

**Systemowe zmiany
w planowaniu
przestrzennym
+ wzory do pobrania**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wprowadzenie

W dniu 11.7.2003 r. weszła w życie zupełnie nowa ustawa z dnia 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z założeniami za podstawę działań przepisy te przyjęły „zachowanie ładu przestrzennego w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju”. Miały też dać władzom publicznym skuteczne narzędzie prawne do kształtowania sposobu wykonywania indywidualnego prawa własności. Skutki realizacji tej ustawy w czasie 20 lat jej obowiązywania okazały się jednak zupełnie odmienne. Obserwujemy więc, a co gorsza, doświadczamy w życiu codziennym, ciągłej degradacji przestrzeni, która stała się problemem nie tylko estetycznym, ale i społecznym oraz ekonomicznym.

Brzemieniem w skutki, i to, jak się szybko okazało, głównie negatywne, było wygaszenie na mocy ustawy planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalonych przed 1995 r. Posunięcie to nie budziło początkowo, w czasie dokonywania transformacji ustrojowej, większych zastrzeżeń, gdyż za generalne narzędzie nowych unormowań prawnych przyjęto, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu nastąpi w MPZP. Szybko jednak okazało się, że uchwalenie nowych planów nie jest łatwe z powodu konieczności zastosowania dość skomplikowanej procedury, a dodatkowo bardzo kosztowne. Półroczny termin, który ustawodawca oszacował jako wystarczający do uchwalenia nowych planów, okazał się zupełnie nierealny. Nadal nawet istotne z punktu widzenia interesów społeczności lokalnych i inwestorów tereny pozbawione są unormowań w postaci lokalnych aktów planowania zagospodarowania przestrzennego. Obecnie mamy więc sytuację, w której jedynie ok. 1/3 obszaru Polski posiada obowiązujące plany, a gospodarowanie przestrzenią przy pomocy indywidualnych decyzji administracyjnych stało się generalną zasadą, choć miało być procedurą wyjątkową i epizodyczną, stosowaną do czasu uchwalenia planów.

Przedmiotem powszechnej krytyki jest zbyt małe pokrycie planami obszaru Polski, ale biorąc pod uwagę ich wadliwą strukturę, to paradoksalnie negatywne zjawisko przybrało częściowo pozytywne skutki. W skali kraju uchwalone plany przeznaczają bowiem pod zainwestowanie zbyt rozległe tereny, przekraczające wielokrotnie potrzeby i możliwości ekonomiczne poszczególnych gmin. Dość powiedzieć, że według szacunków plany obejmujące jedynie ok. 1/3 powierzchni kraju umożliwiają osiedlenie się na nowych terenach, wskazywanych pod zabudowę mieszkaniową, ponad 70 mln osób. Chłonność demograficzną terenów proponowanych pod zabudowę w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin szacuje się na liczbę kilkakrotnie większą. Sporządzaniu takich studiów i planów nie towarzyszyły niestety rzetelne analizy ani demograficzne, ani ekonomiczne.

Kolejną wadą obowiązujących planów jest brak uzależnienia realizacji ich ustaleń od wyprzedzającego przeprowadzenia scaleń i wtórnych podziałów, z obligatoryjnym wydzieleniem niezbędnych dróg dojazdowych oraz przestrzeni publicznych. Efektem jest zagospodarowanie zabudową

o charakterze miejskim czy podmiejskim typowych, rolnych podziałów, opartych na wąskich i długich działkach, przylegających węższym bokiem do istniejących dróg. Powstały więc karykaturalne układy zabudowy mieszkaniowej, niekiedy nawet w kilku rzędach, na zapleczu istniejących siedlisk rolnych, skomunikowane z drogą publiczną za pośrednictwem niestandardowych, zbyt wąskich dojazdów lub, co gorsza, służebności przejazdu i przechodu. Generuje to kolejne trudności w uzbrojeniu terenu w infrastrukturę techniczną oraz zwykłe konflikty sąsiedzkie. Taki układ, bez radykalnej ingerencji władz lokalnych, nigdy nie ma szans zafunkcjonować jako w pełni ukształtowana i kompletnie wyposażona jednostka urbanistyczna.

W przypadku braku MPZP określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Początkowo wydawało się, że analiza urbanistyczna oparta na zasadzie tzw. „dobrego sąsiedztwa” oraz wykazanie zgodności z obowiązującymi przepisami prawa w decyzji o warunkach zabudowy będą wystarczającą reglamentacją, dającą dostateczne podstawy do ingerencji w prawo własności nieruchomości i wolności zabudowy. Stało się jednak inaczej. Podejmowane przez władze lokalne próby aktywnego kształtowania przestrzeni przy pomocy indywidualnych decyzji administracyjnych okazały się nieskuteczne. Takie sytuacje stały się przedmiotem przedłużających się postępowań odwoławczych oraz prowadzonych przed sądami administracyjnymi. Działania takie doczekały się też odmiennych linii orzeczniczych, co jeszcze spotęgowało poczucie niepewności wśród potencjalnych inwestorów oraz władz lokalnych wobec braku utrwalonej, jednolitej praktyki postępowania.

Zastępowanie planów miejscowych decyzjami administracyjnymi doprowadziło do destrukcji przestrzeni oraz powstania powszechnego przekonania, że lokalizowanie nowej zabudowy możliwe jest w praktycznie dowolnym miejscu. Skutkiem jest niemal niekontrolowane zagospodarowanie obszarów i to nawet chronionych przyrodniczo czy konserwatorsko, a także „rozpełzanie się” jednostek osadniczych wzdłuż istniejących dróg. Prowadzi to do powstawania nieczytelnych przestrzennie i niekompletnie wyposażonych swoistych „ciągów obszarów zurbanizowanych”, o przemieszanych, często kolidujących ze sobą funkcjach, które trudno zdefiniować jako jednostki osadnicze.

W konsekwencji realizowane na bazie tak ułomnego narzędzia prawnego inwestycje doprowadziły do niezwykle chaotycznej zabudowy, generującej ogromne koszty, nie tylko finansowe, ale też społeczne, estetyczne i systemowe. Przeznaczanie zbyt dużych i zbyt odległych od istniejącej infrastruktury technicznej, społecznej i kulturalnej obszarów pod zabudowę zyskało już miano „dzikiej” suburbanizacji, a pojęcia: chaos reklamowy, „betonoza”, „pasteloz”, „patodeweloperka”, „bez-ład przestrzenny” – to określenia dopełniające definicję kryzysowego stanu otaczającej nas przestrzeni.

Sygnaly fachowców o niewłaściwych procesach zachodzących w przestrzeni płyną już od lat – przede wszystkim z Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Efektem już pierwszego raportu naukowców tego Instytutu było powołanie w lipcu 2012 r. komisji kodyfikacyjnej, której zadaniem miało być stworzenie kompleksowych zasad prawnych regulujących cały proces inwestycyjny – obejmujący zarówno fazę planowania zagospodarowania przestrzennego, ale też czynności podlegające obecnie Prawu budowlanemu, a więc projektowanie, realizację oraz eksploatację obiektu aż do jego śmierci technicznej. Prace komisji nie osiągnęły jednak zamierzonego efektu. Stworzony przez nią kodeks urbanistyczno-budowlany pozostał w fazie projektu. Po dość niespodziewanej zmianie przewodniczącego komisji prace nad kodeksem zakończyły się tuż przed wyborami parlamentarnymi w 2015 r.

Nowy resort właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego rozpoczął prace nad kolejnymi uregulowaniami prawnymi inwestowania od początku. Efektem był projekt, nazwany również kodeksem urbanistyczno-budowlanym, choć znacząco różniący się od wersji zaproponowanej przez poprzednią komisję. W drugiej połowie 2017 r. poddano go nawet dość

szerokiej dyskusji środowiskowej. Równolegle resort opracował pakiet nowelizacji, tzw. inwestycyjny, obejmujący zmiany obowiązującego Prawa budowlanego i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który po uchwaleniu miał stać się swoistym „poligonem doświadczalnym” stosowania nowych zasad. Odbyły się nawet szkolenia kadry urzędniczej, a przedstawiciele resortu uczestniczyli w wielu dyskusjach regionalnych z udziałem praktyków procesów inwestycyjnych – izb zawodowych inżynierów budownictwa, architektów, urbanistów, a także przedstawiciele inwestorów. Niespodziewanie prace te zostały przerwane przez rekonstrukcję Rządu w grudniu 2017 r.

Prace nad nowym projektem przepisów inwestycyjnych podjęto dopiero w maju 2018 r. Wówczas przy Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju powołano kolejny, zupełnie nowy zespół ds. przygotowania reformy procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zmianie uległo też główne założenie reformy, gdyż odstąpiono od stworzenia kompleksowego kodeksu na rzecz gruntownej nowelizacji obowiązujących już ustaw regulujących zasady inwestowania. Równolegle przeprowadzono intensywne prace nad kolejną inwestycyjną ustawą specjalną, określającą szczególne procedury administracyjne mające na celu ułatwienia przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych wraz z inwestycjami towarzyszącymi, która zaczęła obowiązywać już w sierpniu 2018 r. To wyraz niewydolności przepisów ogólnych regulujących zasady inwestowania i chęci szybkiej poprawy warunków mieszkaniowych w obliczu kryzysu ilościowego i jakościowego, choć jak wykazała kontrola NIK z przełomu 2021/2022 (Nr P/21/026) – chybionej. Nowe przepisy nie przyniosły niestety spodziewanych efektów. Obecnie Rząd odstąpił od dalszej realizacji programu Mieszkanie Plus, a zasady określone specjalną ustawą mieszkaniową zostały obecną nowelizacją częściowo zaadaptowane do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennymi, z jednoczesnym ograniczeniem jej obowiązywania do końca 2025 r.

Po kolejnej rekonstrukcji Rządu rok 2019 poświęcono jedynie na prekonsultacje opracowanych założeń do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dopiero w lutym 2020 r. zarządzeniem ministra stworzono podstawy działania nowego zespołu doradczego, a następnie roboczego, ds. reformy systemu planowania przestrzennego. Jego członków rekrutowano ze środowisk fachowych, znających zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego z praktyki i teorii. Efekt prac tego zespołu poddano kolejnym prekonsultacjom na początku 2021 r. oraz 2022 r. Ówczesny harmonogram przewidywał wprowadzenie znowelizowanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z początkiem 2023 r.

Dopiero w połowie 2022 r. projekt nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poddano opiniowaniu i przedstawiono do uzgodnień, publikując pierwszą wersję na stronach RCL. Zakładał on przede wszystkim powrót do planowania zagospodarowania przestrzennego w oparciu o akty prawa lokalnego i jednocześnie ograniczenie wydawania indywidualnych decyzji administracyjnych. Po kilku modyfikacjach w dniu 7.3.2023 r. projekt zyskał akceptację RM i został skierowany do Sejmu.

Prace parlamentarne zakończyły się 7.7.2023 r. Przyjęta ostateczna wersja nowelizacji wprowadza systemowe zmiany w podejściu do planowania zagospodarowania przestrzennego i obejmuje m.in.:

1. Wprowadzenie do porządku prawnego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy o randze aktu prawa miejscowego, który zastąpi gminne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przepisy przejściowe przewidują funkcjonowanie gmin na bazie ww. studiów do czasu uchwalenia planów ogólnych, lecz nie dłużej niż do końca 2025 r.
2. Ustalenie i wprowadzenie nowych, znacznie rozszerzonych zasad partycypacji społecznej, jako niezbędnego elementu sporządzania i uchwalania aktów planowania przestrzennego.

3. Umożliwienie mieszkańcom gminy inicjowania procedury planistycznej zmierzającej do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.
4. Wprowadzenie do porządku prawnego zintegrowanego planu inwestycyjnego oraz umowy urbanistycznej, jako szczególnej formy MPZP, umożliwiającej szybką realizację inwestycji połączonej z różnymi formami wsparcia społeczności lokalnych przez inwestora.
5. Tryb wydawania przez wojewodę, za zgodą rady gminy, zarządzenia w sprawie prawa miejscowego dla inwestycji o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Państwa lub gospodarki narodowej.
6. Wprowadzenie podstaw prawnych utworzenia nowego, publicznego, prowadzonego w systemie teleinformatycznym Rejestru Urbanistycznego, jako źródła informacji i danych, w tym danych przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.
7. Szereg zmian dotyczących zasad wydawania decyzji o warunkach zabudowy, tj. ograniczenie obszaru analizowanego, uzależnienie możliwości uzyskiwania decyzji od ustaleń planu ogólnego, wprowadzenie terminu obowiązywania decyzji 5 lat od daty jej uprawomocnienia.

Wprowadzone do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiany, postulowane i oczekiwane od wielu lat, są na tyle istotne, że z pewnością zahamują degradację przestrzeni, lecz zaistniałych już zjawisk nie cofną. Chaotycznie i co gorsza legalnie zagospodarowana przestrzeń pozostanie z nami na wiele lat i pokoleń. Przed władzami lokalnym stoi trudne zadanie polegające na zaadaptowaniu zaistniałych negatywnych zjawisk i zmniejszeniu ich niekorzystnych skutków społecznych i ekonomicznych w przygotowywanych nowych aktach planowania przestrzennego.

Dagmara Kafar

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl