

# Nowy ład budowlany (1): planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

*Minęło pół roku obowiązywania zmienionych podstawowych aktów prawnych dotyczących realizacji inwestycji budowlanych: Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Prawa budowlanego. Wprowadzane jako element rządowego programu „Przedsiębiorczość, rozwój, praca” miały przyczynić się do ułatwienia życia inwestorom. Po pierwszych doświadczeniach można pokusić się o ocenę wprowadzonych rozwiązań.*

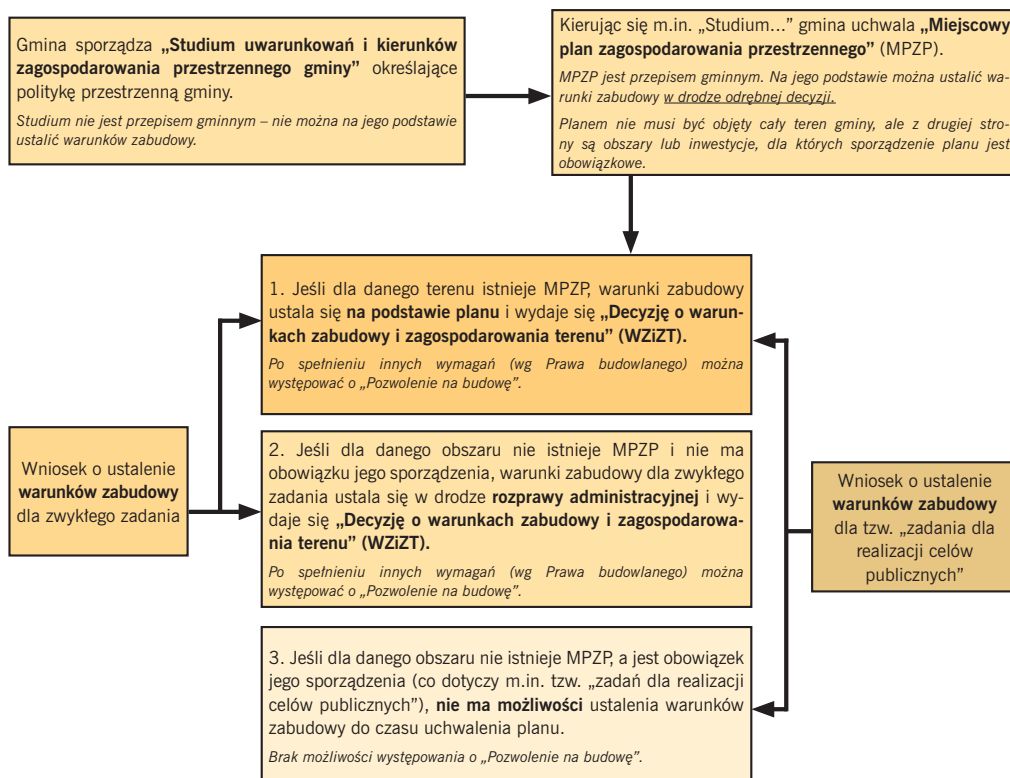
Przypomnijmy, że 11 lipca ubiegłego roku weszła w życie całkowicie nowa „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Tytuł aktu wskazywałby na wreszcie kompleksowe potraktowanie tematu, poprzednio bowiem mieliśmy „Ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym” (rok 1994), a wcześniej „Ustawę o planowaniu przestrzennym” (rok 1984). Dotychczasowe normatywy, niezależnie od nazwy, skupiały się głównie na kwestiach proceduralnych (czyli planowaniu), pomijając zasady kształtowania polityki przestrzennej, czego efekty nierzadko obserwujemy za swoimi oknami. Przy opracowywaniu nowych przepisów nie zdecydowano się niestety (wzorem krajów zachodnich) na skodyfikowanie powyższych zasad, wskutek czego zagadnienia zagospodarowania przestrzennego reguluje w dalszym ciągu kilkaset ustaw i rozporządzeń wy-

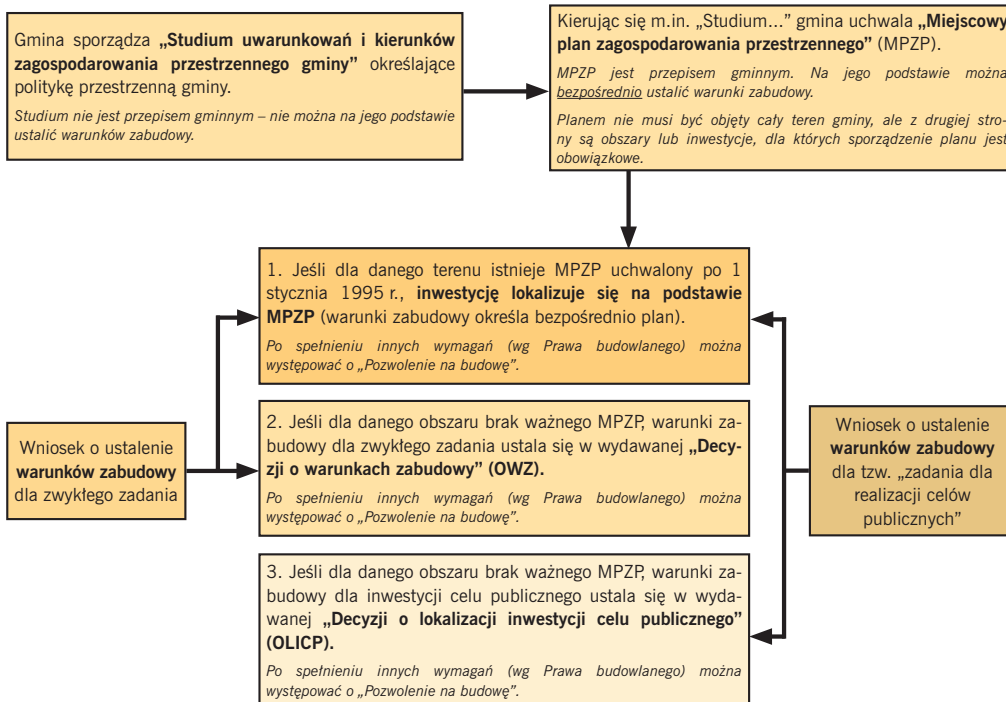
konawczych, często niespójnych, a nawet sprzecznych ze sobą. Nowa, wprowadzana w atmosferze pośpiechu ustawa doczekała się rekordowej liczby około 270 poprawek w Sejmie, już obecnie trwają prace nad jej poprawkami, niedawno zaś niektóre zapisy zaskarżono do Trybunału Konstytucyjnego.

## Przepisy dotychczasowe

Ażeby prześledzić zmiany wprowadzone nową ustawą, przypomnijmy wybrane regulacje z roku 1994 (rys. 1). Dawne plany ogólne i plany szczegółowe zastąpione zostały wówczas przez odpowiednio „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy” oraz „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego” (MPZP). Wydawana na wniosek każdego zainteresowanego „Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu” (WZiZT) była swego rodzaju promesą uzyskania pozwolenia na budowę, pod warunkiem zachowania określonego w niej sposobu zagospodarowania terenu. Ścieżka ta jednak stała się wąskim gardłem dla zdynamizowanych po przemianach gospodarczych kraju inwestycji. Po pierwsze poprawna z założenia idea wydawania decyzji WZiZT, z biegiem czasu, wskutek samowoli urzędniczej i procedur uzgodnieniowych lub odwoławczych, stała się kulą u nogi inwestora zainteresowanego szybką realizacją (a więc i zwrotem

Rys. 1 Ustalanie warunków zabudowy terenu wg ustawy z 1994 roku.





Rys. 2 Ustalanie warunków zabudowy terenu wg ustawy z 2003 roku.

zainwestowanych środków) przedsięwzięcia. Po drugie – tworzenie planów przez gminy przebiegało – także wskutek nadużywanej instytucji protestów i zarzutów – w tempie niezadowolającym. Z tego powodu np. budowa Trasy Siekierkowskiej w Warszawie opóźniła się o około 3 lata. Brak planu całkowicie blokował realizację inwestycji publicznej, pozostałe mogły jeszcze próbować niełatwej drogi rozprawy administracyjnej.

### Nowa ustawa

Obowiązująca od lipca ubiegłego roku ustawa zachowała generalną zasadę, że z prawa posiadania terenu wynika prawo do jego zagospodarowania. Gdy w krajach zachodnich prawo do zabudowy jest przyznawane (na podstawie decyzji lub planu), u nas decyzja lub plan ma je ograniczać. Wydaje się, że jeśli chodzi o zapewnienie ładu przestrzennego, jest to sposób mniej skuteczny i mogący prowadzić do bałaganu. Ponadto dla każdego poziomu (gminy, województwa, kraju) utrzymano niehierarchiczność planowania przestrzennego, choć odpowiednie mechanizmy mają umożliwiać wprowadzanie zadań ponadlokalnych do gminnych planów miejscowych (ponieważ tylko na szczeblu gminnym można ustalić warunki zabudowy dla danego terenu). Konsekwentnie w planowaniu przestrzennym nie uczestniczy powiat, co ma swoje źródło w przyjętych zasadach reformy administracyjnej kraju prof. Kuleszy.

Nowością jest natomiast likwidacja decyzji WZiZT jako dokumentu pośredniego między planem miejscowym a pozwoleniem na budowę (rys. 2). W sytuacji obecnej lokalizacja inwestycji następuje na podstawie MPZP, pod warunkiem że gmina takowy posiada i jest on ważny. Niestety, z początkiem bieżącego roku, na podstawie zapisu w tej samej ustawie (art. 87, ust. 3) utraciły ważność wszystkie plany uchwalone przed 1 stycznia 1995. Nikt nie potrafi ocenić, ile gmin pozostało bez planu, wiadomo, że należą do nich także i duże miasta, jak Warszawa, Poznań czy Kraków (ten

ostatni wskutek nieprzystąpienia do jakichkolwiek działań planistycznych jest bez planu już od roku). W stosunkowo dobrej sytuacji jest np. Gdańsk, który nowym planem ma pokryte około 40% obszaru. Z niezrozumiałych względów w ustawie jako kryterium przydatności istniejących planów przyjęto czas ich powstania, nie zaś np. stopień uszczegółowienia. Część gmin musi więc odłożyć do lamusa całkiem dobre opracowania, inne zaś mogą korzystać z planów wyraźnie niespełniających wymagań ustawy (np. jeśli chodzi o skalę opracowania – obecnie zasadniczo 1:1000). Trzeba zdać sobie sprawę, że nawet przy zniesieniu w nowej ustawie instytucji protestów i zarzutów do MPZP, opracowywanie nowych planów potrwa lata, w szczególności wobec braku odpowiednich podkładów mapowych. Tak więc korzyść z braku konieczności występowania o decyzję WZiZT może być jeszcze długo nieodczuwalna.

W ustawie przewidziano oczywiście alternatywną ścieżkę postępowania w przypadku braku planu. Co więcej, w odróżnieniu od sytuacji poprzedniej postępowanie to jest w tej chwili możliwe także dla tzw. inwestycji celu publicznego. Niestety, wydawanie „Decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego” (OLICP) może okazać się „sztuką dla sztuki”, gdyż bez wprowadzenia zadania do planu miejscowego i tak nie będą możliwe wywłaszczenia i zmiana przeznaczenia gruntów (o ile inwestycja ich wymaga). Na odmianę część gmin nie do końca wiedząc, jakim dokumentem określić warunki zabudowy dla inwestycji celu publicznego przy ważnym planie miejscowym (rys. 2, przypadek 1), chce na nie koniecznie wydawać decyzje OLICP. Efektem panującego bałaganu byłoby między innymi to, że nie wybudowano by ani kilometra drogi krajowej (w tym jakże oczekiwanych autostrad), gdyby nie ustawa o ich specjalnym traktowaniu („Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych” z dnia 10 kwietnia 2003 r.), która wyłącza stoso-

wanie dla tej grupy inwestycji przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym.

Mankamenty niektórych uregulowań obecnej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z przykładami przedstawiono w tab. 1. Pytań zresztą rodzi się więcej – wiele innych aktów prawnych nie zna sytuacji braku MPZP, jak zatem stosować je w obecnych warunkach, gdy tak wiele gmin planu nie posiada? Co obejmuje termin „zmiana zagospodarowania terenu” i czy np. remont dachu, który wg Prawa budowlanego jest robotą budowlaną (a takowa może wg ustawy zmienić zagospodarowanie terenu), będzie wymagał przy braku planu ustalenia warunków zabudowy? Natomiast wśród zmian pozytywnych, mogących jeśli nie od razu to w przyszłości przyczynić się do usprawnienia realizacji inwestycji publicznych, należy dodatkowo wymienić:

- a) silniejsze powiązanie planowania przestrzennego na poziomie krajowym, wojewódzkim i gminnym, poprzez narzucenie uzgodnień i zapisanie procedur wprowadzania zadań ponadlokalnych do planów miejscowych (niestety niektóre procedury wymagają poprawek – por. tab. 1)
- b) możliwość wydania decyzji OLICP dla inwestycji o znaczeniu krajowym lub wojewódzkim przez wojewodę, gdy gmina zwleka z tym ponad dwa miesiące.

Sytuacja zadania, którego nie można zaliczyć do inwestycji celu publicznego (a więc np. budowa zwykłego domu jednorodzinnego), w warunkach braku planu miejscowego, uległa w nowej ustawie znaczącemu skomplikowaniu. Obecnie z reguły trzeba spełnić wymagania podane w art. 61. Sprawiającym najwięcej kłopotu jest tzw. wymóg „dobrego sąsiedztwa”, który mówi o konieczności graniczenia z co najmniej jedną działką zabudowaną w stopniu pozwalającym na określenie warunków zabudowy danego terenu. Zapis ten z jednej strony może przyczynić się do uporządkowania polityki przestrzennej na obszarach, gdzie nie ma planu miejscowego, z drugiej jednak wprowadza element niepewnej przestrzeni, w której nie dość, że nie można zabudować działki „sierocej” (w sposób, jaki mógł określać np. plan uchylony nową ustawą), to na dodatek aktualnie dopuszczalny rodzaj zabudowy określi sąsiad. Szczegółowe wymagania dotyczące ustalania warunków zabudowy podaje rozporządzenie, niestety w sposób dalece nieprecyzyjny, a w przypadku niektórych zapisów wręcz korupcyjogenny.

Podobnie jak w starej, tak i w obecnej ustawie istnieją obszary, w stosunku do których istnieje obowiązek sporządzania planu miejscowego. Nowa ustawa na szczęście nie żąda tego (jak poprzednio, dla niemalże wszystkich inwestycji) celu publicznego, a odsyła do przepisów odrębnych (na przykład „Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”, która wymaga, by zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne była dokonana w MPZP) lub sama wymaga tego m.in. dla obszarów przewidzianych pod wielkopowierzchniowe obiekty handlowe. Jeśli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, który wymaga sporządzenia MPZP, to postępowanie w tej sprawie zawiesza na czas nieograniczony, do chwili uchwalenia planu.

Jak wspomniano, niektóre zapisy ustawy zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego jako sprzeczne – zdaniem wnioskodawców – z ustawą zasadniczą. Według uzyskanych informacji dotyczy to:

- obłożenia w warunkach braku MPZP zadań innych niż inwestycje celu publicznego koniecznością spełnienia wymagań art. 61, w tym zasady „dobrego sąsiedztwa”
- zapisów określających warunki, kiedy wykonanie MPZP jest obowiązkowe (przedstawia się tam zarzut tzw. nieprzyzwoitej legislacji)
- ograniczenia możliwości wystąpienia z wnioskiem o sporządzenie MPZP przez każdą osobę (zapis ten powstał z uwagi na stwierdzone powszechnie przypadki wykonywania planów gminnych „na zamówienie” inwestorów).

### Podsumowanie

Wnioski płynące z półrocznego okresu obowiązywania „Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” pokazują niestety, że pośpiech w ustanawianiu prawa nie popłaca. Nawet poprawne z założenia pomysły mające doprowadzić do usprawnienia procesu inwestycyjnego posiadają niefortunnie sformułowane lub niespójne z innymi ustawami zapisy. Jest to w wielu przypadkach powodem wątpliwości przy interpretacji przepisów przez urzędników lokalnych, a w konsekwencji opóźnienia (a nie będącego celem nowych uregulowań przyspieszenia) postępowania przy określaniu warunków zabudowy. Ułatwienia dla inwestycji publicznych są iluzoryczne i nie zapewniają większej skuteczności w ich realizacji. Dopiero opracowanie w dalszej perspektywie czasowej nowych planów miejscowych zmieni tę niekorzystną sytuację, póki co spodziewane są nowelizacje wybranych przepisów ustawy. Czas pokaże, czy za następne 10 lat doczekamy się jej w jeszcze innym wydaniu...

**mgr inż. Jan Kuczałek**

*Tekst jest zapisem tematyki seminarium szkoleniowego zorganizowanego przez Centrum Kształcenia Ustawicznego w Inżynierii Komunikacyjnej „IKKU” Sp. z o.o. w Falentach k. Warszawy, w listopadzie 2003 r.*

### Spis głównych aktów prawnych

1. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717)
2. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 15, poz. 139, nr 41, poz. 412 i nr 111, poz. 1279, z 2000 r. nr 12, poz. 136, nr 109, poz. 1157, nr 120, poz. 1268, z 2001 r. nr 5, poz. 42, nr 14, poz. 124, nr 100, poz. 1085, nr 115, poz. 1229, nr 154, poz. 1804, z 2002 r. nr 25, poz. 253, nr 113, poz. 984, nr 130, poz. 1112)
3. Ustawa o planowaniu przestrzennym z dnia 12 lipca 1984 r. (Dz.U. z 1989 r. nr 17, poz. 99, nr 34, poz. 178, nr 35, poz. 192, z 1990 r. nr 34, poz. 198, nr 87, poz. 505, z 1993 r. nr 47, poz. 212)
4. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia

- 3 lutego 1995 r. (Dz.U. z 1995 r. nr 16, poz. 78, z 1997 r. nr 60, poz. 370, nr 80, poz. 505, nr 160, poz. 1079, z 1998 r. nr 106, poz. 668, z 2000 r. nr 12, poz. 136, nr 120, poz. 1268, z 2001 r. nr 81, poz. 875, nr 100, poz. 1085, z 2002 r. nr 113, poz. 984)
5. Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 2000 r. nr 46, poz. 543, z 2001 r. nr 129, poz. 1447, nr 154, poz. 1800, z 2002 r. nr 25, poz. 253, nr 74, poz. 676, nr 113, poz. 984, nr 126, poz. 1070, nr 130, poz. 1112, nr 153, poz. 1271, nr 200, poz. 1682, nr 240, poz. 2058, z 2003 r. nr 1, poz. 15)
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26

- sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587)
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1588)
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1589).

Tab. 1 Możliwe utrudnienia przy ustalaniu warunków zabudowy dla różnych inwestycji wg „Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” z dnia 27 marca 2003 r.

INWESTYCJA CELU PUBLICZNEGO	
Możliwe utrudnienia	Przykład problemu
Wątpliwości przy kwalifikacji inwestycji wskutek złej definicji inwestycji celu publicznego (odwołanie do ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdzie istnieją określenia przedmiotowe a nie podmiotowe).	Gmina ma problem, jak zakwalifikować oczyszczalnię ścieków w prywatnym zakładzie (z ustawy wynika, że tak samo jak np. podobną oczyszczalnię gminną, mimo że nie ma ona nic wspólnego z celem publicznym).
Wskutek braku spójności z ustawą o gospodarce nieruchomościami, mimo wydanej decyzji OLICP, nie można przeprowadzić procedury wyłączeniowej bez ważnego MPZP.	Mimo wydania decyzji OLICP dla drogi wojewódzkiej, na terenie, gdzie brak ważnego MPZP, inwestycja i tak może być zablokowana do czasu uchwalenia planu, z powodu braku możliwości przeprowadzenia procedury wyłączeniowej lub zmiany przeznaczenia gruntów, na których ma być realizowana (o ile tego wymaga).
Wskutek braku spójności z Ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, mimo wydanej decyzji OLICP, nie można przeprowadzić procedury zmiany przeznaczenia terenu z rolniczego lub leśnego na przeznaczony na cele nierolnicze lub nieleśne, bez ważnego MPZP.	
Zapisana w ustawie procedura rezerwowania terenu pod inwestycje celu publicznego, w przypadku braku MPZP, może być nieskuteczna z uwagi na zbyt krótki czas wstrzymania wydawania decyzji OWZ dla inwestycji kolidujących.	Dla terenu zarezerwowanego w uchylonym nową ustawą planie pod drogę wojewódzką wystąpiono o wydanie decyzji OWZ dla inwestycji prywatnej. Wojewoda odmawia uzgodnienia, co wstrzymuje bieg sprawy do czasu opracowania MPZP, ale maksymalnie na 12 miesięcy. Jest mało realne, by gmina zdążyła w tym czasie opracować i uchwalić MPZP. Po upływie terminu gmina musi wydać decyzję OWZ dla inwestycji prywatnej, a budowa drogi na tym terenie praktycznie przepada.
Wprowadzenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim do MPZP (jeśli jest) trwa dłużej niż w poprzedniej ustawie lub może być nieskuteczna, wskutek niepotrzebnie podniesionej rangi „Studium...” poprzedzającego MPZP oraz ograniczonej możliwości ingerencji władz wojewody. Problem ten aktualnie nie dotyczy dróg krajowych.	Realizacja drogi wojewódzkiej w warunkach, gdy gmina posiada „Studium...” i MPZP (ale drogi w nich nie ma). Gmina musi wprowadzić zmiany zarówno do „Studium...”, jak i MPZP: – jeśli gmina tego nie robi, plan sporządza wojewoda, ale nie może on wejść w życie, bo ustawa wymaga, by był zgodny ze „Studium...”, – gmina może zmienić „Studium...” i na tym poprzestać. Wojewoda traci możliwość ingerencji władz. W obu przypadkach inwestycja jest zablokowana. Wniosek – wojewoda musi dogadać się z gminą.
INNE ZADANIE	
Możliwe utrudnienia	Przykład problemu
W przypadku braku ważnego MPZP, dla wydania decyzji OWZ konieczne jest spełnienie warunków art. 61 ustawy dotyczących: – konieczności zabudowy co najmniej jednej działki sąsiedniej, – dostępu do drogi publicznej, – uzbrojenia terenu, – braku konieczności zmiany przeznaczenia gruntów.	Budowa domu jednorodzinnego na działce, nawet jeśli była zgodna z planem uchylonym nową ustawą, zostanie wstrzymana z uwagi na niespełnienie warunków art. 61 ustawy, np. braku zabudowy działki sąsiedniej.
Każde zadanie w warunkach braku ważnego MPZP podlega uzgodnieniu przez wojewodę, zarząd województwa i zarząd powiatu, w celu stwierdzenia braku kolizji z zadaniami samorządowymi i rządowymi. Brak uzgodnienia zawieszają postępowanie w sprawie wydania decyzji OWZ na maksymalnie 12 miesięcy.	1. Dom jednorodzinny ma być zlokalizowany na terenie, przez który ma przebiegać droga wojewódzka, a nie ma ważnego MPZP. Następuje odmowa uzgodnienia i wstrzymanie biegu sprawy do czasu uchwalenia MPZP, ale nie dłużej niż 12 miesięcy (w praktyce nie ma szans na sporządzenie i uchwalenie planu w tym czasie). 2. Jw. ale nie ma żadnych przeszkód, by uzgodnić lokalizację domu, jednak urząd opóźnia uzgodnienie, gdyż w realiach powszechnego braku planów nie jest w stanie załatwić wszystkich spraw na bieżąco.
Postępowanie w sprawie wydania decyzji OWZ może być zwieszane na maksymalnie 12 miesięcy. Gmina ma maksymalnie 2 miesiące na przystąpienie do sporządzenia MPZP i łącznie 12 miesięcy na jego uchwalenie. Zapis ten dotyczy również inwestycji celu publicznego (oprócz dróg krajowych).	Dom jednorodzinny na obszarze, który gmina zamierza objąć MPZP. Postępowanie jest zawieszane, a gmina musi w trakcie 12 miesięcy sporządzić i uchwalić plan. W praktyce jeśli właśnie się do niego zabiera (na co ma 2 miesiące od złożenia wniosku przez inwestora), nie ma szans na jego zakończenie. Inwestycja opóźnia się o rok.