

PROBLEMATYKA GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ W ŚWIETLE USTAWY O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

PROBLEMS MANAGEMENT OF SPACE IN THE LIGHT OF THE LAW ON SPATIAL PLANNING AND DEVELOPMENT

mgr inż. Małgorzata Szumska

Artykuł recenzowany

Streszczenie

W artykule przedstawiono problematykę gospodarowania przestrzenią w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem roli gminy w kształtowaniu przestrzeni. Wskazano potrzebę wzmocnienia polityki przestrzennej na obszarach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w sposób umożliwiający efektywne gospodarowanie przestrzenią.

Słowa kluczowe: zagospodarowanie przestrzenne, plany zagospodarowania

Summary

The article presents the problem of space management in Poland, with particular emphasis on the role of the community in shaping the space. It pointed out the need to strengthen the spatial policy in areas not covered by the local spatial development plans, in a manner enabling effective management of space.

Key words: planning, development plans

1. System planowania przestrzennego w Polsce

Działalność inwestycyjno-budowlana organizowana przez człowieka, polegająca na przekształcaniu przestrzeni nie pozostaje obojętna człowiekowi, ani środowisku naturalnemu. W miarę rozwoju społeczeństwa oraz jego struktur zagospodarowanie przestrzeni w Polsce stało się procesem podległym różnym regulacjom prawnym. Poprzez te regulacje możliwości inwestycyjne jednostki w znacznym stopniu zostały zdeterminowane rozstrzygnięciami administracji publicznej w zakresie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, na którym inwestycja ma być prowadzona.

Pierwsze wzmianki dotyczące planowania przestrzennego sięgają końca XIX wieku, kiedy to w październiku 1899 roku w Dzienniku ustaw i rozporządzeń krajowych Królestwa Galicyi, Lodomeryi wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim opublikowana została ustawa *budownicza dla wsi i pomniejszych miast i miasteczek*, dokument, który definiował między innymi prace budowlane wymagające zezwolenia, zawartość planu budowy oraz odległości pomiędzy budynkami. Najczęściej jednak źródła historyczne podają, że normowanie procesów gospodarowania przestrzenią miało swój początek w latach 20-tych ubiegłego wieku. W 1928 roku powstała regulacja prawna, jaką było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. *o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli*, w którym system planowania przestrzennego był podzielony na szczebel regionalny i lokalny oraz wyróżniano dwa plany zabudowania, plany ogólne i szczegółowe. Po II wojnie światowej system planowania przestrzennego w Polsce

przeszedł kolejną reformę i w kwietniu 1946 r. ukazał się Dekret *o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju*, który znosił ustalenia rozporządzenia z 1928 r. i wprowadzał trójstopniowy podział planowania przestrzennego poprzez tworzenie planu krajowego, planów regionalnych i miejscowych. Dekret funkcjonował do roku 1984, kiedy w lipcu tego roku została utworzona ustawa *o planowaniu przestrzennym*. W ustawie tej został zachowany trójstopniowy podział planów z uwzględnieniem ich hierarchii w planowaniu przestrzennym. Ustawa z 1984 roku przetrwała dekadę i została zastąpiona dnia 7 lipca 1994 roku ustawą *o zagospodarowaniu przestrzennym*, w której zwiększono w procesie planowania przestrzennego rolę władz samorządowych oraz partycypacji społecznej oraz utworzono nowe dokumenty planistyczne stosowane do dnia dzisiejszego, takie jak koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Obecnie obowiązującym aktem prawnym regulującym zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U.2015.199). Ustawodawca na gruncie przedmiotowej ustawy określił zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zabudowy i zagospodarowania, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych zadań.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym zadania i kompetencje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w Polsce podzielone zostały pomiędzy państwo, województwo i gminę. W tym trójszczeblowym systemie planowania przestrzennego opracowuje się odmiennie w charakterze i zakresie dokumenty planistyczne. Dokumentem będącym zapisem najważniejszych kierunków polityki przestrzennej państwa oraz wizją jego zagospodarowania jest koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, uwzględniająca zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania. W zakresie planowania przestrzennego na szczeblu województwa dokumentem tym są plany zagospodarowania przestrzennego województw mające na celu kształtowanie i formułowanie zasad realizujących politykę przestrzenną województw. W systemie planowania przestrzennego szczególną rolę ustawodawca powierzył gminom, poprzez pozostawienie gminie planowania realizacyjnego przyjmując założenie, że podstawowym instrumentem polityki przestrzennej na szczeblu gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a dokumentem sklasyfikowanym jako przepis gminy, kształtującym zagospodarowanie przestrzeni w gminach jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Poprzez władztwo planistyczne oraz kompetencje w zakresie przeznaczania terenów na określone cele, które posiada tylko gmina, to właśnie w gminach następuje uściślenie i faktyczna realizacja gospodarki przestrzennej. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że jego ustalenia są powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, mają moc wiążącą i wprowadzają porządek w działalności inwestycyjnej. Jednak zgodnie z przepisami obowiązującej ustawy, obszary gmin nie muszą być w całości pokryte tymi planami i zgodnie z założeniami polityki przestrzennej gmin plan miejscowy tworzy się fakultatywnie, a gmina sama decyduje o przystąpieniu do sporządzania planu dla określonego obszaru. Wyjątkiem od tej reguły są przypadki wynikające z obowiązującej ustawy oraz przepisy szczególnie, nakładające obowiązek sporządzenia planu w przypadku zaistnienia przesłanek z nich wynikających. Obowiązkowo plan miejscowy sporządza się między innymi dla obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, obszarów przestrzeni publicznej, w sytuacji utworzenia na terenie gminy obszaru chronionego krajobrazu, parku kulturowego, przeznaczenia pod działalność inwestycyjną obszarów rolnych i leśnych, w przypadku lokalizowania obiektów handlowych wielkopowierzchniowych o powierzchni sprzedaży ponad 2000 m².

Ustawodawca przyjął, że podstawowym elementem kreowania przestrzeni jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, natomiast w sytuacji, gdy dla terenu inwestycyjnego gmina nie sporządziła miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenie sposobu zagospodarowania i zabudowy terenu następuje w formie decyzji o warunkach zabudowy. Organ właściwy do wydania tej decyzji jest obowiązany ją wydać, jeżeli łącznie spełnione są warunki zawarte w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o plano-

waniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawodawca dopuszcza możliwość ustalenia warunków zabudowy, gdy:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów formy architektonicznej, linii zabudowy, oraz intensywności wykorzystania terenu;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Warunki zawarte w przedstawionym katalogu zamkniętym mogą powodować rzeczywiste ograniczenia w możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy, dają również organom wydającym decyzję dużą dowolność w interpretowaniu tego przepisu. Biorąc pod uwagę powyższe, organ powinien rozpatrywać każdy przypadek indywidualnie oceniając zaistniałą sytuację faktyczną.

2. Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w kształtowaniu ładu przestrzennego

W obecnym stanie prawnym z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika wymóg zgodności decyzji o warunkach zabudowy z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Problem zgodności przedmiotowej decyzji ze studium znajduje odzwierciedlenie w wielu wyrokach sądów administracyjnych. W orzecznictwie sądów w tej materii dochodzi do wielu rozbieżności, dominuje jednak pogląd, że skoro studium nie ma rangi prawa miejscowego to jego ustalenia nie muszą być zobrazowane w warunkach zabudowy. Sądy administracyjne wielokrotnie w swoich wyrokach stwierdzały, że nie ma znaczenia okoliczność, iż teren, na którym ma zostać zrealizowana inwestycja, w studium uwarunkowań ma inne przeznaczenie. W orzecznictwie sądowym wskazuje się również, że decyzja o warunkach zabudowy nie jest decyzją uznaniową a organ właściwy do jej wydania jest zobowiązany do pozytywnego rozstrzygnięcia, jeśli projektowana inwestycja spełnia wszystkie wymagania wynikające z prawa, a obowiązek odmowy ma wówczas, gdy inwestycja nie spełnia choćby jednej ustawowej przesłanki art. 61 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z tym należy zauważyć, że wśród tych przesłanek nie wymienia się zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami studium.

Zupełnie inny obraz tej problematyki przedstawiony został w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2009 r., którego zdaniem ustalenia decyzji o warunkach zabudowy powinny być zgodne z ustaleniami stu-

dium, a przeznaczenie terenu w studium, które jest aktem wewnętrznie obowiązującym na terenie gminy, będzie miało znaczenie przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego. Z treści studium powinny wynikać lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Odmienna interpretacja roli studium prowadziła by zdaniem Sądu do sprzeczności z podstawowymi zasadami zagospodarowania przestrzennego: zasadą spójności polityki przestrzennej państwa oraz zasadą wzajemnej spójności aktów planowania przestrzennego, przeznaczania i zasad zagospodarowania obszarów. Zadaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w przypadkach, w których decyzja o warunkach zabudowy byłaby sprzeczna z zapisami studium jest nie do pogodzenia z zasadami prawnego systemu planowania w Polsce i byłaby niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, a przez to sprzeczna z Konstytucją.

Orzecznictwo to nie doprowadziło jednak do uzyskania czytelnej i jednolitej wykładni przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. A wręcz przeciwnie spowodowało kolejne spory i dyskusje prawników z planistami. Od lat trwają również prace nad kolejnymi projektami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w wyniku tych działań pojawiają się konstruktywne propozycje zapisów ustawy dotyczące prowadzenia w gminach racjonalnej gospodarki przestrzennej. Jednak założenia proponowane w tych projektach dające nadzieję na wprowadzenie kompleksowych zmian systemowych cieszą nas bardzo krótko, bowiem ostatecznie kształt kolejnych nowelizowanych ustaw odbiega od kształtu proponowanego w projektach.

3. Podsumowanie

Planowanie przestrzenne na szczeblu kraju oraz województwa pełni rolę analityczną i informacyjną. Na szczeblu gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pełni rolę analityczną, informacyjną i koordynacyjną, natomiast fundamentem pełniącym funkcję decyzyjną, na którym budowany jest system aktów planowania przestrzennego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Problematyka, której poświęcony niniejszy artykuł, może mnożyć szereg wątpliwości i trudności w interpretacji tego zagadnienia, o czym świadczy bogate orzecznictwo sądów administracyjnych. Zauważyć należy, że w wyniku tej wieloletniej dyskusji zatarła się granica pomiędzy tym co obecnie znajduje się w przepisach, tym co w nich po-

winno być, a tym co chcielibyśmy aby było. Dodatkowo przekonanie inwestorów występujących z wnioskiem o wydanie warunków zabudowy o możliwości lokalizowania każdej inwestycji na dowolnym terenie, budzi ogromny niepokój. Kolejną kwestią zasługującą na szczególną uwagę jest czynnik ekonomiczny odgrywający często kluczową rolę przy realizacji inwestycji opłacanych, a mogących zaburzyć ład przestrzenny. Ryzyko takie pojawia się w sytuacji, gdy inwestycja powstaje w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy a zasady kształtowania polityki przestrzennej wyrażone w dokumentach planistycznych na szczeblu kraju i województwa rozmywają się na poziomie gminy, gdy decyzja o warunkach zabudowy wydawana w sposób uznaniowy nie wpisuje się w ład przestrzenny.

Dyskusja na temat relacji pomiędzy decyzją o warunkach zabudowy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zapewne byłaby nieistotna, gdyby respektowane były przepisy art. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu.

Z uwagi na fakt, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest podstawowym aktem regulującym kwestie planowania przestrzennego, jej nowelizacja powinna umożliwić przeprowadzenie kompleksowych zmian w planowaniu przestrzennym, powinna być również odpowiedzią na potrzebę podjęcia skutecznych działań pozwalających na efektywne kształtowanie przestrzeni na wszystkich szczeblach planowania przestrzennego, w sposób umożliwiający efektywne gospodarowanie przestrzenią, ze szczególnym uwzględnieniem poziomu gminy.

Nie ulega wątpliwości, że obowiązujący obecnie system planowania przestrzennego wymaga uszczelnienia i doprecyzowania. Czy uda się to osiągnąć? W jakim kierunku pójdzie orzecznictwo?

Bibliografia

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2015.199 z póź. zm.).
2. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarze Becka. Wydawnictwo C.H.Beck.
3. Proces inwestycji budowlanych, redakcja naukowa: A. Plucińska – Filipowicz. M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
4. II OSK 1250/08 – Wyrok NSA. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
5. II OSK 317/07 – Wyrok NSA z 2008-03-31 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
6. <http://urbnews.pl/historia-aktow-planowania-przestrzennego-w-polsce/>.