

Waldemar A. Gorzym-Wilkowski
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ZMIANY USTROJOWEGO KONTEKSTU LOKALNEJ POLITYKI PRZESTRZENNEJ – SZANSE I ZAGROŻENIA

W lipcu ubiegłego roku weszła w życie ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [11]. Jej pojawienie się w obiegu prawnym zostało powitane licznymi komentarzami wielu zainteresowanych środowisk: naukowców, polityków, praktyków planowania przestrzennego i przedstawicieli samorządów. Komentarze te w większości wyrażały nadzieję, że nowa ustawa uporządkuje i ułatwi racjonalne zagospodarowanie przestrzeni polskiej, a szczególnie zrównoważy znaczenie poszczególnych podmiotów „gry o przestrzeń”. Obecna ustawa jest już drugim aktem prawnym tej rangi, regulującym system publicznej gospodarki przestrzennej, uchwalonym przez sejm po zmianie ustroju politycznego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. Pierwszą ustawą określającą mechanizmy gospodarki przestrzennej w warunkach gospodarki rynkowej, funkcjonującego samorządu gminnego i poszanowania prawa własności, była ustawa z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym [9], która weszła w życie z początkiem roku 1995. Ustawa ta została przyjęta pozytywnie – w trakcie jej przygotowywania, a następnie po wejściu w życie formułowano wiele nadziei co do sposobów i skutków jej oddziaływania na polską przestrzeń. Nadzieje te deklarowane były zarówno przez czynniki rządowe, jak i przez wielu autorów zajmujących się problematyką zagospodarowania przestrzennego i rozwoju lokalnego. Wśród szczególnie cennych „wektorów filozofii” nowej ustawy wskazywano m.in. [3]:

- umocnienie podmiotowości samorządu terytorialnego poprzez decentralizację uprawnień,
- zapewnienie osobistych praw jednostki i praw własności,
- wyróżnienie sfery publicznego zagospodarowania przestrzennego, objętej działalnością administracji rządowej i samorządu terytorialnego,

- podniesienie roli środowiska przyrodniczego i wynikających z niego uwarunkowań (m.in. poprzez przyjęcie zasady rozwoju zrównoważonego jako naczelnego kryterium zagospodarowania przestrzennego i sporządzanie jednocześnie z planem miejscowym prognozy skutków jego wpływu na środowisko przyrodnicze),
- odejście od formalno-administracyjnego traktowania planowania przestrzennego na rzecz podejścia przyczynowego, nastawionego na efekty instrumentalne (silne związanie planowania przestrzennego z programowaniem inwestycji).

Oceniano zatem, że nowy kształt ustrojowy planowania przestrzennego tworzy z niego pole ścierania się interesów trzech równorzędnych podmiotów – państwa, gminy i obywatela. Planowanie przestrzenne stało się więc przede wszystkim ciągiem negocjacji i konsultacji, a nie jedynie dyrektywnym dysponowaniem przestrzenią [4]. Opinie wyrażające sceptycyzm i obawy co do mechanizmów kształtowania przestrzeni były nieliczne i na ogół pomijane [5, s. 54-55].

Prawie dziesięcioletni okres obowiązywania tej ustawy zweryfikował w znacznym stopniu optymistyczne prognozy i potwierdził część obaw. Wśród negatywnych, nie przewidywanych w dostatecznym stopniu przez ustawodawcę, aspektów wprowadzonego ustawą z roku 1994 ustroju polityki przestrzennej należy wskazać przede wszystkim:

- 1) zniesienie istniejącej uprzednio [8] hierarchiczności planowania przestrzennego i stworzenie konieczności ponoszenia przez władze szczebla ponadgminnego wszelkich skutków finansowych, wynikających z wprowadzania ich zamierzeń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – co radykalnie zredukowało liczbę przedsięwzięć o znaczeniu ogólnokrajowym lub wojewódzkim, umieszczonych w planach miejscowych;
- 2) zniesienie obligatoryjności sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wprowadzenie nowego narzędzia koordynacji gminnej polityki przestrzennej – w postaci studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; studium to nie uzyskało jednakże statusu prawa miejscowego, niejasno określona została także jego pozycja w stosunku do planów miejscowych; wskutek tego wiele samorządów gminnych w istocie lekceważyło znaczenie studium i (mimo ustawowego obowiązku) nie przystępowało do jego sporządzenia, w efekcie powstała konieczność kilkakrotnego przesuwania określonej w ustawie daty, do której wszystkie gminy miały sporządzić takie studium;
- 3) rozbudowanie procedury formalnoprawnej towarzyszącej sporządzaniu projektu planu miejscowego, w tym możliwości zaskarżania rozstrzygnięć planu zarówno przed jego uchwaleniem, jak i po uchwaleniu – co spowodowało niechęć gmin do sporządzania planów miejscowych obejmujących obszary całych gmin lub innych większych struktur funkcjonalno-przestrzennych (osiedli, centrów miast itp.) [2]; powstały także znaczne trudności we wprowadzaniu do planów rezerw terenu pod obiekty publiczne (niekomercyjne), a nawet likwidowane były już istniejące rezerwy przeznaczone pod tego typu obiekty; co więcej – dominacja interesu prywatnego (wzmacniana także

orzeczeniami sądów – zob. [1]) doprowadziła do wzrostu chaosu przestrzennego, w tym do rozproszenia zabudowy na terenach otwartych.

Obserwacja negatywnych skutków funkcjonowania poprzedniego systemu ustrojowego polityki przestrzennej leżała u źródeł nowej ustawy, uchwalonej w roku 2003. Ustawa ta wprowadza szereg korekt, które w założeniu miały przynieść lepsze zharmonizowanie rozbieżnych interesów różnych podmiotów gospodarujących w przestrzeni, a w efekcie prowadzić do większej racjonalizacji procesów zagospodarowania przestrzennego. Próba pogodzenia interesów różnych podmiotów biorących udział w szeroko rozumianych procesach inwestycyjnych, wywierających wpływ na zagospodarowanie przestrzeni była jednym z głównych celów deklarowanych przez autorów projektu ustawy [7]. Wśród zmian wprowadzonych przez obecnie obowiązującą ustawę do podstawowych należą niewątpliwie:

- 1) faktyczne przywrócenie hierarchiczności planowania przestrzennego – poprzez wprowadzenie wymogu uwzględniania przez studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin rozstrzygnięć koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego województw;
- 2) wzmocnienie statusu studium zagospodarowania przestrzennego gminy, dzięki jednoznacznemu ustaleniu zasady, że rozstrzygnięcia studium są wiążące w trakcie sporządzania projektów planów miejscowych; podniesieniu rangi studium sprzyja także niewątpliwie fakt, że jednocześnie rozbudowano procedurę formalnoprawną sporządzania studium – w kierunku jej uspołecznienia;
- 3) uproszczenie toku formalnoprawnego sporządzania projektu planu miejscowego (i jego upodobnienie do procedury przyjętej dla studium) – co niewątpliwie skraca czas czynności administracyjnych niezbędnych do opracowania planu i zmniejsza ryzyko popełnienia błędu proceduralnego mogącego skutkować nieważnością uchwalonego planu; szczególnie korzystne z punktu widzenia samorządów lokalnych jest zniesienie konieczności indywidualnego zawiadamiania o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, a także wyeliminowanie możliwości zaskarżania rozstrzygnięć zawartych w projekcie planu do sądu administracyjnego (z pozostawieniem możliwości zaskarżania już uchwalonego planu).

Powyższe regulacje prawne powinny się przyczynić do poprawy skuteczności i sprawności procesu kreowania i realizacji polityki przestrzennej. Spowodują one bowiem wzmocnienie roli samorządu gminnego wobec potencjalnych inwestorów, pozwalając np. na wyeliminowanie zamierzeń inwestycyjnych niezgodnych z potrzebami publicznymi lub zasadami kształtowania ładu przestrzennego. Jednocześnie w tejsze ustawie zawarto szereg rozstrzygnięć, które mogą wywołać przeciwne skutki.

Przede wszystkim aktualna ustawa w sposób zupełnie odmienny od rozwiązań obowiązujących przez ostatnie kilkadziesiąt lat określa skalę planu miejscowego. Dotychczas plany tego typu sporządzane były – zależnie od potrzeb – w skali od 1:500 do 1:10 000. Przy czym skale większe (najczęściej 1:2000 lub 1:5000) stosowane były na terenach miast, natomiast na obszarach wiejskich dominowała skala 1:10 000. Obecnie natomiast przyjęta została jako podstawowa skala 1:1000, z dopuszczeniem skali 1:500

lub 1:2000, a skali 1:5000 jedynie w przypadku, kiedy treścią planu ma być wyłącznie wyznaczenie terenów przeznaczonych do zalesienia lub objętych zakazem zabudowy. Wprowadzenie skali 1:1000 jako skali podstawowej praktycznie wyklucza możliwość sporządzania planów miejscowych obejmujących większe obszary (w tym obszary tworzące lub mogące tworzyć jednolite struktury funkcjonalno-przestrzenne). Oznacza to również całkowitą zmianę zasad regulowania zagospodarowania przestrzennego – wskutek 100-krotnego (pod względem powierzchni) zwiększenia szczegółowości planów. Taka zmiana może się ponadto wiązać z istotnym wzrostem kosztów sporządzania planów (a także wszelkich niezbędnych załączników – np. opracowania ekofizjograficznego). Jest to tym bardziej prawdopodobne w sytuacji stosunkowo niewielkiej liczby (niepełna 1,5 tysiąca w skali kraju) urbanistów uprawnionych do sporządzania projektów dokumentów związanych z planowaniem przestrzennym. Konieczność przeznaczania rosnących sum na plany może dodatkowo zniechęcać samorządy szeregu uboższych gmin do podejmowania działań dotyczących opracowywania planów miejscowych obejmujących większe przestrzenie.

Rozwiązaniem, które może powodować niekorzystne skutki, choć niewątpliwie w sposób niezamierzony przez projektodawców, jest wymóg rozstrzygnięcia w uchwale rady gminy zatwierdzającej plan także o sposobie realizacji zapisanych w uchwalonym planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, należących do zadań własnych gminy. Tego typu mechanizm niewątpliwie ma szereg zalet. Powinien bowiem ściślej niż dotychczas wiązać planowanie przestrzenne z innymi instrumentami lokalnej polityki przestrzennej – przede wszystkim zaś z inwestycjami komunalnymi. Powinno to zwłaszcza zapobiegać nadmiernemu zakresłaniu obszarów rozwojowych osadnictwa na terenach nieposiadających odpowiedniej infrastruktury. Z drugiej jednak strony ograniczenia finansowe budżetów gmin (zwłaszcza dotyczące wydatków inwestycyjnych) mogą zniechęcać samorządy do sporządzania planów miejscowych obejmujących większe obszary. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że ustawa o finansach publicznych [10] ogranicza generalnie możliwość sporządzania planów finansowych do horyzontu 3-letniego (bieżący rok budżetowy i 2 następne lata). Może zatem dojść do zaniku funkcji planu miejscowego jako narzędzia perspektywicznego kształtowania przestrzeni i sprowadzenia tego dokumentu do funkcji operacyjnej – jako etapu procedury lokalizacji inwestycji.

Brak konieczności sporządzania planów miejscowych dla wszystkich obszarów skutkuje, przewidzianą w ustawie, możliwością realizacji inwestycji na obszarach nieobjętych planem. Stanowić to może w pewnych przypadkach zagrożenie dla możliwości ukształtowania właściwej struktury przestrzennej takich obszarów. W ustawie zawarte są jednak mechanizmy zapobiegające np. nadmiernemu rozproszeniu zabudowy na terenach otwartych i nieuzbrojonych w odpowiednią infrastrukturę techniczną. Dopuszcza się m.in. zabudowanie działki jedynie w sytuacji, gdy sąsiaduje ona przynajmniej z jednej strony z już zabudowaną działką, dostępną z tej samej drogi publicznej. Jednocześnie uzyskanie zgody przez inwestora na zamierzone przez niego zagospodarowanie terenu nie jest uzależnione od przeznaczenia, jakie temu terenowi zostało na-

dane przez obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Mechanizm taki może doprowadzić do kilku niekorzystnych skutków z punktu widzenia racjonalności lokalnej polityki przestrzennej:

- samorządy gminne mogą w praktyce zaniechać sporządzania planów miejscowych (poza sytuacjami, gdzie będzie to wynikało z przepisów prawa), poprzestając na wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy – jako umożliwiających bardziej elastyczne (tj. lepiej odpowiadające oczekiwaniom inwestorów) zagospodarowanie terenów; takie rozwiązanie może zapewne odpowiadać władzom wykonawczym gmin (wójtom, burmistrzom, prezydentom miast), będzie je bowiem faktycznie uniezależniało w sprawach zagospodarowania przestrzennego od władzy uchwałodawczej (rad gminnych lub miejskich),
- takie postępowanie może skutkować niezgodnym z polityką przestrzenną (sformułowaną w studium zagospodarowania przestrzennego gminy) zagospodarowaniem terenów przewidzianych np. na funkcje publiczne (drogi, tereny zielone, usługi publiczne itp.); zjawisko to może dotyczyć nawet obszarów, które od wielu lat są traktowane jako rezerwa terenu na cele publiczne,
- nastąpić może daleko posunięta marginalizacja i utrata realnego znaczenia przez studia zagospodarowania przestrzennego gmin, które utracą funkcję koordynacji zagospodarowania przestrzennego na całych obszarach administracyjnych poszczególnych gmin.

Konsekwencją powyższych mechanizmów może być daleko posunięte, a w wielu przypadkach nieodwracalne naruszenie ładu przestrzennego na wielu obszarach. Perspektywa ta jest tym bardziej niepokojąca, że dotyczy może przede wszystkim terenów miast. To bowiem właśnie w miastach procesy inwestycyjne przebiegają intensywniej i silniejsze niż na terenach wiejskich są tutaj naciski prywatnych inwestorów na lokalne władze wykonawcze. Jednocześnie zaś w granicach zainwestowania miast stosunkowo łatwiejsze będzie spełnienie wymaganych przez obowiązującą ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym warunków zagospodarowania terenu bez planu miejscowego.

Zaprezentowane zagrożenia nie są na pewno jedynymi wadami systemu lokalnej polityki przestrzennej wykreowanymi przez istniejące przepisy prawne. Co więcej – część tych zagrożeń jest zauważana przez różne podmioty związane z procesami zagospodarowania przestrzeni. Znamienne jest np., że równoległe z analizowaną ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym weszła w życie ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych [12]. Ustawa ta (o charakterze epizodycznym – mająca obowiązywać do końca roku 2007) wyłącza sprawy związane z lokalizacją dróg z przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Oprócz tego wiele instytucji i środowisk zgłasza już, po niedługim okresie obowiązywania aktualnej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, różne propozycje zmian [6]. Wydaje się zatem, że można w niezbyt odległej przyszłości oczekiwać kolejnej zmiany ustrojowego kontekstu polityki przestrzennej gmin. Być może spowoduje to wyeliminowanie niektórych przynajmniej zagrożeń i nieprawidłó-

wości. Jednocześnie będzie oznaczało utrzymującą się niestabilność systemowych uwarunkowań tej głównej sfery działania władz lokalnych.

Literatura

- [1] Grochola-Włodek E., *Prawa właściciela przed planem przestrzennym*, „Gazeta Prawna” 2002, nr 41.
- [2] Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i samorządowej. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2001.
- [3] Kachniarz T., Niewiadomski Z., *Nowe podstawy prawne planowania przestrzennego*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1994.
- [4] Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, PWN, Warszawa 1994.
- [5] Olszewski O. A., Gorzym-Wilkowski W. A., *W drodze do ładu?* „Architektura” 1995, nr 7 (10), s. 54-55.
- [6] Propozycje przedstawicieli inwestorów w zespole pracującym nad usuwaniem barier inwestycyjnych. Propozycje zmian w ustawie z dnia 23 marca 2003 r. (DzU 2003 nr 80, poz. 717), <http://izbaurbanistów/pl>.
- [7] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – omówienie. Założenia i przebieg prac nad ustawą, <http://www.mi.gov.pl/moduly/jednostki/informacja>.
- [8] Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, DzU 1989 nr 17, poz. 99, z późn. zmianami.
- [9] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 1999 nr 15, poz. 139, z późn. zmianami.
- [10] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. DzU 2003 nr 15, poz. 148, z późn. zmianami.
- [11] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU nr 809, poz. 717.
- [12] Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, DzU nr 80, poz. 721.

CHANGES SYSTEM OF LOCAL SPATIAL POLICY– OPPORTUNITIES AND THREATS

Summary

A new spatial organization and planning act, which means consecutive change of system and legal factors of local spatial policy was appeared in the year of 2003. New legal approaches make stronger the position of local communities governments towards other subjects of spatial organization, increasing therefore chances for rational forming of spatial system. Although this act includes several decisions which can be dangerous for rationality of spatial organization. They are the following: large scale of local plans' graphs, which makes it difficult to produce plans for bigger territories, dependence of plans making and passing on possibility of infrastructure realization by local community and also significant possibilities of realization new buildings independently on local spatial policy established before.