, mimo ich ważności, staną się nieaktualne, gdyż są opracowane na mapach w innej skali niż 1:1000. Nastąpi to w efekcie wyrażenia opinii przez komisję. Takie mapy są dotychczas opracowane dla tych fragmentów danej gminy, gdzie w 70-metrowym pasie projektowano inwestycje infrastrukturalne¹⁵. W państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym gmina nie otrzyma nieodpłatnie kopii mapy zasadniczej do celów projektowych. Gminy płacą pieniądze za aktualizację kopii map zasadniczych także w przypadku, kiedy takie mapy są w państwowym zasobie geodezyjnym. Płacą też za aktualizację map zasadniczych opracowanych dla celów projektowych, jeśli nie opracują dokumentacji projektowej w okresie jednego roku od ostatnio prowadzonej aktualizacji mapy zasadniczej i nie wykorzystają opracowań geodezyjnych. Niezbędne jest więc nieodpłatne udostępnianie gminom przez państwowy zasób geodezyjny urzędowych kopii map zasadniczych, w celu opracowania planu miejscowego oraz wydania decyzji o warunkach zabudowy. Uzasadnia to choćby fakt, że uzyskanie pozwolenia na budowę wymaga sporządzenia przez wnioskodawcę dokumentacji projektowej na mapie w skali 1:500, która po zamknięciu postępowania i wydaniu decyzji i tak trafi do państwowego zasobu geodezyjnego. Wszystko to skłania do wniosku, że państwo nakłada na gminy nowe obowiązki dotyczące zagospodarowania przestrzennego, kierując się nie zawartością merytoryczną dotychczasowych dokumentów, nie ich jakością, lecz wiekiem. Głoszona przez autorów ustawy poprawa jej niedoskonałości i uproszczenie procedur budzi wątpliwości, a skutki finansowe dla samorządów, wynikające z jej realizacji, pogłębią deficyt finansów samorządów gminnych, a także finansów publicznych, gdyż finanse gmin są ich częścią.

¹⁴ Porównaj art. 8 ust. 6 *Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

¹⁵ Są nimi np.: drogi i ciągi komunikacyjne, kanalizacja, wodociągi i gazociągi, sieci i kable telefoniczne oraz elektro-energetyczne i inne.

Uwagi w odniesieniu do decyzji wydawanych w oparciu o starą i nową ustawę o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

Obowiązująca do końca 1994 roku Ustawa o planowaniu przestrzennym z 1984 r., definiowała zadania planowania przestrzennego jako podejmowanie kompleksowych decyzji o przyszłym zagospodarowaniu terenu. Ustawa ta jednocześnie nakazywała, aby działalność wpływająca na sposób zagospodarowania terenu była podejmowana tylko wówczas, gdy jest ona zgodna z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia te ograniczały się przeważnie do określenia podstawowej funkcji terenu, wskazując jednocześnie na konieczność uchwalenia planów szczegółowych, jako rozwinięcia ustaleń planu ogólnego. Od wykonania części planów szczegółowych odstąpiono, głównie w wyniku zmiany ustawy o planowaniu przestrzennym w 1994 r. Ustawa ta¹⁶ przyznała właścicielom nieruchomości znaczne uprawnienia do ubiegania się o zgodne z ich życzeniem przeznaczenie terenu, umożliwiając jednocześnie skuteczne przeciwstawianie się zmianie przeznaczenia terenów przyległych. Równocześnie wprowadziła skomplikowane, długotrwałe i kosztowne procedury sporządzania planu miejscowego i w praktyce zwolniła władze gmin z obowiązku kompleksowego, ciągłego planowania i dokonywania ocen stanu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto nałożyła na samorząd lokalny obowiązek przygotowywania i wydawania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, nawet dla tak małych inwestycji jak realizacja przyłączy. Konsekwencją tego stało się zastąpienie działań merytorycznych czynnościami proceduralnymi i formalnymi, a prac planistycznych coraz swobodniejszymi interpretacjami ustaleń planu. Po 1995 roku zupełnie zrezygnowano ze sporządzania planów miejscowych dla większych obszarów o złożonych funkcjach. Zamiast tego uchwalano plany miejscowe dla niewielkich obszarów, przeważnie obejmujących teren stanowiący własność jednego lub kilku właścicieli. Dokonujące się od 1989 r. w naszym kraju zmiany ustrojowe i prawne upowszechniły filozofię, że „co nie jest zabronione – jest dozwolone”. Stąd obecna kultura urbanistyczna jest uzależniona od kaprysów rad, a plany zagospodarowania przestrzennego przestały być skutecznym środkiem realizacji ładu przestrzennego i zrównoważonego

¹⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, w której pojęcie „planowanie przestrzenne” zastąpiono „postępowaniem w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele”.

rozwoju. Ułatwienia w pozyskiwaniu gruntów rolnych i nierolniczych na cele budowlane spowodowały, że o zasadach kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zaczęli decydować nie urbaniści i architekci, lecz prawnicy, urzędnicy, geodeci, itp. Jedynym widocznym kryterium, interesującym potencjalnych inwestorów stał się efekt komercyjny. Stosowanie ceny jako jedynego kryterium wyboru projektanta prowadzi do obniżającej się permanentnie jakości projektowania. Duża konkurencja spowodowała, że wygrywają najtańsi a nie najlepsi. Czy zmieniła tę sytuację wprowadzona z dniem 11 lipca 2003 roku Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷? Planowanie przestrzenne jest podejmowaniem odpowiedzialnych i kompleksowych decyzji o przyszłym zagospodarowaniu terenu, w oparciu o oceny stanu istniejącego, badania, analizy i opracowywane prognozy. Skutki podejmowanych dzisiaj decyzji ujawnią się w pełni po wielu latach od ich podjęcia i są one zazwyczaj nieodwracalne. Odpowiedzią na postawione powyżej pytanie jest fakt, że do sejmu trafił już projekt nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin [*Rządowy projekt...*, 2005]. Jego autorem jest Rada Ministrów. Akt ten zastąpić miałby obowiązującą obecnie ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Reguluje on zagadnienia gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego w wymiarze lokalnym i ponadlokalnym. Zdaniem rządu obecnie obowiązująca ustawa nie rozwiązuje w dostatecznym stopniu dwóch elementarnych problemów – obniżenia kosztów oraz ograniczenia ryzyka inwestycji budowlanej. W dotychczasowym okresie obowiązywania nie wpłynęła również znacząco na kształtowanie ładu przestrzennego. Chodzi przede wszystkim o problem braku planów miejscowych. Obecnie jest ich niewiele i dotyczą nieznacznej powierzchni kraju. W tej sytuacji Rada Ministrów zdecydowała się na przygotowanie aktu regulującego problematykę zagospodarowania przestrzennego na terenie gmin.

Główne założenia projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin

1. Rola gminy. Sama gmina powinna decydować o kierunkach gospodarki przestrzennej – jest to jej wyłączna i suwerenna kompetencja. Twórcy projektu są jednak zdania, że irracjonalna polityka w tym za-

¹⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym opublikowana w DzU z dnia 10 maja 2003 r., weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r.

kresie nie powinna prowadzić do powstawania barier formalnych dla inwestycji budowlanych.

2. Ograniczenia prawa własności. Projekt ma być w tym zakresie zgodny z Konstytucją, która przewiduje, że ograniczenia prawa własności wynikać mogą wyłącznie z przepisów prawa. Źródłem takich regulacji miałyby być teraz akty prawa miejscowego, a nie decyzje administracyjne, jak to było do tej pory.
3. Zasady planowania. Miałyby zostać przywrócona zasada planowania od ogółu do szczegółu. W tym celu powstawałby plan przeznaczenia terenów, który dotyczyłby całego obszaru gminy. Od zasady tej przewidziany został wyjątek. Jeżeli rada gminy uzna za bezcelowe uchwalanie planu dla tak dużego obszaru, będzie mogła w drodze uchwały wyłączyć spod zakresu obowiązywania niektóre tereny. Będą one wyłączone spod budowy – będzie można na nich przeprowadzać inne niż budowa roboty budowlane (w rozumieniu prawa budowlanego). Na podstawie dokumentów o charakterze ogólnym mają być ustalane plany zabudowy oraz gminne przepisy urbanistyczno – architektoniczne.
4. Funkcja terenu. Zrealizowane zostanie założenie, że funkcja terenu zależeć powinna od jego właściwości, a nie od konkretnego inwestora. Ograniczenia wykorzystania terenu mają być znane nim pojawi się inwestor.
5. Zmiany planu przeznaczenia. Dokument ten nie będzie mógł być uchylony w całości. Możliwa będzie jedynie jego zmiana.
6. Inwestycje celu publicznego o charakterze ponadlokalnym. Będą musiały być one wprowadzane do planów miejscowych. Wnioskodawca będzie zmuszony pokryć koszty sporządzenia planu w tej części oraz ewentualnych roszczeń odszkodowawczych.
7. Roszczenia odszkodowawcze. Jest oczywiste, że ograniczenia w wykonywaniu prawa własności muszą wiązać się z roszczeniami odszkodowawczymi. Projekt ma przeciwdziałać spiętrzaniu się wydatków gmin na ten cel. Gmina będzie musiała szczególnie kierować się podstawowymi wartościami, jakimi są ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój. Powinna przy tym brać pod uwagę również prawo własności oraz interes publiczny.
8. Plan przeznaczenia terenu. Obejmować będzie obszar gminy. Określał będzie przeznaczenie terenów oraz lokalizację podstawowej infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Dotyczył będzie również obszarów przeznaczonych pod zabudowę, dla których gmina uchwali plany zabudowy albo gminne przepisy urbanistyczne. Dla pozostałych

obszarów sam plan określał będzie rodzaje zabudowy, zagospodarowania terenu oraz minimalne i maksymalne rozmiary obiektów budowlanych. Część ta będzie stanowiła podstawę do wydania decyzji o pozwolenie na budowę. Plan określi wysokość renty planistycznej, która będzie wynosiła od 10% do 30% wzrostu wartości nieruchomości oraz zasady tymczasowego zagospodarowania.

9. Gminne przepisy urbanistyczne. Dotyczyły będą terenów, których nie obejmie plan przeznaczenia terenu. Zawierać będą ograniczenia wysokości i intensywności zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki, szerokości elewacji frontowej, geometrii dachu, kolorystyki ścian zewnętrznych. Akty te będą stanowiły podstawę do wydania decyzji budowlanej. Jeżeli korzystanie z nieruchomości lub jej części, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stanie się niemożliwe bądź bardzo ograniczone, przysługiwać z tego tytułu będzie roszczenie odszkodowawcze. Jeżeli gmina nie sporządzi planu przeznaczenia terenów, obowiązek ten spoczywał będzie na wojewodzie. Termin wykonania swoich obowiązków przez gminy upłynie w 2007 r.

Takie są założenia projektu nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin. Jednak czy w ogóle zostanie ona uchwalona i czy zrealizuje wszystkie z proponowanych rozwiązań, trudno dziś o tym przesądzać. Zważywszy na sytuację polityczną oraz problemy z funkcjonowaniem państwa, wydaje się bardzo mało prawdopodobne, aby sejm obecnej kadencji podjął jej procedowanie.

LITERATURA

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Seria: Małe Komentarze, ZAKAMYCZE, Kraków 2004.
- Jędraszko A., *Wracamy do Europy. Nie stracić szansy*, „Urbanista” 2003, nr 6.
- Kancelaria Sejmu RP, *Rządowy projekt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin* (druk 3661), dokument z dnia 27.01.2005 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, DzU 1997, Nr 78, poz. 483.
- Kusiek-Winter R., *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako instrument kształtowania przestrzeni w gminie w dłuższym przedziale czasu*, „Samorząd Terytorialny”, 2000, nr 7-8/115-116.
- Matczak M., *Kompetencje organów administracji publicznej*, ZAKAMYCZE, Kraków 2004.
- Siemiński W., *Rola dyskusji publicznej w planowaniu przestrzennym. Poradnik metodyczny*, Min. Infrastruktury Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2004.

- Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Monografie Zakamycza, ZAKAMYCZE, Kraków 2002.
- Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym*, DzU 1989, Nr 34, poz. 178.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, DzU 2001, Nr 142, poz. 1591.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, DzU 1994, Nr 89, poz. 415.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, DzU 1997, Nr 115, poz. 741.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, DzU 2003, Nr 80, poz. 717.

Streszczenie

Artykuł porusza jeden z najważniejszych problemów funkcjonowania samorządów. Porządek społeczny i gospodarczy, perspektywy awansu, a także zrównoważony rozwój danego terenu są uzależnione w sposób bezpośredni od prawidłowego uchwalenia i konsekwentnego przestrzegania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W artykule podejmuję próbę przedstawienia w sposób skondensowany procedury planowania przestrzennego na poziomie gminy, analizę najważniejszych elementów obowiązującej w tym zakresie ustawy oraz założeń najnowszego projektu aktu prawnego o zagospodarowaniu przestrzennym gmin.

Rank and Place of the Plan of the Area Development in the Performance of Territorial Self-Government

Summary

The article considers one of the most important problems in the functioning of territorial self-governments. The social and economic order, perspectives of the promotion of a local territory, as well as a balanced development, are made dependent on the properly created and then the consequently executed plan of the area development. So in this article I try to present briefly the procedures and the process of the planning of the area development on the level of the local community. I analyze the most important elements of the standing legal act and assumptions of the newest project the communes' area designing act.