



SKUTECZNOŚĆ STRATEGICZNEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO GMIN W KONTEKŚCIE ISTNIEJĄCEGO I PROJEKTOWANEGO W POLSCE PRAWA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Wojciech Korbel

Politechnika Krakowska
Wydział Architektury

Streszczenie: Jednym z kluczowych obszarów zarządzania strategicznego w gminnych samorządach terytorialnych jest obszar planowania przestrzennego. To on właśnie niesie ze sobą ogromny potencjał rozwojowy, jak również znaczące zagrożenia i koszty, wynikające chociażby z zadań własnych gmin czy też niewłaściwie podejmowanych decyzji planistycznych. Jednocześnie szeroko rozumiany proces planowania przestrzennego jest w sposób zasadniczy warunkowany obowiązującymi, krajowymi regulacjami prawnymi.

Analizie poddano zatem wybrane najistotniejsze w kraju zapisy obowiązującego oraz projektowanego prawa planowania przestrzennego, a następnie podjęto próbę określenia, uzyskiwanych tymi zapisami, faktycznych i potencjalnych rezultatów w rozwoju przestrzennym gmin na przestrzeni ostatnich lat.

W rezultacie sformułowano tezę, opartą przez analogię na teorii potrzeb Abrahama Masłowa, w myśl której na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju kluczowa w planowaniu przestrzennym potrzeba ładu przestrzennego oraz ochrony otaczającego krajobrazu (naturalnego i kulturowego) jest powszechnie niedoceniana lub wręcz postrzegana jako zagrożenie dla możliwości rozwoju ekonomicznego. W efekcie potrzeba ta przegrywa w tworzonemu ustawodawstwie z partykularnymi interesami i oczekiwaniami szybkiego zysku.

Siła tego zjawiska może na przestrzeni najbliższych lat mieć charakter słabnący. Niezbędnym wydaje się jednak racjonalne określenie ilości i jakości wprowadzanych w ustawodawstwie niezbędnych zmian.

Ponadto o wartości materialnej poszczególnych nieruchomości stanowi w pierwszym rzędzie jakość otaczającej je przestrzeni. Uzmysłwienie i szerokie upowszechnienie tej prawdy, wraz z ograniczeniem wybranych, nadmiernie restrykcyjnych, współczesnych propozycji zmian ustawodawczych może zatem przyczynić się w sposób istotny do odwrócenia negatywnych tendencji w krajowym procesie tworzenia skutecznego prawa planowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: problemy planowania przestrzennego, zmiany ustawodawstwa, ekonomia ładu przestrzennego, wartość krajobrazu

Wprowadzenie

Podjętą analizę możliwości zarządzania przez gminne samorzady terytorialne strategicznym planowaniem przestrzennym, nie sposób nie odnieść się do obowiązujących i projektowanych obecnie w kraju ram prawnych regulujących realne możliwości działania tych samorządów. Ramy te określają bowiem zarówno

cel planowania przestrzennego, jak i środki, którymi cel ten winien być realizowany. W ślad za zapisami art. 1 obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ za cel główny planowania przestrzennego przyjąć należy ład przestrzenny i zrównoważony rozwój gmin.

Tym samym uznać należy, że gminy, w ramach przyznanych im ustawowych kompetencji działań planistycznych², winny kształtować swą politykę przestrzenną tak, aby poprzez przeznaczanie terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy dążyły, w myśl reguły zrównoważonego rozwoju, do wzmocnienia i utrwalania ładu przestrzennego. Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 1 wymienionej ustawy przez „ład przestrzenny „należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”.

Nie kwestionując celu nadrzędnego oraz samej definicji ładu, zawartych w ustawie, dylematem kluczowym staje się pytanie o adekwatność posiadanych przez samorządy gminne instrumentów prawnych służących realizacji ładu przestrzennego. Równie istotnym staje się też drugie pytanie – o ewentualny sposób usprawniania tych instrumentów we współczesnym procesie stanowienia prawa.

Odpowiedzi na wyżej wymienione pytania pozwolą na lepsze zrozumienie toczących się w kraju współczesnych procesów kształtowania przestrzeni, w tym dbałości o jakość otaczającego krajobrazu. Na tle rozlicznych potrzeb finansowych wynikających z zadań własnych gmin, potrzeba godzenia rozwoju ładu przestrzennego z rozwojem ekonomicznym niejednokrotnie może być postrzegana jako trudna lub wręcz niemożliwa do realizacji. Tym ważniejszą staje się kwestia umiejętności wypracowania w kraju właściwych instrumentów prawnych kształtujących pożądany ład przestrzenny.

Skuteczność strategicznego planowania przestrzennego gmin w kontekście wybranych przykładów stanowionego w Polsce prawa

O chwiejności każdego systemu decyduje jego najsłabsze ogniwo. Dla określenia możliwości systemowych działań gmin na rzecz ochrony i rozwoju ładu przestrzennego, w kontekście prac legislacyjnych ostatnich lat, zidentyfikowane zostały trzy obszary problemowe, z których każdy z osobna może zostać uznany za potencjalnie najsłabsze ogniwo omawianego systemu. Obszary te to:

- zaniechania legislacyjne na rzecz ochrony ładu przestrzennego,
- świadome osłabianie możliwości ochrony ładu przestrzennego w tworzonych przepisach obowiązującego prawa,
- współczesne inicjatywy legislacyjne oraz problem ich wzajemnej spójności i jakości proponowanych zmian.

¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2015 poz. 199) (zwane dalej ustawą o p.z.p.)

² Kompetencje w myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Dla pełniejszej prezentacji problematyki każdy z obszarów został poniżej zilustrowany wybranymi przykładami.

Przykłady zaniechań legislacyjnych na rzecz ochrony i rozwoju ładu przestrzennego

Omawiając problematykę zaniechań legislacyjnych w zakresie systemowej ochrony ładu przestrzennego, należy zwrócić uwagę na możliwe do zidentyfikowania dwa typy takich zaniechań.

Pierwszy typ dotyczy uchylania się ustawodawcy (lub organu upoważnionego ustawowo) od tworzenia i wprowadzenia do obowiązującego systemu prawnego przepisów, których potrzebę istnienia zidentyfikował pierwotnie sam ustawodawca.

Przykład pierwszy – problem „dominandy krajobrazowej” w kontekście działań legislacyjnych na rzecz ochrony krajobrazu

Prezydencki projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu³, zwany ustawą krajobrazową, zgłoszony do sejmu w 2013 roku, podejmował istotny problem lokalizacji w krajobrazie obiektów takich jak farmy wiatrowe czy maszty telefoniczne, określając je mianem „dominandy krajobrazowej”.

Według art. 9 projektu ustawy zmianie uległyby zapisy art. 5 ustawy o ochronie przyrody⁴, gdzie w punkcie 23a wprowadzano definicję ww. pojęcia dominandy jako obiektu „o wiodącym oddziaływaniu wizualnym w krajobrazie”. Ponadto, zgodnie z art. 5c projektu, „w celu ochrony walorów krajobrazów priorytetowych”, sejmik województwa określałby w formie uchwały „urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu”, w tym „zasady lokalizacji obiektów budowlanych o charakterze dominant krajobrazowych”.

Art. 7 ustawy krajobrazowej planował z kolei nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie w art. 2 pkt 18a definicji „dominandy krajobrazowej” w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska oraz poprzez dodanie do art. 59 ustępu 1a w brzmieniu: „Dla obiektu budowlanego o charakterze dominandy krajobrazowej nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy”.

Omawiany projekt ustawy z dnia 28 czerwca 2013 r. był rozpatrywany przez Sejm RP blisko dwa lata. W 2015 roku na etapie komisji sejmowej wykreślono w całości zapisy o dominancie krajobrazowej i zakazie możliwości jej lokalizacji na podstawie decyzji administracyjnej o WZ⁵, nie wskazując jednoznacznie przyczyn odstąpienia od zamierzonej, systemowej ochrony krajobrazu. Tym samym uchwalona w dniu 24 kwietnia 2015 r. ustawa pozbawiona została jednego z najważniejszych, proponowanych przedmiotowym projektem, instrumentów ochrony ładu przestrzennego.

³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774).

⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2009 nr 151 poz. 1220, z późn. zm.).

⁵ Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy (WZ) w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Przykład drugi – niezgodność projektu ustawy *Kodeks budowlany* z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie utworzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego

W dniu 26 lipca 2012 r. opublikowano rozporządzenie Rady Ministrów powołujące do życia Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego⁶. Rola Komisji w planowanej zmianie obowiązującego krajowego ustawodawstwa była szeroko komentowana w prasie. Na internetowej stronie ówczesnego Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁷ informowano o tym, że Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego do końca obecnej kadencji przygotowuje Kodeks oraz że „zadaniem Komisji będzie uporządkowanie systemu prawnego procesu inwestycyjnego. Kilkanaście ustaw i kilkadziesiąt rozporządzeń wydanych przez różne resorty zostanie poddanych analizie, a jej wynikiem będzie zaproponowanie lepszej regulacji”. Również zapisy samego rozporządzenia jednoznacznie wskazywały na szeroki zakres planowanych prac legislacyjnych. Opisuje je § 7, w myśl którego „do zadań Komisji należy opracowanie projektu przepisów rangi ustawowej w zakresie kompleksowej regulacji dotyczącej procesu inwestycyjno-budowlanego”.

Dnia 25 maja 2015 r. Komisja Kodyfikacyjna zakończyła działania, kierując za pośrednictwem Rządowego Centrum Legislacyjnego projekt Kodeksu do konsultacji społecznych. Warto jednak zwrócić uwagę, że wbrew zapisom rozporządzenia, przedłożony projekt w art. 1 objął jedynie:

- „1) działalność obejmującą projektowanie i utrzymanie obiektów budowlanych oraz wykonywanie robót budowlanych;
- 2) organizację i zasady działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz organów nadzoru budowlanego;
- 3) samodzielne funkcje techniczne w budownictwie [...];
- 4) zasady wprowadzania do obrotu lub udostępniania na rynku krajowym wyrobów budowlanych [...].”

Tym samym opracowywany przez blisko trzy lata projekt Kodeksu, przedłożony do konsultacji w formie ograniczonej do zakresu *Prawa budowlanego*⁸, nie spełnia wymagań rozporządzenia, na mocy którego został opracowany, nie wspominając szerzej o oczekiwaniach, jakie wzbudzał wśród zwolenników wzmocnienia instrumentów ochrony ładu przestrzennego.

Przykład trzeci – problem rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa⁹

Plany zagospodarowania przestrzennego województw w założeniu winny stanowić istotną wytyczną dla koordynacji sporządzanych w gminach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z zadaniami szczebla wojewódzkiego

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U. 2012 poz. 856).

⁷ Informacja ze strony internetowej: www.mir.gov.pl, zakładka *Aktualności* (odczyt: 04.03.2013).

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414, z późn. zm.).

⁹ Mowa o rozporządzeniu określającym zakres projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa wynikającym z delegacji art. 40 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

i centralnego. Zgodnie z ustawową delegacją zawartą w art. 40 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej winien od wejścia w życie ustawy, tj. od 2003 roku, określić „w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych”.

Do końca lipca 2015 roku nie wydano jednak rozporządzenia wykonawczego. Podsekretarz stanu w MTBiGM Piotr Styczeń w piśmie z dnia 3 października 2012 r., będącym odpowiedzią na interpelację poselską, informował, iż brak przedmiotowego rozporządzenia „nie stanowi przeszkody dla władz samorządowych wszystkich województw w sporządzaniu kolejnych edycji planów zagospodarowania przestrzennego województw”, zaś „ich przygotowanie odbywa się w oparciu o przepisy ustawowe”, a „brak przedmiotowego rozporządzenia nie wywołuje [...] spowolnienia realizowania potencjalnych inwestycji [...]”¹⁰!

Z kronikarskiego obowiązku dodać należy, że projekt rozporządzenia od dnia 21 sierpnia 2014 r. jest obecny na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji (RCL)¹¹ i do końca lipca 2015 r. podlegał opiniowaniu.

Drugi typ zaniechań legislacyjnych w zakresie systemowej ochrony ładu przestrzennego dotyczy niedostrzegania przez ustawodawcę potrzeby zmian prawa w zakresie doprecyzowywania istniejących już zapisów ustaw lub rozporządzeń, których istnienie generuje w codziennej praktyce stosowania prawa (oraz w orzecznictwie) znaczące problemy interpretacyjne.

Przykład czwarty – realizacja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na obszarze gminy w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹²

Zgodnie z artykułem 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego [...], wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy”. Jednocześnie w myśl art. 10 ust. 2 pkt 8 w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹³ określa się w szczególności „obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów

¹⁰ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, z upoważnienia Ministra, na interpelację nr 9081 w sprawie niezrealizowanego rozporządzenia do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5667D428> (odczyt: 11.08.2015).

¹¹ Projekt na stronie internetowej RCL, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/238842> (odczyt: 11.08.2015).

¹² Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP) w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.

¹³ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o którym mowa w art. 9 ust.1 ustawy o p.z.p. (zwane dalej studium).

odrębnych, w tym obszary wymagające [...] rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² [...]”¹⁴. Problem w tym, że pomimo wieloletniego obowiązywania ww. przepisów w krajowym systemie prawa do dziś brak jakichkolwiek regulacji „odrębnych” nakazujących sporządzanie planu miejscowego dla handlowych obiektów wielkopowierzchniowych. Stąd znacząca ich ilość realizowana była przez ponad dziesięć lat w oparciu o decyzję lokalizacyjną o WZ. Możliwość ich realizacji w tym trybie potwierdzały władze wielu gmin, samorządowe kolegia odwoławcze oraz sądy administracyjne w stosownych decyzjach i wyrokach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w wyroku z dnia 25 lutego 2010 r.¹⁵, również stwierdził, że „nie ma w systemie polskiego prawa takiego przepisu, odrębnej ustawy, która nakładałaby obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów, na których mają być realizowane obiekty handlowe o powierzchni sprzedażnej powyżej 400 m²”. W dniu 26 października 2011 r., w wyniku skargi kasacyjnej, wyrok ten został jednak zmieniony orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Według NSA „obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych wynika z regulacji art. 10 ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 62 ust. 2 niniejszej ustawy obliguje organ do zawieszenia postępowania administracyjnego do czasu uchwalenia planu, jeżeli wnioski o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego”.

Nie wchodząc w polemikę co do słuszności wyводу NSA, należy zauważyć, iż istotą problemu jest działanie ustawodawcy, który narzucając obowiązek wskazania lokalizacji handlowych obiektów wielkopowierzchniowych w studium i MPZP, jednocześnie nie wprowadził jednoznacznie obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów, na których mają być realizowane obiekty handlowe. Orzeczenie NSA, choć słuszne z punktu widzenia ochrony ładu przestrzennego, stanowi jednak przykład słabości obowiązującego prawa, w którym sąd administracyjny, w zastępstwie ustawodawcy, podejmuje się daleko idącej interpretacji nierozstrzygniętych w prawie kwestii planowania przestrzennego gmin. Co więcej, interpretacja ta, choć znacząca dla orzecznictwa w innych analogicznych kwestiach, nie posiada jednak charakteru interpretacji wiążącej. Podkreślić zatem należy, że zamieszanie wywołane wyrokiem NSA i niepewność wielu gminnych władz co do sposobu postępowania w podobnych sprawach administracyjnych stanowią w całości efekt zaniechań ustawodawczych w zakresie niezbędnego doprecyzowania przedmiotowej kwestii.

¹⁴ Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07 (Dz.U. 2008 nr 123 poz. 803) przywrócono określoną pierwotnym brzmieniem ustawy wartość graniczną na 2000 m².

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1429/09.

Przykład piąty – niejednoznaczność definicji powierzchni sprzedaży w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Definicja powierzchni sprzedaży zawarta w art. 2 pkt 19 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakłada, że do powierzchni sprzedaży nie wlicza się powierzchni towarzyszącej „komunikacji” i „ekspozycji”. Tym samym, w myśl ustawowej definicji, powierzchnię sprzedażową może stanowić zarówno powierzchnia całej sali sprzedaży obiektu handlowego, jak i wyłącznie wydzielonych kas, w zależności od interpretacji. Założona ustawą kontrola realizacji obiektów o powierzchni sprzedażowej przekraczającej 2000 m² stała się zatem trudna do realizacji. Wprawdzie po ministerialnej interpretacji¹⁶ linia orzecznictwa w przedmiotowej sprawie została w sposób nieformalny częściowo ujednoczona; co nie zmienia faktu, że nieprecyzyjny zapis ustawy, funkcjonujący od 2003 roku, nigdy nie doczekał się jednoznacznej nowelizacji prawa.

Przykład szósty – możliwość omijania ustaleń planu miejscowego w zakresie dopuszczonej planem powierzchni zainwestowanej i biologicznie czynnej

Rola miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w kształtowaniu ładu przestrzennego gmin jest niepodważalna. Problemem jest jednak funkcjonująca w przepisach prawa relatywnie prosta możliwość omijania przez inwestorów budowlanych zapisów planów miejscowych w odniesieniu do wymaganego procentowo poziomu powierzchni zainwestowania i powierzchni biologicznie czynnej. Dzieje się tak poprzez odpowiednie etapowanie inwestycji. W etapie pierwszym na powierzchni całego posiadanego przez inwestora terenu, położonego w jednym obszarze funkcjonalnym planu miejscowego, planowana jest nowa inwestycja budowlana. Projektowana jest ona tak, by wymagana planem część biologicznie czynna mogła w przyszłości stanowić nowy, niezależny obszar inwestycyjny. Po zrealizowaniu i oddaniu do użytkowania pierwotnej inwestycji opracowywana jest kolejna dokumentacja budowlana obejmująca swymi granicami wyłącznie teren niezainwestowany pierwszego etapu i tym sposobem wielkość powierzchni biologicznie czynnej, ustalonej wymogami planu z każdym kolejnym etapem inwestycji sukcesywnie maleje. Podobny efekt można uzyskać, przyjmując hipotetycznie, że wybrana niezagospodarowana, biologicznie czynna nieruchomość jest kolejno dzierżawiona przylegającym do niej właścicielom nieruchomości sąsiednich, zaś wszystkie nieruchomości znajdują się w jednym obszarze funkcjonalnym planu miejscowego. Pierwszy z sąsiadujących właścicieli realizuje na swoim terenie inwestycję budowlaną, określając teren biologicznie czynny na obszarze dzierżawionym. Po zrealizowaniu inwestycji dzierżawa ustaje, zaś kolejny sąsiad tej samej nieruchomości niezabudowanej zawiera nową umowę dzierżawy i występuje

¹⁶ Odpowiedź z dnia 28 kwietnia 2005 r., podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Andrzeja Bratkowskiego, z upoważnienia Ministra na zapytanie Posła na Sejm Pana Jana Łącznego (pismo znak SPS-0202-3977/05) w sprawie przypadków nadinterpretacji przez duże sieci handlowe prawa w przedmiocie obliczania powierzchni sprzedaży budowanych sklepów, dostęp: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/6E4221DB> (odczyt: 27.10.1013).

o nową decyzję o pozwoleniu na budowę. Tym samym jeden i ten sam teren biologicznie czynny służy kolejno następującym po sobie inwestycjom, omijając w globalnym bilansie wymagane planem wskaźniki inwestycyjne. Rozwiązaniem problemu byłaby zmiana w art. 35 ustawy *Prawo budowlane*, dotycząca sposobu zatwierdzania projektów budowlanych w sposób wymagający sprawdzenia przez organ zatwierdzający projekt budowlany udzielonych uprzednio innych decyzji o pozwoleniu na budowę na terenach sąsiadujących (od dnia wejścia w życie planu miejscowego) pod kątem zachowania wskaźników dla całego obszaru funkcjonalnego planu.

Przykład siódmy – spór prawny co do zakresu obowiązywania wybranych rozporządzeń wykonawczych

Analizując obowiązujące prawo w kontekście możliwości kształtowania ładu przestrzennego przez gminy, warto zwrócić uwagę na toczący się spór prawny co do zakresu obowiązywania wybranych rozporządzeń wykonawczych. Mowa tu o rozporządzeniu w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze¹⁷, oraz o rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych¹⁸. Obydwa akty prawa regulują wymagane odległości nowo lokalizowanych cmentarzy lub baz i stacji paliw płynnych od sąsiadujących z nimi nieruchomości, w tym od sąsiadującej zabudowy. Istotą problemu jest spór, czy przedmiotowe zapisy automatycznie oznaczają, że nowo projektowana zabudowa w sąsiedztwie istniejących cmentarzy lub baz i stacji paliw winna być lokalizowana w tych samych odległościach co nowo lokalizowane cmentarze lub bazy i stacje paliw płynnych od sąsiadującej zabudowy. Sprawa nie jest oczywista. Ewoluuje ona na przestrzeni co najmniej dziesięciu ostatnich lat, włącznie z niemającymi mocy wiążącej interpretacjami udzielanymi przez Ministerstwo Zdrowia¹⁹ czy Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej²⁰. Nie rozstrzygając o kierunku właściwej interpretacji, najwyższy czas, by problem uregulować jednoznacznymi zapisami prawa, tak by autorzy planów miejscowych i inwestorzy mogli w sposób bezsporny przyjmować stosowne rozwiązania projektowe.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. 1959 nr 52 poz. 315).

¹⁸ Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz.U. 2014 poz. 1853).

¹⁹ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia z upoważnienia Ministra na zapytanie nr 10631 w sprawie zgody na budowę domu mieszkalnego na działce leżącej w sąsiedztwie cmentarza, dostęp: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/090D98DE> (odczyt: 14.08.1015).

²⁰ Interpretacja przepisów prawa KG PSP z 2012 roku, s. 9, dostęp: http://www.straz.gov.pl/data/other/interpretacje_kg_2012.pdf (odczyt: 26.04.2015).

Przykłady świadomego osłabiania zasad ochrony ładu przestrzennego w tworzonych przepisach obowiązującego prawa

Odnosząc się do zagadnień świadomego osłabiania zasad ochrony ładu przestrzennego w kraju, warto zwrócić uwagę na kilka przykładów bezspornego i świadomego działania ustawodawcy na niekorzyść istniejącego i kształtowanego ładu przestrzennego w Polsce.

Przykład pierwszy – likwidacja miejscowych planów zagospodarowania w myśl ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²¹

Kamieniem milowym w destrukcji ładu przestrzennego stał się art. 67 ustawy z 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, nowelizowany w latach 1999 i 2001²². Zgodnie z treścią ustępu 1 i 1a ww. artykułu „Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy, tracą moc po upływie 8 lat od dnia jej wejścia w życie [...]”. W myśl świadomej decyzji ustawodawcy nastąpiła w kraju likwidacja planów zagospodarowania przestrzennego gmin, uchwalonych do końca 1994 roku, zaś w ich miejsce nie wprowadzono obowiązku uchwalenia nowych planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego. Ciągłość procesu planowania w gminach została przerwana, a efekty przedmiotowego rozwiązania oddziałują i oddziaływać będą negatywnie przez wiele kolejnych lat.

Przykład drugi – deprecjacja roli urbanisty w myśl ustawy deregulacyjnej z 2014 roku²³

Oslabienie zasad ochrony ładu przestrzennego nastąpić może nie tylko na drodze likwidacji instrumentów planistycznych, lecz także poprzez obniżenie wymagań co do umiejętności osób odpowiedzialnych za wdrażanie tych zasad.

Mowa o likwidacji izby zawodowej urbanistów dokonanej przez Sejm RP w maju 2014 r. wraz z jednoczesną zmianą art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obniżającą wymogi prawne stawiane osobom sporządzającym projekty planów zagospodarowania przestrzennego województwa, projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzoną nowelizacją dopuszczono do sporządzania projektów tych opracowań przez osoby, które posiadają wyłącznie dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, oraz te osoby, które posiadają dyplom jakiegokolwiek innych studiów wyższych oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, nie stawiając im jednocześnie wymogu posiadania jakiegokolwiek wcześniejszej praktyki, z wyjątkiem praktyki odbywanej w ramach programu studiów.

²¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1999 nr 15 poz. 139; nr 41 poz. 412, z późn. zm.).

²² A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005, s. 442.

²³ Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. 2014 poz. 768), zwana ustawą deregulacyjną.

Przykład trzeci – rola ustaw szczególnego przeznaczenia w krajowym systemie ochrony ładu przestrzennego

Omawiając zagadnienie świadomego osłabiania zasad ochrony ładu przestrzennego w tworzonym prawodawstwie, nie sposób nie odnieść się do problemu, jakim są specustawy, tj. ustawy szczególnego przeznaczenia. Przykładem takiej ustawy jest ustawa z 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁴. Art. 11i ust. 2 ww. aktu prawa stanowi, że „w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Rozwiązanie to, choć korzystne dla tempa realizacji inwestycji drogowej, powoduje, że z formalnego punktu widzenia uchwalone i obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gmin nie mają jakiegokolwiek mocy wiążącej dla publicznego zarządcy, podejmującego zadanie realizacji nowej drogi publicznej.

Jeszcze dalej poszedł ustawodawca, tworząc ustawę z 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych²⁵. Ustawa, której celem było stworzenie szeregu ułatwień dla tempa realizacji inwestycji telekomunikacyjnych, wprowadziła do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szczególną zmianę. Zgodnie z nową treścią art. 56 „nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego”.

Powyższy zapis oznacza w praktyce, że elementy szczególnie uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, takie jak „wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury”²⁶ czy też „walory architektoniczne i krajobrazowe”²⁷, nie mogą samodzielnie stanowić podstawy do odmowy udzielenia przez właściwy organ administracji decyzji lokalizacyjnej celu publicznego (ULICP)²⁸ w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, zapis zmienionego art. 56 nie dotyczy wyłącznie infrastruktury telekomunikacyjnej, dla której stworzono specustawę z 2010 roku, ale całego celu publicznego! Tym samym ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych w praktyce uniemożliwiła organom administracji udzielenie odmowy wydania decyzji lokalizacyjnej dla realizacji jakiegokolwiek innej inwestycji celu publicznego niż infrastruktura telekomunikacyjna (tj. np. dla budynku szkoły wyższej, szpitala, komisariatu policji itd.) z uwagi na brak zachowania zasad ładu przestrzennego przy ich planowanej realizacji.

²⁴ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. 2013 poz. 687).

²⁵ Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. 2010 nr 106 poz. 675).

²⁶ Wymóg art. 1 ust. 2 pkt 1 obowiązującej ustawy o p.z.p.

²⁷ Wymóg art. 1 ust. 2 pkt 2 obowiązującej ustawy o p.z.p.

²⁸ Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ULICP) w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Przykłady współczesnych krajowych inicjatyw legislacyjnych w kontekście problematyki ochrony i rozwoju ładu przestrzennego

Odnosząc się do możliwości systemowych działań gmin na rzecz ochrony i rozwoju ładu przestrzennego w kontekście prac legislacyjnych ostatnich lat, nie sposób nie odnieść się również do trzech najistotniejszych projektów zmiany prawa, będących w przygotowaniu do końca sierpnia 2015 roku.

Przykład pierwszy – projekt ustawy o związkach metropolitalnych²⁹

Poselski projekt ustawy, wniesiony został do sejmu 30 sierpnia 2013 r. Celem projektu, według jego autorów, było „umożliwienie dostosowania ustroju obszarów metropolitalnych do ich struktury i lokalnej specyfiki”³⁰. Projekt zezwala jednostkom samorządów, które z uwagi na swe wzajemne położenie i uwarunkowania społeczno-ekonomiczne posiadają taką możliwość, na tworzenie dobrowolnych, lecz sformalizowanych związków, na czele których stałoby zgromadzenie (art. 18), wybierane w powszechnym głosowaniu, oraz wyłaniany ze zgromadzenia zarząd, wykonujący swe zadania przy pomocy Urzędu Metropolitalnego (art. 37). Związek ten powoływałaby Rada Ministrów (art. 4) po uzyskaniu przewidzianej projektem zgody rad gmin, miast na prawach powiatu i powiatów, które potencjalnie miałyby wejść w skład danej metropolii (art. 6). Związek metropolitalny byłby odpowiedzialny za ład przestrzenny i rozwój, gospodarkę odpadami oraz organizowanie komunikacji zbiorowej w metropolii (art. 11). Opcjonalnie mógłby on zarządzać drogami, pod warunkiem ustalenia między gminami wzajemnych rozliczeń finansowych (art. 52). Projekt ustawy nie podejmuje jednak problematyki organizacji służby zdrowia i oświaty na terenie metropolii. Koncepcja pociąga za sobą dodatkowe koszty, szacowane dla budżetu państwa na ok. 600 mln zł³¹.

Projekt w zakresie dbałości o ład przestrzenny wprowadza ważną instytucję „ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, dla całego obszaru metropolitalnego”³², zwaną „studium metropolitalnym”, w ramach którego winny być określone między innymi „maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę, z podziałem na rodzaje zabudowy oraz gminy”.

W zakresie prowadzonych prac legislacyjnych tym dużym i znaczącym systemowo projektem zajmowano się jedynie na trzech posiedzeniach komisji sejmowych w 2014 roku i trzykrotnie w lipcu 2015 roku, prezentując 4 sierpnia 2015 r., w ramach finalnego sprawozdania (druk sejmowy nr 3729), gotowy projekt.

²⁹ Poselski projekt o związkach metropolitalnych (pierwotna nazwa „o powiecie metropolitalnym”), dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3729> (odczyt: 17.08.2015).

³⁰ Uzasadnienie do poselskiego projektu o powiecie metropolitalnym, s. 22, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2107> (odczyt: 17.08.2015).

³¹ Informacja na stronie internetowej TVP Parlament o wypowiedzi Premier Rządu RP z dnia 29.06.2015 r. na temat kosztów wprowadzenia ustawy w życie, dostęp: <http://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/ustawa-metropolitalna-powinna-stac-sie-prawem-przed-koncem-kadencji-sejmu/20663246> (odczyt: 12.08.2015).

³² Zapis wprowadzony w art. 68 projektu dodający w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 37f dotyczący „studium metropolitalnego”.

Niestety, w projekcie pojawiają się niejasności, np. co do zakresu jednoznacznego rozdziału kompetencji pomiędzy tworzonym urzędem metropolitalnym i innymi istniejącymi już organami administracji samorządowej. W szczegółowej analizie zapisów wątpliwości budzi m.in. proponowana zmiana art. 12 obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Według art. 68 ust. 5 projektu, jeśli rada gminy nie uchwali w studium lub w jego zmianie obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym, ujętych w ramowym studium związku metropolitalnego, wojewoda „wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego, oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne [...]”. Czytając powyższy zapis, domniemywać można, że ustawodawca pomylił problematykę sporządzania studium z problematyką sporządzania planu miejscowego, tworząc przepis, którego realizacja w przypadku uchwalenia projektu okaże się niewykonalna. Zapisy o realizacji miejscowego planu, w artykule dotyczącym tworzenia gminnego studium, nie mają bowiem żadnego uzasadnienia, a realizacja MPZP niezgodnego ze studium wymagałaby oddzielnej zmiany art. 15 ustawy o p.z.p., której to zmiany nie zaproponowano projektem.

Oznacza to również, że planowana projektem dbałość o ład przestrzenny związku metropolitalnego może stać pod znakiem zapytania.

Przykład drugi – projekt ustawy o rewitalizacji

Projekt ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o rewitalizacji, uchwalony przez sejm, prawdopodobnie stanie się wkrótce obowiązującym aktem prawa³³.

Ustawa społecznie ważna tworzy instrumenty negocjacyjne, planistyczne i ekonomiczne do rewitalizacji szeroko rozumianych obszarów zdegradowanych. Rewitalizacja, w myśl definicji artykułu 2, „stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji”. Obejmować będzie „obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego” (art. 9 ust. 1). Obszar rewitalizacji może ponadto powstać na terenach występowania negatywnych zjawisk:

- gospodarczych, tj. o niskim stopniu przedsiębiorczości;
- środowiskowych, tj. obejmujących przekroczenie standardów jakości środowiska;

³³ Projekt ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o rewitalizacji uchwalony przez sejm, na dzień 4 września 2015 r. oczekiwał rozpatrzenia przez sejm poprawek senatu i decyzji prezydenta RP, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3594>

- przestrzenno-funkcjonalnych, tj. o niewystarczającym wyposażeniu w infrastrukturę techniczną i społeczną;
- technicznych, tj. o zdegradowanym stanie technicznym istniejących obiektów budowlanych, w tym mieszkaniowych (art. 9 ust. 1 pkt 1-4).

Przygotowanie, koordynowanie i prowadzenie rewitalizacji (art. 3) stanowić będzie fakultatywne zadanie własne gmin. Rewitalizacja prowadzona będzie w oparciu o gminne programy rewitalizacji (GPR), na podstawie uchwały Rady Gminy stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 11 i 13). W uchwale tej gmina ma prawo wprowadzić prawo pierwokupu wszystkich znajdujących się na obszarze rewitalizacji nieruchomości oraz ustalić na okres 2 lat zakaz udzielania decyzji lokalizacyjnych (art. 11 ust. 5).

GPR winien zawierać m.in. (art. 15 ust. 1 pkt 13) wskazanie sposobu realizacji tego programu w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, oraz wskazanie niezbędnych zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Projekt zakłada możliwość uchwalenia „miejscowego planu rewitalizacji” poprzez dodany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 37f ust. 1. Istotną część projektu stanowią również zasady wsparcia inwestycyjnego procesów rewitalizacyjnych ze środków publicznych (art. 27-35) oraz zmiany w obowiązujących ustawach, takich jak ustawa *Prawo budowlane*, ustawa o gospodarce nieruchomościami czy wspomniana powyżej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Choć podejmowana problematyka jest bardzo ważna, już wstępna analiza ustawy budzi wątpliwości co do jednoznaczności zawartych w niej sformułowań. Zmieniana artykułem 39 ustawy definicja celu publicznego, zawarta w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁴, nadal zawiera definicję o „budowie i utrzymywaniu pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych”. Zapis ten uniemożliwia organom administracji jednoznaczne kwalifikowanie do inwestycji celu publicznego budowy dróg wewnętrznych, parkingów i instalacji infrastruktury technicznej towarzyszącej wspomnianej „budowie pomieszczeń”. Zmiana sformułowania „pomieszczeń” na „obiekty” rozwiązałaby problem.

Proponowana w art. 41 zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza w jej artykule 10 ust. 2 obowiązek „szacowania chłonności położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę [...] rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy”. Zmiana ustawy nie wprowadza jednak zasad dokonywania tego szacunku na etapie opracowywania gminnego studium, co spowoduje, że każda z gmin będzie szacować w oparciu o samodzielnie wymyślone wskaźniki.

³⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2015 poz. 782, 985 i 1039).

Ustawa również nie definiuje pojęcia powierzchni użytkowej i nie odnosi tego pojęcia do innych istniejących, różnorodnych definicji prawnych tej powierzchni. W skrótovej analizie ustawy warto także zwrócić uwagę na czas potrzebny w polskim parlamencie do uchwalenia omawianej ustawy. Po upływie zaledwie 3 tygodni od momentu wpłynięcia projektu do sejmu, w dniu 2 lipca 2015 r., był on już uchwalony i skierowany do senatu, zaś w dniu 7 sierpnia ustawa z kilkoma poprawkami senackimi³⁵ ponownie wróciła do niższej izby parlamentu.

Przykład trzeci – projekt z dnia 8 lipca 2015 r. ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁶

Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw to jak na razie dokument przygotowany przez Rządowe Centrum Legislacyjne i skierowany do prac sejmowych. Zawiera on wiele propozycji nowych regulacji prawnych z myślą o zwiększeniu ładności przestrzennej i partycypacji społecznej w tworzonych dokumentach planistycznych. W uzasadnieniu do projektu ustawy³⁷ sformułowano następujące cele przyświecające jego tworzeniu:

1. „Przekierowanie strumienia inwestycji budowlanych na tereny przygotowane do zabudowy i wyposażone w infrastrukturę techniczną i społeczną”.
2. „Zwiększenie kontroli społecznej w procesie planowania przestrzeni”.
3. „Wzmocnienie planowego gospodarowania przestrzenią oraz wzmocnienie powiązania polityki przestrzennej gminy (studium) z jej realnymi potrzebami [...]”.
4. „Określenie zasad efektywnego gospodarowania przestrzenią, w tym zasad miasta zwartej, niskoemisyjnego, przyjaznego pieszym i rowerzystom”.
5. „Stworzenie prawnych uwarunkowań do powstania prawidłowej relacji przychodów i kosztów gmin związanych z ich działaniami planistycznymi”.
6. „Podniesienie jakości planów miejscowych i usprawnienie procesu ich uchwalania [...]”.

Uznając powyższe cele za słuszne, warto zwrócić uwagę na wprowadzany projektem szereg obostrzeń w możliwościach inwestycyjnych na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Obiektami, dla których nie będzie możliwe wydanie decyzji o WZ, będą wielkopowierzchniowe obiekty handlowe (o powierzchni sprzedażowej powyżej 2000 m²), co stanowić będzie równocześnie doprecyzowanie przepisów prawa generujących problem opisany w ramach przykładu czwartego, pkt 2.1. Bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie będzie możliwa realizacja instalacji odnawialnych źródeł

³⁵ Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy o rewitalizacji, druk nr 3825, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3825> (odczyt: 01.09.2015).

³⁶ Projekt z dnia 8 lipca 2015 r. ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw przygotowywany przez Rządowe Centrum Legislacyjne, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12271105> (odczyt: 25.07.2015).

³⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 6-7, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12271105/12282759/dokument175238.pdf> (odczyt: 16.08.2015).

energii innych niż mikroinstalacje³⁸, tj. o mocy powyżej 40 kW. Będzie to powtórna próba uchwalenia przez sejm regulacji, którą parlament odrzucił już wcześniej w ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (przykład pierwszy, pkt 2.1).

Projekt, wbrew zapisom celu 6, nie przewiduje szybszej procedury uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, choć – co ważne – ograniczy możliwości indywidualnych roszczeń względem gminy, w przypadku uchwalenia w planie zakazu zabudowy na terenach obecnie nieużytkowanych (art. 36). Wprowadza on również inne ograniczenia w możliwości uzyskania decyzji lokalizacyjnej o WZ. Decyzja ta nie będzie mogła zostać wydana, jeśli planowana inwestycja wymagać będzie rozbudowy którejkolwiek sieci infrastruktury technicznej z wyjątkiem przyłączy. Uzyskanie decyzji o WZ nie będzie możliwe również dla jakiegokolwiek inwestycji na terenie publicznym, objętym jakąkolwiek inną decyzją lokalizacyjną czy też w stosunku do inwestycji wymagającej uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 61). Znacząco zaostrzono kryteria tzw. dobrego sąsiedztwa umożliwiającego wydanie decyzji lokalizacyjnej, nakazując m.in., by wszystkie działki obejmowane wnioskiem o WZ miały dostęp do drogi publicznej lub istniejącej drogi wewnętrznej nie węższej niż 5 m. Co więcej, mimo że nowo wydawane decyzje lokalizacyjne będą musiały być zgodne ze studium gminy, to i tak ważność ich byłaby limitowana do okresu dwóch lat, zaś dotychczas udzielone bezterminowo decyzje administracyjne o WZ straciłyby swą ważność po upływie 2 lat od wejścia w życie ustawy.

Projekt budzi szereg wątpliwości, takich jak m.in. zaproponowana, czasochłonna procedura stwierdzania zgodności wnioskowanej decyzji o WZ z gminnym studium, poprzez stosowną uchwałę Rady Gminy (art. 60). Całkowicie nieuzasadnione wydaje się ograniczenie możliwości rozbudowy lub przebudowy istniejących budynków, na podstawie decyzji o WZ, wyłącznie do realizacji jednokrotnej!

Analogicznie jak w obu prezentowanych powyżej projektach tworzonych ustaw, warto też zauważyć, że cały projekt od momentu zaprezentowania 3 kwietnia 2015 r., po miesięcznych konsultacjach społecznych, doczekał się wersji bliskiej skierowania pod obrady sejmowe już w dniu 8 lipca 2015 r., nie uwzględniając wielu ze słusznych uwag³⁹ zgłoszonych w ramach wspomnianych konsultacji.

Diagnoza problemu planowania przestrzennego gmin – jakość stanowienia prawa i oczekiwania ekonomiczne naprzeciw zasadom ochrony ładu przestrzennego

Obserwując na powyższych przykładach działania polskiego ustawodawcy w obrębie zagadnień strategicznego planowania i ochrony ładu przestrzennego w gminach, trudno nie dostrzec dwóch kluczowych czynników decydujących

³⁸ Mikroinstalacje w rozumieniu art. 2 pkt 13 i 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2015 poz. 478).

³⁹ Uwagi samorządów w ramach konsultacji publicznych złożone do projektu, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12271105/katalog/12282733#12282733> (odczyt: 28.07.2015).

o słabości tych działań. Pierwszym z nich jest nieprecyzyjny i niespójny sposób przygotowywania projektów ustaw i rozporządzeń. W stopniu niedostatecznym analizowane są skutki wdrożenia nowego aktu prawa, zwłaszcza w kontekście jednoznaczności ich stosowania, w tym orzecznictwa sądowego. Prowadzone konsultacje społeczne, trwające najczęściej nie dłużej niż miesiąc, wydają się nie mieć większego wpływu na projektowane ustawy. Ostateczne ustalenie kształtu projektów ustaw, kierowanych pod obrady plenarne sejmiku, następuje po kilku poprzedzających (2-3-godzinnych) posiedzeniach komisji sejmowych, gdzie strona społeczna niemająca wspierającego ją bezpośrednio posła, nie ma możliwości jakiegokolwiek wpływu na kształt projektu. Jednocześnie obrady komisji nierzadko tak znacząco zmieniają konsultowany ze społeczeństwem projekt, że należałoby skierować go po zmianach na ponowne konsultacje. Posiedzenie plenarne sejmiku jest najczęściej formalnością. Większość sejmowa głosuje zgodnie z wcześniejszymi rekomendacjami zarządów swoich klubów poselskich, a ostateczny kształt ustawy zawiera niejednokrotnie nieprecyzyjne zapisy, których uniknięcie byłoby możliwe przy odpowiednio dłuższym procesie analizy skutków.

Dodatkowo, przy braku funkcjonującej w polskim prawie inwestycyjno-budowlanym instytucji wiążącej wykładni prawa, nieprecyzyjne zapisy muszą funkcjonować w codziennych realiach procesu planistycznego i inwestycyjnego, nastrożając licznych problemów interpretacyjnych. Równocześnie projektowanych jest w kraju kilka nowych aktów prawa zmieniających to samo, obowiązujące ustawodawstwo planistyczne (pkt 2.3). Na przykładzie projektów ustawy o związkach metropolitalnych i ustawy rewitalizacyjnej widać, jak obowiązująca ustawa o p.z.p. uzupełniana jest jednocześnie, lecz dwutorowo, o nowy art. 37f, ustanawiający w pierwszym przypadku instrument planu rewitalizacji, zaś w drugim – instrument studium metropolitalnego. Realizowane w ten sposób nieskoordynowane działania znacząco utrudniają osiągnięcie stawianych celów. Jednocześnie tworzony od ponad trzech lat duży, kompleksowy projekt kodeksu budowlano-urbanistycznego (przykład drugi pkt 2.1) zostaje niezgodnie z rozporządzeniem wykonawczym ograniczony do wyłącznej nowelizacji prawa budowlanego.

Drugim czynnikiem słabości planowania przestrzennego i ochrony jego ładu jest sposób postrzegania faktycznej roli i wagi tego planowania przez znaczącą część społeczeństwa i reprezentujących ją parlamentarzystów. Dla władz wielu gmin, obarczonych licznymi obowiązkami ustawowymi i zarazem potrzebami pozyskiwania środków na realizację tych obowiązków, zagadnienie wdrażania ładu przestrzennego jest postrzegane właśnie poprzez zdolność pozyskiwania środków na zadania własne.

Podatki i opłaty stanowiły w 2013 roku średnio 39,7% dochodów własnych gmin, z czego wśród podatków najwyższy udział miał podatek od nieruchomości, i stanowił 29,3%. Drugi pod względem wielkości udziałów w dochodach własnych gmin był ich udział w podatkach PIT i CIT, który w 2013 roku stanowił 35,2% dochodów własnych⁴⁰. Z powyższego jasno wynika, że blisko 65% dochodów wla-

⁴⁰ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*,

snych gmin było z jednej strony pochodną ilości, wielkości i rodzaju nieruchomości na terenie gminy (zwłaszcza zabudowanych jako generujących jednostkowo wyższe podatki⁴¹), z drugiej zaś pochodną ilości osób deklarujących zamieszkanie na terenie danej gminy. Nietrudno zatem zrozumieć dążenie wielu gmin do zwiększenia możliwości inwestycyjnych terenów w obrębie własnych granic administracyjnych i tym samym ilości zamieszkujących je osób. Nie bez znaczenia jest też nacisk samych mieszkańców gmin oraz firm planujących realizację swych inwestycji. Warto wreszcie pamiętać o obowiązującym obecnie kształcie art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skutecznie zniechęcającym gminy do uchwalania planów miejscowych zawierających zakazy zabudowy z uwagi na konsekwencje potencjalnych, wysokich roszczeń odszkodowawczych.

Jako pozytywne symptomy potencjalnych zmian dostrzec należy pojawiające się próby wzmocnienia roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wprowadzenia obligatoryjnej zgodności decyzji lokalizacyjnych (WZ) z gminnym studium czy poszukiwanie instrumentów prawnych sprzyjających renowacji obszarów zdegradowanych i zintegrowanemu rozwojowi gmin tworzących metropolię.

Z jednej strony – narasta zdolność identyfikacji problemów planowania przestrzennego oraz troska o postępującą degradację krajobrazu naturalnego i kulturowego, z drugiej zaś – w kraju „na dorobku” próby wzmocnienia narzędzi ochrony ładu przestrzennego mogą być i niejednokrotnie są postrzegane niechętnie, jako zagrożenie dla potencjalnego (szybkiego) zysku osób prywatnych, firm i samych gmin.

Poprzez analogię do teorii potrzeb Abrahama Masłowa⁴² warto postawić tezę, w myśl której kluczowa w planowaniu przestrzennym potrzeba ładu przestrzennego oraz ochrony otaczającego krajobrazu, stanowiąca potrzebę wyższego rzędu, jest na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju powszechnie marginalizowana, niedoceniana lub wręcz postrzegana jako zagrożenie dla potrzeby rzędu niższego, tj. dla możliwości szybszego rozwoju ekonomicznego. W efekcie wyższa potrzeba przegrywała jak dotąd i nadal będzie przegrywać z partykularnymi oczekiwaniami osób, firm i samych samorządów gminnych.

Wynikiem wspomnianego stopnia rozwoju jest też niska zdolność wprowadzania skuteczniejszych rozwiązań legislacyjnych. Słuszne, lecz niedostatecznie przemyślane rozwiązania na rzecz ochrony ładu przestrzennego, prowadzą do wdrażania ustawodawstwa generującego problemy interpretacyjne, zaś wyroki sądowe orzekane na podstawie słabego prawa niejednokrotnie znacząco zmieniają jego sens przyświecający pierwotnie ustawodawcy.

Warszawa 2014, s. 241-242, dostęp:

<https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/5835/druk/680.pdf> (odczyt: 25.08.2015).

⁴¹ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r. (Dz.U. 2015 poz. 735).

⁴² A.H. Maslow, *A Theory of Human Motivation*, "Psychological Review", Vol. 50, No. 4, July 1943, s. 370-396, dostęp: <https://docs.google.com/file/d/0B-5-JeCa2Z7hNjZINDNhOTEtMWNkYi00YmFhLWI3YjUtMDEyMDJkZDExNWRm/edit?pli=1> (odczyt: 02.09.2015).

Potencjał zmian – podsumowanie i wnioski

Podsumowując problematykę skuteczności strategicznego planowania przestrzennego gmin w kontekście istniejącego i projektowanego w Polsce prawa planowania przestrzennego, warto zwrócić uwagę na toczące się obecnie w kraju dwa przeciwstawne procesy. Proces pierwszy dotyczy opisanych w niniejszej pracy działań legislacyjnych osłabiających lub wręcz uniemożliwiających skuteczną ochronę ładu przestrzennego przez jednostki samorządu terytorialnego. Miłowymi krokami w omawianym procesie były m.in. działania legislacyjne obalające istniejące plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego gmin (2003 r.) oraz drastycznie obniżające wymagane kwalifikacje względem osób tworzących współczesne opracowania planistyczne (2014 r.).

Proces drugi to proces stopniowej identyfikacji problemu postępującej degradacji krajobrazu i deprecjacji znaczenia ładu przestrzennego w rozwoju gmin. Jest to także proces podejmowanych coraz częściej prób odwrócenia negatywnych zmian. Widać to dobitnie w dokumentach takich jak Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030⁴³ oraz w opisywanych założeniach do projektów ustaw o związkach metropolitalnych i rewitalizacji czy też ustawy o zmianie ustawy o p.z.p. Drugi proces rodzi nadzieję na stopniowy rozwój prac legislacyjnych służących ochronie potrzeb wyższego rzędu. Osiągnięcie celu wymaga jednak podjęcia szeregu działań. Niezbędnym staje się:

- **Zaniechanie licznych, często wprowadzanych zmian ustawodawczych w prawie inwestycyjno-budowlanym** z uwagi na niesprzyjającą procesom planistycznym i inwestycyjnym, tworzoną niestabilność systemu prawnego.
- **Zaniechanie nieskoordynowanych działań ustawodawczych, polegających na równoległym, jednoczesnym procedowaniu różnorodnych zmian tego samego ustawodawstwa budowlano-inwestycyjnego w ramach nowelizacji odrębnych aktów prawa.** Opisane powyżej, jednocześnie i szybko wprowadzane zmiany w krajowym ustawodawstwie planistycznym, wynikające m.in. z projektowanych ustaw o związkach metropolitalnych i rewitalizacji, oraz zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią najprostszą drogę do uchwalenia rozwiązań niespójnych i obarczonych licznymi problemami interpretacyjnymi.
- **Ograniczenie ilości nadmiernie restrykcyjnych propozycji zmian ustawodawczych.** Dla wprowadzanych zmian na rzecz wzmocnienia ochrony ładu przestrzennego niezbędna staje się jak najszersza przychylność społeczna. Z tego powodu konieczna jest racjonalna polityka minimalizująca ilość generowanych konfliktów. Przykładem zbędnego rozwiązania jest planowane wygaszenie po 2 latach istniejących w obiegu prawnym decyzji lokalizacyjnych o WZ, nawet w sytuacji ich zgodności z gminnym studium. Rozwiązanie to, nie stanowiące istotnego zagrożenia dla ochrony ładu, sprzyjać będzie znacząco powszechnej niechęci społecznej do całości planowanych rozwiązań.

⁴³ Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Monitor Polski 2012, poz. 252, s. 167, dostęp: file:///C:/Users/Wojciech/Downloads/KPZK_uchwala_zal_do240_13042012.pdf (odczyt: 01.09.2015).

- **Wprowadzanie zmian ustawodawczych mających na celu jednoznaczne rozumienie i stosowanie obowiązujących aktów prawa.** Ta ewolucyjna potrzeba zmian w obrębie już funkcjonujących przepisów jest niestety powszechnie niedoceniana. Tymczasem jej znaczenie dla kosztów funkcjonowania urzędów administracji i całego społeczeństwa jest kluczowe.
 - **Wprowadzanie działań promocyjnych i edukacyjnych wzmacniających społeczną akceptację zmian i potrzebę ochrony ładu przestrzennego.** Działania te, takie jak chociażby realizacja konkursów architektoniczno-urbanistycznych na rzecz kreacji wysokiej jakości przestrzeni publicznych, stanowić mogą istotne uzupełnienie systemu planowania przestrzennego gmin. Krajobraz i jakość otaczającej przestrzeni, zwłaszcza przestrzeni publicznej, to niepodważalna wartość materialna rzutująca pierwszoplanowo na wartość otaczających ją nieruchomości prywatnych, zaś szerokie, społeczne zrozumienie tej prawdy wydaje się być kluczem do odwrócenia negatywnych tendencji w krajowym procesie tworzenia prawa planowania przestrzennego i ewentualnego sukcesu w jego skutecznej naprawie.
- Prezentowane wyniki badań, zrealizowane w ramach tematu nr A3/2015/DS, zostały sfinansowane z dotacji na naukę przyznanej przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Literatura

1. Buczek G.A., *Bariery procesów inwestycyjno-budowlanych na podstawie praktyki stosowania ustawy o pizp*, III Śląskie Forum Inwestycji, Budownictwa, Nieruchomości Katowice 28 września 2011 r., dostęp: http://www.tup.org.pl/index.php?view=article&view=article&catid=131%3Aartykuly&id=477%3Abariery-procesow-inwestycyjno-budowlanych-mpdst-praktyki-stosowania-ustawy-o-pizp&format=pdf&option=com_content&Itemid=203&lang=pl
2. http://www.igpim.pl/publikacje/str07_1-2/Siemi%C5%84ski.pdf
3. Interpretacja przepisów prawa KG PSP z 2012 roku, dostęp: http://www.straz.gov.pl/data/other/interpretacje_kg_2012.pdf
4. Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005.
5. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*, Warszawa 2014, dostęp: <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/5835/druk/680.pdf>
6. Maslow A.H., *A Theory of Human Motivation*, "Psychological Review", Vol. 50, No. 4, July 1943, dostęp: <https://docs.google.com/file/d/0B-5-JeCa2Z7hNjZINDNhOTEtMWNkYi00YmFhLWI3YjUtMDEyMDJkZDExNWRm/edit?pli=1>
7. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. 2013 poz. 687).
8. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2015 poz. 199).
9. Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r. (Dz.U. 2015 poz. 735).

10. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz.U. 2014 poz. 1853).
11. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, z upoważnienia Ministra, na interpelację nr 9081 w sprawie niezrealizowanego rozporządzenia do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5667D428>
12. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia z upoważnienia Ministra na zapytanie nr 10631 w sprawie zgody na budowę domu mieszkalnego na działce leżącej w sąsiedztwie cmentarza, dostęp: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/090D98DE>
13. Odpowiedź z dnia 28 kwietnia 2005 r., podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury, z upoważnienia Ministra na zapytanie Posła na Sejm Pana Jana Łącznego (pismo znak SPS-0202-3977/05) w sprawie przypadków nadinterpretacji przez duże sieci handlowe prawa w przedmiocie obliczania powierzchni sprzedaży budowanych sklepów, dostęp: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/6E4221DB>
14. Poselski projekt o związkach metropolitalnych, druk sejmowy 3729, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3729>
15. Projekt rozporządzenia w sprawie projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/238842>
16. Projekt ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o rewitalizacji uchwalony, druk sejmowy 3594, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3594>
17. Projekt z dnia 8 lipca 2015 r. ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw przygotowywany przez Rządowe Centrum Legislacyjne, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12271105>
18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. 1959 nr 52 poz. 315).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U. 2012 poz. 856).
20. Siemiński W., *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, „Człowiek i Środowisko” 2007, nr 31(1-2).
21. *System planowania przestrzeni w Polsce. Czyli o tym co to jest planowanie przestrzenne, jakie dokumenty je regulują, kto je uchwała i co zawierają*, Zespół ds. konsultacji społecznych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, dostęp: <http://www.pts.org.pl/omdo/wp-content/uploads/2012/02/System-planowania-przestrzeni-w-Polsce.pdf>
22. Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Monitor Polski 2012, poz. 252, dostęp: file:///C:/Users/Wojciech/Downloads/KPZK_uchwala_zal_do240_13042012.pdf
23. Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy o rewitalizacji, druk nr 3825, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3825>
24. *Ustawa metropolitalna powinna stać się prawem przed końcem kadencji Sejmu*, TVP Parlament, dostęp: <http://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/ustawa-metropolitalna-powinna-stac-sie-prawem-przed-koncem-kadencji-sejmu/20663246>
25. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 721, z późn. zm.).
26. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2009 nr 151 poz. 1220, z późn. zm.).
27. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2015 poz. 478).

28. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2015 poz. 782, 985 i 1039).
29. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774).
30. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. 2010 nr 106 poz. 675).
31. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1999 nr 15 poz. 139; nr 41 poz. 412, z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414, z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. 2014 poz. 768).
34. Uwagi samorządów do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ramach konsultacji publicznych złożone do projektu, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12271105/katalog/12282733#12282733>
35. Uzasadnienie do poselskiego projektu o powiecie metropolitalnym, druk sejmowy 2107, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2107>
36. Uzasadnienie projektu ustawy, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12271105/12282759/dokument175238.pdf>
37. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07 (Dz.U. 2008 nr 123 poz. 803).
38. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1429/09.

EFFICIENCY OF A STRATEGIC COMMUNAL SPATIAL PLANNING PROCESS IN THE CONTEXT OF EXISTING AND NEWLY PROPOSED POLISH SPATIAL PLANNING LEGISLATION

Abstract: One of the major fields of the communal strategic management process is the field of a spatial planning. This particular field bears the great potential of possible opportunities for local development but it is also strongly combined with additional costs for community budget, which can derive from bad or unsuitable spatial planning decisions. Both, strengths and weaknesses of ongoing spatial planning process in every individual community are mainly determined by polish current legislation. Chosen existing and newly proposed regulations of polish spatial planning law of the past few years, as well as the actual and potential effects of these regulations, became the subject of the detail analysis.

As the result, thesis based on Abraham Maslow's theory was formulated. According to this thesis, at the present level of polish social and economical stage of development, the actual need for proper law of spatial development and harmony is widely underestimated by the society or even regarded as a threat to another need of fast, potential, economical profit. As the effect, the first need looses against the other in the process of polish spatial planning law creation.

The importance of this phenomenon can however be decreased in the future. In order to do so, changes in polish legislation must become much more rational i.e. of a much smaller number and be much more precise. Moreover, the actual value of every real estate is mainly determined the quality of its surrounding. Wide understanding of this simple truth by the polish society can reverse negative tendencies in the process of spatial planning law creation and become a turning point in strategic spatial planning of Poland.

Keywords: spatial planning problems, changes of legislation, economy of spatial harmony, value of landscape



WŁADZE GMINY A WSPÓLNOTA LOKALNA: DEMOKRATYZACJA ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO I PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W PROCESACH DECYZYJNYCH

Radosław G. Ostalkiewicz

Gmina Jaworze

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest potrzeba rozważenia następującej tezy: stymulowanie szerokiej aktywności społecznej i obywatelskiej przez administrację gminną stanowi wzmocnienie współpracy publiczno-społecznej w procesach zarządzania rozwojem lokalnym.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, gmina obywatelska, demokratyzacja zarządzania gminą

Partycypacja społeczna drogą do demokratyzacji lokalnego życia publicznego

W dzisiejszych czasach coraz ważniejsze znaczenie przypisuje się demokratyzacji procesów stymulowania rozwoju lokalnego, postulującej oparcie ich o zasady partnerstwa i partycypacji społecznej oraz uwzględniania racji wszystkich podmiotów w układzie lokalnym. W literaturze przedmiotu możemy znaleźć i takie stwierdzenie, że „partycypacyjne zarządzanie publiczne jest obecnie uznawane za najwyższą formę ewolucyjnego zarządzania w administracji rządowej i samorządowej”¹. Prowadzi to wprost do przekształcania się funkcji władczej (kierowniczej) aparatu władzy lokalnej w funkcję koordynacyjną i profilującą – szczególnie tam, gdzie chodzi o zarządzanie strategiczne rozwojem. Postuluje się, aby procesy programowania o charakterze strategicznym były głęboko uspołecznione – oznacza to, że należy zaangażować w nie szerokie grono beneficjentów rozwoju, w szczególności przedstawicieli otoczenia gminy, sektora gospodarczego, organizacji społecznych, a przede wszystkim samych mieszkańców.

Pojawia się zatem pytanie: dlaczego? W procesach zarządzania rozwojem terytorialnym istotną rolę odgrywa bowiem współdziałanie władz samorządowych z innymi podmiotami z sektora publicznego, prywatnego i społecznego, zaś podstawowymi wyzwaniem w tym zakresie stają się: partycypacja obywatelska,

¹ E. Jastrzębska, P. Legutko-Wielgus, *Partycypacja w obszarach funkcjonalnych (przykład Metropolii Poznań)*, [w:] *Problemy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. B. Banachowicz, K. Wojtaszczyk, M. Żak-Skwierczyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 239.