

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz

Wydanie 12.

Przedmowa

Gospodarowanie przestrzenią jest procesem z natury konfliktogennym. Jest grą wielu podmiotów o sprzecznych interesach. Zadaniem regulacji prawnych jest próba godzenia tych interesów. To zaś oznacza, że prawo zagospodarowania przestrzennego staje się wyrazem kompromisu pomiędzy różnymi interesami i wyobrażeniami o zagospodarowaniu przestrzeni i jako takie nie zadowala na ogół nikogo, budząc skrajne emocje i oceny.

Tak też jest w przypadku uchwalonej 27.3.2003 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.), której w praktyce nie szczędzi się słów krytyki. Czy krytyka ta jest uzasadniona? Częściowo niewątpliwie tak. Przygotowywane w pośpiechu rozwiązania ustawy, a następnie jej liczne nowelizacje, nie wydają się być szczytem osiągnięć techniki legislacyjnej. Brak przejrzystości kluczowych dla ustawy rozwiązań, niezdefiniowane nowe instytucje (np. dyskusja publiczna jako element procedury planistycznej), mało precyzyjnie uregulowany stan przejściowy czy wreszcie język ustawy odbiegający niekiedy od stosowanego w prawie (np. „zapisy” studium – art. 15 ust. 1 ZagospPrzestrzU) to podstawowe zarzuty pod adresem ustawy w tym zakresie.

Od niedoskonałej techniki legislacyjnej odróżnić jednak trzeba rozwiązania merytoryczne. Te, wbrew oczekiwaniom, nie idą zbyt daleko. Ustawodawca nie wprowadza zmian systemowych, również w przyjętych nowelizacjach. Pozostaje przy dotychczasowej filozofii gospodarowania przestrzenią. Podobnie dzieli zadania i kompetencje pomiędzy – z jednej strony – gminy, a z drugiej – państwo i samorząd wojewódzki. Utrzymuje trójszczeblowy system planowania przestrzennego, u którego podstaw pozostawia gminę z jej planowaniem realizacyjnym, organom państwa wyznaczając rolę kreatora polityki przestrzennej państwa, a samorządowemu województwu rolę „zwrownika” pomiędzy planowaniem realizacyjnym gminy i polityką przestrzenną państwa. Tak jak dotąd, w cieniu systemu planowania przestrzennego pozostawia powiat, który nie ma w istocie możliwości wpływu na kształt przestrzeni zarówno w wymiarze lokalnym, jak i ponadlokalnym.

Jeżeli chodzi o gospodarowanie przestrzenią w gminie, to ustawodawca pozostaje przy zasadzie fakultatywności planowania i dualistycznym systemie aktów planistycznych. Pozostaje przy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – jako akcie polityki przestrzennej i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – jako aktach prawa miejscowego. Mając na uwadze, iż plany miejscowe mogą, ale nie muszą, być sporządzane, należy stwierdzić, że istnieją obszary pozbawione planu, na których gospodarowanie przestrzenią odbywa się na podstawie przepisów ustawy i wydawanych w takich przypadkach decyzjach ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego).

Mając powyższe na uwadze, trudno byłoby uznać, iż przepisy nowej ustawy burzą dotychczasowy system podstaw prawnych gospodarki przestrzennej, ale też trudno byłoby podzielić pogląd, że tak należało zrobić. System prawa zagospodarowania przestrzennego, ukształtowany obowiązującą do 2003 r. ustawą z 1994 r., nawiązuje do standardowych rozwiązań europejskich.

Przedmowa

Kolejne zmiany komentowanej ustawy i wyczerpanie poprzedniego nakładu wydania spowodowało potrzebę przygotowania wznowienia Komentarza.

Wydanie dwunaste, zaktualizowane i uzupełnione, zawiera zmiany uchwalone do 1 lutego 2021 r.

Zygmunt Niewiadomski

Konstancin-Jeziorna, luty 2021 r.

[Przejdź do księgarni →](#)