



## **NIEODWRACALNE KONSEKWENCJE BRAKU PLANÓW MIEJSCOWYCH W GMINACH STREFY PODMIEJSKIEJ MIASTA BIAŁEGOSTOKU**

### **THE IRREVERSIBLE CONSEQUENCES OF LACK OF LOCAL PLANS IN COMMUNES OF SUBURBAN AREA OF BIALYSTOK**

**Jerzy Tokajuk**  
mgr inż. arch.

#### **STRESZCZENIE**

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązują na niewielkim obszarze gmin podmiejskich wokół miasta Białegostoku. Pojawia się problem zabudowy zagrodowej powstającej w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy na terenach pozbawionych tzw. dobrego sąsiedztwa. Powoduje to rozlewanie się miasta oraz brak możliwości ochrony jakości przestrzeni przez gminy. Jedynym instrumentem przeciwdziałania chaotycznej zabudowie jest plan miejscowy. Brak motywacji gmin do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: strefa podmiejska, tereny pozbawione planu miejscowego, zabudowa zagrodowa i mieszkaniowa, brak kontynuacji funkcji, decyzja o warunkach zabudowy.

#### **ABSTRAKT**

Local plans of spatial development are in force only in small area of suburban communes around the city of Białystok. The problem of farm building arises owing to outline planning decisions within the areas voided of so called "good neighborhood". This causes the sprawl of the city and the inability to protect area quality by the communes. The only instrument preventing from chaotic building is the local plan. Communes lack of motivation to draw up the local plans of spatial development.

Key words: Suburban area, areas voided of local plan, farm building and residential housing, lack of function continuation, outline planning decision.

## 1. WSTĘP

Jednym ze skutków ostatecznej utarty ważności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z końcem 2003 roku była możliwość uzyskania pozwolenia na budowę w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Istota decyzji administracyjnej polega na braku możliwości odmowy jej wydania, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi, a w przypadku decyzji o warunkach zabudowy dodatkowo jest spełniona zasada tzw. dobrego sąsiedztwa. W sytuacji gdy wnioskodawca spełniał wymóg dysponowania gospodarstwem o powierzchni przekraczającej średnią w gminie, zasada ta nie obowiązywała. W praktyce, na obszarach pozbawionych planów miejscowych, od ośmiu lat, w majestacie prawa można w Polsce budować wszystko i wszędzie, co szczególnie jest widoczne w strefie podmiejskiej dużego miasta.

## 2. OBOWIĄZUJĄCE PRZEPISY PRAWA

Obecny system planowania przestrzennego w Polsce oparty jest na przepisach ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1995 roku. Planowanie przestrzenne jest realizowane na trzech poziomach. Na szczeblu krajowym poprzez koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju przyjmowaną przez Radę Ministrów i przedstawianą Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej. Koncepcja określa uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia. Stanowi też podstawę sporządzania programów, służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Na szczeblu regionalnym – wojewódzkim poprzez plan zagospodarowania przestrzennego województwa, uchwalany przez sejmik województwa. Dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Na szczeblu lokalnym – w gminie poprzez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, określające politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, uchwalane przez radę gminy. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, wiąże natomiast organ gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W celu ustalenia przeznaczenia terenów, określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego i stanowi podstawę pozwoleń na budowę.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła pojęcie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zastępujące decyzje o lokalizacji inwestycji tzw. decyzje lokalizacyjne. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu były wydawane w oparciu o plany miejscowe obowiązujące na dzień wejścia w życie ustawy aż do utraty ich ważności tj. ostatecznie do końca 2003 roku. Od roku 2004, a w większości gmin już od roku 2003 przestały obowiązywać plany miejscowe, a przede wszystkim miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego uchwalony przed 1995 rokiem. Na obszarach pozbawionych planów wydawano decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej i stwierdzeniu ich zgodności z prawem przez wojewodę. Decyzję przygotowywała osoba posiadająca uprawnienia urbanistyczne. Jednocześnie na wójtę, burmistrzu, prezydencie spoczywał obowiązek przedstawiania radzie gminy, nie rzadziej niż raz w roku, wykazu wydanych decyzji, wraz z oceną skutków, jakie decyzje te wywołały w zagospodarowaniu przestrzennym gminy.

Ustawą planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z marca 2003 roku, która weszła w życie w lipcu 2003 roku, w art. 4 ust. 1 ustalono, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Sporządzenie projektów decyzji zarówno o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i o warunkach zabudowy powierzono osobom wpisanym na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów.

Celami publicznymi w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami są m.in.:

- budowa dróg publicznych, obiektów i urządzeń transportu publicznego, linii kolejowych, części lotniczych lotnisk oraz służących do kierowania, kontroli, nadzoru i zabezpieczania ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, a także łączności publicznej i sygnalizacji,
- budowa ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń,
- budowa publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania i oczyszczania ścieków oraz utylizacji odpadów,
- budowa obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- budowa pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej i placówek opiekuńczo-wychowawczych,
- budowa obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich,
- poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa,
- zakładanie cmentarzy,
- inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach, np. Prawie lotniczym, ustawie o muzeach czy ustawie o lasach.

Należy podkreślić, że nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest obligatoryjne, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki:

- co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana,
- teren ma dostęp do drogi publicznej,
- teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne,
- decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

W przypadku braku planu miejscowego, w trybie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, określano również zasady podziału geodezyjnego nieruchomości oraz, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, warunki dotyczące zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Również w roku 2003, w wykonaniu zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, minister infrastruktury określił, w drodze rozporządzenia sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, w tym wymagania dotyczące ustalenia:

- linii zabudowy,
- szerokości elewacji frontowej,
- wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsy lub attyki,
- geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połączeń dachowych).

Od 2003 roku funkcjonuje specustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, rozszerzona później na wszystkie drogi publiczne i ustawa „kolejowa” dające możliwość budowy dróg i linii kolejowych na terenach pozbawionych planu miejscowego oraz nawet wbrew ustaleniom planu na terenach, na których plan obowiązuje. Od 2009 roku obowiązuje też ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, oparta o tę samą zasadę. Nowe przepisy są dopełnieniem regulacji funkcjonujących w zakresie infrastruktury transportowej, a więc specustawy drogowej i kolejowej. Mamy specustawę dotyczącą przygotowania Euro 2012, jednak przepisy specustaw dotyczących budowy infrastruktury transportowej także wpisują się w scenariusz przygotowań Euro 2012. Nowe przepisy oparte są na rozwiązaniach ustawy z kwietnia 2003 r. o zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, regulujących przepisy dotyczące zezwolenia na realizację inwestycji w lotniska użytku publicznego, lokalizacji przedsięwzięcia, zatwierdzenia podziału nieruchomości, przejmowania z mocy prawa własności nieruchomości i zezwoleń na rozpoczęcie robót budowlanych. Warto podkreślić, że z punktu widzenia planowania przestrzennego i rozwoju gospodarczego przepisy specustaw transportowych i Euro 2012, dotyczące inwestycji celu publicznego, nie powodują negatywnych skutków przestrzennych. Mając na uwadze konieczność wykorzystania środków finansowych rządowych i unijnych wydaje się, że tylko w taki sposób możliwe było ich skuteczne wydatkowanie. Nie zapominajmy, że okres od 1995 roku do 2003 był okresem paraliżu inwestycyjnego, w szczególności dotyczącego inwestycji drogowych, spowodowanego właśnie niedrożnością procedur planistycznych.

Niepokojące jednak wydawać się może to, że idąc przyjętym przez ustawodawcę kierunkiem rozumowania prawdopodobnie pojawią się kolejne „spec” ustawy, na mocy których będą mogły być realizowane wszelkiego rodzaju inwestycje. Można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że będą dotyczyły „ważnych dla gospodarki inwestycji” tj. obiektów produkcyjnych czy usługowych, a argumentem za wprowadzeniem specjalnych przepisów zapewne będzie tworzenie miejsc pracy lub wdrażanie innowacyjnych technologii czy terminy narzucone wykorzystaniem funduszy unijnych.

Można wyobrazić, że kiedy już każdy inwestor i każda inwestycja będzie miała swoją specustawę prawdopodobnie skończy się problem z planowaniem przestrzennym, zniknie dylemat - zmieniać prawo (ustawę) częściowo czy reformować systemowo, bo planowanie przestrzenne stanie się w zasadzie nikomu niepotrzebne.

Warto się zastanowić nad taką wizją, ale może również i nad tym, czy nie zacząć od tego, aby stworzyć w końcu „spec” ustawę pozwalającą szybko i sprawnie sporządzić dobre (niekoniecznie zbyt szczegółowe) plany zagospodarowania przestrzennego dla gmin, co z kolei pozwoli zachować ich władztwo planistyczne, a jednocześnie umożliwi inwestorom normalną działalność. Gmina powinna być zainteresowana i mieć możliwości sporządzenia planów dla obszarów, gdzie jej zdaniem są one niezbędne. W obecnym procesie sporządzania planów miejscowych traci się istotę planowania przestrzennego sprowadzoną do mozolnych procedur, przez co zanika rola projektantów planów – zawodowych planistów, osób skądinąd najbardziej upoważnionych do decydowania o kształcie przestrzeni. Warto dążyć w tym kierunku, aby zadbać, w szczególności w dużych miastach, o mocne gminne służby planistyczne, które powinny być pierwszym ogniwem w systemie procesu inwestycyjnego, będącym podstawą działań gminy, jej mieszkańców i inwestorów.<sup>1</sup>

O wiele groźniejsze od dotychczas funkcjonujących specustaw w skutkach przestrzennych jest zjawisko braku panowania nad zabudową realizowaną w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy. Jedynym instrumentem prawnym pozwalającym na zablokowanie inwestycji, która wykracza poza ramy jej dopuszczalności ze względu na zasady planistyczne i która nie jest uwzględniona w studium uwarunkowań i kierunków zagospoda-

<sup>1</sup> J. Tokajuk, Komu potrzebne jest planowanie przestrzenne w gminie. Gazeta Prawna Nr 241, 2007

rowania przestrzennego gminy, jest możliwość zawieszenia postępowania administracyjnego na okres 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego czy wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Problem polega na tym, że w ciągu 2 miesięcy od dnia zawieszenia rada gminy musi podjąć uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, co nie stanowi większego problemu, a następnie w okresie zawieszenia taki plan sporządzić i uchwalić. W praktyce jest to zazwyczaj niewykonalne w czasie, jaki dopuścił ustawodawca, tym bardziej w gminach nieposiadających własnych służb planistycznych, jak właśnie gminy podmiejskie. Instrument ten sprawdza się jedynie w sytuacjach dotyczących obszarów, dla których opracowania planów miejscowych są już zaawansowane.

### 3. ZABUDOWA ZAGRODOWA – SPEC PRZEPIS

Wybudowanie w Polsce domu w ramach tzw. *zabudowy zagrodowej*, na podstawie art. 61 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poza obszarami prawnie chronionymi i leśnymi oraz niezakazanymi planem miejscowym jest możliwe w dowolnym miejscu. W przypadku braku tzw. dobrego sąsiedztwa, a więc budowy w szczerym polu, wystarczy wykazać, że wnioskodawca dysponuje ziemią rolną o powierzchni przekraczającej średnią w gminie. Przepisy prawa nie określają czy inwestor ma przedstawić umowę cywilno - prawną, dowód własności czy oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością. Dodatkowym kuriozum jest też fakt, że poza istotnymi wątpliwościami natury konstytucyjnej, cytowany przepis pozostawia też niepewność co do sposobu liczenia powierzchni gospodarstwa rolnego „związanego z planowaną zabudową”. Nie wyjaśnia bowiem czy areał ziemi powinien być położony w gminie, w której ma być prowadzona inwestycja, czy też może znajdować się w gminach sąsiednich, w tym samym województwie czy też poza jego granicami. Być może w czasach integracji europejskiej można przyjąć interpretację, że równie dobrze może być położony także poza granicami Rzeczypospolitej.

Mając na uwadze skutki jakie może wywoływać zabudowa realizowana w oparciu o przepisy odnoszące się do *zabudowy zagrodowej* warto podjąć próbę jej zdefiniowania. Z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wynika, że przez *zabudowę zagrodową* należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodnich oraz w gospodarstwach leśnych.

Termin ten pojawia się następnie w przepisach wykonawczych z zakresu planowania przestrzennego, a mianowicie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z rozporządzenia wynika, że do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń, a podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik do rozporządzenia. W załączniku tym, w grupie terenów użytkowanych rolniczo, określono tereny *zabudowy zagrodowej* w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich, oznaczając symbolem RM na kreskowanym ukośnie polu kolorami żółtym i jasno brązowym.

Również w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 2003 roku w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy określono, że ustalenia dotyczące rodzaju zabudowy zapisuje się stosując w szczególności nazewnictwo, w tym m.in. *zabudowa zagrodowa* w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich, a więc analogicznie jak w nazewnictwie stosowanym w planach miejscowych.

Tak więc, w zasadzie poza definicją określoną w rozporządzeniu wykonawczym do Prawa budowlanego brak jest innej jasnej definicji *zabudowy zagrodowej*. W związku z powyższym warto wyjaśnić ideę tego pojęcia i zasadniczą kwestię formalno prawną, odróżniającą ten rodzaj zabudowy od innych rodzajów zabudowy szczególnie zabudowy

mieszkaniowej jednorodzinnej. Dlatego też należy odnieść się do definicji gruntów rolnych określonej w ustawie z 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z której wynika, że gruntami rolnymi są m. in. grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu.

Z kolei, w rozumieniu kodeksu cywilnego, za *gospodarstwo rolne* uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

Wobec powyższego kwestią najistotniejszą jest to, że gospodarstwo rolne i związana z nim zabudowa zagrodowa jest usytuowana na gruntach rolnych, a więc takich, które są oznaczone w ewidencji gruntów jako użytki rolne i nie są przeznaczone w planach miejscowych na cele nierolnicze. Grunty te nie są również wyłączone z tzw. produkcji rolnej i nie mogą być obciążane na rzecz gminy podatkiem od nieruchomości innym niż podatek od gruntów rolnych.

Warto zauważyć, że od 2009 roku przepisów dotyczących ochrony gruntów rolnych nie stosuje się do terenów położonych w granicach administracyjnych miast, co nie oznacza, że od tego czasu problem zabudowy zagrodowej w miastach nie istnieje.

#### **4. ZABUDOWA ZAGRODOWA A ZABUDOWA MIESZKANIOWA JEDNORODZINNA W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM**

Poza opisanym zjawiskiem wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach pozbawionych planów miejscowych i braku tzw. dobrego lub jakiegokolwiek sąsiedztwa, w przypadku ubiegania się o zabudowę w obrębie wsi w obszarze podmiejskim, aby uzyskać warunki zabudowy, planowane inwestycje muszą dotyczyć zabudowy zagrodowej. W przypadku zamiaru budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego należy we wniosku o wydanie decyzji potwierdzić, że przedmiotowy budynek mieszkalny będzie realizowany w ramach zabudowy zagrodowej. Przy braku stosownego zapisu należy liczyć się z odmową ustalenia warunków zabudowy, zgodnie zresztą z wypracowaną przez sądy administracyjne linią orzekania. Dla przykładu warto przytoczyć jeden z wyroków (SA/GD 690/08) z 2009 roku, gdzie Sąd w ramach dokonanej kontroli uznał, że odmowa ustalenia warunków zabudowy dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego na terenie wiejskim jest zasadna.

Podstawą odmowy było ustalenie, że opisana we wniosku inwestycja tj. budowa domu jednorodzinnego nie stanowi kontynuacji funkcji zabudowy występującej na terenie sąsiednim. Bezspornym natomiast było, że na działkach sąsiednich występuje zabudowa zagrodowa. Zdaniem Sądu organ wydający decyzję słusznie uznał, że po pierwsze zabudowa zagrodowa stanowi inny szczególny rodzaj zabudowy odróżniający ją od zabudowy np. jednorodzinnej i wielorodzinnej i po drugie, że istnienie na danym terenie zabudowy zagrodowej uniemożliwia wprowadzenie na tym terenie zabudowy jednorodzinnej. Tylko takie ustalenia mogły przesądzić o braku spełnienia w przedmiotowej sprawie warunku kontynuacji funkcji z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zawarta w tym przepisie tzw. zasada dobrego sąsiedztwa, uzależniająca zmianę zagospodarowania terenu od dostosowania się do określonych cech zabudowy i zagospodarowania terenu sąsiedniego, nie wymaga przy projektowaniu nowych inwestycji prostego powielania celu i charakterystyki zabudowy istniejącej na terenie sąsiednim. Sąd zaakceptował pogląd, że warunek w zakresie "kontynuacji funkcji" należy rozumieć szeroko to znaczy w taki sposób, że tylko wówczas nie jest on spełniony gdy projektowana inwestycja jest sprzeczna z dotychczasową funkcją terenu i nie da się z nią w praktyce pogodzić (por. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz pod red. Zygmunta Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2004, s. 501-503). Zastrzegł też, że warunek braku sprzeczności dwóch funkcji musi być oceniany obiektywnie niezależnie od upodobań i ocen inwestora. Okoliczność, iż inwestor

zgadza się na to, aby jego dom jednorodzinny pełniący funkcję wyłącznie mieszkalną usytuowany został na terenach zdominowanych w całości przez zabudowę zagrodową i tym samym zgadzał się na niedogodności związane z prowadzeniem gospodarstw rolnych ( w tym także takich o wysokim stopniu uciążliwości tj. gospodarstw hodowlanych na dość dużą skalę ) nie ma znaczenia przy ocenie przesłanki "kontynuacji funkcji". Z tych samych względów nie ma znaczenia jaki rodzaj gospodarstw rolnych faktycznie dominuje w "sąsiedztwie" (rolne, hodowlane, ogrodnicze czy leśne), gdyż już ich istnienie na danym terenie umożliwia zarówno dalszy ich rozwój, jak i pojawianie się nowych w tym i takich o dużym stopniu uciążliwości. Nowo wprowadzana na dany teren funkcja musi być tego rodzaju, że można przyjąć, że będzie mogła ona obiektywnie i bezkolizyjnie współistnieć z obecną już funkcją (odnosi się to np. do funkcji usługowej nieuciążliwej, która może towarzyszyć funkcji mieszkaniowej), a także że w przyszłości ta nowo wprowadzona funkcja nie ograniczy obecnej (np. wprowadzenie funkcji wyłącznie mieszkalnej na tereny zdominowane przez gospodarstwa rolne i to nawet te o niewielkim stopniu uciążliwości typu "agroturystyczne" mogłoby obiektywnie w przyszłości ograniczać rozwój i kontynuację dotychczasowego sposobu zagospodarowania terenu). Mając na uwadze powyższe uznano, że istnienie na danym terenie zabudowy zagrodowej ewidentnie uniemożliwia wprowadzenie zabudowy jednorodzinnej. Zabudowa zagrodowa to – w rozumieniu § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.) – w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Budynek gospodarczy w zabudowie zagrodowej to budynek przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych (§ 3 pkt 8 w /w rozporządzenia). Prawdłowo zatem uznano, że wprawdzie zarówno zabudowa jednorodzinna jak i zagrodowa służą realizacji tego samego celu (zamieszkiwaniu), to jednak z uwagi na różny sposób zagospodarowania terenu nie można przyjąć, iż zabudowa jednorodzinna stanowiłaby kontynuację funkcji zabudowy zagrodowej. Zabudowa zagrodowa służy przede wszystkim prowadzeniu działalności gospodarczej i stanowi miejsce zamieszkiwania i pracy rolnika, a grunty zajęte pod budynki mieszkalne w gospodarstwach rolnych uznaje się za grunty wykorzystywane rolniczo. Prawdłowo więc organy przyjęły brak spełnienia wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie kontynuacji funkcji. Wobec braku tego warunku w istocie nie zachodzi już konieczność badania pozostałych warunków odnoszących się do parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy, gabarytów i formy architektonicznej obiektów, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Ustalenia organów w tym zakresie nie są konieczne, skoro brak wymogu kontynuacji funkcji wyklucza możliwość ustalenia warunków zabudowy.

W praktyce bywa często, że organy administracji wydające decyzję o warunkach zabudowy nie dostrzegają problemu braku kontynuacji funkcji i ustalają warunki zabudowy dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych na terenie wsi, podnosząc jedynie kwestię dostosowania formy planowanych budynków do budynków istniejących, co w świetle przytoczonego wyroku Sądu jest naruszeniem prawa. Niemniej prosty zabieg, polegający na uzupełnieniu przez inwestora wniosku w sprawie warunków zabudowy o dopisek – w ramach zabudowy zagrodowej – czyni tę kwestię bezprzedmiotową, powodującą brak podstaw do odmowy ustalenia warunków zabudowy.

## **5. SKUTKI OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW**

Skutkiem obecnych regulacji prawnych jest narastający kryzys gospodarki przestrzennej, objawiający się niekontrolowaną urbanizacją, przynoszącą wymierne straty ekonomiczne, powodującą nieracjonalny wzrost kosztów budowy i utrzymania infrastruktury technicznej, któremu miasta i gminy metropolitalne nie są już w stanie sprostać. Rozlewanie się miast i chaotyczna rozproszona zabudowa gmin podmiejskich pogarszają warunki życia, niszc-

czą więzi społeczne i lokalną tożsamość, Niestabilna sytuacja planistyczna osłabia konkurencyjność miasta i odstrasza strategicznych inwestorów.<sup>2</sup>

Nie może podlegać dyskusji fakt, że obecne przepisy związane w szczególności z brakiem podstaw do odmowy wydania warunków zabudowy nie zapewniają ochrony wartości, o których mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, takich jak ład przestrzenny, walory architektoniczne i krajobrazowe czy walory ekonomiczne przestrzeni. Doświadczenia innych państw pokazują, że popularną w świecie strukturą wiejską, zapewniającą sukces ekonomiczny i społeczny jest zabudowa maksymalnie skoncentrowana, zwarta. (...) Niestety, z niewiadomych przyczyn polski ustawodawca uznał, że scalanie zabudowy wiejskiej nie jest potrzebne oraz równie zbędne jak nawiązywanie do lokalnej tradycji kulturowej. (...) Art. 64 ust. 1, według którego, jeżeli inwestorzy posiadają gospodarstwo rolne o powierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie, to mogą być zwolnieni z obowiązku kontynuacji formy i funkcji sąsiedniej zabudowy wręcz zachęca do rozpraszania zabudowy i ignorowania kontekstu kulturowego. Jednakże łatwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy przynosi tylko pozorne profity. Realizacja i eksploatacja budynków stawianych w znacznej odległości od istniejącej sieci osadniczej, najczęściej nie jest opłacalna ekonomicznie<sup>3</sup>.



Ryc. 1. Wieś Karakule, gmina Supraśl. Rozproszona zabudowa zagrodowa na terenie pozbawionym planu miejscowego. Źródło: il. J. Tokajuk 2010

Fig. 1. Karakule village, commune Supraśl. Sparse farm buildings on area of lack of local plan. Source: J. Tokajuk 2010



Ryc. 2. Wieś Jurowce, gmina Wasilków. Rozproszona zabudowa zagrodowa na terenie pozbawionym planu miejscowego. Źródło: il. J. Tokajuk 2010

Fig. 2. Jurowce village, commune Wasilków. Sparse farm buildings on area of lack of local plan. Source: J. Tokajuk 2010

Na niezabudowanych terenach, użytkowanych rolniczo, pozbawionych planu miejscowego oraz jakiegokolwiek sąsiedztwa, niechronionych ograniczeniami środowiskowymi lub związanymi z ochroną zabytków, wydawane są decyzje administracyjne, które nie zawierają ustaleń dotyczących warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego. Nie określają ani parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu ani nawet gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy. W majestacie prawa następuje często nieodwracalna dewastacja krajobrazu i przestrzeni.

Warto się zastanowić, czy utrzymywanie anachronicznych i patologicznych w dzisiejszym pojęciu przepisów dotyczących zabudowy zagrodowej jest uzasadnione. Istota tych regulacji pochodzi z innej epoki gospodarczo społecznej i wiązała się z osadnictwem rolniczym oraz wspieraniem działalności rolniczej. Dziś, powszechne przyzwolenie na sposób

<sup>2</sup> A. Kowalewski, Ład przestrzenny i jego wrogowie, Ranking samorządów, Rzeczpospolita, 2011

<sup>3</sup> B. Nieroda, W. Gwizdak, Zabudowa zagrodowa XXIw. – dla kogo specprzepisy na żądanie. Zawód Architekt 4/11



realizacji inwestycji pod szyldem zabudowy zagrodowej jest szkodliwe i wymaga niezwłocznej ingerencji legislacyjnej, przynajmniej w zakresie jej ograniczenia do rzeczywistej działalności rolniczej.



Ryc. 3. Wieś Barszczewo, gmina Choroszcz. Zabudowa zrealizowana w oparciu o plan miejscowy. Źródło: il. J. Tokajuk 2011

Fig. 3. Barszczewo village, commune Choroszcz. Buildings realized on the local plan. Source: J. Tokajuk 2011



Ryc. 4. Wieś Barszczewo, gmina Choroszcz. Istniejąca zabudowa zagrodowa. Źródło: il. J. Tokajuk 2011

Fig. 4. Barszczewo village, commune Choroszcz., Existing farm buildings. Source: J. Tokajuk. 2011

## 6. DECYZJE O WARUNKACH ZABUDOWY I PLANY MIEJSCOWE

Analizując wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gminach strefy podmiejskiej można stwierdzić, że ilość wydanych decyzji nie maleje, a w ostatnim roku jest nawet większa niż 4-5 lat wcześniej, pomimo zwiększającej się powierzchni terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Wiąże się to oczywiście z tendencją zwiększania ruchu inwestycyjnego i niestety niewielkim tempem sporządzania planów miejscowych. Zaniepokojenie budzi fakt, że w okresie 8 lat od wygaśnięcia wcześniejszych planów miejscowych, uchwalonych przed 1995 rokiem, nadal tylko znikomy obszar gmin podmiejskich jest objęty planami – od 0,3% do 4%. Co prawda wzrasta liczba uchwalonych planów, ale wynika to przede wszystkim z faktu sporządzania planów dla obszarów o niewielkiej powierzchni lub nawet pojedynczych działek oraz ze zmian planów już obowiązujących. Wyjątkiem jest jedna z gmin posiadająca obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego z kilkoma zmianami dla całego obszaru.

Tab. 1. Decyzje o warunkach zabudowy w latach 2006 - 2010. Źródło: Urzędy Miast i Gmin 2011.

Table 1. The planning permissions in 2006 - 2010. Source: Departments of the Administration 2011.

Gmina	2006	2007	2008	2009	2010
Wasilków	158	168	200	186	171
Supraśl	276	351	274	246	362
Zabludów	196	156	229	200	275
Juchnowiec	288	329	372	376	308
Choroszcz	0	0	0	0	0
Dobrzyniewo	137	158	200	167	184

Oczywiście sam fakt sporządzenia i uchwalenia planu miejscowego nie gwarantuje zachowania jakości przestrzeni, o czym świadczą przykłady na fotografii 3. W przypadku nieskutecznego, niejednoznacznego czy wręcz złego planu miejscowego tracimy jedyny instrument prawny pozwalający na właściwe kształtowanie przestrzeni.

Tab. 2. Ilość i powierzchnia planów miejscowych. Źródło: Urzędy Miast i Gmin 2011.  
Table 2. Lot and area of local plans. Source: Departments of the Administration 2011.

Gmina	Ilość planów miejscowych i zmian (szt.)	Powierzchnia objęta planami (ha)	Wskaźnik powierzchni objętej planami (%)
Wasilków	46	234	1,8
Supraśl	17	792	4
Zabłudów	9	95	0,3
Juchnowiec	45	723	4
Choroszcz	5	16370	100
Dobrzyniewo	10	242	1,5

## 7. CO DALEJ

Trzeba zdawać sobie sprawę, że procesy przeobrażeń wsi strefy podmiejskiej i ich urbanizacja, są nieuchronne. Wynika to z niezaspokojonego nadal głodu mieszkaniowego, chęci poprawy obecnego standardu zamieszkania oraz potrzeb demograficznych. Jest to zjawisko dość normalne w sytuacji rozwoju gospodarczego i bogacenia się społeczeństwa. Jednak przy braku sprawnego mechanizmu uporządkowania i zorganizowania nowej zabudowy, a nawet możliwości stworzenia szkieletu komunikacyjnego, sytuacja ta spowoduje narastanie bałaganu i nieodwracalną utratę walorów przestrzeni. Jedynym instrumentem w dzisiejszym stanie prawnym, tak jak i zresztą w innych krajach, przeciwdziałania zjawisku niekontrolowanej zabudowy są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Plany powinny zapobiegać rozlewaniu się zabudowy - zajmowaniu terenów otwartych. Pieczołowicie opracowane plany potrzebne są w szczególności dla obszarów metropolitalnych, wielkich miast i ich dzielnic, nowych obszarów urbanizacji, regionów rekreacyjno-turystycznych, stref przyległych do dróg, a także terenów tworzących drobnoziarnistą strukturę osadnictwa<sup>4</sup>. Należy tylko odpowiedzieć na pytanie dlaczego gminy nie są zainteresowane ich sporządzaniem. Po pierwsze dlatego, że nie mają jednoznacznej własnej polityki rozwoju realizowanej w określonym czasie. Po drugie decyzje o warunkach zabudowy pozostawiają władzom gminy swobodę i uznaniowość. Po trzecie wreszcie samo sporządzenie planów jest kosztowne i czasochłonne, a i ich skutki finansowe dotkliwe.

W związku z powyższym należy dążyć, poprzez działania legislacyjne, do wyeliminowania decyzji o warunkach zabudowy, do zmotywowania gmin do sporządzenia planów miejscowych przede wszystkim dla obszarów rozwojowych oraz planów zakazujących zabudowy na obszarach niepredystynowanych do zabudowy. Plany powinny być z zasady zminimalizowane w treści, objęte standaryzacją w zakresie metodologii ich sporządzenia, rozstrzygające o przeznaczeniu terenów, sporządzane w oparciu o możliwie uproszczoną procedurę. Ponadto – najważniejsze, konieczne jest wprowadzenie do planowania przestrzennego zasady określania czasu realizacji planów miejscowych.

Poruszony problem dotyczy zjawiska narastającego chaosu funkcjonalnego i wizualnego, będącego przejawem krytycznego stanu polskiej przestrzeni, a nie tylko strefy podmiejskiej Białegostoku. Opierając się na Polskiej Polityce Architektonicznej można stwierdzić, że przyczynami tego stanu są właśnie m.in.:

- bezładna ekspansja stref podmiejskich,
- rozpraszanie zabudowy na terenach rolniczych i rekreacyjnych,
- niszczenie krajobrazu kulturowego i naturalnego,
- brzydota zabudowy terenów podmiejskich i wiejskich,
- chaotyczna zabudowa komercyjna pasów przydrożnych.

Proces anarchizacji polskiej przestrzeni wymaga przeciwdziałania. Konieczna jest spójna koncepcja kształtowania krajobrazu Polski (jako część przestrzeni europejskiej). Koncepcja ta winna stanowić punkt wyjścia dla przebudowy systemu zarządzania przestrzenią (...)<sup>5</sup>.

Zasada - zero tolerancji - dla ekspansji zabudowy bez uzasadnienia ekologicznego, ekonomicznego i publicznego, powinna być ideą przewodnią nowelizacji metodologii i narzędzi planowania przestrzennego<sup>6</sup>.



Ryc. 5, 6. Wieś Nowodworce, gmina Wasilków. Przeobrażenia krajobrazu wiejskiego na terenach pozbawionych planu miejscowego. Źródło: il. J. Tokajuk 2010

Fig. 5, 6. Nowodworce village, commune Wasilków. Transformation of village landscape on areas devoid of local plan. Source: J. Tokajuk 2010

## THE IRREVERSIBLE CONSEQUENCES OF LACK OF LOCAL PLANS IN COMMUNES OF SUBURBAN AREA OF BIALYSTOK

### 1. INTRODUCTION

One of the effects of the final expiration of local spatial plans at the end of 2003, was the possibility to obtain a building permit on the basis of outline planning and land developing decision. The essence of the administrative decision results in no possibility to refuse its giving, if the investment project is in accordance with separate regulations, and in the case of outline planning decision, so called "good neighborhood" is additionally fulfilled. In situation, in which the applicant meets the requirement of possessing of farm larger area than average in the commune, this rule does not apply. In practice, in areas voided of local plans, since eight years, in the majesty of the law in Poland one can build anything, anywhere, which is especially visible in the suburban area of a big city.

### 2. REGULATIONS OF LAW

Current system of decision making in the field of urban and regional planning in Poland is based on acts enacted in 1994, which came into force on 1st January 1995. Spatial planning has three levels. At the national level – the government approves main concept of spatial planning of country and recommends for Sejm of Polish Republic. This concept

<sup>5</sup> Polska Rada Architektury, SARP, TUP, Izba Architektów RP, Polska Polityka Architektoniczna, Warszawa 2011.

<sup>6</sup> A. Kowalewski, Stanowisko Głównej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej, 2010.

consists of main ways of planning, main objectives of spatial development and needed actions to achieve approved decisions. At the provincial level – provincial authorities approve spatial plan for their province. For the metropolitan zone, local plan of spatial development is enacted as part of provincial plan of spatial development. At the local level – commune council enacts local spatial policy contained in study of conditions and directions of spatial development. Study is not an act of local law. Commune council adopts local plans of spatial development in purpose of land usage and buildings, which is act of local law and is basis for building permit.

The Law on Spatial Development introduced the concept of outline planning and spatial development decisions, replacing the decisions about the location of the investment, so-called location decisions. Outline planning and spatial development decisions were given on the basis of local plans existing at the date of entry into force of this Law until the loss of their validity, i.e. ultimately till the end of 2003. Since 2004, and in most communes since 2003, local plans were no longer in force, and most of all the local plan of special development passed before 1995. In areas without plans, outline planning and spatial development decisions were given after an administrative hearing and determination of their compliance with the law by the voivode. The decision was prepared by a person with urban planning authorization. At the same time the village-mayor, mayor or the president was required to present commune council, not less than once a year, a list of given decisions, including an assessment of the effects that these decisions have caused on commune's spatial development.

Law on Spatial Planning and Development from March 2003, which entered into force in July 2003, In Article 4 Paragraph 1 it was stated that in the case of absence of local plan of spatial development, the determination of means of development and outline planning are determined by outline planning and spatial development decision, where:

- the location of public investments shall be determined by the decision of a public investment location,
- the manner of special development and planning decisions for other investments shall be determined by the outline planning decision.

Preparation of decisions drafts, both establishing a location of public investment and outline planning decision were inducted into responsible persons included in the list of the professional planners or architects.

The public investments within the meaning of the Law on Real Estate are:

- construction of public roads, buildings and facilities of public transport, railways and aviation components of the airports as well as those used to organizing, control, supervision and air traffic security, including the approaching regions, as well as public communications and signaling,
- construction of drainage routes, conduits and devices for transferring liquids, steam, gas and electricity, as well as other facilities and equipment necessary for the usage of these cables and equipment,
- construction of public facilities supplying the population with water, collection, transmission and sewage purification, as well as waste disposal,
- construction of buildings and facilities for environmental protection, reservoirs and other water facilities for water supply, regulation of flow and protection against floods, the regulation and maintenance of water and land drainage facilities owned by the State Treasury or local government units,
- construction of premises for public authorities offices, administrations, courts and prosecutors' offices, state universities, public schools and the public: health facilities, kindergartens, social care homes and childcare centers,
- construction of facilities and equipment necessary for the national defense and border protection, and for public safety assurance, including the construction of prisons and youth custodies,
- prospecting, exploration and exploitation of mines owned by the State,
- the establishment of cemeteries,
- other public investments specified in separate acts, such as Aviation Law, the Law on Museums and the Law on Forests.

It should be emphasized that one can not deny public localization establishment, if the investment assumptions are in accordance with separate regulations. The outline planning decision is compulsory if the following conditions are fulfilled:

- at least one neighbor parcel, which is available from the same public road, is built-up,
- the area has access to a public road,
- the area does not require to obtain the approval for change of use from agricultural and forest lands into non-agricultural and non-forest ones,
- the decision is in accordance with separate regulations.

In case of local plans absence, in the outline planning and land use decisions, geodesists principles of estate division and conditions, in accordance with the provisions of the Construction Law, for possible changes in use of the structure or its part were determined. Also in 2003, in implementation of the provisions of the Law of Spatial Planning and Development, Minister for Infrastructure has determined by regulation the method of determining requirements for new buildings and land development in case of absence of the local plan, including the requirements for the establishment of:

- the building line,
- the width of the front elevation,
- the height of front upper edge elevation, its cornices or attics,
- the geometry of the roof (angle of depression, height of arrangement).

Since 2003 a Special Act on particular rules for preparation and realization of investments concerning national roads entered into force, later it was extended to all public roads and "Railway" Law assuring the possibility of construction of roads and railways in the areas voided of local plans, and in the areas where this plan is in use, even in the contrary to its findings. In 2009 a law on special rules for preparation and implementation of public investments such as airports, based on the same rule, entered into force. The new provisions are complement of provision regulations functioning in the area of transport infrastructure, i.e. both Special Road and Railway Acts. We possess a special act on preparation for Euro 2012, nevertheless, the rules of the Special Act enter the construction preparations for the Euro 2012 scenario. The new provisions are based on Act solutions from April 2003 on the principles of public roads investments preparation and realization, regulating provisions governing authorization of the investment in public-use airports, the location of the project, approval the division of real estate, acquisition - on the strength of the law - of rights to a property and authorization of construction works commencement. It is worth to stress that from the standpoint of spatial planning and economic development the regulations of both the Special and Euro 2012 Acts, relating to public investments, do not cause negative spatial effects. Bearing in mind the necessity to use the government and EU financial resources, it seems that it was the only way of their effective spent. Let's not forget that the period from 1995 to 2003 was a period of the investment paralysis, especially for road investments, due to obstructions in planning procedures.

However, it seems to be disturbing that following the direction of legislator's reasoning is likely there will be more "special" acts under which implementation of various kinds of investments will be possible. One can assume that they will apply to other "important for economic investments" i.e., production facilities or services, and the argument for the introduction of special rules probably will be creation of new posts, implementation of innovative technologies or deadlines imposed on the use of EU funds.

It can be imagined that once each investor and each investment will have its own special act, this will probably finish the problem of special planning, the dilemma whether to change the law (the act) in part or reform systematically will disappear, because the spatial planning will be basically useless.

It is worth to think about such a vision, but also about this whether not to start from creating a "special" law that will allow quickly and easily draw good (not necessarily too detailed) spatial development plans for communes, which in turn will help to keep their planning power, and at the same time it will allow investors normal activity. Communes should be interested and be able to draw up plans for the areas where they are considered to be necessary. In the current process of preparing local plans, the essence of special planning is lost by the laborious procedures, which fade the role of plan designers -

professional planners, people who are mostly authorized to decide on the space shape. It is worth to follow this direction, especially in large cities, assuring strong communal planning departments, which should be the first link in the system of investment process, which is the basis of community actions, its residents and investors.

A much more dangerous for special effects, than working special acts, is the phenomenon of lacking control over the realized investments based on the outline planning decisions. The only legal instrument allowing to block the investment, which is beyond its scope of its admissibility because of the planning principles or which is not included in the study of conditions and directions of spatial management, is to suspend the administrative proceedings for a period of 9 months from the date of the request application to establish an public investment location or outline planning application. The problem is that within 2 months from the date of suspension the communal council must adopt a resolution allowing to adopt a local plan, which is not the major problem, and then during the suspension period – such plan must be also drawn up and adopted. In practice this is usually not possible to do in the time given by the legislature, especially in communities that do not have their own planning departments, just as suburban communes. This works only in situations involving areas for which local plans are in advanced stage.

### 3. FARM BUILDINGS – SPATIAL RULE

In order to build a house in Poland in the framework of the so-called farm building, on the basis of Article 61 Paragraph 4 of the Law on spatial planning and development, beyond the legally protected and forest areas, as well as on the areas not prohibited with the local plan is possible anywhere. In the absence of the so-called good neighborhood, so the construction in the middle of nowhere, it is sufficient to show that the applicant has an area of agricultural land exceeding the average in the commune. The law does not specify whether the investor has to provide a agreement under civil law, the proof of ownership or an affirmation of the right to dispose of the property. Another oddity is the fact that beyond significant doubts on the constitutional nature, the quoted provision also leaves uncertainty concerning the method of calculating the holding area "associated with the planned buildings." Because it does not explain whether the acreage of land should be located in the commune where the investment is to be conducted, or it may be located in neighboring communes, in the same province or outside its borders. Perhaps in the times of European integration it can be interpreted that it may also be located outside the borders of Poland.

Bearing in mind the effects triggered by the investment based on the provisions relating to the farm building, it is worth to take an attempt to define it.

From the regulations passed by the Minister of Infrastructure in 2002 on the technical conditions to be met by buildings and their location it is apparent that the farm buildings should be understood, in particular as residential buildings, outbuildings or livestock buildings located on family farms or in animal and forestry holdings.

This term appears also in the implementing rules of spatial planning, namely in the Minister of Infrastructure Regulation 2003 on the required scope of the plan of special development. From the regulation it is clear that the project draft of local plan should contain an explanation of all the signs, and the basic color graphic signs and letters on the area destination, which ought to be used on the project of the special development plan, are determined by the Appendix of the Regulation. In appendix, in a group of areas used for agriculture, areas of farm buildings in farm holding, as well as in animal and forestry holdings, were identified with yellow and light brown RM symbol on diagonally hatched area.

Also, the Minister of Infrastructure in 2003 in one of his regulations on indications and nomenclature used in the decision establishing the location of a public investment and in the special plans of development determined that the findings concerning the type of building are written down using a particular nomenclature, including farm buildings on farms on animal and forestry holdings, similarly as in the case of naming used in local plans.

Thus, it must be concluded that apart from the definition set out in the implementing regulation for the Construction Law, there is no clear definition of farm building. Therefore, it is worth to explain the idea of this concept and the fundamental question of formal law, which distinguishes this type of buildings from other types especially from residential housing. Therefore, one ought to refer to the definition of agricultural land defined in the Act from 1995 on the protection of agricultural and forests lands, from which one can discover that agricultural lands are those for example lands in the farm which lay under the farm and residential buildings, and other buildings and facilities for exclusively agricultural production and agro and food processing plants.

On the other hand, within the meaning of the Civil Code, the farm is considered as agricultural lands with forest lands, buildings or their parts, equipment and inventory, if they are or could be organized as farm entirety and in accord of with the rights associated with running a farm.

Therefore, the most important issue is that the farm and associated with it farm buildings are situated on agricultural land, those that are identified in the registration of land as arable lands are not intended in the local plans to become of non-agricultural purposes. These lands are also not excluded from the so-called. agricultural production and cannot be charged in aid of communes with property tax other than a tax on agricultural land.

It is worth noting that since 2009 regulations on the protection of agricultural lands shall not apply to areas located within the administrative borders of cities, which does not mean that since this time the problem of farm buildings does not exist in the cities.

#### **4. FARM BUILDINGS AND HOUSING IN JUDICIAL DECISIONS**

In addition to the described phenomenon of giving outline planning decisions in areas devoid of local plans and lacking so-called good or of any neighborhood, in the case of applying for buildings within the village located in the suburban area, in order to get the outline planning decision, the planned investments must be related with a farm building. In the case of a single-family residential building construction one should in the request for a decision confirm that this building will be built within a farm building norms. The absence of an appropriate record may cause the refusal to establish, as worked out by the administrative courts adjudicate line. For example, it is worth quoting one of the judgments (SA / GD 690/08) in 2009, where the Court in connection with verification made, found that the refusal to establish conditions for development for single-family residential building in the country is well founded.

The basis for the refusal was the discovery that the investment described in the application, i.e. single-family home construction is not a continuation of the building function occurring in the adjacent area. While it was undisputed that the adjacent lots were built up with farm buildings. In the Court opinion the authority issuing the decision of rightly decided that, firstly - farm buildings are another special kind of buildings distinctive them from single-family and multi-family buildings, secondly, that the existence of farm building in the given area prevents the introduction of single-family housing. Only such arrangements could determine the lack of fulfillment of the conditions concerning the continuation of the function from the Article 61, Paragraph item 1 of the Law on spatial planning and development. Included in this provision the principle of so-called good neighborliness, determines the change of land use to adapt to the specific characteristics of buildings and adjacent land development, it does not require simple duplication of the aim and characteristics of the existing buildings in the neighborhood area while projecting new investment. The court accepted the opinion that the condition for the "continuation of functions" must be interpreted broadly that means in such a way, that it is only not fulfilled when the proposed development is contrary to the existing function of the terrain and cannot be combined with it in practice (cf. Act on spatial planning and development, edited by Zygmunt Comment Niewiadomski, Publisher CHBeck, Warsaw 2004, pp. 501-503). It also reserved, to that the condition of contradiction lacking must be assessed objectively regardless of investor's preferences and ratings. The fact that the investor agrees that his

single-family house would perform the only residential role in the areas dominated entirely by the farm buildings and thereby consents to the inconvenience of running farms (including those with a high degree of nuisance that is livestock holdings on fairly large scale) is irrelevant in assessing the evidence, "the continuation of functions". For the same reasons it does not matter what kind of farms actually dominates in the "neighborhood" (agricultural, horticultural, or forest), because even their existence on the site allows both the further developments and the existence of new ones with a large degree of inconvenience. A newly introduced function on a given area of the site must be such that it can be assumed that it will be able to objectively and seamlessly coexist with the already existing function (this applies to non-inconvenient service functions which can accompany the residential function), and also in the future this newly introduced function will not limit the present one (e.g. the implementation of only residential function in the area dominated by farms, even those with little disturbance degree such as of "agritourism" could objectively limit the development and continuation of the current function of land use in the future). Taking into consideration the above aspects it was considered that the existence of farm building in a given area evidently prevents the introduction of single-family housing. Farm buildings are - within the meaning of § 3, section 3 of the Minister of Infrastructure Regulation from 12 April 2002 on the technical conditions to be met by buildings and their location (Journal of Laws No. 75, item. 690 with amendments.) - in particular residential buildings, outbuildings or livestock on family farms, horticultural and forestry holdings. Outbuilding in a farm building is a building also designed for the storage of agricultural equipment and agricultural products (§ 3 paragraph 8 of the Regulation). Therefore it was correctly concluded that although both one family housing construction and farm serve the same purpose (residing), it is due to the different ways land development it cannot be assumed that housing construction would be a continuation of a farm building functions. Farm buildings are used primarily for doing farm activities and constitutes a place to live and work for a farmer, and the land under the residential buildings on the farm shall be considered as land used for agriculture. That is why the authorities properly have adopted the failure to meet the requirement of Article 61 Paragraph 1 item 1 of the Law on spatial planning and development for the continuation of the function. In the absence of this condition in fact there is no necessity to examine the other conditions relating to parameters, characteristics and indicators of building development, size and architectural form of objects, building line and the intensity of land usage. The authorities' findings in this regard are not necessary, since there is lack of function continuation excludes the possibility of determining the conditions of buildings.

In practice it is often that the authorities issuing the decision on building conditions do not notice the lack of function continuation and determine the conditions of development for single-family in the countryside, raising only the issue of adapting the form of proposed buildings to existing ones, which in light of the quoted sentence is a violation of the Court decision. However, a simple procedure, based on the addition by the investor a request on the conditions for building a postscript - as part of a farm building - makes this pointless question, causing no grounds to refuse to determine the outline decision.

## **5. LACKS OF LAW REGULATIONS**

The effect of current regulations is growing spatial economy crisis, manifested by uncontrolled urbanization, generating measurable economic losses, which cause unreasonable increase in the cost of construction and maintenance of technical infrastructure, the crisis for which the city and metropolitan communes are no longer able to cope. Urban sprawl and chaotically scattered building deteriorate suburban living conditions, destroying social ties and local identity. Instable planning situation undermines the competitiveness of the city planning and deters strategic investors.

It can not be disputed that the current rules relating in particular to the lack of grounds for refusal of the outline decision do not ensure the protection of the values mentioned in the Law on spatial planning and development, such as spatial order, landscape and architectural value or economic value of space. The experience of other countries shows that popular in the world rural structure, providing economic and social success is built up in a



concentrated, and maximally compact manner. (...) Unfortunately, for unknown reasons, the Polish legislator decided that merging rural buildings is not needed and unnecessary is the establishment of a local cultural tradition. (...) Article 64 paragraph 1, according to which, if investors have a farm larger than the average farm area within the commune, he may be exempted from the obligation to follow the form and function of the adjacent building, it even encourages building and ignoring the cultural context. However, the ease of obtaining the outline planning decision brings only ostensible profits. The implementation and construction of buildings located in a considerable distance from the existing settlement network, most often it is not economically viable.

It is worth considering whether the maintenance of anachronistic and pathological laws in today's concept of farm building rules is justified. The essence of these regulations comes from different economic and social era and was associated with agricultural settlements and supporting agricultural activities. Today, the common consent with the way of the investment under the name of a farm building is harmful and requires immediate legislative intervention, at least in terms of its restriction to the actual farming activities.

## 6. PLANNING PERMISSIONS AND LOCAL PLANS

Analyzing issued decisions on outline planning and land development in the communes of suburban area it can be stated that the number of given decisions is not falling, and last year it is even greater than 4-5 years ago, despite increasing scope of areas organized by the local spatial development plans. This implies, of course, with an increasing tendency in investment movement, and unfortunately a small rate of preparation of local plans. It might be disturbing that within 8 years from the expiry of the previous local plans, enacted before 1995, still only a marginal area is covered by suburban communal plans - from 0.3% to 4%. Admittedly, the number of adopted plans increase, but this results primarily from the fact that the preparation of plans for areas with limited space or even individual parcels of land. The exception is one of the commune having a local plan of spatial development, with some changes, in force for the entire area.

Of course, the mere fact of drawing up and adoption of local plan does not guarantee preservation of quality of space, as illustrated by the examples in the third photo. In case of ineffective, ambiguous or even wrong local plan we lose only legal instrument necessary for proper development of space.

## 7. WHAT NEXT

We must realize that the processes of transformation of suburban rural areas and their urbanization, are inevitable. This is owing to still unmet housing hunger, the desire to improve the current standard of residence and demographic needs. This phenomenon is quite normal in a situation of economic development and enrichment of society. However, in the absence of an efficient mechanism for ordering and organizing the new buildings, and even the possibility of establishing a communications backbone, this situation will cause increasing mess and irreversible loss of space assets. The only instruments in today's legal status, as well as in other countries, counteracting the phenomenon of uncontrolled building are local plans of spatial development.

Plans should prevent from chaotic housing. Carefully prepared plans are necessary especially for metropolitan zones, big cities and its districts, new development zones, tourism and recreation areas, road infrastructures and zones of small housing. One must just answer the question of why communes are not interested in their preparation. Firstly, because they do not have their own clear development policy realized in a particular time. Secondly, outline planning decisions leave the municipal authorities freedom and discretion. And thirdly, the preparation of plans is costly and time consuming, and their financial consequences are even severe.

Taking into consideration all information mentioned above, efforts should be made, by legislative action, to eliminate a planning permissions, to motivate communes to draw up

local plans mainly for areas of development and plans prohibiting building in areas not predisposed to this. Plans should be minimized in the content, subject to standardization, determining land destiny, based on a simplified procedure. Furthermore, - most importantly, it is necessary to introduce in the planning determination of the execution time of local plans.

Mentioned problem concerns about the phenomenon of increasing visual and functional chaos, which is critical manifestation of polish spatial state, not only the local planning. Based on The Polish Architecture Policy it is possible to notice, that the reasons of that state are:

- chaotic expansion of suburbia areas,
- housing dispersal on agricultural and recreational areas,
- destruction of cultural and natural landscape,
- ugliness of suburbia and farm buildings,
- chaotic commercial buildings around road infrastructure.

The anarchy in polish spatial needs counteraction. It is necessary an uniform conception of formation of Polish landscape (as the part of European landscape). This should be the starting point for reorganization of spatial management system.

The Rule - zero tolerance - for chaotic, uneconomic and non-ecologic expansion should be the guiding thought for amendments of methodology and instruments of spatial planning.

## BIBLIOGRAFIA

- [1] J. Tokajuk, Komu potrzebne jest planowanie przestrzenne w gminie. Gazeta Prawna Nr 241, 2007
- [2] B. Nieroda, W. Gwizdak, Zabudowa zagrodowa XXIw. – dla kogo specprzepisy na żądanie. Zawód Architekt 2011, 4/11, str. 90-95,
- [3] A. Kowalewski, Ład przestrzenny i jego wrogowie, Ranking samorządów, Rzeczpospolita, 2011,
- [4] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, SA/GD 690/08, 2009,
- [5] A. Kowalewski, Stanowisko Głównej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej, Warszawa 2010,
- [6] Polska Rada Architektury, SARP, TUP, Izba Architektów RP, Polska Polityka Architektoniczna, Warszawa 2011,

## O AUTORZE

Autor jest architektem, urbanistą, wieloletnim pracownikiem administracji samorządowej, zajmującym się kwestią planowania przestrzennego i gospodarki gruntami. Jednocześnie od 2000 roku jest czynnym planistą, głównym projektantem planów miejscowych, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz członkiem Mazowieckiej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą w Warszawie.

## AUTHOR'S NOTE

The author is an architect, urban planner, an employee for many years of local government administration, dealing with the issue of spatial planning and land management. At the same time since 2000, is an active planner, chief designer of local plans, study conditions and directions of spatial development and a member of the Regional Chamber of Town Planners Mazowiecka, based in Waraw