

WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNE I REALIZACYJNE PLANOWANIA MIEJSCOWEGO

SELECTED LEGAL AND IMPLEMENTATION ISSUES OF LOCAL PLANNING

Elżbieta Czekiel-Świtalska

dr inż. arch.

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Wydział Budownictwa i Architektury
Zakład Urbanistyki, Planowania Regionalnego i Zarządzania

STRESZCZENIE

Artykuł porusza wybrane aspekty stanu planowania przestrzennego w Polsce. Wskazuje kilka wybranych problemów związanych z ustawodawstwem i praktyką dotyczących planowania miejscowego. Podstawowe zagadnienia to plany miejscowe i decyzje o warunkach zabudowy na tle praktyki i prawodawstwa. Rekonstrukcja prawa przestrzennego jest konieczna, ale musi zostać zmieniona w wyważony sposób.

Słowa kluczowe: planowanie miejscowe, decyzja o warunkach zabudowy, prawo przestrzenne.

ABSTRACT

The article brings up selected aspects of condition of spatial planning in Poland. It points out some selected problems related to legislation and practice in local planning. The common issues are local plans and Decisions on Land Development and Management Conditions on the background of practice and legislation. Reconstruction of spatial law is necessary, but it has to be changed in some balanced way.

Key words: spatial planning, Decision on Land Development and Management Conditions, spatial law.

PLANOWANIE MIEJSCOWE W ŚWIETLE USTAWODAWSTWA

Podstawowym zadaniem planowania przestrzennego jest zachowanie ładu przestrzennego i stworzenie warunków do rozwoju gospodarczego i społecznego. Tworzenie miejscowego prawa przestrzennego zależy w dużej mierze od uwarunkowań prawnych. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku, a następnie z 2003 roku wprowadziła wiele zmian w stosunku do powojennego okresu. Z układu scentralizowanego¹, przeszła na poziom gmin², gdzie jedynym prawem przestrzennym jest plan miejscowy. Okres kilkunastu lat nowych uwarunkowań prawnych i związanej z tym praktyki pokazał, że w pewnej części prawo powinno być zmienione.



Ryc. 1 Podstawa rozpoczęcia procesu inwestycyjnego, którego początek stanowi projekt budowlany i uzyskanie decyzji o pozwolenie na budowę. Źródło: Opracowano na podstawie A. Böhm poz. literatury [1] oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.

Fig. 1. Base of commencing the investment process which the beginning constitutes the building project and getting the decision for the building permit. Source: Based on A. Böhm a pos. of literature was drawn up [1] and acts on the planning and the spatial planning from 2003 r

Zmianie uległy zasady sporządzania planów. Wcześniej na poziomie gminy obowiązywały plany ogólne i szczegółowe, na podstawie których można było budować. Obecnie jest tylko jedna forma prawa miejscowego i jest nią miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zdaje się, że w ustawodawstwie polskim regulacje wpadają z jednej skrajności w drugą. Od planów ogólnych, w których zazwyczaj określana była tylko funkcja, do planów miejscowych, gdzie ciągle zwiększa się „sztywność” zapisów. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, mimo że nie jest aktem prawa przestrzennego, powinno być sporządzone, ponieważ bez niego nie można

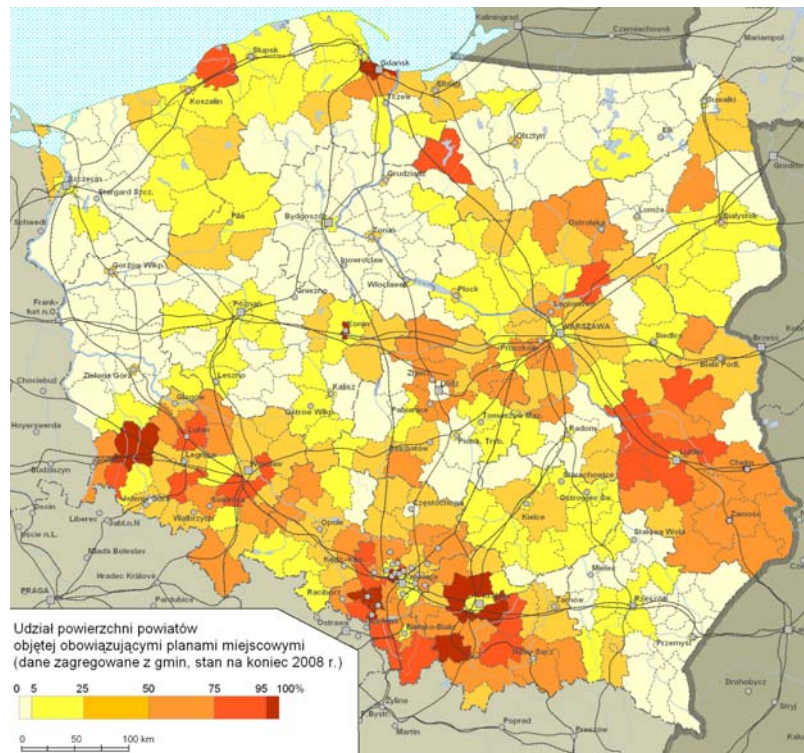
¹ Plany niższego stopnia musiały być podporządkowane planom wyższego szczebla.

² Od roku 1995 plany miejscowe uchwalane przez Radę Gminy

uchwalić miejscowego planu. Co za tym idzie wszystkie procesy związane z zagospodarowaniem przestrzennym mogą odbywać się tylko na podstawie miejscowych planów, a w razie ich braku, decyzji o warunkach zabudowy.

Ryc. 2 Pokrycie obowiązującymi planami miejscowymi w powiatach w końcu 2008 r. Źródło: Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku. Warszawa 2010.

Fig. 2. Map of coverage by local plans among regions – 2008. Source: Report on conditions of planning Works among regions In 2008. Warsaw 2010.



Skoro w prawie przestrzennym gminy jedynym aktem prawnym jest miejscowy plan, to powinien on być sporządzony dla większości terenów. Jednak tak jak pokrycie przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy jest prawie stu procentowe, tak plany miejscowe są na 25,6 % powierzchni kraju (ryc. 2). Jest duże zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi województwami, gdzie pokrycie jest od ponad 60 % do kilku procent powierzchni województwa, co pokazuje tabela nr 1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy bez miejscowych planów nic nie wnosi w zagospodarowanie przestrzenne gminy.

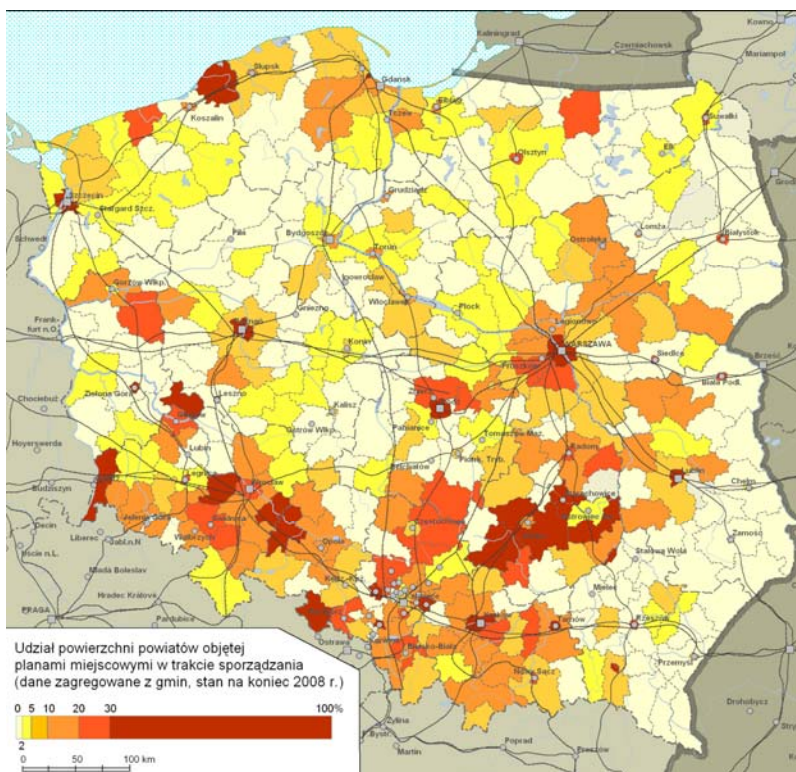
Tabela 1 Pokrycie planistyczne według województw (%). Źródło: Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku. Warszawa 2010.

Table 1. Planning coverage according to provinces (%). Source: Report on the state and conditioning of planning works in communes for the end of 2008. Warsaw 2010

Województwo	Ogółem	Województwo	Ogółem
Dolnośląskie	51,5	Podkarpackie	7,5
Kujawsko-Pomorskie	3,7	Podlaskie	14,2
Lubelskie	57,1	Pomorskie	13,9
Lubuskie	3,4	Śląskie	57,3
Łódzkie	29,2	Świętokrzyskie	17,5
Małopolskie	61,8	Warmińsko-Mazurskie	11,7
Mazowieckie	28,9	Wielkopolskie	14,3
Opolskie	30,8	Zachodniopomorskie	15,2

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie nakazuje sporządzania miejscowych planów, a dając możliwość nowego zagospodarowania terenu na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, wręcz zachęca do niesporządzania miejscowych planów.

Świadomość zrównoważonego rozwoju przestrzennego w wielu województwach jest, jak widać, bardzo mała, o czym świadczy mały procent pokrycia planami. Jest jednak pozytywna tendencja, wynikająca z ciągłego wzrostu w pokryciu obszarów opracowaniami planistycznymi, co widać na ilustracji ryc. 3.



Ryc. 3 Pokrycie projektowanymi planami miejscowymi w powiatach w końcu 2008 r. (dane zostały zagregowane z gmin). Źródło: Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku. Warszawa 2010.

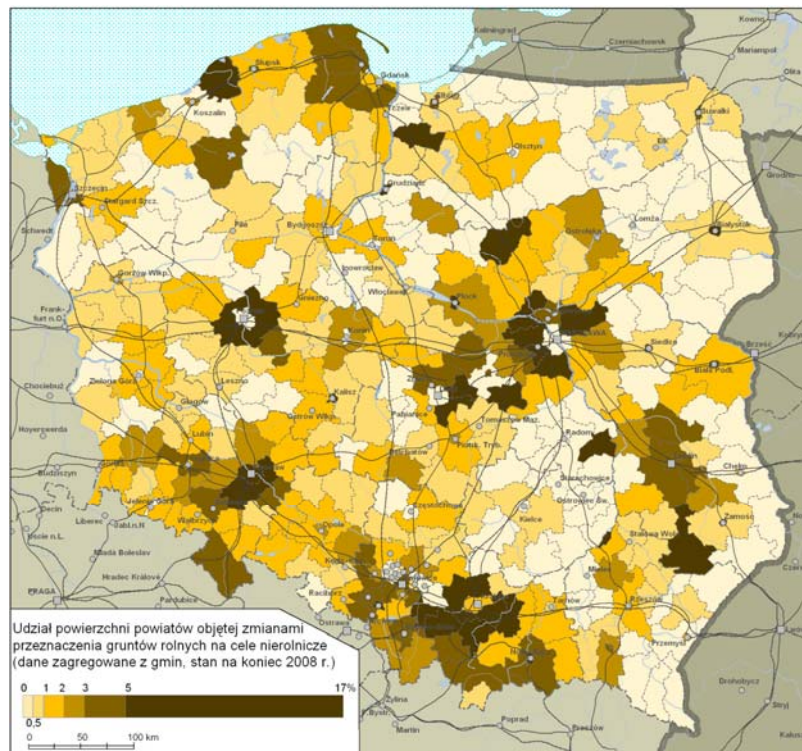
Fig. 3. Map of coverage by local plans among provinces in the end of 2008 (data was collected from municipalities). Source: Report on conditions of planning works among provinces in 2008. Warsaw 2010.

Wraz z powstawaniem miejscowych planów wzrasta powierzchnia gruntów rolnych i leśnych przeznaczanych na nierolnicze i nieleśne. Powierzchnie, jakie z terenów zielonych będą mogły zmienić się na obszary zabudowane pokazuje ilustracja – ryc. 4. Jest to niepokojąca tendencja, ponieważ zamiast wykorzystywać w formie uzupełnień częściowo już zainwestowanych obszarów, przeznacza się na inwestycje nowe, również cenne przyrodniczo i krajobrazowo tereny. To będzie prowadzić do zwiększenia rozpraszania się miejscowości i niekorzystnego zagospodarowania przestrzeni. Pod względem gospodarczym również nie sprzyja to budżetowi gminy, która musi zapewnić nowej zabudowie podstawowe media i komunikację drogową. Z czasem może zostać zachwiana równowaga pomiędzy terenami zainwestowanymi, a obszarami zieleni. Często wynika to z sytuacji, że grunty rolne i leśne kupowane są za niskie ceny, również od gminy. Następnie właściciele domagają się od gmin możliwości zagospodarowania tych obszarów. Zmiana przeznaczenia gruntów na nierolnicze i nieleśne powinna wynikać z argumentów, że jest to niezbędne dla rozwoju gminy. Podjęcie takich działań reguluje między innymi ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, której Art. 3. mówi: 1. Ochrona gruntów rolnych polega na: 1) ograniczeniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne; i Art. 6. 1. Na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Jednak w praktyce bardzo często te przepisy prawne nie mają

zastosowania. Przykładowo odmowa ministerstwa zmiany gruntów na nierolne lub nieleśne, które podaje argumenty zawarte w/w ustawie spotyka się z niekorzystnymi dla ministerstwa rozstrzygnięciami sądu³. To wszystko prowadzi do niekontrolowanej urbanizacji terenów rolnych i leśnych.

Ryc. 4 Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w powiatach w końcu 2008 r. (dane zostały zagregowane z gmin). Źródło: Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku. Warszawa 2010.

Fig. 4. Changes of land functions into non-agricultural areas In 2008 (data collected from municipalities). Source: Report on conditions of planning works among provinces in 2008. Warsaw 2010



Od kilku lat trwa dyskusja nad zmianą prawodawstwa z zakresu planowania przestrzennego i jest to niewątpliwie konieczne. Jednak trzeba unikać sytuacji, jaka miała miejsce 31 grudnia 2003 roku, kiedy po tej dacie moc utraciły plany, uchwalone przed 1 stycznia 1995 roku. Między innymi dlatego jest tak niski procent w pokryciu powierzchni kraju opracowaniami planistycznymi. Plany, które są obowiązujące powinny zachować moc prawną, a te które są w trakcie sporządzania powinny móc być dokończone i uchwalone⁴ bez względu na którym etapie procedury znajduje się ich sporządzania, tym bardziej, że ciągle rośnie ilość miejscowych planów.

W dużej mierze walka o inwestorów i fundusze unijne spowodowały, że podejmuje się coraz więcej prac planistycznych. Obszary posiadające miejscowe plany, są dużo bardziej atrakcyjne dla inwestorów, a samo prawo przestrzenne może być jednym z elementów marketingu. Inwestorzy szukając terenów do nowych inwestycji, patrzą między innymi

³ Wyroki te są zazwyczaj wydawane na niekorzyść skarżących o błędną analizę zmiany gruntów na nierolnicze i nieleśne ze względów proceduralnych na podstawie naruszenie zasady czynnego udziału wszystkich stron w postępowaniu.

⁴ Nie powinna się powtórzyć zasada, która spowodowała, że plany będące w trakcie sporządzania, ale nie było jeszcze zawiadomienia o terminie wyłożenia musiały być powtórzona procedura sporządzania planu: Art. 85 pkt. 2: ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku: *Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*

na możliwość szybkiego wybudowania, a to zapewnia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

PLANY MIEJSCOWE

Czy istnieje złoty środek odnoszący się do konstrukcji i zawartości miejscowego planu obligatoryjnie nakazany przez prawo?

Plan sporządzają urbarńscy na zlecenie gmin. Mimo że to planista na podstawie wszechstronnych analiz zewnętrznych i wewnętrznych dla obszaru opracowania powinien określić jak ma być zagospodarowany dany teren, to często lobbing inwestorów lub władz gminnych wpływa na zapisy ustaleń planów. Brak jest w tym wszystkim szerokich konsultacji społecznych na etapie sporządzania projektu miejscowego planu, co nie sprzyja w późniejszym okresie akceptacji społecznej dotyczącej zagospodarowania przestrzennego danego obszaru. Wynika to między innymi z tego, że władze gminne i projektanci planu nie zabiegają o zainteresowanie użytkowników terenu, o zapoznanie się i dyskusję nad zaproponowanymi rozwiązaniami planistycznymi. Przy sporządzaniu projektu planu spełniony zostaje ustawowy obowiązek ogłoszeń o przystąpieniu do projektu planu i wyłożeniu jego do publicznego wglądu. Wiele krajów kładzie duży nacisk na konsultacje społeczne dotyczące zagospodarowania przestrzennego i ciągle szukają nowych sposobów, które jeszcze zwiększą partycypację społeczną w działaniach planistycznych.

Tabela 2 Projekty miejscowych planów – wybrane zagadnienia. Źródło: "Planowanie przestrzenne w gminach" badania statystyczne za 2009 rok. Ministerstwo Infrastruktury.

Table 2. Drafts of local plans – chosen issues. Source: Town-and-country planning in communes "statistical surveys for 2009. Ministry of the Infrastructure

WOJEWÓDZTWO	Udział powierzchni gminy objętej projektami planów - w całkowitej powierzchni gminy w %	Liczba projektów planów, których sporządzenie trwa dłużej niż 3 lata --suma	Udział projektów planów, których sporządzanie trwa dłużej niż 3 lata - w ogólnej liczbie projektów planów %	Średni koszt sporządzenia miejscowego planu uchwalonego w 2009 r. w przeliczeniu na 1 ha pow. objętej planami – średnia w województwie
DOLNOŚLĄSKIE	13,95	171	31,84	2 500
KUJAWSKO-POMORSKIE	3,05	126	38,41	2 800
LUBELSKIE	6,87	50	54,35	6 900
LUBUSKIE	6,06	23	22,12	2 900
ŁÓDZKIE	7,84	121	55,25	1 400
MAŁOPOLSKIE	17,79	96	46,38	2 400
MAZOWIECKIE	9,13	419	47,72	2 900
OPOLSKIE	8,61	32	37,65	1 500
PODKARPACKIE	2,60	98	44,14	3 600
PODLASKIE	3,35	75	48,39	1 700
POMORSKIE	5,55	153	33,19	3 900
ŚLĄSKIE	16,16	150	48,39	2 800
ŚWIĘTOKRZYSKIE	15,92	112	69,14	800
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	3,99	99	34,74	4 900
WIELKOPOLSKIE	6,02	177	27,19	2 200
ZACHODNIOPOMORSKIE	4,33	178	47,72	5 100

Zamiast ograniczać ustawodawcze przepisy dotyczące między innymi zawartości opracowań planistycznych (które mogłyby wydawać izby w formie zaleceń lub standardów) zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jeszcze rozszerzają te

ustalenia⁵. Plan miejscowy musi dbać o ład przestrzenny i rozwój gospodarczy, ale czy rzeczywiście prawo przestrzenne, które często funkcjonuje wiele lat powinno określać na przykład kolorystykę zabudowy? Zbyt sztywne ustalenia miejscowych planów nie są korzystne i powodują dużą krytykę architektów i inwestorów.

Problem sporządzania miejscowych planów leży również w czasie, jaki jest potrzebny na ich uchwalenie, dużo planów jest sporządzanych przez wiele lat. Długi czas sporządzania miejscowych planów ma różne podłoże, a jednym z nich jest branie w przetargach pod uwagę tylko ceny za wykonaną usługę, a nie na przykład referencji z wykonanych opracowań planistycznych, w tym czas ich realizacji. Tabela nr 2 pokazuje między innymi ile takich projektów trwa dłużej niż 3 lata.

Nierozstrzygnięte są natomiast uwarunkowania prawne, które występują w sytuacji, kiedy obowiązujący miejscowy plan lub jego zmiana wyrokiem sądu lub przez administrację zostaje uchylony, tym samym przestają obowiązywać jego ustalenia. Przy uchwaleniu zmiany miejscowego planu, traci moc prawną plan, którego zmiana dotyczy. Z tego powodu nie można zakładać, że jeżeli zmiana planu straciła ważność, to obowiązują ustalenia miejscowego planu, którego zmiana dotyczyła. To są zagadnienia prawne, które nie są jasno określone.

Z tym wiąże się wiele problemów. Przykładem może być sytuacja, kiedy inwestor uzyskał decyzję o pozwolenie na budowę i ją rozpoczął, a w tym czasie została uchylona uchwała w sprawie miejscowego planu, który był podstawą projektu budowlanego. Nasuwa się pytanie czy inwestor może kontynuować budowę? Czy skoro podstawa prawna, jaką były ustalenia planu straciła moc, to czy decyzja o pozwolenie na budowę jest prawomocna? W tym nie powinno być wątpliwości, ponieważ w chwili wydawania decyzji podstawa prawna była prawomocna, a to, że w późniejszym czasie straciła moc prawną nie powinno mieć wpływu na ważność decyzji o pozwolenie na budowę. Jednak nie jest to jednoznacznie określone w prawie i dlatego mogą powstawać wątpliwości w takiej sytuacji.

Taka sytuacja, kiedy plan lub jego zmiana tracą moc, może wywołać skutki finansowe, zarówno dla gminy jak i dla inwestorów. Przykładowo w gminie uchwalony został w styczniu 2008 roku miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w maju 2010 roku NSA stwierdził nieważność uchwały. Na podstawie tego planu przez prawie 2 i pół roku odbywały się procesy inwestycyjne. Wydawane były decyzje pozwolenia na budowę oraz sporządzano projekty budowlane. Inwestorzy, którzy złożyli projekt budowlany, ale przed dniem uchylenia miejscowego planu nie uzyskali decyzji o pozwolenie na budowę, musieli wystąpić o decyzję o warunkach zabudowy. To nie tylko przedłużyło proces uzyskania pozwolenia na budowę, ale w wielu wypadkach spowodowało, że trzeba było sporządzić nowy projekt. To niesie za sobą konsekwencje finansowe dla inwestora, który może wystąpić do gminy o zwrot poniesionych kosztów. Gmina również traci finansowo z powodu późniejszego oddania do użytku budowy, ponieważ podatek od nieruchomości oraz osób fizycznych i prawnych zacznie wpływać do budżetu później.

⁵ Zmiany wybrane wprowadzone w 2010 roku:

Art. 15. pkt. 2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo:

6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;

3. W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb:

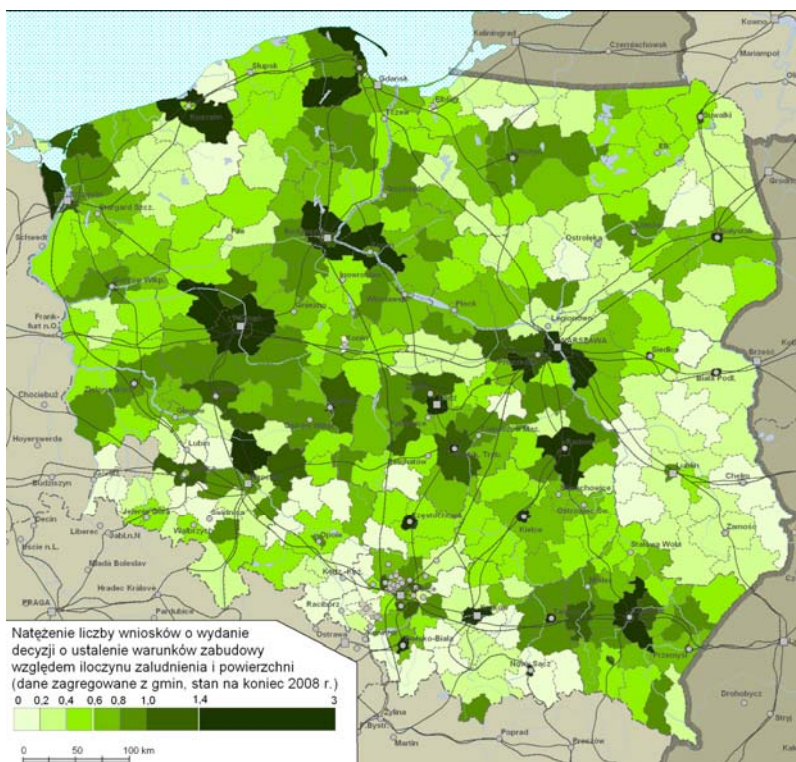
8) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;

9) zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane;

10) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

DECYZJA O WARUNKACH ZABUDOWY

Rozwój przestrzenny odbywa się obecnie na podstawie miejscowych planów, które muszą być zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzji o warunkach zabudowy, która nie musi być zgodna ze studium. Tam, gdzie nie ma obowiązującego planu, a spełnione jest kilka warunków⁶ musi zostać wydana decyzja, na podstawie której można zagospodarować dany obszar.



Ryc. 5 Natężenie składania wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w powiatach w końcu 2008 r. (dane zostały zagregowane z gmin). Źródło: Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku. Warszawa 2010.

Fig. 5. Intensity of applications for decision on land management among provinces in the end of 2008 (data collected from municipalities). Source: Report on conditions of planning works among provinces in 2008. Warsaw 2010

⁶ Według ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 Art. 61, decyzje można wydać:

Art. 61. 1. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- 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 i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
 - 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
 - 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, 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.
2. Przepisów ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1.
3. Przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej.
4. Przepisów ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do zabudowy zagrodowej w przypadku, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.
5. Warunek, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, uznaje się za spełniony, jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem.

Dla gmin i inwestorów jest to często korzystne, ponieważ decyzja taka jest wydawana pod potrzeby inwestora oraz czas jej wydania jest krótszy od czasu potrzebnego na sporządzenie i uprawomocnienie się planu. To może jednak prowadzić do chaosu przestrzennego, ale również może powodować zagrożenia poprzez budowę na terenach, które nie powinny być zabudowane, bo istnieje na przykład niebezpieczeństwo powodzi.

Analizując ilość pozytywnie rozpatrzonych decyzji, która sięga prawie 100% (tabela nr 3) można powiedzieć, że jest to tylko formalność.

Tabela 3 Wnioski o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy w latach 2006-2008. Źródło: Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku. Warszawa 2010.

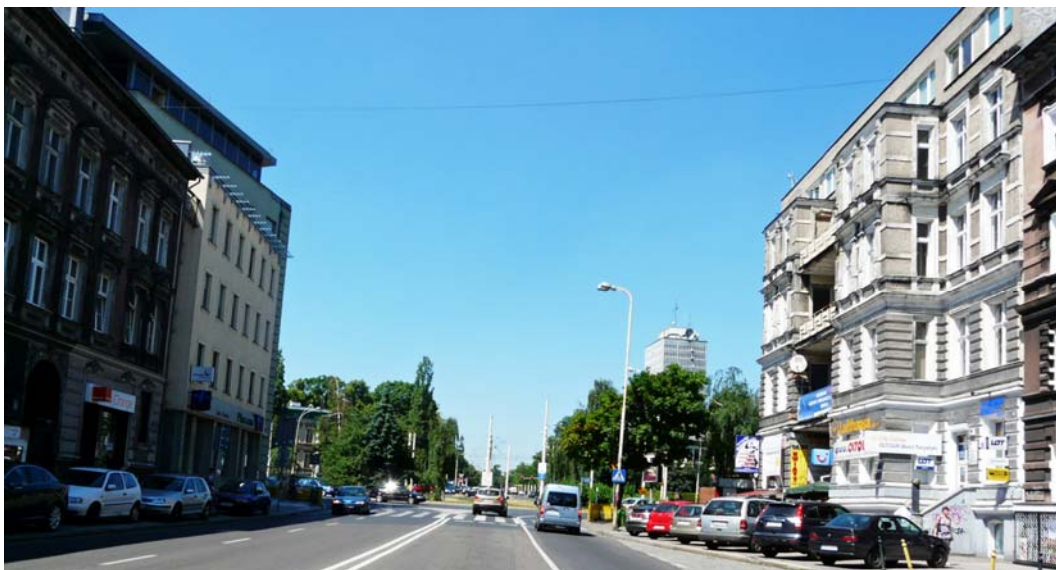
Table 3. Motions for the issue of a decision about setting land development conditions in years by 2006-2008. Source: Report on the state and conditioning of planning works in communes for the end of 2008. Warsaw 2010.

Wskaźnik	Razem			w tym miasta na prawach powiatu		
	206	207	208	206	207	208
Liczba złożonych wniosków	194 715	200 609	193 926	40 471	39 992	35 272
Liczba podjętych decyzji	179 774	176 640	174 942	33 027	32 538	30 701
% złożonych wniosków	92,3	88,1	90,2	81,6	81,4	87,0
W tym dotyczące zabudowy mieszkaniowej	83 771	108 879	117 378	12 984	16 801	17 019
%	46,6	54,3	60,5	39,3	42,0	48,3
w tym decyzje odmowne	4 678	5 523	5 960	1 803	2270	2 075
%	2,6	3,1	3,4	5,4	7,0	6,8

Jak w praktyce są spełniane ustawowe warunki wydania decyzji? Przede wszystkim wątpliwości od początku budził zapis dotyczący działki sąsiedniej. Na początku funkcjonowania zapisów ustawy w zależności od województwa było to inaczej rozumiane. U jednych była to działka bezpośrednio przylegająca do nieruchomości, dla której była wydawana decyzja, dla innych była to działka w pobliżu. Zostało to jednoznacznie wyjaśnione, że nie musi ona być przyległa, jedynie dostępna z tej samej drogi, bez względu na jej długość. Czyli bez względu na odległość pod uwagę można wziąć dowolnie oddaloną nieruchomość, musi być tylko przyległa do tej samej drogi.

Zdarza się, że interpretacja zapisów ustawy bywa różna, w zależności od tego, jak się chce podejść do wydania decyzji o warunkach zabudowy. Badania dotyczące wydawania decyzji o warunkach zabudowy prowadzą do wniosków, że często sporządzane są według uznania, a nawet z naruszeniem prawa. Przykładowo jedna z decyzji dla zabudowy wielorodzinnej była wydana, mimo że przy tej samej drodze X nie było takiej zabudowy. W analizie wzięto pod uwagę zabudowę położoną przy drodze Y. Na tej podstawie ustalono funkcję, linie zabudowy, gabaryty, intensywność wykorzystania terenu. W dodatku kilka lat przed wydaniem tej decyzji był wniosek o zapisanie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, żeby ten teren został przeznaczony pod zabudowę. Odmówiono takich zapisów uzasadniając: *działka ... znajdowała się na terenie bezpośrednio przyległym do zespołu przyrodniczo-krajobrazowego ..., będącej głównym korytarzem ekologicznym miasta, w obszarze potencjalnego zagrożenia powodzią*. W tym przypadku, ponieważ nie uchwalono dla tego terenu miejscowego planu, można było wydać decyzje o warunkach zabudowy, ponieważ nie musi ona być zgodna ze studium⁷. Przykładów nieprawidłowo wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz niezgodnych z zapisami rozwoju przestrzennym gminy ustalonych w studium w całym kraju jest bardzo dużo.

⁷ Opracowano na podstawie: NIK, Informacja o wynikach kontroli gospodarowania przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim. Łódź. 2010. Str 23,24



Ryc. 6 Ulica ma około 8 kilometrów długości, przy niej znajdują się różnorodne funkcje oraz różnej wysokości i kształtu zabudowa. Wydając decyzję o warunkach zabudowy można ustalić prawie dowolną funkcję i gabaryty zabudowy. Źródło: autorka

Fig. 6. The street is about 8 kilometers long, by her diverse functions are and of the various height and the shape building development. Giving the decision on land development conditions it is possible to establish almost an any function and dimensions of the building development. Source: author

WNIOSKI

Istnieje konieczność zmiany ustawodawstwa w zakresie planowania przestrzennego, jednak nowe zapisy ustaw i rozporządzeń powinny być szeroko konsultowane. Wyniki konsultacji powinny być podstawą do nowego ustawodawstwa. Zmiany prawa źle wpływają na zaufanie do planowania przestrzennego. Właśnie dlatego nie powinno zostać diametralnie zmienione prawo, tylko w sposób wyważony, tak aby ułatwić proces inwestycyjny oraz zlikwidować uznaniowość w procesie dotyczącym zagospodarowania obszarów.

SELECTED LEGAL AND IMPLEMENTATION ISSUES OF LOCAL PLANNING

LOCAL PLANNING IN LIGHT OF LEGISLATION

Preservation of spatial order and creation of conditions for economic and social development is a common task of spatial planning. Establishment of local spatial law mainly depends on legal conditions. The Act of planning and land arrangement from 1994 and further law from 2003 have introduced many changes according to post-war period. From the centralized system, it has shifted into local level of municipalities where the only law is Local Plan of Spatial Development. Last period of dozen years of the new legal conditions and practical implementation has shown, that in some part the law should be changed.

The rules of drawing up local plans have changed. Earlier, on municipal level, there were general and detailed plans regulating conditions of construction. Presently, there is only one type of local law – Local Plan of Spatial Development. It seems that in Polish legal

system some regulations get to extremes. From general plans including only information on function of some particular area, to local plans, more and more strictly written.

Although the study of land use conditions and directions of municipality is not the legal act of spatial law, it should be prepared, because local plans of spatial development can not be prepared without it. So on, all the processes linked to spatial planning can take place only on the basis of local plans, and in case of absence, on the basis of Decisions on Land Development and Management Conditions.

Since in spatial law of municipalities, the local plan is the only legal act, it should be prepared for majority of areas. However, while the coverage area of Decisions on Land Development and Management Conditions is nearly 100%, the coverage area of local plans is at 25,6% of total national land area (fig. 2). There is significant diversity between particular provinces, from 60% to only few percents (table 1). The study of land use condition and directions of municipality introduces nothing into spatial arrangement without local plans.

The act of planning and spatial arrangement does not order to create local plans, so it simply discourages preparation of local plans giving possibility of new land development on the basis of Decisions on Land Development and Management Conditions. The consciousness of sustainable spatial development in many provinces is very low and is apparent in very low percentage of local plans coverage area. However, there is positive tendency deriving from sustainable growth of coverage area for local plans (fig. 3).

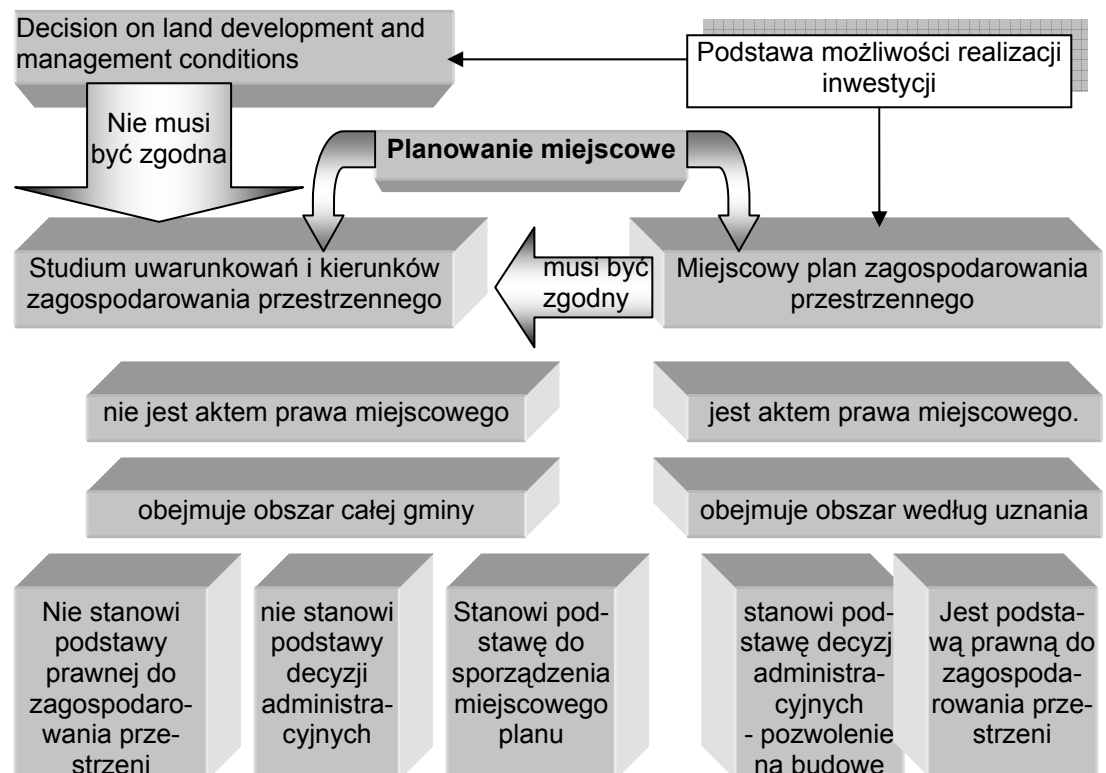


Fig. 1. Base of commencing the investment process which the beginning constitutes the building project and getting the decision for the building permit. Source: Based on A. Böhm a pos. of literature was drawn up [1] and acts on the planning and the spatial planning from 2003 r

Together with preparation of local plans, agricultural and forest areas planned for other non-agricultural functions are enlarging. The area of greenery to be turned into built-up

areas is shown on figure 4. It is alarming tendency, because instead of continuous developing and extending partly developed areas, the new valuable in sense of landscape and environment areas are planned for new investments. The situation leads to increasing spatial dispersion of towns and disadvantageous land arrangement. It is also unprofitable for municipalities forced to assure media and roads. Further on, the balance between developed areas and green areas can be disturbed. It derives often from the situation, that forest and agricultural areas are being bought for low prices, also from municipalities. Further, the owners claim for possibilities of land development for these areas. The change of land use into non-agricultural functions should result from arguments of necessity for development of municipalities. Such processes are regulated, among others, by the Farm and Woodland Conservation Act, where the article no. 3. says: 1. Protection of farmland means: 1) limitation of transformation such areas into non-agricultural and non-woodland functions; and article 6.1. says: For non-agricultural and non-woodland functions, firstly should be taken areas marked in records as wastelands, in case of absence of such areas the priority goes to – other areas of the lowest usefulness for production. However, in practice these legal regulations have no application. For example, ministerial refusal for transformation of some areas into non-agricultural or non-woodland areas, based on arguments deriving from the mentioned above legal act, faces negative for the Ministry decisions of court. It leads to uncontrolled urbanization of farmland and woodland.

There is a lasting discussion on changes in legislation on spatial planning and it is undoubtedly necessary. However, we should avoid situation which happened on the 31st December 2003, when local plans enacted before 1st January 1995 have lost validity. This is the reason of so low percentage of coverage areas of local plans. The valid plans should keep is validity and those unfinished and in preparation stage should be finished and enacted – more so because the number of local plans is rising.

A competitive approach for investors and European Funds have cause, that there is more and more plans in preparation. Areas with local plans are much more attractive for investors, and spatial law can be one of marketing elements. Investors looking for areas for new investments expect possibility of fast construction, and this can be facilitated by Local Plan of Spatial Development.

LOCAL PLAN OF SPATIAL DEVELOPMENT

Is there a „golden” solution for construction and contents of Local Plan of Spatial Development obligatory by the law?

The Local Plan of Spatial Development is prepared by urban planners contracted by municipalities. Although, the planner should specify area's function through professional analyses, but often lobbying of investors influences planning decisions. There is a visible lack of social consultation at the preparation stage of local plans, so it is hindering social acceptance on further stages. It comes out mainly from lack of interest of municipalities and planners to discuss and present to land owners their spatial concepts. The legal obligation of presentation of Local Plan of Spatial Development for public opinion at preparation stage is normally accomplished. Many countries put a great emphasis on social consultations of spatial planning and those are looking for new ways to increase social participation in planning process.

Instead of limitation of legislation on content of local plans (which could be set up as standards and recommendations by chambers), the ongoing changes of The Act of planning and land arrangement are increasing more and more the number of establishments. The Local Plan of Spatial Development must take care on spatial order and economic development, but should really spatial law established for years for example set up colors of facades? Too strict establishments of local plans have negative impact and cause big criticism of architects and investors.

The problem of preparation of The Local Plan of Spatial Development refers also to the time needed to enact them – many plans are being prepared through many years. Long period of preparation of the plans has different reasons. One of them is the only priority to the lowest price at the bidding stage for planning contracts instead of checking references and previous projects. The table no. 2. shows how many such projects lasts more than 3 years.

The other problem is the undecided legal conditions appearing in situation, when actual The Local Plan of Spatial Development or its change is being repealed by court or administration, so its establishments are not valid anymore. While enacting the change to The Local Plan of Spatial Development, the core plan is valid no more as well. In this case it is impossible to assure that if the change of local plan lost its validity, the original plan is valid again. These problems are not clearly solved by legislation.

There is many problems referring to such situation. The example situation happens, when investor has obtained building permission and has started the construction, and at the same time the local plan (being base for construction) lost its validity. There is a question whether investor can continue the construction, whether not? So, if legal basis has lost its validity, is the building permission still valid? There should be no doubt in such case, because at the moment of giving the building permission the legal basis was valid. Further loss of validity should have no impact on building permission. However it is not so interchangeably set up in law, so there can be some doubts in such case.

Such situation, when local plan or its change loose its validity, can cause also financial effects for both, municipalities and investors. For example, there was some local plan enacted on January 2008 in some municipality. In May 2010, the administrative court has stated loss of validity of the plan. Through over 2 years of the valid plan many investments took place. There have been many building permissions delivered during this period and architectural projects were prepared as well. The investors, who applied for building permissions but before the loss of validity of the plan did not obtain the building permission, have to apply for Decisions on Land Development and Management Conditions. It has extended process of building permissions and in many cases forced changes in architectural projects. It results also in financial consequences for investor, who can claim for financial compensation to municipality. The municipality also loses financially because of delays in construction of new developments, so on through real estate tax and other.

DECISION ON LAND DEVELOPMENT AND MANAGEMENT CONDITIONS

Presently, the spatial development takes place on the basis of local plans, which have to be unanimous with the study of land use condition and directions of municipality and decision on land development and management conditions – which in fact does not have to be unanimous with the study. If there is no plan, but some conditions are fulfilled, the decision on land development and management conditions has to be delivered on application.

It is often advantageous for municipalities and investors, because such decision is delivered on investor's demand and its time of delivery is shorter then time needed to prepare local plan of land development. However it can lead to some spatial disorder and chaos, but it can also cause some threads of construction on areas which should not have been built up, for example because of flooding.

Analyzing the number of positive decisions, which reaches nearly 100% (table no. 3), we can say it is only formality.

How in practice are fulfilled legal conditions of delivery of decisions? First of all, the doubt was caused by the record on so called neighboring plot. At the beginning of validity of the legal act it was understood differently among provinces. In one province it was the plot directly adjacent to the subject one, in other it was understood as plot nearby. It was

unanimously explained, that the plot has not to be adjacent, but only accessible from the same road, regardless of its length. So regardless of the distance, one can take into consideration any property adjacent to the same road.

It also happens, that interpretation of legal records is different, dependently on approach of preparation the Decision on Land Development and Management Conditions. The research on delivery of such decisions lead to some conclusions, that they are prepared often with violation of law or at somebody's discretion. For example, one of decisions for multi-family housing was delivered, apart from the fact, that there was no such housing at the same road X. It was taken into consideration in analyses as a property adjacent to another road Y. On such basis the function was set up, built up line, overall dimensions, density as well. Additionally, several years before the decision there was an application to record in study of land use condition and directions of municipality as built up area. The argumentation for refusal was that: ... *the subject plot... was located on the area directly adjacent to environmentally and landscaping valuable area...*, the main ecological corridor of the city, on area potentially threatened by flooding. In this case, because there was no valid local plan, the decision on land development could have been delivered – it does not have to be unanimous with the study. There are many examples in Poland of such incorrectly prepared decisions, violating the spatial law as well.

CONCLUSIONS

There is an urgent necessity for change of legislation in aspect of spatial planning, however new legal acts and orders should be deeply consulted. Results of the consultations should be a basis for the new legislation. This is why the law should not be changed radically, but in very balanced way. It should facilitate investment process and liquidate discretion in process of developing different areas.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Böhm A. Między mandatem a partycypacją społeczną Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego Nr 10, Zarządzanie krajobrazem kulturowym. Wyd. Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG Sosnowiec, 2008 str. 515-524
- [2] Chmielewski J. M. Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast. Oficyna Wyd. Politechniki Warszawskiej. Warszawa, 2001.
- [3] NIK, Informacja o wynikach kontroli gospodarowania przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim. Łódź. 2010.
- [4] Orzecznictwo NSA
- [5] Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku. Opracowany w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury. Warszawa 2010

O AUTORZE

Kierownik Zakładu Urbanistyki, Planowania Regionalnego i Zarządzania IAiPP, ZUT w Szczecinie. Autorka zajmuje się badaniami nad skutkami gospodarczymi planowania miejscowego. Autorka wielu opracowań projektowych w zakresie architektury i urbanistyki, w tym dotyczących prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów oraz artykułów.

AUTHOR'S NOTE

Head of Faculty of Urban Design, Regional Planning and Management, IAiPP, ZUT in Szczecin. Author of the article in her scientific and professional work is interested mostly in local planning. The particular point of interest is the city of Szczecin as a beautiful metropolis with great still unexplored potential.