Hanna KRAJEWSKA

KIERUNKI ZMIAN LEGISLACYJNYCH: OD USTAWY O ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM DO USTAWY O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania przestrzennego zarówno w Polsce, jak i innych krajach dokonywane jest poprzez plany przestrzenne. Jeśliby przyjąć założenie J. Kołodziejskiego: „planowanie przyszłości powinno być wypadkową analizy i oceny procesów nieuchronnych i prawdopodobnych oraz celów strategicznych" [Kołodziejski, 2001a, s. 67] – to mówiąc o planowaniu przestrzennym należałoby mieć na myśli nie tylko planowanie zagospodarowania terenu (planowanie miast), lecz także planowanie strategiczne i politykę regionalną. Takie oddziaływanie w zakresie zagospodarowania terenu, dokonujące się na wszystkich poziomach przestrzennych, od centralnego do lokalnego, pozwoliłoby w sposób bardziej skuteczny zapewnić wspólny interes społeczny przy jednoczesnym zachowaniu praw jednostki.

Wizje przyszłości, świetlanej przyszłości, stanowią niezbędny element wszelkich zmian. Już dziś plany przestrzenne, funkcjonujące w Polsce na różnych poziomach, mają różne zastosowanie. Można generalnie powiedzieć, że plany wyższego rzędu koncentrują się przede wszystkim na określaniu pewnych wzorców, ich identyfikowaniu poprzez strategie, w których przejawiają się określone cele społeczne, gospodarcze i ekologiczne, zgodne z polityką wszystkich szczebli władzy. Plany niższego rzędu to plany szczegółowe, zawierające konkretyzację założeń zawartych w planach wyższej rangi. Spójność całego systemu planowania przestrzennego, począwszy od strategii ogólnonarodowych, poprzez poziom wojewódzki, do planów na szczeblu lokalnym włącznie, stanowi niezbędny element, zapewniający współzależność i pewność rozwoju. Niezbędna wydaje się również czytelność, przejrzystość, realność, a także akceptacja społeczna dla podejmowanych działań. Czy tak jest w rzeczywistości?

Ważne jest, by planowanie oprzeć na skutecznych i efektywnych narzędziach sterowania. To, jaka jest ich moc oddziaływania na przestrzeń, uzależnione jest w dużej mierze od obowiązujących przepisów prawnych. Obowiązująca do niedawna ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich gospodarowania, a także zasady rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w tych sprawach opierała na podstawowych narzędziach prawnych, takich jak strategie, programy i plany[1]. Strategie i programy rozumiano jako narzędzia określające cele, kierunki i uwarunkowania rozwoju, natomiast plany kształtowały strukturę przestrzeni. Strategie rozwoju kraju, programy zawierające zadania rządowe, koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, określająca przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, cele i kierunki tej polityki tworzone były na szczeblu centralnym. Na szczeblu wojewódzkim powstawały zaś: strategia rozwoju województwa, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, programy wojewódzkie, służące realizacji ponadlokalnych i regionalnych celów publicznych. W gminie realizowano politykę przestrzenną poprzez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Organy powiatu w zakresie własnego obszaru mogły prowadzić, w granicach swoich właściwości, rzeczową analizę i studia z zagospodarowania przestrzennego.

Należałoby sobie zatem odpowiedzieć na pytanie: czy stosowane w polskim systemie prawnym narzędzia planistyczne były wystarczającą i skuteczną bronią, zapewniającą właściwą jakość planowania przestrzennego? Polskie ustawodawstwo oparło swój system planowania na zasadzie gwarantowanej swobody planowania i samodzielności działania przyznanej gminom [Niewiadomski, 1994, s. 135]. Podstawowym narzędziem kształtowania polityki przestrzennej stał się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jako jedyny stanowił przepis prawa miejscowego, na podstawie którego kształtowane były indywidualne prawa i obowiązki jednostek. Dobór takich narzędzi planistycznych w Polsce nie odbiegał od standardów europejskich. Zauważyć można przecież, że praktycznie wszędzie w Europie występują plany lokalne i plany wyższego rzędu, różna jest jednak ich struktura. Pomijając wszelkie pozytywne i wspólne z krajami europejskimi związki, należałoby jednak wskazać, w ślad za Z. Niewiadomskim [1994, s. 126 i n.], na:

[1] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity Dz.U. 1999, nr 15, poz. 139, z późn. zm. (ustawa straciła moc obowiązującą 10 lipca 2003 r. na podstawie art. 88 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U., nr 80, poz. 717) z zastrzeżeniem, iż przepis art. 31a ustawy, pozwalający zarządowi gminy na dokonywanie analizy terenów przeznaczonych pod usługi i handel w zakresie możliwości ich wykorzystania pod budowę tych obiektów, obowiązuje do czasu utraty mocy albo uchylenia planów zagospodarowania przestrzennego gminy).

- niewystarczające powiązanie narzędzi planistycznych z planowaniem społecznym i gospodarczym,
- osłabienie planowania ponadlokalnego, w szczególności krajowego, co w sposób istotny osłabia interwencjonizm państwa,
- procedurę planowania ponadlokalnego, która nie spełnia wymogów europejskich w zakresie poddawania aktów planowania szerokiej konsultacji społecznej.

Dodatkowo można by wymienić: niesprawną procedurę uchwalania planów, przepisy utrudniające i spowalniające procesy inwestycyjne, niedostosowanie przepisów do obecnie obowiązującego modelu ustrojowego. A to właśnie zintegrowany system narzędzi planistycznych na wszystkich szczeblach administracji samorządowej i rządowej stanowi o jakości planowania przestrzennego. Wydaje się więc, że punkt centralny planowania przestrzennego powinien dotykać współistnienia i integracji, nie zaś rozgraniczania zadań i kompetencji organów.

Powyższe uwagi, a przede wszystkim wejście w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. reformy administracji publicznej, wprowadzającej powiaty oraz 16 dużych województw[2], stanęły u podstaw projektu nowej ustawy (regulującej kształtowanie przestrzeni) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (projekt z 1999 r.). Przedmiotem projektu stało się tutaj zarówno zagospodarowanie przestrzenne, jak i planowanie przestrzenne. J. Kołodziejski w swych rozważaniach do projektu podniósł, iż z uwagi na zakres ustawy, obejmujący zarówno planowanie przestrzenne, jak i procedury lokalizacyjne, właściwsze byłoby przyjęcie nazwy: ustawa o funkcjonowaniu gospodarki przestrzennej, która jako taka „tworzyłaby elastyczną formułę rozwijania interdyscyplinarnego zakresu kształtowania przestrzenni i porządkowałaby systemowo regulacje ustawowe dotyczące gospodarowania przestrzenią"[3]. Z kolei T. Markowski uznał, że nowa ustawa winna być wyłącznie ustawą o planowaniu przestrzennym, bez potrzeby rozszerzania jej na gospodarkę przestrzenną[4].

Pomysłodawcy nowego projektu założyli następujące cele ustawy:

- usprawnienie lokalizacji przedsięwzięć publicznych i procedur z nimi związanych,
- standaryzacja dokumentów,
- integracja przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego z gospodarką nieruchomościami,
- uproszczenie nomenklatury.

---

[2] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603.

[3] J. Kołodziejski, opinia o projekcie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 15.04.1999, Gdańsk 1999, s. 2.

[4] T. Markowski, stanowisko w sprawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Łódź 1999, s. 2.

Realizacji tych celów służyć miał nowy katalog narzędzi planistycznych. I tak na szczeblu lokalnym przewidziano[5]:

- plan rozwoju przestrzennego gminy, który zastępuje dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (jako akt prawa miejscowego),
- plan zabudowy, zastępujący dotychczasowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – podobnie jak plan rozwoju jest on prawem miejscowym (według podobnego projektu ustawy z 2000 r. przewidziano wprowadzenie planu lokalnego[6]).

Szczebel ponadlokalny dotyka województwa i państwa. Na szczeblu wojewódzkim zaproponowano z kolei plan zagospodarowania przestrzennego województwa, w którym określano by elementy sieci osadniczej, rozmieszczenie obiektów, obszar ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego, a także obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania. Do planu dołącza się prognozę skutków wpływu ustaleń planu na środowisko i zdrowie ludzi. Co ciekawe, według projektu ustawy z 1999 r. plan opracowany na podstawie strategii rozwoju miał mieć charakter aktu prawa miejscowego. W celu określenia podstaw i kierunków polityki przestrzennej państwa przygotowywana byłaby koncepcja przestrzennego rozwoju kraju, uwzględniająca równoważenie rozwoju kraju oparte na przyrodniczych, kulturowych, społecznych i ekonomicznych uwarunkowaniach oraz celach strategicznych. Jednak najważniejszym rozwiązaniem projektu była wzajemna współzależność wszystkich poziomów planowania, wyrażająca się koniecznością wprowadzania zadań ujętych w programach rządowych zarówno do planów zagospodarowania województwa, jak i planów rozwoju przestrzennego gminy.

Można więc powiedzieć – biorąc pod uwagę dotychczasowe trendy europejskie w planowaniu przestrzennym – że projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozwoliłby na silniejszą integrację szczebli lokalnych i ponadlokalnych. Powszechną bowiem regułą, obowiązującą w krajach europejskich, jest dualizm planów miejscowych, w których jeden z planów przyjmuje postać ogólną, określającą warunki i założenia, drugi zaś, mając charakter szczegółowy, stanowi podstawę wydawania decyzji indywidualnych o zagospodarowaniu terenu [Niewiadomski, 1994, s. 131]. Projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez wprowadzenie planu rozwoju przestrzennego gminy i planu zabudowy lub planu lokalnego, tym regułom czynił zadość. W szczególności dlatego, że zarówno projektowany plan rozwoju przestrzennego gminy, jak i plan

[5] Na podstawie projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 1999 r.

[6] Zob. art. 13 i n. projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2000 r.

BIBLIOTEKA AE W POZNANIU

zabudowy (lokalny) stanowiły akty prawa miejscowego i jako takie podlegałyby kontroli społecznej już na etapie formułowania.

Zgodnie z przepisami projektowanej ustawy, plan rozwoju przestrzennego gminy, podobnie jak plan zabudowy (lokalny), poddany miał być określonej procedurze, która począwszy od ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzenia planu, poprzez przygotowanie jego projektu, wyłożenie do publicznej wiadomości, rozpatrywanie wniesionych uwag, prowadziła do przyjęcia uchwały o zatwierdzeniu planu. Dla porównania w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym przewidziano taką szczegółową procedurę uchwalania jedynie wobec miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[7]. Z kolei studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w trakcie całej swojej drogi uchwałodawczej poddawane było jedynie opiniom organów właściwych do uzgadniania. Zakładano więc, że nowy projekt, wprowadzający dualizm planów lokalnych, stanowić powinien jedną z korzystniejszych modyfikacji gospodarki przestrzennej, dającą – poprzez aktywny udział społeczeństwa – szansę minimalizacji konfliktów społecznych. J. Kołodziejski, dokonując analizy omawianego projektu, doszedł do wniosku, że powyższa koncepcja jako narzędzie planistyczne pomija jednak zasady istotne dla zrównoważonego rozwoju (m.in. potrzebę opracowywania koncepcji w trybie długookresowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, brakowało też ujęcia polityki interregionalnej otwartej na przestrzeń europejską) [Kołodziejski, 2001b, s. 311-317].

Powszechna krytyka ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz projektu ustawy z 1999 r. stała się podstawowym argumentem dla powstania w 2002 r. kolejnego nowego projektu ustawy, regulującej zagadnienia gospodarki przestrzennej. W nowym projekcie założono pełną samodzielność gmin i niezwiększanie już i tak dużych ograniczeń w zakresie korzystania z prawa własności. Zrezygnowano tym samym z hierarchicznego podporządkowania planów, którą to zależność forsował m.in. projekt zmiany ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy – Prawo budowlane (omówiony w dalszej części artykułu). Główne aspekty nowo opracowanego projektu dotykają przede wszystkim[8]:

- potrzeby usprawnienia, zdyscyplinowania i zwiększenia efektywności samego procesu planistycznego,
- usprawnienia lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- jednoznaczności w interpretacji przepisów – poprzez zdefiniowanie pojęć.

Nietrudno zauważyć, że podobne cele przyświecały projektowi z 1999 r. Podobnie jak we wcześniejszym projekcie, tutaj również podkreślono potrzebę standaryzacji dokumentów, w szczególności poprzez obowiązek sporządzania dokumentów planistycznych według określonych standardów, ujednoliconych w skali

[7] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

[8] Na podstawie Biuletynu Informacyjnego UMiRM, 2002, nr 4, s. 25-26.

całego kraju i zgodnych z praktyką występującą we wszystkich krajach europejskich. W miejsce dotychczasowego dokumentu planistycznego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zaproponowano lokalny plan zagospodarowania przestrzennego, będący prawem miejscowym, który jako taki obligatoryjnie rozstrzygać miał o sposobie realizacji zapisanych w planie urządzeń infrastruktury technicznej, których realizacja należała do zadań własnych gminy, terminie ich budowy oraz zasadach finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych (tak jak we wcześniejszym projekcie, wspierano się tutaj prognozą skutków finansowych). Wzmocniono rolę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, którego zapisy dotyczące polityki przestrzennej gminy wraz z zasadami zagospodarowania przestrzennego miały być uwzględniane w planie lokalnym i decyzjach administracyjnych, tj. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z kolei zakres planów zagospodarowania przestrzennego województwa miał być uszczegółowiony.

Zdyscyplinowaniu i zwiększeniu efektywności procesu planowania przestrzennego służyć miała również silniejsza integracja przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego z przepisami o gospodarce nieruchomościami. Założono bowiem, że plany winny być istotnym elementem przekształcania struktury podziałów własnościowych gruntów, w szczególności jeśli chodzi o problematykę scalania i podziałów – jako takie stanowią bowiem niezbędny warunek osiągnięcia ładu przestrzennego. Minimalizacji zagrożeń naruszenia ładu przestrzennego miało służyć także przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy. Dotyczyło to w szczególności lokalizacji inwestycji w sytuacji braku planu – wówczas pozwolenie budowlane poprzedzone miało być decyzją o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, która w sytuacji istnienia planu miejscowego nie była wymagana. Plan miejscowy miał być bowiem wystarczającą podstawą do wydania pozwolenia budowlanego.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r., przyjęła ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę działań, określających m.in. zakres i sposoby postępowania w sprawach dotyczących przeznaczania terenów na określone cele oraz ustanawiania zasad ich zagospodarowania i zabudowy[9]. Zrezygnowano jednak z pomysłu wprowadzenia dualizmu planów lokalnych, pozostawiając kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy za pomocą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z których tylko ten ostatni stanowi akt prawa miejscowego. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa się sposób zago-

[9] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 1, Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717.

spodarowania i warunki zabudowy, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa[10].

Jakkolwiek studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia są również wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Ponadto studium poddane zostało kontroli społecznej poprzez wprowadzenie procedury jego uchwalania (podobnej jak przy uchwalaniu planów miejscowych), polegającej nie tylko na konieczności opiniowania i uzgadniania projektu studium z właściwymi rzeczowo organami, ale przede wszystkim na obowiązku[11]:

- ogłaszania (prasa, obwieszczenie lub w sposób zwyczajowo przyjęty) o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium oraz o wyłożeniu projektu studium,
- rozpatrzenia wniosków i uwag zgłoszonych w toku postępowania,
- przeprowadzenia dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie studium rozwiązaniami.

Kolejnym nowym rozwiązaniem w stosunku do już nieobowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym są przepisy wprowadzające „inwestycje celu publicznego" – rozumiane jako działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym, których lokalizacja możliwa jest na podstawie planu miejscowego[12]. Swego rodzaju „formą zabezpieczenia" terenu przed ekspansją ponadlokalnych inwestycji jest wprowadzenie szczególnego trybu wydawania decyzji administracyjnych w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dotychczas wszelka zmiana zagospodarowania terenu, polegająca w szczególności na wykonaniu, odbudowie, rozbudowie i nadbudowie obiektu budowlanego, wymagała ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu[13]. W myśl nowych przepisów dla lokalizacji inwestycji celu publicznego wymagana jest decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie wymagają roboty budowlane: „1) polegające na remoncie lub montażu, przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej i nie naruszają standardów ustanowionych w planie lokalnym, a w przypadku jego braku – nie oddziałują szkodliwie na środowisko oraz nie zostaną zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska, albo 2) nie wymagają pozwolenia na budowę"[14]. Należałoby także

[10] Tamże, art. 4 w związku z art. 44.

[11] Tamże, art. 11.

[12] Tamże, art. 2 ust. 5 i art. 50.

[13] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, art. 39 ust. 1.

[14] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 50 ust. 2.

zwrócić uwagę na zapis mówiący, iż nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie jest zgodne z przepisami odrębnymi[15]. Wszelkie inne zmiany zagospodarowania terenu, polegające na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wymagają decyzji o warunkach zabudowy tylko wówczas, gdy brak jest planu miejscowego[16].

Warto się zastanowić, czy nowe rozwiązania upraszczają procedurę kształtowania przestrzeni i czy można je będzie skutecznie egzekwować. Procedura uchwalania i opracowywania planów miejscowych jest procesem długotrwałym, średnio trwającym od 2 do 6 lat [Niewiadomski, 1999, s. 220-238]. Polski ustawodawca, tworząc przepisy dotyczące formułowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie określił wyraźnie, jaki okres jest wymagany do ich uchwalenia. Z poczynionych obserwacji można wywnioskować, że dotychczasowy długi proces uchwalania planów nie był (tak jak w przypadku krajów europejskich) uzasadniony potrzebą uwzględnienia interesu społecznego. Raczej należałoby twierdzić, że był to wynik przewlekłości samego postępowania. Jednym ze sposobów eliminacji czy też modyfikacji zasad rządzących procedurami planowania przestrzennego może być zmiana sposobu zaskarżania uchwał. Przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym pozwalały zamanifestować swój sprzeciw wobec projektu planu poprzez złożenie zarzutów lub protestów[17]. Protest mógł wnieść każdy, kto kwestionował ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast zarzut ten, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w planie. O uwzględnieniu bądź odrzuceniu tych środków sprzeciwu rozstrzygała rada gminy w drodze uchwały, biorąc pod uwagę wcześniejszą decyzję, którą rozstrzygał zarząd gminy. Od uchwały rady gminy można było odwołać się do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Szukając możliwości skrócenia procedury planowania, proponowano:

- możliwość wprowadzenia instytucji sprzeciwu od ustaleń przyjętych w planie, zamiast zarzutów i protestów – rozwiązanie takie (według twórców projektów) ułatwiłoby pracę zarówno organom gminy, jak i obywatelom, którzy zwolnieni byliby z obowiązku kwalifikowania swoich spraw na protesty czy zarzuty[18],
- skrócenie trybu uchwalania planu poprzez wyeliminowanie skargi skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego – gwarancją ochrony sądowej byłoby funkcjonowanie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, zgodnie z którym każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia

[15] Tamże, art. 56.
[16] Tamże, art. 59.
[17] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, art. 23 i 24.
[18] Na podstawie projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 1999 r.

zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego[19] (ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym przewidywała możliwość wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego od uchwały o odrzuceniu zarzutu; ze względu na problemy z interpretacją, czy dane pismo ma zostać zakwalifikowane do protestów czy zarzutów, gminy w obawie przed naruszeniem procedury wolały klasyfikować pisma do zarzutów, tym samym niejednokrotnie protesty trafiały na drogę postępowania sądowego, skutecznie przedłużając procedurę uchwalania planu, zdarzało się bowiem, że sprawa w sądzie mogła być rozpatrywana nawet i 2 lata),

– rezygnację z obowiązku zawiadamiania właścicieli o wyłożeniu projektu planu, stanowiącą znaczący krok w przyspieszeniu procedury uchwalania planu – nie bez znaczenia dla przewlekłości w procedurze uchwalania planu był obowiązek zawiadamiania na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny mógł być naruszony ustaleniami planu[20], co obligowało gminę do odnalezienia wszystkich uprawnionych, ale niejednokrotnie napotykało na niedające się przezwyciężyć trudności związane z niepełną dokumentacją, brakiem aktualnych wypisów z ksiąg wieczystych, problemami w ustaleniu adresu (osoby zatrudnione w urzędach gminy zmuszone były do działań, którymi posiłkują się detektywi czy policjanci).

Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dużej mierze wykorzystała propozycje dotyczące zmian procedury uchwalania planów miejscowych, zawarte we wcześniejszych projektach, zmieniających ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym. W szczególności zastąpiono dotychczasowe zarzuty i protesty uwagami, które może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu[21]. Rozstrzygnięcia wójta, burmistrza, prezydenta miasta o nieuwzględnieniu uwag dotyczących projektu planu nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego[22]. Wreszcie zrezygnowano również z obowiązku zawiadamiania o terminie wyłożenia planu właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny może być naruszony ustaleniami tego planu. W tym miejscu warto się jednak zastanowić, czy nowe przepisy, które w dużej mierze przyspieszają procedurę uchwalania planów miejscowych, zapewniają jednocześnie należytą ochronę własności, poczucie sprawiedliwości czy wreszcie eliminację konfliktów. Obowiązek ogłaszania o przystąpieniu do podjęcia procedury uchwalania planu miejscowego czy nawet organizowania dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami – przy jednoczesnej rezygnacji z przepisów obligujących do rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samo-

[19] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, tekst jednolity Dz.U. 1996, nr 13, poz. 74.

[20] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, art. 18 ust. 2 pkt 5.

[21] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 18.

[22] Tamże, art. 7.

rządowych i państwa w tych sprawach – w żadnym razie nie zapewnia równości obywateli wobec prawa[23]. Wręcz przeciwnie wydaje się, że organy samorządowe mogą dowolnie, bez żadnego nadzoru, kształtować przestrzeń na swoim terenie, pozbawiając tym samym lokalną społeczność poczucia bezpieczeństwa i współuczestnictwa w budowaniu obrazu gminy.

Wydaje się też, że nie bez znaczenia dla poprawy jakości planowania przestrzennego jest poczucie, że uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego jest planem realnym, w którym nie tylko prawidłowo wyważona zostanie relacja między interesem publicznym a interesem prywatnym, ale ustalenia przyjęte w planie będą mogły zostać zrealizowane. Szczególnie istotne wydaje się to w sytuacji występowania z roszczeniami do gminy o podjęcie działań, do których plan je zobowiązuje (np. możliwość domagania się od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, wykupienie nieruchomości lub zamianę nieruchomości). Dlatego też nie dziwiły propozycje, aby do projektu planu, obok już funkcjonującej prognozy skutków wpływu ustaleń planu na środowisko oraz prognozy skutków budowy obiektów handlowych dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokajania potrzeb i interesów konsumentów, wprowadzić prognozę skutków finansowych uchwalania planu, obejmującą koszty wybudowania na obszarze objętym planem niezbędnych dróg i urządzeń infrastruktury technicznej oraz rekompensat, do których zobowiązana jest gmina[24]. Taka prognoza wydawała się wręcz niezbędna przy założeniu, że plan ma zostać zrealizowany, a jego realizacja ma być wolna od konfliktów. Uzyskana wiedza stanowiłaby nie tylko pomoc dla gminy, która świadomie mogłaby planować swój budżet, miała oparcie dla prowadzenia negocjacji w trakcie realizacji planu, mogła wreszcie stać na straży zgodnego z prawem zagospodarowania terenu, ale także argument dla obywatela, by na jej podstawie mógł domagać się określonych działań, a także kontrolować skuteczność i rzetelność gminy. Czy więc, prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, przewidziana ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanie się szansą dla powstania optymalnego projekt planu, tj. takiego, który „w danych warunkach zapewnia najwłaściwszy stopień realizacji celów" [Domański, 1989, s. 163][25]? Czy obywatel będzie wiedział, co poświęca i dlaczego, a także to, że jego własność czy uprawnienia, znacznie ograniczone, mogą być skutecznie rekompensowane?

Zmiany ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym szły nie tylko w kierunku pełnego przekształcenia dotychczas obowiązujących przepisów, ale niekiedy dotykały także potrzeby zmiany konkretnych zapisów ustawowych. Dlatego też war-

[23] Por. art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

[24] Artykuł 14 projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 1999 r.

[25] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 17 ust. 5.

to zwrócić uwagę na projekt ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy – Prawo budowlane, przedstawiony przez grupę posłów w maju 2002 r. U podstaw jego powstania stanęła troska posłów o ład przestrzenny oraz potrzebę eliminacji zjawisk korupcjogennych na etapie wydawania decyzji administracyjnych. W odczuciu wnioskodawców przeszkodę dla tych szczytnych celów stanowiły przepisy dotyczące sytuowania i budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Zapis, który wymagał umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 1000 m^2 w gminach o liczbie mieszkańców do 20 tys., oraz o powierzchni sprzedażowej powyżej 2000 m^2 w gminach o liczbie mieszkańców ponad 20 tys.[26], był dla twórców projektu niewystarczający. Dlatego też zaproponowano zmianę kryteriów ilościowych poprzez „przeznaczanie terenów oraz linii rozgraniczającej tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach gospodarowania, w tym tereny, które mogą być przeznaczone pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 400 m^2 – w gminach o liczbie mieszkańców do 40 000, oraz o powierzchni sprzedażowej powyżej 1000 m^2 – w gminach o liczbie mieszkańców ponad 40 000, o ile obiekty są uwzględnione w planie zagospodarowania przestrzennego województwa"[27].

Z uwagi na to, iż ekspansja dużych obiektów handlowych wpływa nie tylko na rynek lokalny, ale także ma określone konsekwencje ponadlokalne, podkreślono potrzebę uwzględniania terenów, które mają być przeznaczane pod duże obiekty handlowe zarówno w planie miejscowym, jak i studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy, w ścisłym powiązaniu z planami zagospodarowania przestrzennego województwa. W tym miejscu warto się zastanowić, czy ten ostatni zapis nie naruszałby fundamentalnej zasady samodzielności gmin, zwłaszcza w ujęciu, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego i nie może naruszać uprawnień gminy w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[28]. Również wprowadzenie dla organów gminy obowiązku przekazywania staroście, wojewodzie i marszałkowi województwa odpisów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczonych pod budowę dużych obiektów handlowych, jako dodatkowy środek kontroli czy nadzoru, może sugerować ograniczenie swobody działania gmin w zakresie przyznanych im kompetencji i swego rodzaju centralne wpływanie na kształt przestrzeni lokalnej. Poselski projekt zmian został jednak negatywnie oceniony przez rząd, a tym samym jego zapisy nie znalazły przełożenia w nowej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

---

[26] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, art. 10 ust. 1.

[27] Artykuł 10 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy – Prawo budowlane z 2002 r.

[28] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, art. 54c.

Warto również zwrócić uwagę na propozycje zniesienia „uprawnień urbanistycznych", stanowiących dotychczasowy wymóg administracyjny przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego i przygotowywaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. U podstaw takiej propozycji stanęła obawa o liczbę wykwalifikowanych pracowników, a także nawiązanie do rozwiązań europejskich, gdzie prawo do wykonywania planów nie jest niczym ograniczone. Konsekwencją takiego działania winien być jednak ustawowo zagwarantowany obowiązek systematycznego dokształcania poprzez:

- „określenie minimum programowego na studiach wyższych uprawniających do uprawiania zawodu w dziedzinie «gospodarka przestrzenna», zróżnicowanych problemowo na różnych kierunkach studiów,
- obowiązkowe studia podyplomowe z zakresu gospodarka przestrzenna"[29].

Propozycje projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 1999 r., poprawionej w 2000 r., nie znalazły odzwierciedlenia w rzeczywistości. „Prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz samodzielnego projektowania zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego"[30], tj. np. urbaniście, którego zadaniem jest „projektowanie zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz edukacji w tym zakresie"[31]. Takim właśnie projektowaniem zagospodarowania terenu jest opracowywanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[32].

Podsumowując, zmiany legislacyjne w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego zmierzają generalnie w kierunku uproszczenia procedur planistycznych, zwiększenia skuteczności narzędzi planistycznych, jakimi obecnie są plany miejscowe, studia, koncepcje, programy itp., oraz w kierunku osiągnięcia harmonii zarówno w planowaniu, jak i zagospodarowywaniu przestrzeni. Zrezygnowano z forsowania pomysłów o zniesieniu uprawnień urbanistycznych, hierarchicznej

[29] J. Kołodziejski, opinia o projekcie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 15.04.1999.

[30] Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, Dz.U. 2001, nr 5, poz. 42, art. 6.

[31] Tamże, art. 2 ust. 3.

[32] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 5.

zależności planów czy ograniczenia samodzielności gmin. Zauważalny jest jednak brak przepisów, chroniących pojedynczego obywatela. Proponowane środki zaskarżenia, przy braku zapisów o konieczności rozwiązywania konfliktów społecznych, nie dają gwarancji zaspokojenia roszczeń obywateli, jakkolwiek niewątpliwie upraszczają samą procedurę planowania. Wydaje się, że sam proces planowania nie jest najważniejszym elementem w postępowaniu w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania. Ład przestrzenny, rozumiany jako „ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne"[33], stanowiący podstawę tych działań, obliguje ustawodawcę do dbania o gwarancje praw i wolności każdego obywatela.

W literaturze pojawia się i pewnie pojawi się jeszcze wiele propozycji, które starać się będą zmodyfikować system planowania przestrzennego (np. plany specjalistyczne, które dotykają poszczególnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, integracji europejskiej, propagują rozwiązania innych krajów, zachwalają pełną samodzielność gmin czy też są orędownikami interwencjonizmu [Niewiadomski, 1994, s. 126 i n.; Hooper, 1989, s. 55 i n.; Punter, 1989, s. 41 i n.; Davies, 1989, s. 68 i n.]), ale realny kształt przestrzeni zależny jest w dużej mierze od „jakości" przepisów prawnych. Dlatego też winniśmy bacznie się przyglądać, czy nowa ustawa, regulująca zagadnienia gospodarki przestrzennej, skutecznie i efektywnie budować będzie podstawy zrównoważonego rozwoju, ładu przestrzennego i pełnego udziału społeczeństwa.

Bibliografia

Davies H. W. E, 1989, *Kontrola zagospodarowania przestrzennego w Holandii*, w: *Planowanie przestrzenne w wybranych krajach Europy Zachodniej*, Biuletyn KPZK PAN, z. 144.

Domański R., 1989, *Podstawy planowania przestrzennego*, PWN, Warszawa-Poznań.

Hooper A., 1989, *Plany i kontrola zagospodarowania przestrzennego w Republice Federalnej Niemiec*, w: *Planowanie przestrzenne w wybranych krajach Europy Zachodniej*, Biuletyn KPZK PAN, z. 144.

Kołodziejski J., 2001a, *Kształtowanie ładu przestrzennego metropolii w procesie równoważenia rozwoju polskiej przestrzeni. Od ładu przestrzennego do ładu zintegrowanego*, w: *Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III PR*, red. J. Kołodziejski, T. Parteka, Biuletyn KPZK PAN, z. 193.

Kołodziejski J., 2001b, *Wnioski do rządowego projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przekazane do Sejmu RP*, w: *Kształtowanie ładu przestrzenne-*

[33] Tamże, art. 2 ust. 1.

go polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP, red. J. Kołodziejski, T. Parteka, Biuletyn KPZK PAN, z. 193.

Niewiadomski Z., 1994, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego – zagadnienia administracyjno-prawne*, Studia KPZK PAN, t. CII.

Niewiadomski Z., 1999, *Zagospodarowanie przestrzenne. Prawo i praktyka*, Wyd. MUNICIPIUM, Warszawa.

Punter J., 1989, *Decentralizacja systemu planowania (przestrzennego) we Francji*, w: *Planowanie przestrzenne w wybranych krajach Europy Zachodniej*, Biuletyn KPZK PAN, z. 144.