

**Wnioski do działań legislacyjnych
w zakresie planowania przestrzennego
zgłoszone podczas dyskusji na posiedzeniu Krajowej Rady Izby Urbanistów
w dniu 30 stycznia 2006 r.**

1. WNIOSKI OGÓLNE

- 1) Działania legislacyjne powinny wynikać z analizy stanu istniejącego i zdefiniowania listy problemów i błędów, które obecna legislacja zawiera. Nikt dotąd takiej rzetelnej analizy nie przeprowadził.
- 2) Wprowadzanie do prawa nieistotnych zmian powoduje jego destabilizację. Żelazną zasadą powinno być: zmieniamy tylko to co wymaga zmiany. Nie można zmieniać jednej ustawy bez zmiany innych ustaw i dotyczących ich rozporządzeń, a także pragmatyki działania.
- 3) Istotne jest by nie tylko w sposób logiczny budować system regulacji, ale również zbudować konsensus wokół przyjmowanych rozwiązań. Należy przez to rozumieć również konieczność konsensusu z inwestorami i samorządami terytorialnymi, jako ważnymi partnerami w procesie kształtowania prawa.
- 4) Niezbędne jest wprowadzenie do prawa elementów dostosowujących je do gospodarki rynkowej, a także jednoznacznych i jednobrzmiących pojęć dotyczących gospodarki przestrzennej we wszystkich przepisach jej dotyczących.
- 5) Główne cele zmian prawnych powinny być zdefiniowane nie jako ideologia, ale jako konkretne zadania, które przy pomocy regulacji prawnej zamierza się zrealizować.
- 6) Celem podstawowym jest ochrona interesu publicznego. Obecna ustawa nie spełnia tego zadania.
- 7) Rząd nie posiada skutecznych instrumentów, niezbędnych by realizować politykę rozwoju przestrzennego. Obecna ustawa nie daje takich narzędzi.
- 8) Konieczne jest wprowadzenie jako powszechnej zasady, że przekształcanie działek rolnych w działki budowlane odbywa się poprzez scalanie gruntów. Jest to istotny instrument kształtowania ładu przestrzennego, w tym pozyskiwania terenów na cele publiczne.
- 9) Konieczne jest wprowadzenie podatku katastralnego.
- 10) Konieczne jest wprowadzenie obowiązku (a nie tylko możliwości), prowadzenia przez samorzady terytorialne samodzielnej polityki przestrzennej, ale spełniającej określone zadania wynikające z polityki państwa i regionu.
- 11) Rysują się trzy etapy uzdrawiania regulacji w dziedzinie gospodarki przestrzennej:
 - Pierwszy etap to zmiany pilne, które powinny się pojawić w możliwie najkrótszym czasie.
 - Drugi etap to budowanie nowej ustawy.
 - Trzeci etap to budowa kodeksu urbanistycznego.

W Polsce funkcjonuje około czterdziestu ustaw dotyczących gospodarki przestrzennej. Konstruowanie kodeksu urbanistycznego wymaga włączenia do współpracy wielu uczestników.

2. STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA

W obecnym stanie prawnym studium nie pełni przypisanej mu roli.

- 1) Gminy przeznaczają olbrzymią część terenów pod inwestycje. Wielokrotnie przekracza to jakiegokolwiek wyobrażalne rozmiary rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych. Należy zaostrzyć przepisy zmieniające przeznaczenie terenów, a nie odwrotnie. Hamulec powinien być włączony na etapie studium gminy, poprzez ograniczenie możliwości zmiany przeznaczenia terenu.
- 2) Jest istotne by działania planistyczne gmin były oparte o wiarygodne informacje, analizy i prognozy. W obecnym stanie prawnym, wszystkie tereny gminy, które nie są ewidentnie wyłączone spod zabudowy, muszą być przeznaczone pod zabudowę. Istotne są kryteria wyłączania terenów spod zabudowy. W ustawie istnieje zapis o wyłączeniu terenów spod zabudowy, ale zwyczajowo chodzi tu o lasy, bagna i wody otwarte. Trudniej już jest z terenami zalewowymi, bo właśnie brak kryteriów. Należy zobligować gminy do opracowywania studiów programowo-przestrzennych (założeń) przed przystąpieniem do opracowania studium. W tych założeniach powinny być określone i uzasadnione potrzeby terenowe dla zainwestowania.
- 3) Niezbędne jest wprowadzenie przepisu, o niesprzeczności decyzji o WZ ze studium. Jeżeli istnieje potrzeba podjęcia decyzji ewidentnie sprzecznej ze studium to musi być jednocześnie podjęta decyzja o zmianie studium. Bez takiej zależności, polityka przestrzenna gminy wyrażona w studium jest fikcją. Trzeba też zamienić określenie „zgodność” na „spójność”, dla uniknięcia sytuacji niejasnych przy badaniu zgodności planów wykonanych w skali 1:1000 z rysunkiem studium w skali zasadniczo różnej. Kryteria zgodności planu miejscowego ze studium powinny być ustalone w studium. Konieczność zapewnienia zgodności planów miejscowych ze studium jest jedną z przesłanek, dla których wielkie miasta wolą działać w oparciu o decyzje o WZ, mimo, że jest to forma niedoskonała i równie korupcyjna.
- 4) Konieczne jest powiązanie wszelkich spraw prowadzących do realizacji inwestycji z dokumentem obejmującym całą gminę. Nie jest zrozumiałe dlaczego nie można uznać, że studium może wiązać decyzje o WZ, jeżeli może wiązać szacowanie nieruchomości. Przy szacowaniu nieruchomości wiążące są ustalenia studium. Ważna jest też rola studium, jako przesłanki do zawieszenia postępowań w procedurze wydawania decyzji o WZ. Należy doprowadzić do tego by w studium wskazywane były tereny, dla których konieczne jest opracowanie planów nie tylko ze względu na przepisy odrębne. Również w studium mogły być wyznaczone obszary, na których inwestycje mogą powstawać w oparciu o decyzje o WZ.
- 5) Słuszne wydaje się by można było zostawić w studium lub w planach takie tereny, które powinny pozostawać wyłącznie w dotychczasowym użytkowaniu – bez zakazu zabudowy. Można by uniknąć w ten sposób skutków finansowych dla gmin. Równocześnie przy powiązaniu decyzji ze studium pozwoliłoby to na uniknięcie zabudowania tych terenów rezerwowanych dla inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym.

- 6) Kwestia renty planistycznej obowiązującej przez pięć lat. Mieszkańcy świadomie nie dokonują obrotu przez ten okres, czekając na moment kiedy renta przestanie obowiązywać. Należałoby to zmienić i nie ograniczać tylko do pięciu lat. Jest także kwestia renty planistycznej w decyzjach o warunkach zabudowy. Istnieje trudność w interpretacji kto tę rentę ma ustalać. Renta w planach jest uchwalana przez radę, ale decyzję wydaje wójt, burmistrz lub prezydent. Należy to uregulować jednoznacznym przepisem. Bywa, że SKO podważa decyzje z tego powodu.
- 7) Konieczne jest ograniczenie liberalizmu gmin w uzyskiwaniu zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolne. Gminy zbyt łatwo akceptują potrzeby właścicieli i przyszłych inwestorów, którzy „na zapas” występują o zmianę przeznaczenia terenów głównie dla podniesienia wartości działki. Najczęściej dzieje się to przed wyborami.
- 8) Należy rozważyć możliwość wprowadzenia regulacji dających studium w określonych przypadkach moc decyzyjną. Wtedy utrzymanie rezerw pod inwestycje publiczne, zwłaszcza infrastrukturę, mogłoby by nastąpić w ustaleniach studium. Chodzi o zarezerwowanie w studium terenów pod inwestycje publiczne w taki sposób, żeby nie wywoływało to natychmiastowych konsekwencji finansowych, gdyż nie zmieniałoby aktualnego sposobu użytkowania terenu. Jest to jest jeden z czterech głównych dylematów wymagających rozwiązania.

3. MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

- 1) Należy doprowadzić do sytuacji, w której możliwe będzie równoległe opiniowanie i uzgadnianie planów.
- 2) Elementem przyspieszającym tok pracy merytorycznej nad planami mogłoby być przywrócenie zapisu „w zależności od potrzeb” dotyczącego zakresu ustaleń planu.
- 3) Ważne byłoby ujednoznacznienie zapisu „ustala się warunki scalania i podziału nieruchomości”. Interpretacje tego zapisu są bardzo różne przez różnych prawników.
- 4) Należy zmienić przepisy dotyczące szczegółowości planów miejscowych. Trzeba rozróżnić plany urbanistyczne od projektów architektonicznych. Szczegółowość zapisu planu, i szczegółowość decyzji o WZ powinny być równoważne. Jeżeli oba dokumenty są podstawą do wydania pozwolenia na budowę, to ich szczegółowość powinna być taka sama.
- 5) Należy rozważyć czy tak zwane „dobre sąsiedztwo” nie powinno być rozstrzygnięte w prawie budowlanym a nie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- 6) Na przykładzie sytuacji, jaka panuje w Warszawie, w której projektuje się wiele dróg o znaczeniu wojewódzkim łatwo wykazać jak bardzo trudno jest utrzymać rezerwy dla ich przyszłej realizacji. Sytuacje konfliktowe związane z „dobrym sąsiedztwem” są tu nagminnie wykorzystywane. Z pełną świadomością wydawane są decyzje o WZ odmowne, kwestionowane przez SKO, aż w końcu przychodzi moment, w którym nie ma innego wyjścia – trzeba wydać decyzję w oparciu o przepis o „dobrym sąsiedztwie”.
- 7) Gmina sporządzająca plan zagospodarowania, nie mając władztwa powiatowego, pozbywa się całkowicie możliwości kontrolowania tego co się dzieje na etapie

pozwoleń na budowę. Gmina nie jest stroną w postępowaniu dotyczącym pozwoleń na budowę. W związku z tym, jeżeli starostwo wydaje pozwolenie na budowę niezgodnie z planem (a więc niezgodnie z prawem), to gmina nie może takiej decyzji zaskarżyć. Jest to czynnik zniechęcający gminy do sporządzania planów.

- 8) W dzisiejszej praktyce brakuje relacji planów miejscowych do planów województwa. Niezbędne jest wprowadzenie regulacji, które pozwolą na utrzymanie rezerw terenowych pod realizację zadań publicznych o znaczeniu regionalnym i krajowym. Jeżeli w studium wskazana jest trasa przebiegu drogi szybkiego ruchu, to przy wydawaniu decyzji o WZ wójt ma tylko dwa wyjścia: albo wydać decyzję bo sąsiedztwo jako takie jest, albo zawiesić postępowanie. Wójt nie zawiesza postępowania, ponieważ ze względu na brak funduszy nie jest w stanie sporządzić planu żeby wykupić teren pod inwestycję krajową.
- 9) Uzgadnianie planów miejscowych w zakresie zadań rządowych jest fikcją bo tych zadań nie ma. Wprowadzenie zadania rządowego do planu musi być poprzedzone zawarciem umowy. Umowy nie są zawierane. Ten przepis jest martwy. A równocześnie rezerwy są zabudowywane.
Przykładem może tu być znów sytuacja w Warszawie. Gmina Warszawa nie uzgadnia projektu planu miejscowego sporządzonego przez wójta sąsiedniej gminy, w którym to planie nie uwzględniono drogi, wychodzącej z Warszawy. Pomimo tego Marszałek województwa uzgadnia ten plan. Na granicy miasta kończy się więc droga wojewódzka. Powodem takiego działania Marszałka jest sytuacja, w której wprawdzie droga jest uwzględniona w planie województwa, ale nie ma jej w programie zadań wojewódzkich. Brak więc podstawy do odmowy uzgodnienia planu.
- 10) Statystyki wskazują, iż pokrycie kraju planami nagle wzrosło o tysiące hektarów. Stało się tak po części dlatego, że funkcjonuje ustawa o dopłatach z UE za zalesianie. Rośnie więc gwałtownie ilość planów, w których tysiące hektarów gruntów przeznaczają się pod zalesienie. Tak właśnie działa instrument ekonomiczny.
- 11) Istnieje w ustawie zapis, który dotyczy rozstrzygnięcia o przystąpieniu do sporządzania planu i tak: jeżeli obejmuje się planem grunty rolne, które mają być przeznaczone na cele nierolne, czy leśne na nieleśne, to granicami planu należy objąć cały obszar objęty w studium. Studium sporządzono w czasie kiedy tego przepisu nie było. Teraz gmina musi objąć to planem w całości a nie może zmieniać sukcesywnie. W efekcie często w ogóle rezygnuje się ze sporządzania takiego planu i działa na tych terenach przy pomocy decyzji.
- 12) Należy skrócić okres wyłożenia planów do publicznego wglądu. Praktycznie większość uwag do planu jest zgłaszana pod koniec szóstego tygodnia. W pierwszym okresie wyłożenia brak jakiegokolwiek zainteresowania. Poprzednia ustawa z okresem wyłożenia 21 dni rozwiązywała to bardziej racjonalnie.
- 13) Należy doprecyzować zapis w ustawie „gmina udostępnia projekty planu do opiniowania i uzgadniania”. Częstą praktyką jest, że organ uzgadniający nie akceptuje przekazywania dokumentacji planu w wersji elektronicznej, żąda dokumentacji „papierowej” i uzależnia od tego uzgodnienie jak również dotrzymanie terminu 21 dni. Jeżeli jest to plan obejmujący całą gminę, takie podejście wywołuje duże koszty. Pytanie jak należy rozumieć „udostępnienie”, czy można przyjąć, że może ono nastąpić w siedzibie sporządzającego a nie koniecznie u opiniującego czy uzgadniającego.

- 14) Wydaje się konieczne wprowadzenie typologii jednostek osadniczych i dostosowany do tego zakres obowiązujących planów gdyż w sposób oczywisty gmina nadmorska i gmina góraska wymagają zupełnie różnych planów.

4. DECYZJA O WARUNKACH ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENU

- 1) Należy bardzo głęboko rozważyć model upublicznienia projektów decyzji o WZ. Decyzje są wydawane w trybie KPA. Często postępowania wymagają rozległych poszukiwań właścicieli sąsiednich terenów. Bardzo istotną sprawą jest usprawnienie wydawania decyzji o WZ, i wprowadzania planów miejscowych do obrotu prawnego. Z punktu widzenia wydawania decyzji właściwe byłoby rozwiązanie, w którym stronami w postępowaniu administracyjnym byłyby tylko te podmioty, które widnieją w ewidencji gruntów i te, które dopełniły obowiązku zmiany informacji o aktualnym adresie ich zamieszkania. Decyzje o WZ powinny funkcjonować wyłącznie w stosunku do lokalizacji plombowych.
- 2) Prawo ochrony środowiska, które obecnie jest nowelizowane rozszerza katalog inwestycji, które mogą oddziaływać na środowisko np. sieci wodne i kanalizacyjne oraz drogi publiczne utwardzone. Powoduje to, że każdy metr sieci wymaga decyzji środowiskowej i konieczne jest prowadzenie w tej sprawie postępowania.
- 3) W odniesieniu do decyzji o WZ funkcjonuje katalog dziesięciu uzgodnień, każde z nich w trybie KPA. Każdy organ uzgadniający ma prawo wygenerować dziesięć dokumentów za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, który dostaje każda strona postępowania. Rodzi to koszty i straty czasu organu i stron. Nieco lepiej jest przy decyzjach o lokalizacji celu publicznego bo jest nieco bardziej uproszczona procedura.
Wskazane byłoby doprowadzenie do stanu, w którym strona postępowania, skoro ma być zawiadamiana mogłaby dostać od wójta jedno pismo zawiadamiające o tym, że zostały wydane takie to a takie postanowienia i że można się od nich odwołać – jednocześnie unikając dziesięciu pism. Strona nie traci swoich praw.
Należy wyjaśnić czy uzgadnia się „wniosek” czy „projekt decyzji”. Brak jasności w tej sprawie. W pewnych organach uzgadniających jest to projekt decyzji a przy innych wniosek. To bardzo utrudnia pracę.
- 4) Szczegółowość zapisu planu, i szczegółowość decyzji o WZ powinny być równoważne. Jeżeli oba dokumenty są podstawą do wydania pozwolenia na budowę, to ich szczegółowość powinna być taka sama.
- 5) Ważna jest rola studium, jako przesłanki do zawieszenia postępowań, jeżeli chodzi o wydawanie decyzji o WZ.
- 6) Niezbędne jest wprowadzenie zmian odnośnie decyzji o WZ, prowadzących do zawężenia ich zakresu przestrzennego. Procedura przygotowania decyzji o WZ to prawie budowa małego planu miejscowego. Bywa, że sporządzane są miejscowe „planiki” dla dwu działek stanowiących czyjaś własność, ale bywa też, że wydawane są decyzje dla terenów o powierzchni 50 hektarów i więcej. Trudno uznać to za działania prawidłowe.
Godne zastanowienia jest czy model niemiecki nie mógłby mieć u nas zastosowania Proponuje się tam trzy rodzaje decyzji o WZ odnoszących się do różnych typów sytuacji. Są decyzje dotyczące terenów istniejącego zainwestowania i tam ze względu na sąsiedztwo procedura jest niezwykle prosta

(plomby i inne podobne sytuacje). Są decyzje wydawane dla terenów, na których dopuszcza się zabudowę pod szczególnymi warunkami. Procedura jest bardziej niezwykle skomplikowana, gdyż tam trzeba analizować szeroki kontekst przestrzenny. Jest też trzecia grupa decyzji odnoszących się do terenów, gdzie w planach obowiązuje zakaz zabudowy, ale i na tych terenach muszą być wznoszone inwestycje typu przepusty, drogi, urządzenia infrastruktury, dla których trzeba wydać decyzję.

Kwestią do dyskusji jest ograniczenie decyzji o warunkach zabudowy w czasie – np. do 3 lat oraz doprecyzowanie pojęcia sąsiedztwa i nowej zabudowy – ew. w przepisach wykonawczych.

5. ZMIANA PRZEZNACZENIA GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH

- 1) Decyzje o zmianie przeznaczenia terenów rolnych i leśnych powinny zostać tylko w kompetencji wojewody, tak by mógł rozliczyć gminy ze zgód wydanych wcześniej i kontrolować zasadność zmian w przeznaczaniu terenów rolnych. Potrzebne jest także wyznaczenie ustawowego terminu na wydawanie takich zgód. Dzisiaj trwa to czasem i powyżej roku.

Innym rozwiązaniem problemu mogłoby być przeniesienie zgody na zmianę przeznaczenia na poziom starostwa. Starosta uzgadniając plan wyrażałby zgodę.

- 2) W zapisach ustawy powinno się dążyć do likwidacji wszystkich furtek prawnych tkwiących w niej obecnie. Prawo o ochronie gruntów rolnych mówi, że grunt rolny to jest grunt budowlany byleby był przeznaczony na cele rolnicze. Ta furтка funkcjonuje znakomicie.
- 3) Proponuje się przyjęcie generalnej zasady, że wszystkie zmiany sposobu użytkowania gruntów muszą być objęte planem. Gminy powinny w krótkim czasie opracować mapy istniejącego użytkowania gruntów. Mapa użytkowania gruntów określa, jaka jest funkcja (rodzaj) użytkowania terenu. Jeżeli funkcja zapisana na mapie miałaby być zmieniona, niezbędne jest sporządzenie planu. Jeśli funkcja jest zgodna – wystarczy decyzja o WZ. Należy wykluczyć możliwość zmiany użytkowania terenu na obszarach nie objętych planem.
- 4) Do decyzji gmin w planach miejscowych (bez potrzeby uzyskiwania zgód organu) pozostawić przeznaczanie gruntów rolnych na cele nierolnicze w granicach administracyjnych miast oraz poszerzenie i przebudowę istniejącego układu komunikacyjnego do parametrów określonych w przepisach odrębnych. Skreślić w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych art. 7 ust. 5 lub ograniczyć go do planów miejscowych sporządzanych dla potrzeb inwestycji liniowych np. dróg, kanałów itp.

6. UJEDNOLICENIE INTERPRETACJI PRZEPISÓW NA OBSZARZE KRAJU

- 1) Funkcjonuje szesnaście województw i szesnaście różnych interpretacji przepisów (czasem zdarzają się różne interpretacje w poszczególnych starostwach tego samego województwa). Niezbędne jest eliminowanie takich możliwości.
- 2) Sprawdzenia przez służby wojewody zgodności z prawem wykraczają często daleko poza art. 28 ust. 1. ustawy.