



Nr ewid. 193/2016/KIN

Informacja o wynikach kontroli

**SYSTEM
GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ GMINY
JAKO DOBREM PUBLICZNYM**

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

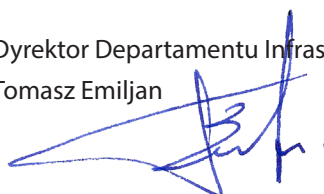
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

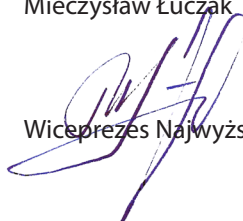
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Infrastruktury:
Tomasz Emiljan



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 10. 03. 2017r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	7
1. CEL ANALIZY	8
2. OCENA SYSTEMU PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	9
3. WNIOSKI I REKOMENDACJE NIK	12
4. ANALIZA SYSTEMU GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ, JAKO DOBREM PUBLICZNYM	13
4.1. Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako podstawowego narzędzia kształtowania polityki przestrzennej gminy	13
4.1.1. Założenia lokalnej polityki przestrzennej gmin nie są wdrażane ze względu na niewielką powierzchnię gmin objętą miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego	14
4.1.2. Dokumenty określające politykę przestrzenną gmin są nieaktualne i niekompletne, co znacznie ogranicza ich rolę w systemie gospodarowania przestrzenią.....	17
4.1.3. Nieprawidłowości w sposobie finansowania prac mających na celu dokonanie zmian w Studium, świadczą o niepostrzeganiu przez organy gmin Studium jako istotnego dokumentu lokalnej polityki przestrzennej.....	19
4.2. Rola miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zapewnianiu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju gminy.	20
4.2.1. Niskie pokrycie powierzchni kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powoduje chaos przestrzenny i brak trwałych reguł gospodarowania przestrzenią w gminach	21
4.2.2. Brak miejscowych planów oraz brak ich aktualizacji stwarza ryzyko niewłaściwego prowadzenia inwestycji na terenach o szczególnych uwarunkowaniach	23
4.2.3. Nieprawidłowości w finansowaniu dokumentacji planistycznej	27
4.2.4. Brak skutecznych instrumentów finansowych prowadzenia polityki przestrzennej w gminach powoduje ryzyko występowania nieprawidłowości w procesie opracowania dokumentacji planistycznej.....	28
4.3. Skutki gospodarowania przestrzenią przez gminy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	30
4.3.1. Możliwość realizacji inwestycji niezgodnie z ustaleniami Studium	30
4.3.2. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wydawane w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb inwestycyjnych, a nie w związku z prowadzoną przez gminę polityką gospodarowania przestrzenią	32

4.3.3. Brak udziału lokalnej społeczności w ustalaniu zasad ładu przestrzennego i sposobów gospodarowania i korzystania z przestrzeni	34
4.3.4. Słabość uzgodnień mających chronić przed zabudową w lokalizacji np. narażonej na hałas, na terenach zalewowych lub cennych przyrodniczo	35
4.3.5. Dezintegracja przestrzeni oraz niekontrolowany proces ekspansji miast na tereny niezabudowane zwiększają koszty budowy infrastruktury	36
4.3.6. Możliwość uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, bez zamiaru prowadzenia inwestycji, wyłącznie w oczekiwaniu na uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	37
5. ZAŁĄCZNIKI	39
5.1. Wnioski <i>de lege ferenda</i> z kontroli NIK prowadzonych w latach 2010–2016	39
5.2. Analiza stanu prawnego	42
5.2.1. Zagadnienia wstępne	42
5.2.2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	43
5.2.3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	46
5.2.4. Decyzja w sprawie ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzja o warunkach zabudowy	52
5.2.5. Zmiany stanu prawnego w latach 2010–2015	59
5.3. Schematy	63
5.3.1. Schemat procesu opracowania i przyjęcia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	63
5.3.2. Schemat procesu opracowania i przyjęcia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy	64
5.3.3. Decyzje o warunkach zabudowy [organ gminy]	65
5.3.4. Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego	66
5.4. Wykaz przeprowadzonych kontroli	67
5.5. Sprawozdania z paneli ekspertów	71
5.5.1. Panel ekspertów w Łodzi	71
5.5.2. Panel ekspertów w Warszawie	84
5.6. Płyta CD zawierająca zbiorcze zestawienie kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli pod kątem gospodarowania przestrzenią	103

Szanowni Państwo

Zagadnienia związane z gospodarowaniem przestrzenią, jako dobrem publicznym, pozostają od wielu lat obszarem szczególnego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli.

Pomimo, że od jakości naszego najbliższego otoczenia zależy nie tylko poziom i komfort życia, ale również bardzo często zdrowie, w Polsce od lat mamy do czynienia ze zjawiskami sprzyjającymi narastaniu chaosu przestrzennego – szczególnie na obszarach zurbanizowanych. Jest to tym bardziej niepokojące, że dewastacja ładu przestrzennego jest zjawiskiem trwałym i niejednokrotnie nieodwracalnym, a konsekwencje błędnych decyzji ponosić będą przyszłe pokolenia.

Jako główną przyczynę obecnego stanu rzeczy upatruje się fakt, iż system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia, w praktyce, skutecznych narzędzi gwarantujących racjonalne gospodarowanie przestrzenią. W efekcie następuje dezintegracja przestrzeni, niekontrolowana urbanizacja „rozlewanie się miast” na tereny podmiejskie, wywołująca różnego rodzaju problemy społeczne, środowiskowe i ekonomiczne. Zagrożenie bezpieczeństwa osób żyjących lub prowadzących działalność na terenach zalewowych, brak pełnej ochrony zabytków, czy obszarów o szczególnych wartościach przyrodniczych, to tylko niektóre z następstw wadliwie zarządzanej przestrzeni.

Niska jakość zagospodarowania przestrzeni, brak ładu przestrzennego sprawiają, że polskie miasta stają się nieatrakcyjne dla inwestorów i wykwalifikowanych kadr decydujących o współczesnym rozwoju społeczno-gospodarczym.

Wyniki przeprowadzonych ponad 40 kontroli, w okresie od 2010 r. do 2016 (I półrocze) oraz opinie ekspertów przedstawione podczas dwóch debat zorganizowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, były podstawą przeprowadzenia analizy zagadnień mających istotny wpływ na jakość działań związanych z gospodarowaniem przestrzenią.

Celem niniejszej analizy jest ocena oddziaływania systemu planowania i zagospodarowania przestrzeni, jako dobrem publicznym na jakość życia, zagwarantowanie ładu przestrzennego i zrównoważony rozwój.

Z szacunkiem

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Koncepcja (KPZK)	Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjęta uchwałą Rady Ministrów 239/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r.
Studium	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.
Plan miejscowy (MPZP)	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.
Decyzja WZiZT	Dokument urzędowy otrzymywany w drodze decyzji administracyjnej określający sposób zagospodarowania i warunków zabudowy terenu pozbawionego MPZP (zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu).
Decyzja o warunkach zabudowy, decyzja WZ	Dokument urzędowy otrzymywany w drodze decyzji administracyjnej określający sposób zagospodarowania i warunków zabudowy terenu pozbawionego MZPZ, wydawany dla zamiarów inwestycyjnych innych niż inwestycja celu publicznego.
Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego	Dokument urzędowy otrzymywany w drodze decyzji administracyjnej określający sposób zagospodarowania i warunków zabudowy terenu pozbawionego MZPZ, wydawany dla zamiarów inwestycyjnych stanowiących inwestycję celu publicznego.
Decyzja o pozwoleniu na budowę	Dokument urzędowy otrzymany w drodze decyzji administracyjnej zezwalający na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego.
Ustawa o planowaniu	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.
Sooś	Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko.
Uuios	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko Dz. U. z 2016 r. poz. 353.
Ustawa o opiece nad zabytkami	Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Dz. U. z 2016 r. poz. 1330.
Ustawa o drogach publicznych	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2016 r. poz. 1440.
Poś	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska Dz. U. z 2016 r. poz. 1427.
KPA	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego Dz. U. z 2016 r. poz. 23.

Polityka przestrzenna, definiująca lokalne zasady gospodarowania przestrzenią, jest jednym z elementów polityki lokalnej gminy. Obowiązująca ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹, w swoim założeniu określa ramy i narzędzia do gospodarowania przestrzenią, jednakże problematyka ta regulowana jest ponadto, w co najmniej 70 innych aktach prawnych, uwzględniając ustawy z różnych dziedzin, a także w przygotowywanych „specustawach” regulujących procesy inwestycyjne w poszczególnych sektorach. W efekcie liczba przepisów prawa mających wpływ na proces planowania, innych niż wynikające z ustawy o planowaniu, jest nadmiernie duża, co znacznie utrudnia racjonalne gospodarowanie przestrzenią.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła szereg kontroli oceniających różne etapy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminach, w tym przeznaczania obszarów pod budownictwo mieszkaniowe czy realizację innych inwestycji. Szczególnym zainteresowaniem NIK objęto, m.in. tereny zagrożone powodzią, otuliny parków narodowych, obszary narażone na hałas. W latach 2010–2016 (I półrocze) przeprowadzone zostały 24 kontrole planowe oraz 23 kontrole doraźne. Czynności kontrolne prowadzono w ponad 360 urzędach gmin, ok. 50 starostwach powiatowych, w urzędach marszałkowskich i w ponad 100 innych jednostkach biorących udział w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji. Pozyskiwano także, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f² ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, informacje od podmiotów niekontrolowanych.

Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała również dwie debaty w formie panelu ekspertów. W dyskusji wokół najważniejszych zagadnień związanych z systemem planowania i zagospodarowania przestrzennego uczestniczyli, m.in.: przedstawiciele instytucji biorących udział w procesie planowania i kształtowania przestrzeni; eksperci (przedstawiciele środowisk naukowych oraz środowisk i stowarzyszeń architektów i urbanistów); praktycy (przedstawiciele środowisk samorządowych, służb architektoniczno-budowlanych i innych organów biorących udział w procesie opiniowania i uzgodnień dokumentów planistycznych oraz decyzji administracyjnych).

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 677, ze zm.

² Upoważnieni przedstawiciele NIK mają prawo do zasięgnięcia, w związku z przygotowywaną lub przeprowadzaną kontrolą informacji oraz żądania dokumentów od jednostek niekontrolowanych, a także żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, j.t., ze zm.

Celem niniejszej analizy było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy funkcjonujący w Polsce system planowania i zagospodarowania przestrzennego zapewnia gminom narzędzia do racjonalnego gospodarowania przestrzenią, w tym w szczególności:

- 1) Czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pełni w gminach funkcję narzędzia kształtowania polityki przestrzennej?
- 2) Czy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają wpływ na zapewnianie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju gminy?
- 3) Czy decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu gwarantują zachowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju gminy?

Zdaniem NIK, ponad dziesięcioletni okres funkcjonowania systemu planowania przestrzennego, daje podstawy do dokonania oceny skutków obowiązujących regulacji prawnych dla przestrzeni jako dobra publicznego. Szczegółowa analiza stwierdzonych w trakcie poszczególnych kontroli istotnych nieprawidłowości, w tym systemowych, poparta uwagami i komentarzami ekspertów z zakresu gospodarki przestrzennej, pozwoliła na sformułowanie przez NIK zaleceń i wniosków mających na celu wskazanie kierunków zmian istniejącego prawa (wnioski *de lege ferenda*).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, funkcjonujący system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia racjonalnego gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym. Polska przestrzeń jest źle zarządzana, a chaos i brak ładu przestrzennego negatywnie wpływają na szeroko rozumianą jakość życia mieszkańców. Ocena ta wynika z przedstawionych poniżej ocen cząstkowych opartych na analizie stwierdzonych w kontrolowanych podmiotach stanów faktycznych.

- 1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w praktyce, nie pełni funkcji narzędzia kształtowania polityki przestrzennej na terenie gminy, ponieważ:**
 - ♦ **założenia lokalnej polityki przestrzennej gmin nie są wdrażane ze względu na niewielką powierzchnię gmin objętą miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego;**
 - ♦ **dokumenty określające politykę przestrzenną gmin są często nieaktualne i niekompletne, co znacznie ogranicza ich rolę w systemie gospodarowania przestrzenią;**
 - ♦ **nieprawidłowości w sposobie finansowania prac mających na celu dokonanie zmian w Studium, świadczą o niepostrzeganiu przez organy gmin Studium jako istotnego dokumentu lokalnej polityki przestrzennej.**

Zdaniem NIK, zaistniała sytuacja spowodowana jest, przede wszystkim, nieprawidłowym umiejscowieniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w obowiązującym porządku prawnym (nie jest ono aktem prawa miejscowego). Ustalenia zawarte w tym dokumencie wiążą organy gminy jedynie na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które obecnie pokrywają zaledwie ok. 30% powierzchni kraju. Studium nie stanowi także podstawy prawnej przy wydawaniu decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W efekcie, na obszarach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, istnieje możliwość realizacji inwestycji niezgodnie z założeniami lokalnej polityki i struktury przestrzennej gminy. Ponadto, większość dokumentów określających politykę przestrzenną gmin jest nieaktualna i niekompletna, co znacznie ogranicza ich rolę w systemie gospodarowania przestrzenią. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w sporządzaniu i aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w finansowaniu tych prac, w ocenie NIK, świadczą o niepostrzeganiu tego narzędzia, przez organy gmin, jako dokumentu lokalnej polityki przestrzennej.

- 2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają niewielki wpływ na zapewnianie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju gmin, ponieważ:**
 - ♦ **niskie pokrycie powierzchni kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, pełniącymi funkcję prawnego narzędzia wdrażania polityki przestrzennej gminy, powoduje chaos przestrzenny i brak trwałych reguł gospodarowania przestrzenią w gminach;**
 - ♦ **brak miejscowych planów oraz brak ich aktualizacji stwarza ryzyko niewłaściwego prowadzenia inwestycji na terenach o szczególnych uwarunkowaniach;**
 - ♦ **brak skutecznych instrumentów finansowych do prowadzenia polityki przestrzennej w gminach powoduje ryzyko występowania nieprawidłowości w procesie opracowania dokumentacji planistycznej.**

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, jako akty prawa miejscowego, mające zapewnić kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy oraz decydujące o lokalizacji inwestycji, tylko w niewielkim stopniu pełnią przypisaną im rolę. Obecnie obejmują one jedynie ok. 30% powierzchni kraju. Niewystarczające jest również tempo wzrostu powierzchni gmin obejmowanych miejscowymi planami, szczególnie na obszarach aglomeracji miejskich. Ponadto, plany dotyczą coraz mniejszych powierzchni, co powoduje, że uchwalane są tzw. „plany wyspowe”, dla indywidualnych inwestycji.

W ocenie NIK, brak aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – prawnego narzędzia wdrażania polityki przestrzennej na terenie gminy – skutkuje chaosem i brakiem trwałych reguł gospodarowania przestrzenią. Wynikiem tego jest rozpraszenie zabudowy i ekstensywne wykorzystanie przestrzeni, powodujące utratę cennych przyrodniczo terenów w miastach i w ich otoczeniu, stwarzanie barier dla inwestycji publicznych i prywatnych. Niewystarczający stopień pokrycia powierzchni gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego nie służy osiągnięciu celów polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym, a niekontrolowana urbanizacja przyczynia się do pogorszenia warunków życia i obniżenia jakości przestrzeni publicznej. Stwarza to niejednokrotnie ryzyko niewłaściwego prowadzenia inwestycji na terenach o szczególnych uwarunkowaniach, jak np.: tereny zagrożone powodzią, tereny o szczególnych walorach krajobrazowych i przyrodniczych czy tereny znajdujące się w strefach konserwatorskich.

Pomimo, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zapewniają przejrzystość i stabilność polityki władz lokalnych, co do sposobu zagospodarowania przestrzenią (bezpieczeństwo mieszkańców i inwestorów na terenach objętych planami), to koszty związane z ich uchwalaniem oraz groźba wypłaty potencjalnych odszkodowań, w związku ze zmianą przeznaczenia terenu – powodują, że gminy tych planów nie uchwalają.

Brak skutecznych instrumentów finansowania działań służących realizacji polityki przestrzennej w gminach jest częstą przyczyną nieprawidłowości polegających na pokrywaniu przez inwestora kosztów przygotowania dokumentacji planistycznej. W ocenie NIK, działania takie są naruszeniem prawa i mogą prowadzić do sporządzania dokumentów planistycznych „na zamówienie” podmiotów je finansujących, zainteresowanych dogodnym dla siebie rozstrzygnięciem. Skutkiem tych praktyk jest brak rzetelności i obiektywizmu podejmowanych rozstrzygnięć, w związku z uleganiem presji inwestorów, co stanowi źródło konfliktów społecznych.

3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przejęły podstawową rolę w procesie gospodarowania przestrzenią, co nie gwarantuje zachowania ładu i zrównoważonego rozwoju, ponieważ ich funkcja w istniejącym systemie prawnym powoduje:

- ◆ **możliwość realizacji inwestycji niezgodnie z ustaleniami Studium;**
- ◆ **wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb inwestycyjnych, a nie w związku z prowadzoną przez gminę polityką gospodarowania przestrzenią;**
- ◆ **brak udziału lokalnej społeczności w ustalaniu zasad ładu przestrzennego i sposobów gospodarowania i korzystania z przestrzeni;**
- ◆ **słabość uzgodnień mających chronić przed zabudową na terenach np. narażonych na hałas, na terenach zalewowych lub cennych przyrodniczo;**

- ♦ **dezintegrację przestrzeni oraz niekontrolowany proces ekspansji miast na tereny niezabudowane zwiększający koszty budowy infrastruktury.**

Ponadto, na obszarach dla których uprzednio wydano decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku zmiany sposobu gospodarowania przestrzenią poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powstaje ryzyko znacznego wzrostu wartości roszczeń odszkodowawczych wobec gminy.

Podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią, na przeważającym obszarze kraju, stały się faktycznie decyzje administracyjne, pomimo że brak jest prawnego wymogu zachowania ich zgodności z polityką przestrzenną gminy, wyrażoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Stan ten nie zapewnia ładu przestrzennego i nie służy racjonalnemu wykorzystaniu przestrzeni.

W efekcie następuje dezintegracja przestrzeni, niekontrolowany proces ekspansji miast na tereny niezabudowane, co zwiększa koszty budowy infrastruktury technicznej uzbrojenia terenu. Ponadto, społeczność lokalna pozbawiona jest udziału w ustalaniu zasad ładu przestrzennego i sposobów gospodarowania i korzystania z przestrzeni, tak jak jest to zagwarantowane w przypadku uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Istotnym negatywnym elementem zagospodarowania terenu, na podstawie decyzji administracyjnych jest słabość, wymaganych ustawą o planowaniu, uzgodnień mających chronić przed zabudową na obszarze np.: narażonym na hałas lub na terenach zalewowych czy cennych przyrodniczo. W ocenie NIK, prowadzi to do bezpowrotnej utraty wartości krajobrazowych i przyrodniczych wielu terenów oraz stwarza niebezpieczeństwo prowadzenia inwestycji na terenach objętych zakazem zabudowy.

Na podstawie obowiązujących przepisów, możliwe jest również uzyskiwanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, bez zamiaru prowadzenia inwestycji, wyłącznie w oczekiwaniu na uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W sytuacji, gdy uchwalony plan może zmienić sposób zagospodarowania lub uniemożliwić korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy (tj. wynikający z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), mogą powstać roszczenia odszkodowawcze adresata decyzji w stosunku do gminy, które gmina jest zobowiązana zrealizować. Należy również zauważyć, że uzyskanie decyzji administracyjnej w opisanych wyżej okolicznościach, może wpływać na podniesienie wartości nieruchomości, a co za tym idzie wysokości roszczeń odszkodowawczych. W ocenie NIK, taki stan rzeczy spowodowany jest przede wszystkim brakiem możliwości pozwalających organom na identyfikację tego typu sytuacji już na etapie wydawania decyzji.

Ponadto, bardzo różnorodne orzecznictwo, niejasność interpretacji prawa, brak potrzeby doprowadzenia do spójności decyzji z polityką przestrzenną gminy uchwaloną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uznaniowość przy wydawaniu decyzji powodują, że jest to niegwarantujący zachowania ładu przestrzennego sposób ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

W ocenie NIK, niezbędna wydaje się zmiana sposobu myślenia o gospodarowaniu przestrzenią. Potrzebne jest spojrzenie na przestrzeń jako dobro publiczne, mające przede wszystkim zapewnić przyjazne warunki życia dla lokalnej społeczności oraz spełnić odpowiednie wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Jako nadrzędne należy traktować gospodarowanie przestrzenią publiczną w stosunku do zaspakajania partykularnych interesów, gdyż tylko takie podejście może zagwarantować zrównoważony rozwój. W procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, kluczowym powinno być wzmocnienie roli urbanisty uczestniczącego w tworzeniu ogólnej wizji rozwoju gminy, w którą to dopiero architekt wrysowuje konkretne obiekty budowlane.

Niezbędne jest zatem podjęcie bezzwłocznych działań mających na celu zmianę systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce, w ramach którego możliwe byłoby wypracowanie kompromisu pomiędzy:

- interesem społeczności lokalnej zapewniającym wysoką jakość życia, dostęp do oświaty, kultury, usług, transportu, itp.;
- interesami inwestorów gwarantującymi gminie rozwój, dochody podatkowe oraz potencjalne miejsca pracy;
- wymogami niezbędnymi dla zachowania wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych.

Zdaniem NIK, w Polsce dla gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym niezbędny jest system, w którym:

1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określające kluczowe uwarunkowania w procesie kształtowania ładu przestrzennego, jest wiążące przy ustalaniu lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji administracyjnej.
2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego odgrywają główną rolę w procesie kształtowania ładu przestrzennego, a ich opracowanie jest obligatoryjne, co najmniej dla terenów objętych ochroną przyrody, krajobrazu i zabytków oraz przeznaczonych na realizację zadań gmin, w tym pod inwestycje celu publicznego dla obszarów przestrzeni publicznej oraz dla obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi.
3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie są sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a okres ich obowiązywania jest ograniczony.

Należy ponadto:

1. Wprowadzić przejrzyste zasady udziału podmiotów prywatnych w finansowaniu kosztów dokumentacji planistycznej.
2. Doprowadzić do aktualizacji i spójności wszystkich dokumentów planistycznych określających kierunki rozwoju gminy tworząc mechanizm wsparcia dla gmin.
3. Wdrożyć metody skutecznego informowania lokalnych społeczności, zapewniające zwiększenie udziału interesariuszy w procesie planowania przestrzennego.

4.1 Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako podstawowego narzędzia kształtowania polityki przestrzennej gminy

Studium jest podstawowym dokumentem kreującym w sposób ogólny politykę przestrzenną i lokalne zasady zagospodarowania gminy. Polityka przestrzenna jest jednym z elementów polityki lokalnej gminy, definiując lokalne zasady gospodarowania przestrzenią. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Studium) organy gminy ustalają podstawowy zakres polityki przestrzennej, przede wszystkim poprzez wskazanie terenów przeznaczonych pod zabudowę, wstępną lokalizację infrastruktury technicznej, obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, obszarów chronionych i innych określonych w ustawie o planowaniu. Jednak, pomimo wagi tych zapisów, ustalenia zawarte w Studium w praktyce wiążą organy gminy jedynie na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Uchwała Rady Gminy w sprawie Studium choć wiąże organ gminy przy realizacji polityki przestrzennej, nie stanowi podstawy prawnej przy wydawaniu decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zdjęcie nr 1

Krajobraz miasta – brak zachowania ładu przestrzennego



Źródło: Fotolia.com.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w praktyce, nie pełni funkcji narzędzia kształtowania polityki przestrzennej na terenie gminy. Wynika to z faktu iż, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, służące do realizacji tej polityki, pokrywają niewielką część powierzchni gmin oraz ze stwierdzonych w badaniach kontrolnych zaniechań ze strony gmin, polegających na braku aktualizacji Studium, jak również braku analiz zmian w zagospodarowaniu, pomimo obowiązku ustawowego w tym zakresie.

4.1.1. Założenia lokalnej polityki przestrzennej gmin nie są wdrażane ze względu na niewielką powierzchnię gmin objętą miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego

Gwarancją realizacji polityki przestrzennej gminy, tj. ustaleń zawartych w Studium jest wdrażanie ich poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, jednak plany te obecnie pokrywają zaledwie 30% powierzchni kraju. Jednocześnie, fakultatywność rozwiązań w systemie gospodarowania przestrzenią powoduje, że w przypadku braku MPZP, podstawą gospodarowania przestrzenią stają się decyzje administracyjne, które nie muszą być zgodne z ustaleniami Studium. W efekcie, na obszarach nieobjętych miejscowym planem, istnieje możliwość gospodarowania przestrzenią, w sposób odmienny od przyjętych w uchwale Rady Gminy w sprawie Studium kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Występowanie takich przypadków potwierdziły kontrole NIK, dotyczące przede wszystkim lokalizacji i budowy farm wiatrowych. Na przykład: w Urzędzie Gminy Sobolew⁴ wydane decyzje o warunkach zabudowy na lokalizacje inwestycji elektrowni wiatrowych na terenie pięciu miejscowości nie odpowiadały ustaleniom zaktualizowanego w 2014 r. Studium. W trakcie procedowania nad zmianą Studium, na obszarze gminy, nie uwzględniono lokalizacji i stref ochronnych dla elektrowni wiatrowych (o mocy przekraczającej 100 kW) lokalizowanych na terenie miejscowości Gończyce, co jest niezgodne z przepisami art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu).

Kontrola⁵ wykazała, że brak było możliwości skutecznego egzekwowania ochrony parków krajobrazowych przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy dla obszarów nieobjętych MPZP, nawet w sytuacji gdy park posiadał aktualny plan ochrony⁶. Ponadto, ujawniono przypadki uchylania przez GDOŚ⁷ postanowień niektórych RDOŚ⁸ odmawiających uzgodnienia planowanych inwestycji na terenie parku krajobrazowego jako niezgodnych m.in. z zapisami obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zdaniem GDOŚ, pomimo że dany teren znajdował się w granicach obszaru objętego ograniczeniami zawartymi w Studium, dopuszczalne było wydanie decyzji o warunkach zabudowy sprzecznej z ustaleniami tego Studium. W ocenie NIK, działania takie były niezgodne z ustawowo określoną, (w art. 3 pkt 1 uop⁹ i art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 9 ustawy o planowaniu), rolą Studium w ochronie przyrody i krajobrazu.

Zdaniem NIK, przyjęcie i stosowanie wykładni, iż decyzje o warunkach zabudowy mogą być sprzeczne z ustaleniami studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, jest nie do pogodzenia z zasadami prawnego systemu planowania przestrzennego

⁴ D/15/502 – „Stosowanie przez administrację publiczną instrumentów prawnych zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych” (Aneks str. 62–66).

⁵ P/11/111 – „Realizacja zadań ustawowych w parkach krajobrazowych” (Aneks str. 131–132).

⁶ Plan ochrony – dokument przewidziany art. 18 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 422), sporządzany i realizowany dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a można sporządzić także dla obszaru Natura 2000 lub jego części. Plan ochrony ustanawia się w terminie 5 lat od dnia utworzenia parku narodowego, uznania obszaru za rezerwat przyrody albo utworzenia parku krajobrazowego. Dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych jest podstawowym dokumentem planującym ochronę przyrody.

⁷ Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

⁸ Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody Dz. U. z 2015 r. poz. 1651, ze zm.

w Polsce. Stanowisko takie zajął również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 sierpnia 2009 r.¹⁰ (choć należy zauważyć, że istnieje również orzecznictwo NSA prezentujące odmienne stanowisko¹¹).

Zdjęcie nr 2

Elektrownia wiatrowa – na obszarze objętym ograniczeniami



Źródło: Fotolia.com.

Zauważając ten problem, środowiska urbanistów wskazują na brak spójności i nieadekwatność narzędzi planistycznych np.: *w praktyce, pojawiają się wątpliwości, jaką rolę ma pełnić Studium, czy jest faktycznie aktem polityki przestrzennej, skoro inwestycje można realizować bez uwzględnienia ustaleń w nim zawartych*¹². Studium kierunków i zagospodarowania przestrzennego, zdaniem przedstawicieli samorządu gminnego, powinno: *zawierać zgodnie z nazwą kierunki zagospodarowania, a nie jak to jest obecnie ustalenia, które wynikając z innych ustaw, znajdują się w planach i programach uchwalanych przez gminę tj. plan gospodarki niskoemisyjnej, wieloletni*

¹⁰ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 sierpnia 2009 r. Sygn. II OSK 1250/08 stwierdził, że chociaż stosownie do art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego i nie może stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji o warunkach zabudowy, jednak powyższa regulacja nie oznacza, że decyzje administracyjne wydawane dla terenów objętych studium mogą być sprzeczne z jego ustaleniami. W uzasadnieniu do niniejszego wyroku NSA zauważył, iż z treści studium powinny wynikać lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, położonego na obszarze gminy, przewidziane w MPZP oraz w decyzjach o warunkach zabudowy, powinny być formułowane i realizowane zgodnie z tymi zasadami. Inaczej, zdaniem NSA, powodowałoby to sytuację, w której określony zapis studium musiałby być uwzględniony w uchwalonym dla danego terenu MPZP, natomiast wydana dla tego samego terenu decyzja o warunkach zabudowy mogłaby być z tym zapisem studium całkowicie sprzeczna. Taka wykładnia, zdaniem NSA, byłaby nie do pogodzenia z zasadami prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce i niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, a przez to sprzeczna z Konstytucją.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r. Natomiast w wyroku z dnia 30 października 2008 r. o sygn. akt II OSK 1294/07, w którym orzeczono, że „ustawodawca nie przewidział sankcji w przypadku, gdy organ administracji wydaje decyzję o ustaleniu warunków zabudowy, a następnie o pozwoleniu na budowę, które to decyzje nie pozostają w zgodzie z ustaleniami studium”. W orzeczeniu NSA z dnia 3 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1888/07 sąd stwierdził, iż „studium nie ma charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, w związku z czym nie może stanowić materialnoprawnej podstawy odmowy dopuszczenia przedsięwzięć inwestycyjnych”.

¹² Wypowiedź Pani dr inż. arch. Danuty Mirowskiej-Walas – przedstawicielki Towarzystwa Urbanistów Polskich, Oddział w Łodzi (Aneks str. 13).

program rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych itp. Ponadto, w ocenie niektórych samorządów: gminy powinny mieć możliwość wycofania się z MPZP i pozostać tylko przy Studium, a Studium i decyzję należy połączyć, w taki sposób, by była to decyzja kształtująca walory, zasady i sposób zagospodarowania danej przestrzeni w oparciu i na podstawie Studium¹³.

Inną przyczyną braku wdrażania założeń lokalnej polityki przestrzennej gminy jest, zdaniem ekspertów przyjmowanie w Studium rozwiązań nierealnych w stosunku do możliwości i potrzeb rozwojowych gmin. Wskazywano na dużą nadpodaż terenów inwestycyjnych w obecnie funkcjonujących dokumentach planistycznych w stosunku do liczby mieszkańców i rzeczywistego zapotrzebowania¹⁴. Projekty Studium, sporządzane były z reguły m.in. bez: określania potrzeb rozwojowych jednostki osadniczej, uwzględniających realne procesy demograficzne i możliwości gospodarcze, bilansowania terenów przewidzianych do rozwoju, wariantowania rozwiązań określania celów polityki przestrzennej oraz ekonomicznego uzasadnienia ustaleń w nich zawieranych. W Studium najczęściej następuje przeszacowanie docelowych wskaźników zabudowy jednorodzinnej ok. 12–13% obszarów gmin oraz dodatkowo, około 8% pod zabudowę zagrodową. Grozi to konsekwentnym pogłębianiem się i tak już nadmiernego rozpraszania osadnictwa, jak też generowaniem rosnących kosztów jego obsługi. Jest to problem szczególnie istotny, w związku z przewidywaną depopulacją peryferyjnych terenów wiejskich oraz wzrostem kosztów usług publicznych przy malejących dochodach budżetów samorządów na tych terenach¹⁵. Nowe przepisy dotyczące sporządzania Studium¹⁶, wymuszają ich racjonalność metodyczną, a dostosowanie istniejących dokumentów do nowych zapisów ustawowych, zdaniem ekspertów, staje się dużym wyzwaniem dla gmin.

Zdjęcie nr 3

Osiedle mieszkaniowe na terenach zalewowych



Źródło: Fotolia.com.

¹³ Wypowiedź Pana Jarosława Trojana – Wójta gm. Osjaków (Aneks str. 8).

¹⁴ Wypowiedź Pana Roberta Warsz – Dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej (Aneks str. 8).

¹⁵ Zgodnie z: Śleszyński P., Andrzejewska M., Cerić D., Deręgowska A., Komornicki T., Rusztecka M., Solon J., Sudra P., Zielińska B., 2015, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa, 220 s. + załączniki (w tym 36 plansz mapowych) – raport z datą 19 lutego 2016 r.

¹⁶ Wprowadzone w 2015 r. ustawą o rewitalizacji: art. 15 ust. 1 pkt 2, 13, art. 20.

4.1.2. Dokumenty określające politykę przestrzenną gmin są nieaktualne i niekompletne, co znacznie ogranicza ich rolę w systemie gospodarowania przestrzenią

Na zmniejszenie roli Studium w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego, istotny wpływ miały zaniechania ze strony gmin, polegające na braku aktualizacji dokumentów, jak również nie dokonywaniu analizy zmian w zagospodarowaniu, pomimo obowiązku ustawowego w tym zakresie¹⁷. Kontrole NIK wykazały, że w wielu gminach funkcjonowały Studia opracowane i uchwalone na podstawie nieobowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸, np.: wg stanu na dzień 30 czerwca 2010 r., w 23 (72%) spośród 32 skontrolowanych gmin¹⁹. Również kontrola²⁰ przeprowadzona w 2011 r. wykazała, że 14 spośród 33 skontrolowanych gmin, lokalną politykę przestrzenną prowadziło na podstawie Studium, sporządzonego wg nieobowiązującej już ustawy. Brak zgodności tych dokumentów z aktualną ustawą o planowaniu powodował, że nie określono w nich m.in.: obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów, miejsca lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Nie aktualizowano dokumentów i nie wyznaczano również, pomimo wymagań wynikających z art. 10 ust. 2 pkt 11 obowiązującej ustawy o planowaniu, tak istotnych obszarów, jak narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych²¹.

Niskie zaangażowanie gmin w prace związane z aktualizacją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miało negatywny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa dla inwestycji na terenach zagrożonych powodzią

NIK wykazała, że obowiązujące w gminach Studia nie zawierały aktualnych informacji o terenie, w szczególności dotyczących zjawisk powodziowych, co ma istotne znaczenie dla decyzji podejmowanych przez przyszłych inwestorów. Spośród 15 skontrolowanych gmin województwa podkarpackiego²², tylko 5 miało zapisy dotyczące zasięgu wód stuletnich, dokonane w okresie tworzenia Studium (lata 1999–2002). Natomiast, w żadnym ze zaktualizowanych Studiów, nie uchwalono obowiązku sporządzenia MPZP dla terenów zagrożonych powodzią.

Kontrola przeprowadzona w 24 gminach w największym stopniu dotkniętych powodzią w 2010 r.²³, wykazała, że w opracowanych przez gminy Studiach określono jako tereny zagrożone wystąpieniem zjawisk powodziowych 8,2% powierzchni gmin. Nie określono jednak kierunków zagospodarowania przestrzennego dla ograniczenia zabudowy tych terenów. W Studiach 8 spośród 24 (tj. 30%)

¹⁷ Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu przestrzennym organ gminy w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń Studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, a wyniki analiz przekazuje radzie gminy, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady gminy.

¹⁸ Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.

¹⁹ P/10/110 – „Realizacja zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego” (Aneks str. 34–38).

²⁰ P/11/108 – „Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego” (Aneks str.44–45).

²¹ Np.: w 10 spośród 32 skontrolowane gminy – P/10/110 – „Realizacja zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego”. (Aneks str. 34–38).

²² P/13/173 – „Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2012” (Aneks str. 56–57).

²³ P/13/077 – „Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią” (Aneks str. 50–53).

skontrolowanych gmin, nie wprowadzono żadnych zapisów zobowiązujących do stosowania zakazu lub ograniczenia lokalizacji obiektów budowlanych oraz nie określono warunków technicznych po spełnieniu, których będzie możliwa bezpieczna lokalizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.

Brak aktualnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zawierających obligatoryjne ustalenia oraz brak opracowań ekofizjograficznych, stwarzały ryzyko zagospodarowania wartościowych przyrodniczo terenów, ze szkodą dla środowiska i tych wartości

Brak opracowań ekofizjograficznych może poddawać w wątpliwość prawidłowość zapewnienia w Studium warunków utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska.

W wyniku kontroli NIK dotyczącej zarządzania środowiskiem²⁴, stwierdzono, że zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy o planowaniu, uchwalone po 1 stycznia 1995 r. Studia wszystkich spośród 35 kontrolowanych jednostek, pozostawały w mocy. Z tego 24 uchwalone były w latach 1997–2002, a zmiany w ich treści wprowadzono w 12 z nich. W latach 2003–2007 uchwalono pięć Studiów, a w trzech wprowadzono zmiany. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2008–2010, uchwalono sześć Studiów.

Ustalono, że w 14% Studiów nie zostały określone warunki realizacji przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. Natomiast, na potrzeby 37% Studiów sporządzonych lub aktualizowanych w okresie po zmianie przepisu art. 72 ust. 4 Poś, nie wykonano opracowań ekofizjograficznych, które winny zawierać aktualne informacje o środowisku i służyć, m.in. dostosowaniu funkcji, struktury i intensywności zagospodarowania, do uwarunkowań przyrodniczych.

Ponadto w 26% kontrolowanych jednostek stwierdzono, że zawarte w Studiach dane o terenach lub obiektach ochrony przyrody, były niepełne i nieaktualne, czym uchybiono przepisowi art. 10 ust. 1 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast Studia dwóch gmin nie zawierały kompleksowych rozwiązań problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 3 Poś.

Brak aktualnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zawierających obligatoryjne ustalenia, osłabia znaczenie przewidzianych w tym dokumencie instrumentów, służących zapewnieniu właściwej ochrony obszarom o wyróżniających się walorach przyrodniczych

W ocenie NIK, działania organów administracji samorządowej w zakresie lokalizacji inwestycji na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody w województwie podlaskim²⁵ były niewystarczające dla zachowania ładu przestrzennego oraz nie zapewniały warunków gwarantujących właściwą ochronę obszarom o wyróżniających się walorach przyrodniczych. Dotyczyło to głównie wysokich (do 150 m) turbin elektrowni wiatrowych zlokalizowanych

²⁴ P/10/113 – „Zarządzanie środowiskiem w gminach” (Aneks str. 41–44).

²⁵ P/13/136 – „Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim” (Aneks str. 60–61).

na Obszarze Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”. W siedmiu spośród 10 skontrolowanych urzędów gmin oraz miast, Studium, jako akt o charakterze planistycznym, było nieaktualne. W dokumentach tych, pomimo wymogu wynikającego z przepisów art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 9 oraz ust. 2 pkt 3 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o planowaniu:

- nie uwzględniono aktualnych uwarunkowań wynikających z położenia na terenach gmin Obszarów Chronionego Krajobrazu: *Puszcza Białowieska, Dolina Narwi, Pojezierze Sejneńskie, Puszcza i Jeziora Augustowskie, Pojezierze Północnej Suwalszczyzny* oraz *Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej*, w tym np.: obowiązującego od 5 października 2004 r. zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych;
- nie określono 30 (z 116) znajdujących się na terenach gmin obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody oraz aktualnych uwarunkowań wynikających z występowania tych obszarów (np. rezerwatów przyrody, obszarów Natura 2000, czy też użytków ekologicznych);
- nie uwzględniono aktualnych uwarunkowań wynikających z występowania na terenach gmin – 269 z 743 pomników przyrody.

Ponadto, w zdecydowanej większości skontrolowanych urzędów gmin (80%) na terenie województwa podlaskiego, nie dokonywano i nie przedstawiono radzie gminy analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, pomimo obowiązku przeprowadzenia takiej analizy wynikającego z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu.

Również kontrole NIK prowadzone w innych jednostkach²⁶ wykazały, że w większości skontrolowanych gmin (np.: w 17 spośród 32) nie dokonywano ocen aktualności studium i nie przeprowadzano jego zmiany. Natomiast, w tych jednostkach, gdzie następowała zmiana Studium, działania w tym zakresie podejmowane były doraźnie, w indywidualnych sprawach, najczęściej na wniosek inwestora, a nie w związku z następującymi zmianami uwarunkowań przestrzennych na terenie gminy i w jej otoczeniu. W wielu gminach, pomimo iż całe studium wymagało aktualizacji, podejmowano prace nad zmianami Studium obejmującymi jedynie część obszarów gminy.

4.1.3. Nieprawidłowości w sposobie finansowania prac mających na celu dokonanie zmian w Studium, świadczą o niepostrzeganiu przez organy gmin Studium jako istotnego dokumentu lokalnej polityki przestrzennej.

Stwierdzono nieuprawnione działania, polegające na finansowaniu przez inwestorów zainteresowanych realizacją inwestycji polegającej na budowie elektrowni wiatrowych, zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego²⁷. Np.: w latach 2008–2011 do jednej z gmin wpłynęło 7 wniosków inwestorów. Burmistrz – zgodnie z obowiązującymi przepisami – wydał opinie o zgodności lokalizacji budowy farm wiatrowych z wymogami ochrony środowiska, wszczął procedurę zmiany Studium i MPZP. Koszty przygotowania projektów

²⁶ Np.: P/10/110 – „Realizacja zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego” (Aneks str. 34–38) oraz P/13/189 – „Lokalizacja i budowa farm wiatrowych” oraz D/15/502 – „Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK, podtytuł Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych” (Aneks str. 53–56, 62–66).

²⁷ P/13/189 – „Lokalizacja i budowa farm wiatrowych” oraz D/15/502 – „Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK, podtytuł Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych” (Aneks str. 53–56, 62–66).

tych dokumentów w kwocie 150.000 zł poniósł inwestor, a gmina sfinansowała w latach 2009–2011 wydatki towarzyszące postępowaniom administracyjnym w kwocie 4.616 zł. Sfinansowanie projektu zmiany Studium i MPZP przez inwestora było sprzeczne z przepisami art. 21 ustawy o planowaniu. Nieuprawnione było również przyjmowanie przez gminy darowizn przeznaczonych na sfinansowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. NIK zwróciła uwagę, że dopuszczenie, nawet do dobrowolnego (na podstawie porozumienia) pokrywania przez inwestora tych kosztów, może oznaczać również zgodę na wykonanie przez niego (zlecenie wykonania) projektów uchwał oraz dokumentów niezbędnych w procesie planistycznym i tym samym nadmiernie służyć interesom inwestora.

Zdaniem NIK, nieaktualne i nierzetelnie przygotowane dokumenty nie mogą być podstawą prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej gmin, zwłaszcza na obszarach o szczególnych uwarunkowaniach. Ograniczenie inwestorom dostępu do aktualnych informacji dotyczących uwarunkowań przestrzennych na terenie gminy, w związku z niezawieraniem ich w Studium, może stanowić istotną barierę dla podejmowania decyzji inwestycyjnych lub znacznie utrudnić realizację już rozpoczętych projektów. Ponadto, Studium niezawierające tak istotnych ustaleń, jak m.in. obszary objęte różnymi formami ochrony przyrody oraz aktualne uwarunkowania wynikające z występowania tych obszarów, nie stanowi skutecznego narzędzia ich zachowania i ochrony. Brak aktualnej wiedzy o zmianach zachodzących w uwarunkowaniach przestrzennych na terenie gminy i w jej otoczeniu, obniża wartość tej przestrzeni i czyni ją nieprzewidywalną.

4.2 Rola miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zapewnianiu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju gminy

Wdrożenie polityki przestrzennej gminy następuje poprzez uchwalenie w gminie aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenu oraz zagospodarowania i warunków zabudowy. Plan ten stanowi bezpośrednią podstawę do wydawania pozwoleń na budowę oraz wywłaszczania gruntów na cele publiczne. Ustalenia MPZP określają warunki zabudowy oraz regulują sposób zagospodarowania konkretnych nieruchomości położonych na obszarze objętym planem, co zapewnić ma przejrzystość i stabilność polityki władz lokalnych oraz służyć zachowaniu ładu przestrzennego. Jednak MPZP tylko w niewielkim stopniu pełnią przypisaną im rolę, ponieważ pokryte jest nimi jedynie ok. 30% powierzchni kraju. Niewystarczające jest również tempo wzrostu powierzchni gmin obejmowanych planami. Ponadto, uchwalane plany dotyczą coraz mniejszych powierzchni, prace nad nimi podejmowane są w reakcji na oczekiwania inwestorów, co prowadzi do występowania zjawiska tzw. „planów wyspowych”.

4.2.1. Niskie pokrycie powierzchni kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powoduje chaos przestrzenny i brak trwałych reguł gospodarowania przestrzenią w gminach

Prowadzone przez NIK, w okresie 2010–2016 (I półrocze)²⁸, kontrole potwierdziły, że stopień pokrycia powierzchni badanych gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego utrzymywał się na niskim poziomie.

- W ocenie NIK niewystarczające było również tempo wzrostu powierzchni gmin objętych MPZP. Np.: kontrola w **15 gminach województwa podkarpackiego**²⁹ wykazała, że w 2012 r. obszar województwa objęty MPZP należał do najniższych w kraju wynosząc 7%, przy średniej krajowej 26,4%. Pokrycie MPZP obszarów 15 gmin objętych kontrolą (7.472,5 ha), wynosiło zaledwie 3,8% ich powierzchni.

Wg autorów raportu pn. „Analiza stanu uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 r.”³⁰, w ostatnich latach następuje stagnacja prac planistycznych, a uchwalanie planów przebiega coraz wolniej i dotyczą one coraz mniejszych powierzchni. Ponadto, przeprowadzone na potrzeby raportu szacunki pokazują, że: „... istnieje poważny problem nadpodaży terenów mieszkaniowych w Polsce. W zależności od metodologii, chłonność terenów mieszkaniowych waha się w granicach 11,5–143,7 mln osób, przy czym najbardziej wiarygodne są szacunki związane z planami miejscowymi mówiące o podaży w wysokości 58,4 mln osób (ale tylko dla terenów gmin objętych planem; w praktyce istnieje dużo terenów dostępnych na podstawie decyzji lokalizacyjnych). Wykazana chłonność demograficzna jest wielokrotnie większa, niż wynoszą roczne ruchy migracyjne. Znaczna nadwyżka terenów inwestycyjnych w stosunku do potrzeb będzie powodować dalsze rozpraszanie zabudowy, a tym samym wzrost kosztów obsługi sieci infrastrukturalnych i dostępu do usług publicznych. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia spodziewanego szybkiego wzrostu udziału populacji starszej biologicznie, dla której oznaczać to może pogarszanie się warunków życia”. Autorzy raportu wskazują, że: „... dla porządkowania przestrzeni i osiągnięcia zadowalającego ładu przestrzennego, jak też ograniczenia negatywnych skutków, związanych nie tylko z brakiem, ale w coraz większym stopniu nawet wadliwą zawartością planów miejscowych, z rozpraszaniem zabudowy na czele, niezbędna jest potrzeba nowych rozwiązań”.

²⁸ Np.: S/09/005 Gospodarowanie przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim, P/10/110 Realizacja zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, S/11/003 Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie miasta Łodzi, P/11/108 Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, P/11/132 Usuwanie przez przedsiębiorstwa górnicze szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego, P/12/143 Funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej na przykładzie rzeki Serafa w latach 2001–2012, P/12/153 Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, P/13/077 Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią, P/13/189 Lokalizacja i budowa farm wiatrowych, P/13/173 Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2012, P/13/136 Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim, P/14/110 Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008–2013 na przykładzie województwa podkarpackiego, P/15/099 Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych w latach 2013–2015 (Aneks str. 72–127).

²⁹ P/13/173 – „Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego” (Aneks str. 110–111).

³⁰ „Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2013 r. Opracowanie wykonane w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Departamentu Polityki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

W opinii autorów raportu „Przestrzeń życia Polaków”³¹ narastający chaos przestrzenny staje się cywilizacyjną i ekonomiczną barierą rozwoju kraju. Podnosi on koszty funkcjonowania miast i całych zespołów miejskich i – co szczególnie istotne – pogarsza codzienne warunki i standard życia mieszkańców.

Zdjęcie nr 4

Ekspansja miasta na niezurbanizowane tereny



Źródło: Fotolia.com.

O skutkach rozwoju przestrzeni miejskiej bez miejscowych planów na terenach niezurbanizowanych, zjawisku „rozlewania się miast”, donosi często prasa, wskazując na warunki życia mieszkańców osiedli lokowanych na tych obszarach. Np.:

- *w artykule pn.: „Żart po dewelopersku”³² zwrócono uwagę, na to zjawisko, jako smutną rzeczywistość niemal wszystkich dużych aglomeracji w Polsce – Julianów pod Warszawą, Palędzie pod Poznaniem, Smolek pod Wrocławiem, które powstały bez infrastruktury, „...zabudowa łanowa i jedna droga wiecznie korkująca się od samochodów, którymi mieszkańcy tych przedmieść próbują wyjechać do pracy albo z niej wrócić. Wszystko to przez brak planów miejscowych, dzięki którym samorzady, przynajmniej w teorii, mogą przymuszać deweloperów do budowania swoich osiedli z głową i zadbać o podstawową infrastrukturę i komunikację. Tam, gdzie nie ma planów, obowiązują „warunki zabudowy”. Wystarczy udowodnić, że swoją inwestycją nawiąże się do tego, co w pobliżu, i sprawa załatwiona – można budować”.*

Zdjęcie nr 5

Osiedle mieszkaniowe na niezurbanizowanych terenach



Źródło: Fotolia.com.

³¹ Raport przygotowany przez niezależnych ekspertów Stowarzyszenie Architektów Polskich, <http://www.sarp.org.pl>.

³² <http://www.archiwum.wyborcza.pl/Archiwum/1,0,7971081,20141231...>

Fakt, iż gminy nie uchwalają planów i że jedynie ok. 30% ich powierzchni planami tymi jest objęta, zdaniem ekspertów biorących udział w panelach dyskusyjnych zorganizowanych przez NIK, pytanie: *czy to zaniechanie nie jest racjonalne z punktu widzenia gmin, które nie znając uwarunkowań zewnętrznych (polityka kraju), powstrzymują się od planowania przestrzennego. W Polsce nie ma państwowego porządku przestrzennego, bo powinny go określać ustawy szczególnie chroniące wartości wysoko cenione*³³.

Jako przyczynę braku uchwalania przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wskazywano również³⁴, że: *uchwalenie MPZP jest de facto działaniem, które z punktu widzenia systemu prawnego jest oderwane od jakiegokolwiek innego planowania. Powszechnym zwyczajem, w bardzo wielu gminach wiejskich, jest przeznaczanie praktycznie całego terenu pod zabudowę, mniej lub bardziej intensywną dlatego, że jest to jeden z tańszych i przy odpowiednim sporządzeniu, mniej kłopotliwych sposobów zadowolenia wyborców. W praktyce nastąpiło sprywatyzowanie korzyści i upublicznienie kosztów planowania i realizacji zagospodarowania przestrzennego.*

4.2.2. Brak miejscowych planów oraz brak ich aktualizacji stwarza ryzyko niewłaściwego prowadzenia inwestycji na terenach o szczególnych uwarunkowaniach

Gospodarowanie na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi

Wyniki kontroli NIK wykazały³⁵, że brak miejscowych planów nie sprzyjał ochronie przeciwpowodziowej. Z drugiej strony, przy opracowywaniu tych planów w minimalnym stopniu wykorzystywane były możliwości ustalania szczególnych warunków zagospodarowania terenów zagrożonych powodzią, ponadto na nieskuteczność systemu funkcjonowania systemu ochrony przeciwpowodziowej miały wpływ m.in. niespójne uregulowania prawne dotyczące procedury uzgodnień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w kontekście ochrony przed powodzią.

W toku kontroli³⁶ prowadzonej w 24 urzędach gmin stwierdzono, że gminy opracowały zaledwie 286 planów miejscowych obejmujących 12% terenów zagrożonych powodzią. Tylko w 97 wprowadzono zakazy i ograniczenia oraz warunki techniczne, po spełnieniu, których będzie możliwa realizacja inwestycji na tych terenach. Zakazy nie dotyczyły jednak całej powierzchni objętej planami miejscowymi, lecz najczęściej tylko jej fragmentów. W 5 spośród 24 (tj. 21%) zbadanych urzędów miast i gmin, w miejscowych planach, nie określono granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych, co stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu. W większości gmin wprowadzono wprawdzie ograniczenia lokalizacji inwestycji, ale tylko w niektórych planach miejscowych, a w dwóch gminach nie wprowadzono żadnych zakazów i warunków w celu ograniczenia zabudowy na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi. Nie informowano również inwestorów o skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Ponadto, stwierdzono przypadki wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia

³³ Wypowiedź Pana prof. Zygmunta Niewiadomskiego (Aneks str. 38).

³⁴ Wypowiedź Pana Grzegorza Kubalskiego – zastępcy dyrektora Biura Zarządu Powiatów Polskich (Aneks str. 27).

³⁵ P/12/143 – „Funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej na przykładzie rzeki Serafa w latach 2001–2012, P/13/077 Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią” (Aneks str. 98–101).

³⁶ P/13/077 – „Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią” (Aneks str. 103–107).

na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego dla zamierzeń inwestycyjnych zlokalizowanych na terenie zagrożonym zjawiskami powodziowymi, w których zaprojektowano poziom posadzki parteru (lub pomieszczeń piwnicznych) budynków na poziomie równym lub niższym od poziomu lustra wody powodziowej stuletniej (Q1%), określonej w planie miejscowym oraz pomimo zakazu realizacji zabudowy na terenie zagrożonym powodzią.

Stwierdzono również przypadki, gdy gminy, pomimo, iż posiadały dokładne informacje dotyczące zjawisk powodziowych występujących na ich terenie, nie wykorzystywały ich przy opracowywaniu dokumentów planistycznych (studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) oraz wydawaniu decyzji administracyjnych.

Zdjęcie nr 6

Osiedle mieszkaniowe na terenach zalewowych podczas powodzi w 2010 r. – Wrocław



Źródło: Internet – wroclaw.naszemiasto.pl.

Podczas panelu ekspertów, przedstawiciele organów uzgadniających projekty MPZP podkreślali³⁷, że chociaż elementy ochrony przeciwpowodziowej mogą sprawiać trudności przy wprowadzaniu ich do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to jednak najwyższą wartość prawnie chronioną stanowi życie, bezpieczeństwo i mienie człowieka.

Gospodarowanie na obszarach o szczególnych walorach krajobrazowych i przyrodniczych

Kontrola NIK wykazała³⁸, że w 10 objętych kontrolą gminach Podlasia, w bardzo małym stopniu korzystano z narzędzia, jakim jest MPZP, w celu kształtowania przestrzeni na obszarach objętych ochroną przyrody. Zaledwie 10% powierzchni tych gmin objętych było MPZP. Na obszarach pozbawionych miejscowego planu, o przeznaczeniu terenu przesądzał de facto wnioskowany

³⁷ Wypowiedź Pana Adriana Kołczewiaka – kierownika Zespołu Uzgodnień Ochrony Przeciwpowodziowej Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie (Aneks str. 13).

³⁸ P/13/136 – „Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim” (Aneks str. 111–112).

przez inwestora sposób zabudowy i zagospodarowania terenu, określony w wydawanej decyzji o warunkach zabudowy, co niewątpliwie eliminowało kontrolę społeczną z procesu ustalenia warunków zabudowy obszarów chronionych. Stan ten, w połączeniu z brakiem aktualnych Studiów, nie pozwala na racjonalne gospodarowanie przestrzenią, zwłaszcza na obszarach objętych ochroną przyrody i położonych w bezpośredniej bliskości jezior i rzek. Ponadto, ustalono, że 33 z 44 zbadanych przez NIK obowiązujących miejscowych planów było nieaktualnych. Nie uwzględniono w nich bowiem granic obszarów Natura 2000 oraz aktualnych ograniczeń wynikających z ustanowienia rezerwatów przyrody, obszarów chronionego krajobrazu, co stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o planowaniu oraz art. 73 ust. 1 pkt 1 Prawa ochrony środowiska. W ośmiu³⁹ spośród 10 skontrolowanych urzędów gmin oraz miast nie dokonano oceny aktualności oraz analizy zmian w zapisach miejscowych planów, co mogło utrudnić lokalizację nowych inwestycji oraz doprowadzić do degradacji walorów przyrodniczych i krajobrazowych Podlasia.

Niespójność przepisów w zakresie planowania przestrzennego z udostępnianiem informacji o środowisku, przyczyniała się do sytuacji w których, odstąpienie od wykonania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla zmiany MPZP powodowało, że organy jednostek samorządu terytorialnego nie sporządzały prognozy oddziaływania na środowisko. Art. 17 pkt 4 ustawy o planowaniu, w związku z art. 27 tej ustawy, zobowiązuje wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Kontrola NIK przeprowadzona w celu dokonania oceny prawidłowości przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko⁴⁰, stwierdziła takie działania w przypadku 24 projektów zmian miejscowych planów. W wyjaśnieniach powoływano się na fakt uzgodnienia odstąpienia od sooś, w trybie art. 48 ust. 1 uuioś, co wskazuje na niespójność ww. rozwiązań prawnych.

Eksperti oraz przedstawiciele samorządu województw⁴¹, podczas panelu ekspertów, zwracali uwagę na znaczenie systemu informacji o zagospodarowaniu przestrzennym⁴² oraz rolę regionalnych obserwatoriów terytorialnych monitorujących całe procesy planistyczne samorządów lokalnych, zarówno pod kątem wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, Studiów jak i MPZP. Celem tych analiz jest ochrona krajobrazu, dobra wspólnego. Dotychczasowe wyniki tych analiz, pozwalają na stwierdzenie, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu są najczęściej wydawane na terenach najbardziej cennych przyrodniczo i krajobrazowo.

Gospodarowanie w obszarze pasa nadbrzeżnego

Ustalanie i przestrzeganie zasad kształtowania ładu przestrzennego, wykonywanie zadań administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie realizowanych inwestycji, nadzór nad stosowaniem przepisów Prawa budowlanego dotyczących prowadzonych inwestycji oraz gospodarowanie nieruchomościami ma również kluczowe znaczenie dla rozwoju miejscowości turystycznych na obszarze pasa nadbrzeżnego.

³⁹ Urząd Gminy: Białowieża, Giby, Gródek, Jeleniewo, Krasnopol, Narewka i Szypliszki oraz Urząd Miejski w Supraślu.

⁴⁰ P/15/052 – „Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego” (Aneks str. 114–116).

⁴¹ Wypowiedź Pani dr Ewy Paturalskiej-Nowak – z Urzędu Marszałkowskiego Woj. Łódzkiego (Aneks str. 21–22).

⁴² Wypowiedź Pani prof. Grażyny Szpor (Aneks str. 21–22).

Kontrola NIK wykazała⁴³, że wg stanu na koniec I kwartału 2015 r., na obszarze pasa nadbrzeżnego w 8 z 9 skontrolowanych gmin obowiązywało 65 miejscowych planów obejmujących łącznie powierzchnię 3.706 ha. Miejscowe plany pokrywały jedynie 22,7% powierzchni pasa nadbrzeżnego. Tym samym, kształtowanie ładu przestrzennego odbywało się nie w oparciu o prawo miejscowe, lecz na podstawie decyzji WZ. Kontrolowane podmioty nie miały wiedzy o nieruchomościach zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym.

Gospodarowanie przestrzenią w strefach konserwatorskich

Kontrola NIK, przeprowadzona w 12 urzędach gmin województwa podkarpackiego⁴⁴, wskazała na brak kompleksowej ochrony przez gminy zabytków i ich otoczenia ze względu na małą liczbę uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Miejscowymi planami, w których ustala się sposób gospodarowania na danym obszarze, w tym w strefach konserwatorskich wokół obiektów zabytkowych, objęto tylko niecałe 12% powierzchni kontrolowanych gmin. W konsekwencji, w gospodarowaniu przestrzenią, dominowały rozwiązania doraźne, w formie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, w mniejszym stopniu zapewniające ochronę zabytków. Dwie gminy nie posiadały żadnego miejscowego planu, zaś 4 kolejne gminy w okresie 6 lat objętych kontrolą nie uchwałyły żadnego planu. Zamiast uchwalania planów, w praktyce, gminy świadomie preferowały wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, dla których nie jest wymagane przeprowadzanie szczegółowych analiz konserwatorskich. Brak takich analiz nie zapewnia ochrony zabytków lub ich otoczenia przed negatywnymi skutkami innych inwestycji. Na problem braku ochrony zabytków na obszarach nie objętych MPZP, zwracano również uwagę podczas panelu ekspertów. Stwierdzono⁴⁵, że: *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest jedną z form ochrony zabytków, a przy dobrym opracowaniu tekstu planu, jest formą najlepszą z możliwych i dla zabytku i dla inwestora. Plany w sposób wiążący określają, co wolno a czego nie wolno, dają to także możliwość pozyskania wiedzy przez inwestora, dzięki wyrysowi i wypisowi z planu.*

Ponadto, wskazano że: *„duża dewastacja zabytków dokonana się po 2003 r., tj. po wejściu w życie ustawy o planowaniu oraz ustawy o opiece nad zabytkami, a gminna ewidencja zabytków została objęta ochroną tylko na podstawie zapisów ustawy o planowaniu. Dopóki nie wprowadzono nowelizacji przepisów, to ilość rozebranych i przekształconych obiektów zabytkowych, tych może mniej wartościowych, ale decydujących o wizerunku miast, była większa, w niektórych rejonach, niż zniszczenia wojenne”⁴⁶.*

Ochrona przed hałasem

Regulacje dotyczące lokalizacji i zagospodarowania przestrzennego na terenach nieobjętych miejscowymi planami, nie chronią odpowiednio zabudowy wrażliwej na hałas. Zgodnie z art. 114 poś, przy sporządzaniu MPZP uwzględnia się wnioski i zalecenia, wynikające z utworzenia

⁴³ P/15/099 – „Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych w latach 2013–2015” (Aneks str. 113–114).

⁴⁴ P/14/110 – „Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008–2013 na przykładzie województwa podkarpackiego” (Aneks str. 116–117).

⁴⁵ Wypowiedź Pani Katarzyny Szpanowskiej – przedstawiciela Departamentu Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Aneks str. 14).

⁴⁶ Wypowiedź Pana prof. Bartosza Walczaka z Wydziału Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Politechniki Łódzkiej (Aneks str. 14).

i eksploatacji strategicznych map akustycznych, co oznacza, że na terenach nieobjętych miejscowymi planami, przepisy nie chronią odpowiednio zabudowy wrażliwej na hałas. Rozwiązania, w tym obszarze, ukierunkowane są jedynie na ocenę faktycznego zagospodarowania i wykorzystywania tego i sąsiednich terenów, oraz na oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko. Pomimo, że w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu są odwołania do planowania i wykonywania obiektów zgodnie z przepisami dotyczącymi procesu budowlanego (projektowania w sposób uwzględniający m.in. ochronę przed hałasem), to na etapie udzielania pozwoleń na budowę i użytkowanie, kontroli nie podlega zapewnienie właściwej (skutecznej) izolacji akustycznej budynków wrażliwych na hałas. Jak wykazała kontrola NIK⁴⁷, sześć z siedmiu aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys. stosowało się do propozycji z POŚH⁴⁸ w obszarze zagospodarowania przestrzennego, w tym wykorzystywało mapy akustyczne w procesie planowania (głównie na etapie opracowywania prognoz oddziaływania na środowisko projektów miejscowych planów).

Podstawowym problemem w aglomeracjach miejskich jest niezadowalające pokrycie ich terenów miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W badanym okresie (wg danych GUS za 2011 r.), stopień pokrycia MPZP powierzchni, w objętych kontrolą aglomeracjach powyżej 250 tys. mieszkańców, wynosił od 5,3% w Łodzi do 46,1% we Wrocławiu. Lokalizacja zabudowy wrażliwej na hałas, głównie zabudowy mieszkaniowej, w tym wielorodzinnej, odbywała się w przeważającym stopniu na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Np.:

- w **Białymstoku** wydano (od wejścia w życie POŚH do połowy 2013 r.) 58 z 136 ogółem decyzji o warunkach zabudowy⁴⁹ w miejscach, gdzie występują przekroczenia dopuszczalnych norm poziomu hałasu dla planowanych obiektów; w **Warszawie** (od wejścia w życie POŚH do połowy 2013 r.) wydano 1.086 decyzji o warunkach zabudowy dopuszczających lokalizację na terenach, gdzie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu dla planowanych przedsięwzięć; w **Szczecinie** wydano (od wejścia w życie POŚH do połowy 2013 r.) 31 z 35 ogółem, decyzji o warunkach zabudowy lokalizujących obiekty wrażliwe na hałas w miejscach, gdzie występują przekroczenia dopuszczalnych jego norm dla planowanego rodzaju obiektów.

4.2.3. Nieprawidłowości w finansowaniu dokumentacji planistycznej

W myśl przepisów ustawy o planowaniu (art. 13 i 21) koszty sporządzania Studium i planów miejscowych mają obciążać budżet gminy. Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych⁵⁰ oraz inne kontrole NIK w tym zakresie wykazały, że w zdecydowanej większości gmin (ok. 90%) częstą praktyką było sfinansowanie przez inwestora przygotowania projektu MPZP.

Podkreślenia wymaga, że sfinansowanie kosztów sporządzenia dokumentów planistycznych przez inwestora budującego elektrownie wiatrowe⁵¹ może stwarzać sytuację konfliktu interesów oraz wpływać negatywnie na transparentność procedur, zwłaszcza w kontekście udziału społeczeństwa. Tymczasem, jak wynika z przeprowadzonej kontroli, powszechnym było,

⁴⁷ P/13/134 „Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem” (Aneks str.107–108).

⁴⁸ Program ochrony środowiska przed hałasem.

⁴⁹ Liczby te nie obejmują decyzji o warunkach zabudowy wydanych na zabudowę jednorodzinna.

⁵⁰ D/15/502 Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK, podtytuł Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych (Aneks str. 117–121).

⁵¹ Prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie SUIKZP o oraz MPZP, należy do zadań własnych gminy. Ponadto, jedną z naczelnych zasad wynikających z ustawy o planowaniu jest to, iż koszty sporządzenia tych dokumentów powinny obciążać budżet gminy.

że inwestorzy finansowali bezpośrednio przygotowanie dokumentów planistycznych. Zawierane były również trójstronne porozumienia o współfinansowaniu kosztów dokumentacji planistycznej. Zjawiska takie stwierdzono przykładowo w gminach: Rajgród, Orla, Olszanka, Skąpe, Reńska Wieś. W gminach, w których koszty zmian dokumentacji planistycznej sfinansowane zostały bezpośrednio z budżetu jednostek samorządu inwestorzy w większości przekazali darowizny na rzecz społeczności lokalnej – np. na organizację uroczystości dożynkowych (gmina Sobolew), działalność domu kultury (gmina Biała) czy Ochotniczej Straży Pożarnej (gmina Laszki).

W ocenie NIK, na rzetelność i obiektywizm podejmowanych rozstrzygnięć, negatywnie oddziaływało finansowanie prac planistycznych, związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych, ze środków inwestora zainteresowanego dogodnym dla siebie rozstrzygnięciem. W dużej mierze było to również źródłem konfliktów społecznych, wynikających z rozwiązań preferowanych przez inwestora, a odmiennych od zapisów i rozwiązań planistycznych obiektywnych z punktu widzenia interesów gminy i jej mieszkańców.

4.2.4. Brak skutecznych instrumentów finansowych prowadzenia polityki przestrzennej w gminach powoduje ryzyko występowania nieprawidłowości w procesie opracowania dokumentacji planistycznej

Opłata planistyczna, przewidziana w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu, jako mechanizm finansowania prac nad opracowaniem MPZP i skutków jego uchwalenia, nie stanowi istotnego narzędzia zachęty dla gmin do prac nad planami. Zgodnie z treścią ww. przepisu, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Dochody gmin z tego tytułu są niewspółmierne do ponoszonych kosztów związanych z uchwaleniem planu i oddalone w czasie, gdyż podstawa do naliczania opłaty planistycznej została powiązana ze zbyciem nieruchomości.

W toku prowadzonych kontroli⁵², NIK wykazała, że gminy nie wykorzystują tego instrumentu finansowania prac planistycznych w sposób należyty. NIK oceniła negatywnie realizację dochodów z tytułu opłat planistycznych przez 21 gmin objętych kontrolą. W 33% skontrolowanych urzędach gmin istniejący system weryfikacji transakcji nieruchomościami pod kątem istnienia przesłanek do ustalania opłat planistycznych, nie był szczelny i nie zapewniał pełnej realizacji dochodów gmin z tego tytułu. Wadliwa organizacja pracy oraz braki w nadzorze nad pracą osób odpowiedzialnych za ustalanie opłat planistycznych, doprowadziły do utraty możliwości ustalania dochodów gmin w odniesieniu, do co najmniej 143 umów odpłatnego zbycia nieruchomości.

Występowały przypadki (w trzech gminach) nieokreślenia w MPZP opłaty planistycznej lub określania jej wysokości na poziomie 0%. Gminy nie podejmowały też działań w celu naliczenia opłat planistycznych w związku z odpłatnym zbywaniem nieruchomości położonych na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, np.: obszar funkcjonalny Regionalnego Portu Lotniczego „Lublin-Niedźwiada”. Stwierdzono również, że organy wykonawcze ośmiu gmin nie realizowały obowiązku przedstawiania radom gmin

⁵² P/12/147 – „Opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych” (Aneks str. 85–98).

co najmniej raz w roku – podczas sesji rady gminy – informacji o wydanych decyzjach w sprawie ustalenia opłaty planistycznej. Gminy nie przestrzegały obowiązku bezzwłocznego ustalania opłat planistycznych, brak było również dokumentowania wyników weryfikacji wypisów aktów notarialnych, prowadzonej na etapie poprzedzającym wszczęcie lub odstąpienie od wszczynania postępowań o ustalenie opłaty planistycznej. Ponadto, stwierdzono brak jednolitości prowadzonych postępowań, opieszałość w wysyłaniu upomnień do niektórych dłużników, niepodjęcie w niektórych sprawach działań windykacyjnych w stosunku do niezapłaconych opłat planistycznych ustalonych w ostatecznych decyzjach. W większości skontrolowanych gmin umarzano, rozkładano na raty lub odraczano zaległości z tytułu niezapłaconych opłat planistycznych ustalonych ostatecznymi decyzjami. Następowo to jednak po rzetelnym przeprowadzeniu postępowania, w którym sprawdzano sytuację finansową i możliwości finansowe dłużnika, a udzielanie ww. ulg następowało we właściwej formie i w oparciu o prawidłowo zastosowane przepisy prawa.

Gmina podnosząc swym działaniem i nakładem finansowym wartość nieruchomości na skutek uchwalenia MPZP, może liczyć na dochód z tego tytułu, tylko w przypadku zbycia jej przez właściciela lub użytkownika wieczystego, natomiast obniżając jej wartość, poprzez zmianę sposobu gospodarowania lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy, jest zobowiązana zrealizować roszczenie.

Ustalenia kontroli NIK, dotyczące opłaty planistycznej, potwierdzili również uczestnicy panelu – oceniano, iż w praktyce opłata planistyczna nie działa, a 5% ściągalności nie bilansuje kosztów ponoszonych przez gminy na planowanie.

Problem wysokich kosztów związanych z uchwaleniem MPZP, podnosili uczestnicy panelu. Wskazywano na brak mechanizmów, które powodowałyby, że gminom opłacałoby się sporządzać plany⁵³. W ocenie ekspertów gminy stają przed wyborem czy sporządzać plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego ponosząc ogromne skutki finansowe ich uchwalania, versus rezygnacja z kontroli nad rozwojem miasta i zgoda na chaos przestrzenny realizowany na podstawie decyzji administracyjnych.

Bezpośrednią przyczyną tego stanu jest brak powiązania planowania z narzędziami finansowymi. Planowanie generuje koszty, a narzędzia dane gminom okazały się wysoce niewystarczające⁵⁴. Przedstawiciele pracowni urbanistycznych podkreślali, że koszty planu ponosi w całości gmina, a korzyści – inwestor lub właściciel nieruchomości. Jako jedyne narzędzia, aby skłonić inwestora, który jest beneficjentem konkretnych rozwiązań planistycznych, do inwestowania wskazano albo partnerstwo publiczno-prywatne albo art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu: *Budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia*. Art. 16 ustawy o drogach publicznych ma zastosowanie tylko wtedy, gdy inwestycja ma wpływ na inwestycję drogową, a inwestorzy nauczyli się obchodzić ten przepis.

Wskazywano również na znaczne obciążenie budżetów gmin na skutek odszkodowań wypłacanych na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednocześnie zwracano uwagę na skutki dla budżetów gmin w postaci obowiązku wypłacenia odszkodowań. Np.:

⁵³ Wypowiedź Pana Roberta Warszzy – dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi (Aneks str. 12).

⁵⁴ Wypowiedź Pani Natalii Weremczuk – zastępcy dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu (Aneks str. 12).

- w **Poznaniu** koszty urbanizacji są obecnie tak wysokie, że zarówno z tytułu wykupu gruntu pod drogi publiczne, koszty realizacji urządzenia przestrzeni publicznej, jak i odszkodowań, Poznań, jako gminy, po prostu nie stać na sporządzanie projektów MPZP. Jak wykazują analizy we wszystkich dużych, ale również mniejszych miastach, zarówno renta planistyczna, opłaty, ale również umowa partycypacyjna, partnerstwo publiczno-prywatne okazały się narzędziami, które absolutnie nie bilansują kosztów⁵⁵. Podkreślano, że: w Polsce nie ma mechanizmów ekonomicznych dążących do samoregulacji, oceniano, że kierunkiem w dobrą stronę jest wymóg robienia bilansów rzeczywistych kosztów ustaleń zawieranych w dokumentach planistycznych (wynikający z ustawy rewitalizacyjnej)⁵⁶.

Podawano również przykłady gmin, gdzie pomimo pokrycia obszaru gminy MPZP, władz samorządowych nie stać na inwestowanie. Wypłacają odszkodowania za nieruchomości, które z mocy prawa przeszły na własność gminy, z chwilą uprawomocnienia się decyzji w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵⁷.

Pomimo, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zapewniają przejrzystość i stabilność polityki władz lokalnych, co do sposobu zagospodarowania przestrzeni (bezpieczeństwo mieszkańców i inwestorów na terenach objętych planami), to koszty związane z ich uchwalaniem oraz groźba wypłaty potencjalnych odszkodowań w związku ze zmianą przeznaczenia terenu – powodują, że gminy nie uchwalają tych planów.

W ocenie NIK, niewystarczający stopień pokrycia powierzchni gmin przez MPZP, nie służy osiągnięciu celów polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym, a niekontrolowana urbanizacja, przyczynia się pogorszenia warunków życia i obniżenia jakości przestrzeni publicznej.

4.3 Skutki gospodarowania przestrzenią przez gminy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, następuje w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z założeniem ustawodawcy, decyzja o warunkach zabudowy miała być stosowana wyjątkowo, a zagospodarowanie przestrzeni miało być prowadzone na podstawie ustaleń MPZP. Praktyka pokazała jednak, że wyjątek stał się regułą. Jak wykazano, pokrycie powierzchni Polski MPZP wynosi zaledwie ok. 30%, co jednocześnie oznacza, że na pozostałym terenie inwestycje lokalizuje się w oparciu o decyzje administracyjne. W ocenie NIK, przejęcie przez decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, podstawowej roli w procesie gospodarowania przestrzenią nie gwarantuje zachowania ładu i zrównoważonego rozwoju.

4.3.1. Możliwość realizacji inwestycji niezgodnie z ustaleniami Studium

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie muszą być zgodne ze Studium, stanowiącym emanację polityki gospodarowania przestrzenią na terenie gminy. Taki stan rzeczy prowadzi do jednoznacznego wniosku, że decyzje o warunkach zabudowy wydawane są jedynie w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb inwestycyjnych, nawet jeżeli nie ma to związku z koncepcją zagospodarowania danego terenu w Studium. Np.:

- w **Urzędzie Miasta Nowy Sącz** stwierdzone w trakcie kontroli⁵⁸ nieprawidłowości polegały na wydaniu 3 decyzji o warunkach zabudowy na lokalizację toru terenowo-sportowego, budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku mieszkalno-handlowo-usługowego na terenie Nowego Sącza, wbrew ustaleniom obowiązującego w mieście Studium;

⁵⁵ Jw.

⁵⁶ Wypowiedź Pana Roberta Warsz – dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi (Aneks str. 12).

⁵⁷ Wypowiedź Pana dr Radosława Dobrowolskiego – burmistrza Supraśla (Aneks str. 15–16).

⁵⁸ P/14/030/ – „Zachowanie ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych” (Aneks str. 183–186).

- w latach 2011–2012⁵⁹, w **Łodzi**, ustalono warunki zabudowy w drodze decyzji dla około 440 ha. Stwierdzono jednocześnie 111 lokalizacji użytkowanych niezgodnie z ustaleniami Studium.

W ocenie NIK, główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak możliwości odmowy wydania decyzji administracyjnej przez organ, w sytuacji, gdy brak jest MPZP i wszystkie wymogi formalne⁶⁰ wniosku są spełnione.

Zdjęcie nr 7

Lokalizacja nowych inwestycji bez zachowania zasady „dobrego sąsiedztwa”



Źródło: <http://www.filoss.fotolog.pl/9,2013,archiwum.html>.

Ww. stan rzeczy potwierdzili uczestnicy panelu ekspertów⁶¹ stwierdzając, m.in. że *doszliśmy do paradoksu w którym powszechnie stosowany instrument prawny to decyzja o warunkach zabudowy. Decyzja, która nie będąc powiązana z innymi narzędziami, pozwala na patologiczne wynaturzenie stosowania tego mechanizmu. Doprowadzono do tego, że po pierwsze można budować wszystko i wszędzie, w nieokreślonym czasie, po drugie jeżeli nie skorzystamy z możliwości budowy, to w nieokreślonym czasie będziemy mogli przyjąć po odszkodowania.*

Ponadto, wskazywano⁶², że *decyzja o warunkach zabudowy w ogóle nie może być instrumentem kształtowania ładu przestrzennego ani instrumentem realizacji polityki przestrzennej. Decyzja jest wydawana na wniosek inwestora, a organ wydający decyzję nie ma prawa kształtować treści*

⁵⁹ Kontrola NIK nr P/12/153 – „Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego” (Aneks str. 132–133).

⁶⁰ Art. 61 ustawy o planowaniu.

⁶¹ Wypowiedź Pana dr Jerzego Tokajuka – Prezesa Oddziału w Białymstoku Towarzystwa Urbanistów Polskich (Aneks str. 28).

⁶² Wypowiedź Pana Bartłomieja Kolipińskiego – prezesa Oddziału Warszawskiego Towarzystwa Urbanistów Polskich (Aneks str. 28).

tej decyzji, która może być wydana niezgodnie z ustaleniami Studium. Decyzją o warunkach zabudowy nie można wpływać na zachowania przestrzenne podmiotów gospodarczych ani mobilizująco ani zniechęcająco.

Złą sytuację w zagospodarowaniu przestrzennym w Polsce podkreślają również media. Autor artykułu prasowego⁶³ przywołując ww. eksperta, stwierdził, że w przypadku braku planu miejscowego, teren nie posiada prawnie określonego przeznaczenia, co oznacza, że w praktyce przesądza o nim wniosek inwestora o ustalenie warunków zabudowy. Rolą organu administracyjnego jest wyłącznie sprawdzenie, czy zamiar inwestora jest zgodny z przepisami określonymi w ustawach odrębnych, tzn. czy nie narusza przepisów o ochronie środowiska, o ochronie zabytków, czy nie koliduje z inwestycjami komunikacyjnymi itp. (...). Stąd właśnie biorą się osiedla molochy, budowane chaotycznie i nie tworzące spójnej całości z okoliczną architekturą, obsługiwane przez słabo rozwiniętą sieć dróg, pozbawione wystarczającej liczby miejsc parkingowych oraz zaplecza socjalnego i edukacyjnego. Niejednokrotnie budynki mieszkalne powstają obok stref silnie uprzemysłowionych lub w zbyt bliskim sąsiedztwie tras szybkiego ruchu. Ciężko jednak wymagać od zwykłego urzędnika z urzędu gminy lub dzielnicy, aby przygotowywał dogłębne analizy urbanistyczne i decydował, czy nowe osiedle dobrze wpisuje się w charakter i styl zabudowy całej dzielnicy czy rejonu – wybiegałoby to znacznie poza jego kompetencje.

Ponadto, przedstawiciele urbanistów stwierdzili⁶⁴, że: *potrzebny jest większy balans pomiędzy istniejącymi narzędziami planistycznymi. Mamy rozbudowany i patologiczny system decyzji o warunkach zabudowy, który zastąpił nam system planowania i w którym nie widać dobra wspólnego i ładu przestrzennego, bo to jest emanacja prywatnych chęci.* Ponadto, dodano, że *doszliśmy do paradoksu, że jedyny instrument prawny, którym dysponujemy to decyzja o warunkach zabudowy. Decyzja, która rozsadza te wszystkie instrumenty poprzez patologiczne wynaturzenie stosowania tego mechanizmu.*

4.3.2. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wydawane w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb inwestycyjnych, a nie w związku z prowadzoną przez gminę polityką gospodarowania przestrzenią

Wyniki kontroli wykazały, że decyzje o warunkach zabudowy wydawane są w celu realizacji inwestycji, na obszarach pozbawionych MPZP dla indywidualnej nieruchomości. Wynikają z kontekstu otoczenia (głównie z zasady kontynuacji funkcji zabudowy, czyli tzw. „zasady dobrego sąsiedztwa”), a nie z polityki przestrzennej gminy, co generuje negatywne skutki dla szeroko rozumianej przestrzeni. Chaos pogłębia dodatkowo fakt, że w wielu przypadkach organy administracji wydają decyzje z naruszeniem wskazanych wyżej zasad. Kontynuacja istniejącej już zabudowy, w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych, to zasada dobrego sąsiedztwa, uzależniająca zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Jej celem jest zagwarantowanie ładu przestrzennego (zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 ustawy) jako takiego ukształtowania przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia, w przyporządkowanych relacjach, wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Konkretyzuje się to przede wszystkim jako zapobieganie

⁶³ 25.11.11 *Bez planu miejscowego ani rusz*, Gazeta Prawna.

⁶⁴ Wypowiedź Pana Roberta Warszzy (Aneks str. 15).

rozproszeniu zabudowy. Zasada dobrego sąsiedztwa wskazuje na konieczność dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych, przez zastany w danym miejscu stan dotychczasowej zabudowy, cech i parametrów o charakterze urbanistycznym i architektonicznym. Wyznacznikiem spełnienia ustawowego wymogu są zatem faktyczne warunki panujące do tej pory na konkretnym obszarze. NIK podczas 6 przeprowadzonych kontroli⁶⁵ w 14 różnych przypadkach wykazała, że organy administracji nie przestrzegają tej nadrzędnej zasady przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Na przykład:

- w **Urzędzie Gminy Mielno** stwierdzone podczas kontroli⁶⁶ nieprawidłowości polegały na wydaniu 5 decyzji o warunkach zabudowy, pomimo niespełnienia wszystkich wymaganych warunków lub nieuzasadnienia wyjątków w ustalaniu parametrów dla nowej zabudowy, tj. z naruszeniem art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu. W ocenie NIK konsekwencją powyższego – do czasu uchwalenia miejscowego planu – jest możliwość realizacji kolejnych inwestycji, z uwzględnieniem parametrów zabudowy poprzednio nieprawidłowo ustalonych.

Zdjęcie nr 8

Brak zachowania ładu przestrzennego i przestrzegania zasady „dobrego sąsiedztwa”



Źródło: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1134739&page=15>

NIK stwierdziła również wydawanie decyzji administracyjnych w celu zaspokojenia potrzeb inwestycyjnych, przez podmioty powiązane z zainteresowaną stroną. Np.:

- w **Urzędzie Gminy Nowinka** stwierdzona podczas kontroli⁶⁷ nieprawidłowość polegała na tym, że Sekretarz Gminy, działając z upoważnienia Wójta Gminy Nowinka, podpisał decyzję wydaną na wniosek urzędującego wówczas Wójta, co stanowiło naruszenie art. 25 § 1 KPA (z którego wynika, że organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych kierownika organu). W ocenie NIK działania takie pogłębiają brak zaufania obywateli do działalności administracji publicznej.

⁶⁵ S/009/005, S/13/003, P/15/099, P/14/030, P/15/099, S/11/009 (Aneks str. 123, 129–130, 150–151, 183–186).

⁶⁶ P/15/099 – „Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych w latach 2013–2015” (Aneks str. 150–151).

⁶⁷ P/13/136 – „Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w gminie Nowinka” (Aneks str. 145–146).

Stwierdzono również inne naruszenia ustawy o planowaniu przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z ww. ustawą sporządzenie projektu decyzji powierza się osobie wpisanej na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów. Wymóg ten ma zagwarantować niezbędny profesjonalizm skutkujący bezbłędnością projektu jednakże, w wielu przypadkach projekty były sporządzane przez osoby niezaliczające się do ww. kręgu. Na przykład:

- w **Urzędzie Miasta Zgierza** stwierdzona w czasie kontroli⁶⁸ nieprawidłowość dotyczyła występowania przypadków, w których projekty decyzji, były podpisane przez osoby nieuprawnione (tj. wpisane na listę izby samorządu zawodowego architektów lub urbanistów).

Obecni na panelu przedstawiciele samorządu gminnego zauważyli, że wadami kształtowania przestrzeni za pomocą decyzji o warunkach zabudowy są: *trudne do przewidzenia zagospodarowanie nieruchomości sąsiedniej, zła dostępność komunikacyjna nieruchomości nią objętej, konflikty społeczne, a także długi okres oczekiwania na decyzję*⁶⁹. Przedstawiciele pracowni urbanistycznych dodali, że: *spektrum wydawania decyzji o warunkach zabudowy jest niesamowicie szerokie, a w wielu przypadkach, w skali dużego miasta, właściwie nie ma możliwości odmówienia WZ*. Reprezentanci organów nadzoru budowlanego zauważyli ponadto, że: *w małych gminach jest tendencja do naginania przepisów planistycznych i budowlanych pod naciskiem inwestorów i wyborców. Zatem kształtowanie przestrzeni na podstawie decyzji WZ nie zawsze sprzyja łądowi przestrzennemu*⁷⁰.

4.3.3. Brak udziału lokalnej społeczności w ustalaniu zasad ładu przestrzennego i sposobów gospodarowania i korzystania z przestrzeni

W kontrolach⁷¹ stwierdzono również brak udziału lokalnej społeczności w ustalaniu zasad ładu przestrzennego, sposobów gospodarowania przestrzenią i korzystania z niej. Teoretyczna możliwość takiego udziału jest możliwa w przypadku procedowania nad projektami Studium czy MPZP (co zostało opisane wyżej), ponieważ został on wprost przewidziany w ustawie o planowaniu. W przypadku decyzji administracyjnych, podobnych mechanizmów kontroli społecznej nie przewidziano. Skutkiem tego jest wydawanie decyzji ustalających warunki zabudowy dla obiektów, które to nie dość, że naruszają łąd przestrzenny i walory krajobrazowe danego terenu, to oddziałują negatywnie na codzienne życie mieszkańców. Na przykład:

- w **Urzędzie Gminy Skąpe** stwierdzono podczas kontroli, że, podczas postępowania dot. wydania decyzji administracyjnej lokalizującej elektrownię wiatrową, organ nie skorzystał z możliwości przeprowadzania fakultatywnej rozprawy administracyjnej, otwartej dla społeczeństwa.

Przeprowadzenie takiej rozprawy w sprawie o wydanie decyzji administracyjnej pozostaje co prawda w zakresie uznaniowej decyzji organu prowadzącego postępowanie jednakże, w ocenie NIK, głęboko uzasadnione jest stosowanie tego narzędzia, jako istotnego elementu budowania zaufania obywateli do działań organów administracji publicznej, oraz może zapobiec patologiom.

⁶⁸ P/12/153 – „Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego” (Aneks str. 132–133).

⁶⁹ Wypowiedź Pana Jarosława Trojana – wójta gm. Osjaków (Aneks str. 8).

⁷⁰ Wypowiedź Pana Marka Kłopotckiego – Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Skierniewicach (Aneks str. 9).

⁷¹ Np.: D/15/502 – „Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli – analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy łądowych elektrowni wiatrowych” (Aneks str. 151–155).

4.3.4. Słabość uzgodnień mających chronić przed zabudową w lokalizacji np. narażonej na hałas, na terenach zalewowych lub cennych przyrodniczo

Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy powinno zostać poprzedzone uzgodnieniami z odpowiednimi organami wskazanymi w ustawie, do których należą m.in.:

- wojewódzki konserwator zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków;
- dyrektor właściwego urzędu morskiego – w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani;
- właściwy organ nadzoru górniczego – w odniesieniu do terenów górniczych;
- dyrektor parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny;
- regionalny dyrektor ochrony środowiska – w odniesieniu do innych niż wymienione w pkt 7 obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody.

Celem uzgodnienia treści decyzji z ww. organami jest, przede wszystkim, ochrona szczególnie cennych lub wrażliwych na ingerencje zewnętrzną terenów lub obiektów. Rozwiązanie to, na pierwszy rzut oka, wydaje się być wystarczające, jednakże zarówno praktyka organów administracji, jak i zapisy ustawowe istotnie osłabiają to narzędzie. Do ww. uzgodnień stosuje się wprost KPA, co oznacza, że termin na przekazanie stanowiska organu uzgadniającego wynosi dwa tygodnie, a nieprzedstawienie przez uprawniony organ stanowiska w tym terminie uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem projektu. Przepisem, który najbardziej osłabia ww. narzędzie jest art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu. Zgodnie z nim na postanowienie organu uzgadniającego, zażalenie służy wyłącznie inwestorowi, a więc takie uprawnienie nie przysługuje organowi decyzyjnemu. NIK stwierdziła ponadto, że w wielu przypadkach organy administracyjne w ogóle nie przeprowadzały ww. uzgodnień, co było istotnym naruszeniem art. 54 ust. 5 ustawy o planowaniu.

Na przykład:

- w **Urzędzie Miasta Nowy Sącz**, stwierdzone podczas kontroli⁷² nieprawidłowości, dotyczyły wydania czterech decyzji o warunkach zabudowy, które pomimo takiego obowiązku nie zostały uzgodnione z Dyrektorem RZGW⁷³.

W ocenie NIK, brak dokonania uzgodnień z odpowiednim organem, powoduje dezintegrację terenów, które podlegają szczególnej ochronie na których zabudowa jest zakazana (również ze względu na życie i zdrowie ludzi oraz niebezpieczeństwo strat materialnych).

Zakaz zabudowy niektórych terenów wynika również z przepisów odrębnych, do których należą chociażby akty prawne wydawane przez poszczególnych wojewodów. Obowiązek zastosowania przepisów odrębnych wynika wprost z ustawy o planowaniu, zgodnie z którą wydanie decyzji o warunkach zabudowy możliwe jest jedynie w sytuacji łącznego spełnienia enumeratywnie wymienionych warunków. Należą do nich właśnie zgodność z przepisami odrębnymi. NIK stwierdziła przypadki wydawania decyzji administracyjnych wbrew postanowieniom wynikającym z przepisów odrębnych, które co gorsza doprowadziły do zrealizowania inwestycji. Na przykład:

⁷² P/13/077 – „Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią” (Aneks str. 133–139).

⁷³ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej.

- w **Urzędzie Gminy Nowinka** stwierdzone podczas kontroli⁷⁴ nieprawidłowości, dotyczyły wydania 9 decyzji wbrew przepisom odrębnym, a w szczególności wbrew przepisowi § 4 pkt 7 rozporządzenia nr 21/05 wojewody podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie obszaru chronionego krajobrazu „puszcza i jeziora augustowskie”. Zgodnie z ww. rozporządzeniem wprowadzono m.in. zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m w linii prostej od najbliższej leżącego brzegu zbiornika wodnego, z wyjątkiem terenów objętych planami zagospodarowania przestrzennego – w tym terenów przeznaczonych na cele zabudowy w planach, które utraciły moc z dniem 31 grudnia 2003 r. – oraz terenów ogólnodostępnych kąpielisk, plaży i przystani wodnych.

W ocenie NIK działanie to doprowadziło do bezpowrotnej utraty walorów krajobrazowych i przyrodniczych tego terenu, a ponadto stworzyło niebezpieczny precedens umożliwiającą dalsze lokowanie nowej zabudowy na terenach objętych zakazem zabudowy.

4.3.5. Dezintegracja przestrzeni oraz niekontrolowany proces ekspansji miast na tereny niezabudowane zwiększają koszty budowy infrastruktury

Zdjęcie nr 9

Lokalizacja inwestycji na terenach bezpośrednio zagrożonych zjawiskami powodziowymi



Źródło: Zdjęcie z informacji KIN-4101-02/2013 P/13/077/KIN (str. 37).

NIK stwierdziła również inne niebezpieczne zjawisko związane z zabudową terenów szczególnych, a zwłaszcza terenów zagrożonych wystąpieniem klęski żywiołowej. Organy administracji publicznej, nie są zobowiązane wprost, do informowania potencjalnego inwestora o zagrożeniach, jakie z dużym prawdopodobieństwem mogą wystąpić na danym terenie. Doskonałym przykładem takiego terenu są chociażby poldery na terenie Wrocławia. W wielu przypadkach gminy nie zamieszczały informacji o zagrożeniu powodziowym występującym na terenie planowanej inwestycji.

Na przykład:

- w **Urzędzie Gminy i Miasta Jelcz-Laskowice**, stwierdzone w czasie kontroli⁷⁵ nieprawidłowości dotyczyły 17 decyzji o warunkach zabudowy wydanych bez informacji, że ustalone warunki zabudowy dotyczą terenów zagrożonych powodzią. W decyzjach, które dotyczyły obszarów zagrożonych powodzią o niższym poziomie zalania – informacji takiej nie było, pomimo, że w Studium określono ten obszar, jako granice zasięgu katastrofalnej powodzi w 1997 r., bez stopniowania poziomu tej powodzi.

⁷⁴ P/13/136 – „Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w gminie Nowinka” (Aneks str. 145–146).

⁷⁵ P/13/077 – „Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią” (Aneks str. 133–139).

Zdjęcie nr 10

Budynki zalane podczas powodzi we Wrocławiu os. Kozanów



Źródło: blogkompasartstudio.pl.

Zdaniem NIK, zamieszczanie w decyzjach o warunkach zabudowy zapisów dotyczących lokalizacji przedsięwzięć inwestycyjnych na terenach zagrożonych powodzią, może być dla inwestorów źródłem informacji o celowości realizacji inwestycji, a w konsekwencji spowoduje większą rozważę przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, co mogłoby przyczynić się do zmniejszenia kosztów usuwania skutków powodzi.

4.3.6. Możliwość uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, bez zamiaru prowadzenia inwestycji, wyłącznie w oczekiwaniu na uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Istotną słabością decyzji o warunkach zabudowy jest fakt ich wydawania bezterminowo, czego jednym ze skutków jest wysokie prawdopodobieństwo składania, przez uprawnione podmioty, wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, wyłącznie w celach spekulacyjnych. Spowodowane jest to faktem, że zgodnie z ustawą o planowaniu, w przypadku uchwalenia MPZP pogorszącego lub uniemożliwiającego wykorzystanie nieruchomości w sposób dotychczasowy, właścicielowi nieruchomości lub użytkownikowi wieczystemu należy się rekompensata. Właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości w sytuacji gdy korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Gmina ma obowiązek zrealizować roszczenie wskazane przez uprawnionego, przy czym, jeżeli uprawniony wybierze wypłatę odszkodowania, to obejmuje ono wyłącznie szkodę jaką rzeczywiście poniósł (*damnum emergens*), a nie utracone również korzyści (*lucrum cessans*). Ponadto, ustawodawca przewidział sytuację, w której co prawda uchwalenie planu daje w dalszym ciągu możliwość dotychczasowego korzystania z nieruchomości, jednakże obniżeniu ulega jej wartość. W takiej sytuacji, właściciel albo użytkownik wieczysty może żądać od gminy odszkodowania, które staje się wymagalne z dniem zbycia nieruchomości (tak, więc jeżeli właściciel albo użytkownik wieczysty nie zbywa nieruchomości, obowiązek odszkodowawczy nie powstaje).

Problem odszkodowań zobrażony został przez obecnych na panelu ekspertów przedstawicieli pracowni urbanistycznych⁷⁶, przykładem jest: *jedna z działek, gdzie inwestor najpierw próbował storpedować studium, później plan, a gdy się to nie udało, to dla ¼ działki, której jest właścicielem złożył pozew o odszkodowanie wartości 30 mln zł. Jako przyczynę ww. podano sposób interpretacji art. 36 przez sądy odnoszący się już nie tylko do porównania planów ogólnych do planów miejscowych. Mianowicie sądy, na potrzeby odszkodowawcze, badają relacje planów ogólnych do WZ, a co najważniejsze, do potencjalnej możliwości wydania takiej decyzji. Plany ogólne, uchwalane zgodnie z ustawą z 1994 r., określały przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta, ale nie określały przeznaczenia. Spektrum wydawania decyzji o warunkach zabudowy jest niesamowicie szerokie, a w wielu przypadkach, w skali dużego miasta, właściwie nie ma możliwości odmówienia WZ. Podnoszenie ceny konkretnej nieruchomości, konkretnej działki budowlanej jedynie poprzez otrzymywanie decyzji o bardzo szerokim spektrum, najlepiej jeszcze przez kilka podmiotów, jest spekulacją gruntami. Obecnie, na skutek zmiany interpretacji tego przepisu, wysokość roszczeń odszkodowawczych przeciwko miastu Poznań wynosi 813.326.635 zł, jest to szacowany koszt zbilansowanych roszczeń odszkodowawczych, które podmioty indywidualne kierują do sądu. Obecni na ww. panelach przedstawiciele środowiska architektów stwierdzili, że: konsekwencją wadliwie działającego prawa stało się, że decyzje o warunkach zabudowy są masowo wydawane nie w celu budowania, ale w celu uzyskania odszkodowania⁷⁷.*

W ocenie NIK taki stan rzeczy spowodowany jest, przede wszystkim, brakiem narzędzi pozwalających organowi administracyjnemu na identyfikację tego typu sytuacji już na etapie wydawania decyzji. Potęguje to dodatkowo fakt, że organ w sytuacji, gdy wniosek został sporządzony prawidłowo, nie ma możliwości odmowy wydania decyzji. Ponadto, fakt bezterminowego obowiązywania ww. decyzji, powoduje niekiedy, że decyzja wydana 10 lat temu dla terenu, dla którego nigdy nie rozpoczęto planowanego zamierzenia inwestycyjnego, generuje obowiązek odszkodowawczy gminy w przypadku uchwalenia MPZP pogorszającego lub uniemożliwiającego wykorzystanie nieruchomości w sposób dotychczasowy, i wpływa również w znaczący sposób na wysokość roszczeń i wypłacanych odszkodowań.

⁷⁶ Wypowiedź Pani Natalii Weremczuk – zastępcy dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu (Aneks str. 26–27).

⁷⁷ Wypowiedź Pana Mariusza Ścisło – prezesa Stowarzyszenia Architektów Polskich (Aneks str. 30).

5.1. Wnioski *de lege ferenda* z kontroli NIK prowadzonych w latach 2010–2016.

1. Wniosek sformułowany po kontroli P/11/111 „Realizacja zadań ustawowych w parkach krajobrazowych”:
 - nowelizacja **ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** w celu wprowadzenia przepisu zobowiązującego właściwe organy do wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy dla terenów objętych studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które nie będą pozostawały w sprzeczności z ustaleniami tego studium.
2. Wnioski sformułowane po kontroli P/15/052 „Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego”:
 - ujednolicenia przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie:
 - obowiązku sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko, wynikającego z art. 17 pkt 4 i art. 27 upzp, w przypadku odstąpienia od przeprowadzenia sooś, w tym od sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko, w trybie art. 48 ust. 1 uuios;
 - zasadności opiniowania przez właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w trybie art. 11 pkt 6 lit. m upzp oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy w trybie art. 17 pkt 6 lit. a tiret 7 upzp, podczas gdy, stosownie do art. 53 w zw. z art. 58 ust. 1 pkt 3 uuios, uzgadnianie zakresu stopnia i szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania sporządzanej dla ww. dokumentów dokonuje właściwy państwowy powiatowy inspektor sanitarny;
 - nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko poprzez zmianę:
 - art. 43 uuios w zakresie określenia terminu podania do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu dokumentu i możliwości zapoznania się z jego treścią oraz uzasadnieniem, o którym mowa w art. 42 pkt 2 uuios i podsumowaniem, o którym mowa w art. 55 ust. 3 uuios;
 - art. 48 ust. 4 uuios w zakresie rozszerzenia obowiązku podawania do publicznej wiadomości informacji o odstąpieniu od przeprowadzenia sooś na dokumenty planistyczne, o których mowa w art. 46 pkt 1 uuios;
 - art. 48 uuios w zakresie określenia formy odstąpienia od przeprowadzenia sooś, dla dokonywania oceny prawidłowości realizacji obowiązku określonego w art. 48 ust. 4 uuios;
 - art. 54 uuios w zakresie wprowadzenia obowiązku uzgadniania sporządzonej prognozy oddziaływania na środowisko projektów dokumentów strategicznych, zamiast opiniowania, skoro uzgodnienia wymaga zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie.
3. Wniosek sformułowane po kontroli P/15/099 „Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych w latach 2013–2015”:
 - zmiana przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania

terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez jego uzupełnienie o określenie maksymalnej granicy obszaru, który właściwy organ wyznacza do analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, sporządzanej na potrzeby wydania decyzji o warunkach zabudowy do analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, sporządzanej na potrzeby wydania decyzji o warunkach zabudowy.

4. Wnioski sformułowane po kontroli P/12/147 „Opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych”:
 - wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisu obligującego organ wykonawczy gminy do pobierania opłaty planistycznej w wysokości określonej przez ustawodawcę, jednolitej dla wszystkich przypadków wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, z możliwością obniżenia stawki opłaty lub jej zniesienia przez organ stanowiący gminy w uzasadnionych przypadkach. Proponowanej zmianie powinna towarzyszyć zmiana § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), według którego ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, powinny zawierać stawki procentowe w przedziale od 0% do 30% i dotyczyć wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego;
 - zmianę art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i doprowadzenie do spójności zdania pierwszego tego przepisu z art. 36 ust. 4 ustawie o planowaniu. przez unormowanie, że wysokość opłaty planistycznej (również odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości) ustala się na dzień zbycia nieruchomości, a nie jak obecnie – na dzień jej sprzedaży;
 - wprowadzenie w ustawie o planowaniu dla potrzeb ustalania opłat definicji pojęcia „zbycie nieruchomości” uwzględniającej w jej zakresie odpłatność czynności prawnej (zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych) oraz traktującej na równi ze zbyciem nieruchomości przez właściciela zbycie prawa użytkowania wieczystego przez użytkownika wieczystego;
 - jednoznaczne i precyzyjne uregulowanie zasad określania wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej i wysokości roszczeń odszkodowawczych;
 - zmianę art. 37 ust. 9 ustawie o planowaniu. i określenie jako daty początkowej, od której biegnie termin do wypłaty odszkodowania, daty otrzymania przez gminę od wnioskodawcy lub rzeczoznawcy majątkowego operatu szacunkowego, będącego podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania;
 - zlikwidowanie luki prawnej w regulacji związanej z ustalaniem stawki procentowej opłaty w związku ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy (art. 63 ust. 3 w zw. z art. 36 ust. 4 i art. 37 ust. 6 oraz art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu.).
5. Wnioski sformułowane po kontroli P/13/134 „Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem”:
 - opracowanie i wprowadzenie obowiązującej przy sporządzaniu map akustycznych metodologii ustalania terenów oraz populacji mieszkańców narażonych na hałas;

- rozważenie nowelizacji prawa ochrony środowiska mającej na celu wprowadzenie instrumentów umożliwiających egzekwowanie od organów samorządu terytorialnego terminowej realizacji obowiązków związanych ze sporządzaniem i udostępnianiem map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem;
 - określenia wskaźników odzwierciedlających skutki szkodliwego oddziaływania hałasu na zdrowie ludzi;
 - umożliwienie lokalizowania stacjonarnych urządzeń do elektronicznej kontroli prędkości ze względu na ograniczanie emisji hałasu drogowego.
- 6.** Wnioski sformułowane po kontroli Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim P/13/136:
- wnioskuje pod adresem: Prezesa Rady Ministrów o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie: określenia dopuszczalnej odległości lokalizacji farm wiatrowych od siedlisk i zabudowań ludzkich;
 - zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, poprzez określenie dopuszczalnych poziomów hałasu infradźwiękowego w środowisku;
 - określenia metodologii oceny poziomu hałasu emitowanego przez elektrownie wiatrowe w czasie ich optymalnej eksploatacji.
- 7.** Wniosek sformułowane po kontroli P/13/141 „Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej”:
- dokonania analizy obowiązujących uregulowań prawnych i rozważenia potrzeby ich doprecyzowania w zakresie kompetencji organów, których działalność wpływa na skuteczność ochrony brzegów morskich.

5.2. Analiza stanu prawnego

5.2.1. Zagadnienia wstępne

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z ustawą podstawę powyższych działań stanowi ma ochrona i zabezpieczenie dwóch fundamentalnych wartości – ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z ww. ustawą o planowaniu⁷⁸ ład przestrzenny należy rozumieć jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Zarazem w doktrynie urbanistycznej proponuje się szersze rozumienie ładu przestrzennego, uwzględniające także elementy zrównoważonego rozwoju, i wskazuje, że jest to „wyraz koordynacji działalności ludzkiej z siłami przyrody w sposób warunkujący prawidłową egzystencję człowieka i jego rozwój oraz prawidłowy rozwój środowiska przyrodniczego, w układach wzajemnej zależności i wzajemnych uwarunkowań – uzyskiwana w sposób naturalny w wyniku działania sił przyrody lub w sposób sztuczny przez działalność człowieka organizacja przestrzeni charakteryzująca się równowagą poszczególnych składników⁷⁹”. Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało zdefiniowane natomiast w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (do którego wprost odsyła ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), zgodnie z którą jest to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Zgodnie z art. 3 ustawy o planowaniu kształtowanie i prowadzenie polityki w zależności od obszaru jakiego ona dotyczy należy do: gminy (dla terenu gminy), związku metropolitalnego (dla obszaru związku metropolitalnego), samorządu województwa (dla terenu województwa) albo Rady Ministrów (dla obszaru całego kraju). Ponadto prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, należy do zadań samorządu powiatu (ponieważ powiat nie jest podmiotem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej). Gmina realizuje o zadanie przede wszystkim poprzez uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych). Samorząd powiatu realizuje to zadanie poprzez analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju. Związek metropolitalny realizuje ten obowiązek poprzez uchwalenie

⁷⁸ Art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu.

⁷⁹ „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz”, Hubert Izdebski i Igor Zachariasz, Warszawa 2013, Wydawnictwo Wolters Kluwer, str. 21–22.

Ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. Samorząd województwa realizuje to zadanie przed wszystkim poprzez uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Rada Ministrów realizuje to zadanie poprzez koncepcje przestrzennego zagospodarowania kraju.

5.2.2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne. Jest ono nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej gminy, lecz również zawiera ustalenia wiążące przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz elementy regulacyjne w postaci lokalnych zasad zagospodarowania⁸⁰. Polityka przestrzenna jest jednym z przejawów polityki lokalnej gminy i zajmuje się ona definiowaniem interesów publicznych oraz określaniem sposobów oddziaływania na zachowania uczestników zagospodarowania przestrzennego, tak aby dokonywali wyborów zgodnie z interesem publicznym⁸¹. W Studium władze gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie polityki przestrzennej, przede wszystkim przez wskazanie terenów przeznaczonych pod zabudowę, wstępną lokalizację infrastruktury technicznej, obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, obszarów chronionych i innych wskazanych w ustawie.
2. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania Studium, które zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy sporządza się dla całego obszaru gminy. Organem sporządzającym Studium jest zgodnie z ust. 2 wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Sporządzenie i uchwalenia Studium jest obowiązkowe i jest ono aktem wewnątrznie obowiązującym w gminie, chociaż liczne jego ustalenia pośrednio oddziałują na prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych w stosunku do administracji (przede wszystkim na użytkowników przestrzeni oraz właścicieli i władających nieruchomościami)⁸².

W Studium określa się strukturę przestrzenną gminy, dokonuje kwalifikacji i przeznaczenia poszczególnych obszarów gminy oraz wstępnej lokalizacji przestrzeni publicznych i infrastruktury publicznej. Realizacja ustaleń Studium następuje poprzez uchwalenie MPZP jako aktu prawa miejscowego, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami Studium.

Uchwała w sprawie Studium, mimo że wiąże organ gminy przy realizacji polityki przestrzennej, nie może stanowić podstawy prawnej dla decyzji administracyjnych⁸³.

3. Art. 10 ust. 1 i 2 ustawy zawiera otwarty katalog uwarunkowań i głównych treści Studium, jednakże sprawy wymienione ww. przepisie muszą być przy sporządzaniu Studium wzięte pod uwagę lub ustalone obowiązkowo. Ustawa określa minimalny, ale obligatoryjny zakres merytoryczny Studium.⁸⁴.

⁸⁰ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*. Komentarz pod redakcją prof. Zygmunta Niewiadomskiego, Wydanie 8, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 81–82.

⁸¹ *Ibidem*, str. 83–84.

⁸² *Ibidem*, str. 92.

⁸³ *Ibidem*, str. 91.

⁸⁴ *Ibidem*, str. 99.

Regulacje zawarte w ww. przepisie obejmują dwie kategorie spraw:

- zagadnienia, które powinny zostać uwzględnione w Studium (uwarunkowania przestrzennego zagospodarowania gminy), czyli okoliczności faktyczne już istniejące w chwili sporządzania Studium oraz wymagania prawne dla polityki przestrzennej niezależne od woli gminy w chwili sporządzania Studium,
- właściwe ustalenia Studium (kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy), czyli ustalone przez gminę wytyczne wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych⁸⁵.

4. Sporządzenie i uchwalenie Studium zostało przewidziane w sformalizowanej procedurze określonej w art. 11 ustawy i obejmuje ona:

- ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia Studium,
- możliwość składania wniosków do Studium i obowiązek rozpatrzenia ich przez organ sporządzający Studium,
- uzgodnienie projektu Studium z wymienionymi w ustawie organami,
- wystąpienie o opinie do wymienionych w ustawie organów,
- wyłożenie projektu Studium do publicznego wglądu,
- dyskusje publiczną nad rozwiązaniami przyjętymi w Studium,
- możliwość zgłaszania uwag do projektu Studium,
- rozstrzygnięcie przez radę gminy nieuwzględnionych przez organ wykonawczy uwag do projektu Studium⁸⁶.

Organem właściwym do sporządzenia Studium jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Procedurę inicjuje podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia Studium, natomiast w sytuacji, gdy w gminie obowiązuje uchwalone Studium władze gminy mają obowiązek dokonywania okresowej oceny jego aktualności (na podstawie art. 32 ustawy). Po dokonaniu weryfikacji rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności Studium, natomiast w sytuacji jego nieaktualności w całości lub w części rada gminy zobowiązana jest do jego zmiany. Ustawa nie przewiduje jednakże terminu w jakim należy rozpocząć prace nad Studium, więc o ile rada gminy nie zobowiąże organu odpowiednim terminem w ww. uchwale ma on swobodę co do terminu.

Organ sporządzający Studium ma obowiązek ogłoszenia o fakcie podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania Studium, obowiązkowo poprzez obwieszczenie oraz ogłoszenie w prasie o zasięgu lokalnym.

Projekt Studium sporządzany jest przy udziale organów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Udział ten jest niezbędny, ponieważ Studium stanowi syntezę polityki przestrzennej gminy oraz ustaleń zawartych w ponadlokalnych aktach planowania. Organy powinny być zawiadomione pisemnie o przystąpieniu do sporządzania Studium. Stanowisko organu może mieć formę uzgodnienia albo opinii. W przypadku uzgodnienia pozytywne stanowisko organu jest warunkiem uchwalenia w danej postaci Studium, natomiast w przypadku opinii, nawet negatywne stanowisko organu opiniującego nie stoi na przeszkodzie w uchwaleniu Studium w kształcie przygotowanym przez organ sporządzający projekt⁸⁷. W konsekwencji uchwalenia przez radę gminy Studium, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ skutkuje,

⁸⁵ Ibidem, str. 100.

⁸⁶ Ibidem, str. 113–114.

⁸⁷ Ibidem, str. 229.

co do zasady nieważnością uchwały w całości lub w części. W takiej sytuacji istotnym jest możliwość zaskarżenia przez gminę negatywnego stanowiska uprawnionego organu (na podstawie art. 106 § 5 KPA), nie istnieje natomiast potrzeba zaskarżania negatywnych opinii, ponieważ nie wiążą one organów gminy.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy do uzgodnienia lub opinii stosuje się art. 106 KPA. Tak więc zgodnie z art. 106 § 5 KPA stanowisko organu uzgadniającego wyrażone będzie w formie postanowienia, natomiast a contrario stanowisko organu opiniującego może być wyrażone w dowolnej formie. Określony w art. 106 § 3 KPA termin do zajęcia stanowiska doznaje modyfikacji na podstawie art. 25 ustawy o planowaniu zgodnie, z którym termin dokonywania uzgodnień lub zajęcia stanowiska ustala wójt, prezydent albo burmistrz, przy czym nie może być on krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu Studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Organ uzgadniający albo opiniujący może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, o zmianę terminu jednakże nie może on prowadzić do przedłużenia maksymalnego 30-dniowego terminu⁸⁸. Nieprzedstawienie przez uprawniony organ stanowiska w wyznaczonym terminie uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem projektu (zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy). Ponadto na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta może uznać za uzgodniony projekt Studium w przypadku, w którym organy nie określą warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić. Oznacza to, że stanowisko zajmowane przez organ uzgadniający musi mieć charakter konstruktywny tj. nie uzgadniając projektu Studium organ musi równocześnie określić warunki, na jakich uzgodnienie może nastąpić, powołując jednocześnie podstawę prawną do określonych w ten sposób warunków uzgodnienie projektu Studium. W innej sytuacji organ gminy może uznać projekt za uzgodniony⁸⁹.

Ponadto od wejścia w życie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko procedura sporządzania Studium oraz MPZP wymaga obowiązkowego przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Istotnym elementem procedury sporządzania i uchwalania Studium jest udział tzw. czynnika społecznego. Przesłanką dla takiego postępowania planistycznego jest obowiązek zgodności MPZP ze Studium, co oznacza pośrednie oddziaływanie Studium na sytuację prawną właścicieli nieruchomości. Składanie wniosków dopuszczone jest bez ograniczeń podmiotowych (art. 11 pkt 1 ustawy), natomiast zgodnie z art. 11 pkt 11 ustawy prawo do zgłaszania uwag przysługuje osobom prawnym, osobom fizycznym oraz jednostką organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Termin na zgłaszanie uwag i wniosków nie może być krótszy niż 21 dni. Ponadto społeczność lokalna ma możliwość wpływania na treść Studium w toku dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie Studium w czasie trwania wyłożenia projektu do publicznego wglądu. Dyskusja publiczna, podobnie jak składanie wniosków, nie ma ograniczeń podmiotowych.

5. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy Studium uchwała rada gminy rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia ww. uwag. Ocena zasadności uwag może skutkować potrzebą ich uwzględnienia w Studium, co w konsekwencji może doprowadzić do zamiany projektu Studium albo jego nieuchwaleniu i przekazaniu do organu celem dokonania odpowiednich zmian⁹⁰.

⁸⁸ Ibidem, str. 230–231.

⁸⁹ Ibidem, str. 240.

⁹⁰ Ibidem, str. 130–131.

6. W celu zachowania aktualności aktów planistycznych wójt, burmistrz albo prezydent na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu MPZP i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń Studium. Analizę przedstawia radzie gminy, co najmniej raz na kadencję rady. Na podstawie ww. analiz rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności Studium i MPZP, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania zmierzające do ich zmiany (art. 32 ust. 2 ustawy). Uchwała w sprawie nieaktualności Studium jest wyrazem zaobserwowanej przez radę konieczności zmiany polityki przestrzennej w związku z zaistniałymi zmianami w zagospodarowaniu przestrzennym⁹¹.

Ponadto na podstawie art. 32 ust. 3 ustawy rada gminy przy podejmowaniu uchwały w sprawie aktualności Studium bierze pod uwagę w szczególności zgodność Studium z wymogami wynikającymi z przepisów art. 10 ust. 1 i 2 ustawy (uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego), art. 15 ustawy oraz art. 16 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 27 ustawy zmiana Studium następuje w takim trybie, w jakim jest ona uchwalana.

7. W razie nie uchwalenia przez radę gminy Studium, nie przystąpienia do jego zmiany albo nie określenia w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i metropolitalnym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, w programach, o których mowa w art. 48 ust. 1 ustawy lub w ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, wojewoda, po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do Studium, wzywa radę gminy do uchwalenia Studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza MPZP albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze⁹². Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak MPZP (art. 12 ust. 3 ustawy).

5.2.3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

1. MPZP jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Zawiera on przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenu, zagospodarowania i warunków zabudowy, stanowiące bezpośrednią podstawę do wydania decyzji budowlanych oraz wywłaszczenia gruntów na cele publiczne⁹³.

Planowanie miejscowe jest fakultatywne, ponieważ ustawa nie przewiduje uchwalania MPZP jako obowiązkowego zadania własnego gminy. Tak więc należy przyjąć, że gmina sporządza plany w zależności od potrzeb. Skonkretyzowanie tej potrzeby znajduje wyraz w Studium, ponieważ zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy gmina obowiązkowo określa w nim obszary, dla których zamierza sporządzić MPZP, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Ponadto również inne ustawy mogą przewidywać obowiązek uchwalania planów miejscowych np. art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów

⁹¹ Ibidem, str. 284.

⁹² Ibidem, str. 139.

⁹³ Ibidem, str. 143.

byłych hitlerowskich obozów zagłady⁹⁴, czy też art. 16 ust. 6 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W tym miejscu należy dodać, że MPZP nie sporządza się dla terenów zamkniętych tj. terenów o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określonych przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych.

Ustalenie w Studium zamierzeń gminy w zakresie uchwalenia MPZP na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy nakłada, co prawda na gminy obowiązek, lecz nie wprowadza terminu do przystąpienia do sporządzania planu (inaczej niż w przypadku obowiązku wynikającego z ustaw szczegółowych). Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy MPZP jest aktem prawa miejscowego tj. powszechnie obowiązuje na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

2. Inicjatywa w zakresie przystąpienia do sporządzania MPZP należy do organów gminy – zarówno wójta, burmistrza lub prezydenta, jak i samej rady gminy. Przed przystąpieniem do sporządzenia MPZP należy, zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy dokonać merytorycznej analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium, a także czynności technicznych przygotowania materiałów geodezyjnych do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu zawiera część tekstową przesądzającą o zamiarze przystąpienia do sporządzania planu określonego w niej obszarze oraz stanowiący jej integralną część załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Granice obszaru planu miejscowego wyznaczają zasięg terytorialny obowiązywania prawa miejscowego i muszą być maksymalnie precyzyjne, tak, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość podlega ustaleniom planu czy nie.
3. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy podmiotem sporządzającym projekt jest organ wykonawczy gminy tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Ustawa zobowiązuje organ wykonawczy do sporządzenia projektu MPZP w zgodzie z ustaleniami Studium, i z przepisami odrębnymi. Pojęcie zgodności planu miejscowego ze Studium jest pojęciem niedookreślonym i ma w dużym stopniu charakter ocenny. Punktem wyjścia do dokonania tej oceny będzie zawsze przedmiot i sposób ujęcia ustaleń Studium⁹⁵.
4. Zakres przedmiotowy miejscowego planu został pokreślony w art. 15 ust 2 i 3 ustawy przy czym dokonano podziału na zagadnienia określone w planie obowiązkowo oraz fakultatywnie (w zależności od potrzeb)⁹⁶.

Podział ten nie jest jednak do końca konsekwentny, ponieważ obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy nie jest bezwzględny (musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem), natomiast zagadnienia fakultatywne zawarte w art. 15 ust. 3 ustawy, jako obszaru już ujętego w Studium muszą być uwzględnione w planie⁹⁷.

5. Procedura sporządzania planu miejscowego została uregulowana w art. 17 ustawy, która przewiduje:
 - wykonanie przez organ wykonawczy gminy czynności przygotowawczych;
 - podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu;
 - ogłoszenie wójta, burmistrza lub prezydenta o przystąpieniu do sporządzania planu;

⁹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2120.

⁹⁵ „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz” str. 160.

⁹⁶ Ibidem, str. 163.

⁹⁷ Ibidem, str. 163

- możliwość składania wniosków do planu;
- zawiadomienie na piśmie o podjęciu uchwały instytucji i organów właściwych do opiniowania i uzgadniania planu;
- rozpatrzenie przez organ wniosków do planu;
- sporządzanie przez organ projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;
- sporządzenie skutków finansowych uchwalenia planu;
- uzyskanie opinii gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej o projekcie planu;
- wystąpienie o opinie do wskazanych w ustawie organów;
- uzgodnienie projektu ze wskazanymi w ustawie organami;
- uzyskanie zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- wprowadzenie do projektu planu zmian wynikających z opinii i uzgodnień;
- ogłoszenie o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu;
- wyłożenie projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu;
- organizację dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu;
- możliwość składania uwag do projektu planu;
- rozpatrzenie uwag do projektu planu;
- wprowadzenie zmian do projektu planu wynikających z rozpatrzonych uwag i ponowienie uzgodnień w niezbędnym zakresie;
- przedstawienie radzie gminy projektu planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag;
- ocenę projektu i rozpatrzenie przez radę gminy nieuwzględnionych uwag;
- w razie stwierdzenia przez radę gminy konieczności dokonania zmian w projekcie ponowienie czynności proceduralnych w niezbędnym zakresie;
- stwierdzenie przez radę zgodności projektu planu ze Studium;
- uchwalenie MPZP przez radę gminy z jednoczesnym rozstrzygnięciem w sprawach nieuwzględnionych przez organ wykonawczy o sposobie realizacji inwestycji publicznych zapisanych w planie i zasadach ich finansowania;
- przedstawienie przez organ wykonawczy wojewodzie uchwały w sprawie planu wraz załącznikami oraz dokumentacji planistycznej w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa⁹⁸.

Projekt planu sporządzany jest przy udziale organów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej. Udział ten jest niezbędny, ponieważ plan ustala w formie przepisów powszechnie obowiązujących sposób realizacji polityki przestrzennej gminy oraz sposób realizacji ustaleń aktów planowania stanowionych przez te podmioty, jak również zamierzenia inwestycyjne podejmowane na terenie gminy. Organy powinny być zawiadomione pisemnie o przystąpieniu do sporządzenia planu⁹⁹. Stanowisko organu może mieć formę uzgodnienia, opinii albo zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W przypadku uzgodnienia i zgody pozytywne stanowisko organu jest warunkiem uchwalenia w danej postaci planu, natomiast w przypadku opinii nawet negatywne stanowisko organu opiniującego nie stoi na przeszkodzie w uchwaleniu planu w kształcie przygotowanym przez organ sporządzający projekt.

⁹⁸ Ibidem, str. 177–178.

⁹⁹ Ibidem, str. 183–184.

W konsekwencji uchwalenia przez radę gminy planu, mimo odmowy uzgodnienia lub udzielenie zgody przez uprawniony organ, skutkuje, co do zasady, nieważnością uchwały w całości lub w części. W takiej sytuacji istotnym jest możliwość zaskarżenia przez gminę negatywnego stanowiska uprawnionego organu lub niewydania zgody (na podstawie art. 106 § 5 KPA), nie istnieje natomiast potrzeba zaskarżania negatywnych opinii, ponieważ nie wiążą one organów gminy.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 do uzgodnienia lub opinii stosuje się art. 106 KPA, podobnie jak w przypadku Studium (patrz str. 35–36). Ponadto dyspozycja art. 23–25 ustawy wskazuje, że tryb ten nie dotyczy zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zasady i tryb uzyskania takiej zgody reguluje art. 7 ustawy z dnia 7 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁰⁰, zgodnie, z którym wyrażenie zgody następuje na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa organ wykonawczy gminy dołącza opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych – opinię dyrektora parku. Ponadto organ wyrażający zgodę może żądać złożenia wniosku w kilku wariantach, przedstawiających różne kierunki projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy.

Istotnym elementem procedury sporządzania i uchwalania MPZP jest udział tzw. czynnika społecznego. Składanie wniosków dopuszczone jest bez ograniczeń podmiotowych (art. 17 pkt 1 ustawy), natomiast zgodnie z art. 17 pkt 11 ustawy prawo do zgłaszania uwag przysługuje osobom prawnym, osobom fizycznym oraz jednostką organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Termin na zgłaszanie uwag i wniosków nie może być krótszy niż 21 dni. Ponadto społeczność lokalna ma możliwość wpływania na treść planu w toku dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu w czasie trwania wyłożenia projektu do publicznego wglądu. Dyskusja publiczna, podobnie jak składanie wniosków, nie ma ograniczeń podmiotowych.

Podobnie jak w przypadku Studium ww. procedura wymaga obowiązkowego przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Ustawodawca rygorystycznie traktuje obowiązek zachowania ww. procedury sporządzania MPZP, ponieważ zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy istotne naruszenie trybu sporządzania planu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwał rady gminy w całości lub w części.

6. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy plan uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń Studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Rada gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie Studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego¹⁰¹. Jeżeli rada gminy uzna, że projekt planu przedstawiony do uchwalenia nie jest zgodny ze Studium może stwierdzić konieczność dokonania zmian w projekcie.

Rozstrzygnięcie rady, co do uwag, ma charakter merytoryczny i towarzyszy mu ocena zasadności uwagi w wyniku której może zostać ona uwzględniona albo odrzucona. Ocena zasadności uwag

¹⁰⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 909.

¹⁰¹ „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz” ... str. 203.

może skutkować potrzebą ich uwzględnienia w MPZP, co w konsekwencji może doprowadzić do zamiany projektu planu albo jego nieuchwaleniu i przekazaniu do organu celem dokonania odpowiednich zmian.

7. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy uchwała rady gminy w sprawie uchwalenie planu obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Ponadto na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy uchwała ta obowiązkowo podlega publikacji na stronie internetowej gminy.

Wejście w życie planu powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów lub ich części odnoszących się do objętego nimi terenu (art. 34 ust. 1 ustawy), co jest wyrazem zasady, że dla danego obszaru może obowiązywać wyłącznie jeden MPZP. Jednakże zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy utrata mocy obowiązującej planu nie powoduje wygaśnięcia decyzji administracyjnych wydanych na podstawie tego planu, z zastrzeżeniem art. 65 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy (jeżeli dla terenu objętego decyzją o warunkach zabudowy albo decyzją o lokalizacja inwestycji celu publicznego uchwalono MPZP, którego ustalania są inne niż w wydanej decyzji, w takiej sytuacji organ, który wydał decyzję stwierdza jej wygaśnięcie w drodze decyzji).

8. Zgodnie z art. 35 ustawy tereny, których przeznaczenie MPZP zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w planie obowiązkowo należy określić sposób i termin takiego tymczasowego sposobu zagospodarowania. Upływ tego terminu zobowiązuje do zaprzestania wykorzystania terenu w sposób tymczasowy, i obowiązek ten powstaje z mocy prawa¹⁰².

Ustawodawca jednakże przewidział rekompensatę za pogorszenie lub uniemożliwienie wykorzystania nieruchomości w sposób dotychczasowy (art. 36 ust.1 ustawy). Właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości w sytuacji, gdy korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone może żądać od gminy:

- odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- wykupienia nieruchomości lub jej części.

Realizacja ww. roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej (art. 36 ust. 2 ustawy).

Gmina ma obowiązek zrealizować roszczenie wskazane przez uprawnionego, przy czym jeżeli uprawniony wybierze odszkodowanie, to obejmuje ono wyłącznie szkodę jaką rzeczywiście poniósł (*damnum emergens*), a nie również utracone korzyści (*lucrum cessans*)¹⁰³. Wyżej wymienione roszczenia są realizowane w drodze stosownej umowy, z zachowaniem wymaganej ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁰⁴ formy.

Ponadto ustawodawca przewidział sytuację, w której co prawda uchwalenie planu daje w dalszym ciągu możliwość dotychczasowego korzystania z nieruchomości, jednakże obniżeniu albo podwyższeniu uległa jej wartość. W takiej sytuacji art. 36 ust. 3 i 4 ustawy przewiduje obowiązek wzajemnych rozliczeń właściciela albo użytkownika wieczystego z gminą.

¹⁰² Ibidem, str. 295.

¹⁰³ Ibidem, str. 298.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.

W pierwszej sytuacji właściciel albo użytkownik wieczysty może żądać od gminy odszkodowania, które staje się wymagalne z dniem zbycia nieruchomości (tak, więc jeżeli właściciel albo użytkownik wieczysty nie zbywa nieruchomości obowiązek odszkodowawczy nie powstaje).

W drugiej sytuacji, jeżeli właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa nieruchomość to wójt, burmistrz lub prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości, przy czym wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Ww. opłatę pobiera się również w przypadku zbycia części nieruchomości, jeżeli wartość zbywanej nieruchomości wzrosła w następstwie zmiany planu. Ustalenie wysokości ww. opłaty jest obowiązkowym elementem uchwały wprowadzającej MPZP. Opłaty tej nie pobiera się w przypadku nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁰⁵ albo przepisów w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹⁰⁶ wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁰⁷.

Dochodzenie ww. roszczeń jak i opłat jest czasowo ograniczone do 5 lat (art. 37 ust. 3 i 4 ustawy). Termin ten ma charakter terminu zawitego i jako taki nie podlega przywróceniu, a jego upływ należy brać pod uwagę z urzędu. Upływ ww. terminu będzie skutkował niedopuszczalnością wszczęcia postępowania administracyjnego o ustalenie opłaty, a gdyby zostało ono wszczęte podlegałoby umorzeniu, natomiast dla roszczeń odszkodowawczych z tytułu obniżenia wartości nieruchomości stanowi przesłankę do oddalenia powództwa.

9. W celu zachowania aktualności aktów planistycznych wójt, burmistrz albo prezydent na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń Studium. Analizę przedstawia radzie gminy, co najmniej raz na kadencję rady. Na podstawie ww. analiz rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności Studium i MPZP, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania zmierzające do ich zmiany (art. 32 ust. 2 ustawy).

Ponadto na podstawie art. 32 ust. 3 ustawy rada gminy przy podejmowaniu uchwały w sprawie aktualności MPZP bierze pod uwagę w szczególności zgodność planu z wymogami wynikającymi z przepisów art. 10 ust. 1 i 2 ustawy (uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego), art. 15 ustawy oraz art. 16 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 27 ustawy zmiana planu następuje w takim trybie, w jakim jest ona uchwalana.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 277, ze zm.

¹⁰⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego programem Rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013; Dz. U. z 2013 r. poz. 361, ze zm.

¹⁰⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 173, ze zm.

5.2.4. Decyzja w sprawie ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzja o warunkach zabudowy

1. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy w sytuacji obszaru pozbawionego MPZP określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:
 - lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ustawy),
 - sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 59 ustawy).

Kryterium rozróżnienia konieczności wydania decyzji pierwszego bądź drugiego rodzaju opiera się na określeniu charakteru inwestycji zamierzonej wobec obszaru pozbawionego planu. Jeśli zamiar inwestycyjny stanowi inwestycję celu publicznego wówczas wydawana jest decyzja w sprawie ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast dla pozostałych inwestycji będzie to decyzja o warunkach zabudowy.

Konieczność uzyskania decyzji w celu przeprowadzenia zamierzenia inwestycyjnego została przewidziana niezwykle szeroko. Wydania decyzji o warunkach zabudowy będzie wymagała prawie każda zmiana sposobu zagospodarowania terenu, w tym również taka, która nie wymaga pozwolenia na budowę, chyba że ma charakter jednorazowy, tymczasowy i trwa do jednego roku (ale nawet wtedy organ może nałożyć obowiązek uzyskania tej decyzji). Dla inwestycji mieszczących się w kategorii celu publicznego nie przewidziano tak szerokiego kręgu przypadków. Zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy *a contrario* inwestor realizujący cel publiczny musi uzyskać decyzję w sprawie ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego tylko wówczas, gdy jej przeprowadzenie wymaga robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę i to takich robót, które nie polegają na remoncie, montażu lub przebudowie, powodują zmianę sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz zmieniają jego formę architektoniczną, a także są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska. Tak więc, wiele zmian w zagospodarowaniu terenu służących realizacji celów publicznych nie zostało objętych obowiązkiem uzyskiwania decyzji w ogóle¹⁰⁸.

Porównanie zakresu stosowania przepisu odnoszącego się do obu typów decyzji prowadzi do wniosku, że regułą jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, natomiast wydanie decyzji w sprawie ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego ma charakter wyjątkowy i nie można go interpretować w sposób rozszerzający. Kluczowym dla rozróżnienia, którą decyzję należy wydać jest zdefiniowanie pojęcia inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy przez inwestycję celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła

¹⁰⁸ „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz” ... str. 395–396.

ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰⁹, więc będą to zamierzenia bezpośrednio prowadzące do urzeczywistnienia celu publicznego¹¹⁰.

Do tak rozumianego katalogu inwestycji nie może należeć inwestycja niepowiązana wprost z wprowadzeniem takiego celu w życie, i co więcej samo zaangażowanie środków publicznych nie jest tu rozstrzygające. Za inwestycję celu publicznego może być uważane tylko takie zamierzenie, które jest technicznie konieczne do realizacji celu publicznego, nie zaś takie, które ma mu tylko sprzyjać¹¹¹.

Decyzję o warunkach zabudowy, podobnie jak ww. decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydaje się w przypadku braku planu dla danego terenu. Decyzja ta ma jednakże inny charakter prawny niż MPZP i określanie jej jako substytutu planu jest pozbawione podstaw. Konieczność wydania tej decyzji została unormowana przez niedookreślone pojęcia „zmiany zagospodarowania terenu” (art. 59 ust. 1 ustawy). Nie można, zatem z góry określić liczby przypadków w których decyzja ta znajdzie zastosowanie (inaczej niż w przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego). Na podstawie z art. 59 ust. 1 i 2 ustawy należy stwierdzić, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest konieczne tylko dla robót budowlanych powodujących zmianę zagospodarowania terenu lub użytkowania obiektu budowlanego w całości lub części nawet wtedy, gdy nie wymaga pozwolenia (ewentualnie zgłoszenia) na budowę. Pozostałe zmiany zagospodarowania terenu nie są objęte obowiązkiem wydania decyzji, co dotyczy również robót budowlanych nie powodujących zmiany zagospodarowania terenu lub użytkowania obiektu budowlanego w całości lub części¹¹².

Od reguły wydawania decyzji o warunkach zabudowy ustawodawca przewidział wyjątki. Są to przypadki wydania alternatywnej decyzji – ww. decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wyłączenia określone w art. 50 ust. 2 ustawy (omówione wyżej) oraz jednorazowe, tymczasowe zmiany zagospodarowania terenu trwające do roku i niepolegające na prowadzeniu robót budowlanych. Odpowiednie stosowanie art. 50 ust. 2 ustawy (zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy) rodzi problem ze wzajemną spójnością przepisów ustawy. Można bowiem wywnioskować, że wyjątki określone w art. 50 ust. 2 ustawy zasadniczo nie znajdują zastosowania do wydania decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ odniesienie go do przypadków wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie wnosi żadnej nowej regulacji prawnej poza tym, co unormowano w art. 59¹¹³.

Ponadto konsekwencja ustawodawcy w dążeniu do objęcia jak najszerszego kręgu przypadków zmiany zagospodarowania terenu obowiązkiem wnioskowania o decyzje o warunkach zabudowy przejawia się w ograniczeniu wyjątku od tego obowiązku w odniesieniu do tymczasowego zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 59 ust. 3 pkt 1 ustawy zamierzenia polegające na tymczasowej, jednorazowej zmianie sposobu zagospodarowania terenu trwające do roku mogą być poddane obowiązkowi ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji, co może się stać na mocy decyzji w tym zakresie wydanej przez odpowiedni organ. Wydanie decyzji w tym zakresie

¹⁰⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, ze zm.

¹¹⁰ „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz” ... str. 396–397.

¹¹¹ Ibidem, str. 396–397.

¹¹² Ibidem, str. 494–495.

¹¹³ Ibidem, str. 504–505.

zależy od uznania organu, ale musi ono opierać się na racjonalnych przesłankach i znaleźć wyraz w uzasadnieniu takiej decyzji. Poza tym zgodnie z art. 59 ust. 3 pkt 2 ustawy w przypadku zmiany sposobu zagospodarowania terenu polegające na tymczasowej, jednorazowej zmianie trwające do roku odpowiedni organ może w drodze decyzji nakazać przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania¹¹⁴.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy zostało zgodnie z art. 61 ustawy uzależnione od spełnienia kilku przesłanek. Przesłanki te muszą zostać spełnione łącznie, co oznacza, że uchybienie którejkolwiek z nich czyni wydanie pozytywnej decyzji niemożliwym. Wymóg ten wiąże również organ w tym sensie, że ich spełnienie wraz ze stwierdzeniem braku innych przepisów sprzeciwiających się inwestycji obliguje organ do wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy¹¹⁵. Przesłanki te można podzielić na dwie grupy:

- a. Rzeczywiste ograniczenia w zagospodarowaniu przestrzeni pozbawionych planu miejscowego (art. 61 ust. 1 pkt 1–3 ustawy):
 - co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu (tj. kontynuacja istniejącej już zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych i architektonicznych);
 - teren ma dostęp do drogi publicznej;
 - istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5 ustawy, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego.
- b. Powtórzenie unormowań określonych uprzednio w innych przepisach (art. 61 ust. 1 pkt 4–5 ustawy):
 - teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc;
 - decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Kontynuacja istniejącej już zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych jest to zasada dobrego sąsiedztwa uzależniająca zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Jej celem jest zagwarantowanie ładu przestrzennego (zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 ustawy) jako takiego ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Konkretyzuje się to przede wszystkim jako zapobieganie rozproszaniu zabudowy. Zasada dobrego sąsiedztwa określa konieczność dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych, przez zastany w danym miejscu stan dotychczasowej zabudowy, cech i parametrów o charakterze urbanistycznym i architektonicznym. Wyznacznikiem spełniania ustawowego wymogu są zatem faktyczne warunki panujące do tej pory

¹¹⁴ Ibidem, str. 507.

¹¹⁵ Ibidem, str. 521.

na konkretnym obszarze. Pojęcie działki sąsiedniej użyte w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy należy rozumieć jako nieruchomość lub jej część położona w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość, która należy określić w każdym przypadku oddzielnie. Całość ta nie może być pojmowana zbyt rozlegle. Istniejąca zabudowa powinna być zgodna z porządkiem prawnym tj. nie można za nią uznać np. samowoli budowlanej. Z brzmienia art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy wynika, że zasada dobrego sąsiedztwa dotyczy tylko nowej zabudowy, a więc nie będzie miała zastosowania w przypadku robót budowlanych innych niż budowa.

Szczegółowe zasady dotyczące sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego został określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹⁶. W rozporządzeniu tym określono wymagania dotyczące ustalania:

- linii zabudowy;
- wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu;
- szerokości elewacji frontowej;
- wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki;
- geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połączeń dachowych).

2. Wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zostało pozostawione do wyłącznej kompetencji organu gminy (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta) w przypadku realizacji celu publicznego o znaczeniu gminnym i powiatowym (art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy). Rozwiązanie to stało się konsekwencją ograniczonego udziału powiatu w planowaniu przestrzennym.

Decyzje o znaczeniu wojewódzkim i krajowym również wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, z tym że z uzgodnieniem z marszałkiem województwa (art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy). Wydanie tej decyzji w uzgodnieniu oznacza konieczność akceptacji treści decyzji wyrażonej w sposób wiążący przez inny organ, co musi nastąpić przed wydaniem tej decyzji. Wyrażenie stanowiska przez marszałka dotyczy sposobu i warunków realizacji samej inwestycji, i w szczególności dotyczy to elementów treści decyzji określonych w art. 54 ustawy (warunków i zasad zagospodarowania terenu i jego zabudowy). Uzgodnienia dokonuje się w trybie art. 106 KPA.

Wyjątkiem od zasady wydania tego typu decyzji przez organ gminy jest lokalizacja inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych, gdzie organem właściwym do wydania decyzji jest wojewoda (art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy). Powodem takiej regulacji jest specyfika niektórych obszarów wyodrębnionych ze względu na ważny interes państwa i konieczność pozostawienia gospodarki przestrzennej we właściwości organów administracji rządowej¹¹⁷.

Ponadto, jeżeli inwestycja wykracza poza obszar jednej gminy decyzje wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowana ta inwestycja, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami albo prezydentami miast (art. 51 ust. 3 ustawy). Podobnie jest w przypadku wydania decyzji o warunkach zabudowy (art. 64 ust. 1 ustawy). Porozumienie oznacza wspólne kształtowanie

¹¹⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588.

¹¹⁷ „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz” ... str. 510.

treści i pozostaje czymś więcej niż tylko akceptacją lub jej brakiem wyrażonym przed formalnym wydaniem decyzji. Porozumienie obejmuje całe postępowanie i należy uznać, że wszystkie zainteresowane gminy mają prawo do zgłaszania swych uwag na poszczególnych jego etapach, szczególnie jeśli chodzi o ustosunkowanie się do wniosku i przedstawionych dowodów. Jest to więc wpływ dalej idący niż uzgodnienie.

Zgodnie z art. 60 ustawy decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Wyjątkiem od tej zasady jest art. 60 ust. 3 ustawy zgodnie, z którym decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wydaje wojewoda.

3. Postępowanie w sprawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy toczy się według przepisów KPA, jednakże z uwzględnieniem przepisów szczególnych wprowadzonych ustawą.

Obie decyzje wydaje się na wniosek inwestora (art. 52 ust. 1 ustawy), a organ administracji publicznej jest nim związany i nie może go interpretować zawężająco. Ustawa nie stawia ograniczeń podmiotowych, co do osoby wnioskodawcy. Może to być zarówno podmiot prawa publicznego, jak i podmiot prawa prywatnego (osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej). Wystąpienie z wnioskiem przez jeden podmiot nie wyklucza występowania z wnioskiem przez innych (art. 63 ust. 1 ustawy i art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy). Jest to konsekwencją charakteru prawnego obydwu tych decyzji, które nie rodzą praw do nieruchomości oraz stanowią promesę w stosunku do pozwolenia o budowę, deklarując stan prawny nieruchomości na potrzeby tego postępowania, a nie tworząc go. Ponadto jest możliwe ubieganie się o wydanie decyzji przez wnioskodawcę, który już otrzymał decyzję dla tego samego terenu, ale na inne przedsięwzięcie¹¹⁸.

Zgodnie z art. 52 ust. 2 ustawy i art. 63§2 KPA wymaganą treścią wniosku są:

- a. osoba wnioskodawcy, jego adres i treść żądania;
- b. określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000;
- c. charakterystykę inwestycji, obejmującą:
 - określenie zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, a w razie potrzeby również sposobu unieszkodliwiania odpadów;
 - określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, przedstawione w formie opisowej i graficznej;
 - określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko;

¹¹⁸ Ibidem, str. 430–431.

d. w przypadku lokalizacji składowiska odpadów:

- docelową rzędną składowiska odpadów;
- roczną i całkowitą ilość składowanych odpadów oraz rodzaje składowanych odpadów;
- sposób gromadzenia, oczyszczania i odprowadzania ścieków;
- sposób gromadzenia, oczyszczania i wykorzystywania lub unieszkodliwiania gazu składowiskowego.

Określenie dokładnej listy elementów, które powinny być zawarte we wniosku jest możliwe jedynie przez odwołanie się do wiedzy pozaprawnej, głównie z zakresu urbanistyki i wiedzy planistycznej, przez odniesienie jej do konkretnego zamierzenia inwestycyjnego. Nie jest więc możliwe na poziomie interpretacji ustawy stworzenie zamkniętego katalogu elementów wniosku w odniesieniu do wszystkich zamierzeń inwestycyjnych. Wszelkie ograniczenia wolności zabudowy, jako przejawu korzystania z rzeczy, muszą mieć wyraźną podstawę prawną i mieścić się w jej granicach. Dlatego też zgodnie z art. 52 ust. 3 ustawy nie można uzależnić wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków. Interpretację jak doprecyzować¹¹⁹.

4. W art. 53 ustawy zawarto kwestie proceduralne dotyczące wydawania obu typów decyzji. Są to regulacje o charakterze szczególnym wobec stosowanego przy wydawaniu decyzji administracyjnych kpa i wyłączają, poszerzają lub modyfikują one jego postanowienia.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 organ prowadzący postępowanie administracyjne ma obowiązek zawiadomienia stron o czynnościach procesowych zmierzających do wydania decyzji. W przypadku decyzji o warunkach zabudowy jest to sposób przyjęty w KPA (tj. indywidualne zawiadomienie ustalonych stron), natomiast w przypadku decyzji w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego to zawiadomienie stron następuje w drodze obwieszczenia a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego, zawiadamia się na piśmie.

Inaczej jest również uregulowana kwestia udziału w sprawie organizacji społecznej, jeżeli uzasadniają to jej cele statutowe i przemawia za tym interes społeczny. Co prawda w postępowaniach dotyczących wydania obu typów decyzji ich udział jest dozwolony, jednakże w przypadku postępowania o wydanie decyzji w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego została na mocy art. 53 ust. 2 ustawy wyłączona konieczność badania przez organ czy istnieje potrzeba zawiadomienia organizacji społecznej, a więc nie musi on wykazywać aktywności w poszukiwaniu zainteresowanych organizacji społecznych (tj. art. 31 § 4 KPA).

Zgodnie z art. 7 KPA organ wydający decyzję jest związany zasadą praworządności i dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Ponadto zgodnie z art. 77 § 1 KPA organ powinien w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Ustawa rozszerza te regulacje wprowadzając normy ukierunkowujące merytoryczne rozpatrywanie spraw. Zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy wydanie obu typów decyzji wiąże się z dokonaniem przez organ analizy dwóch elementów:

- warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych;
- stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji¹²⁰.

¹¹⁹ Ibidem, str. 436–347.

¹²⁰ Ibidem, str. 451.

Organ w wyniku analizy prawa powszechnie obowiązującego ma obowiązek określić warunki i zasady zagospodarowania, w tym zabudowy, przedmiotowego terenu. Jednakże może również stwierdzić, że projektowana zmiana zagospodarowania terenu jest niedopuszczalna.

Zgodnie z art. 53 ust. 4 ustawy organ wydający decyzję ma obowiązek dokonania uzgodnień z organami wskazanymi w ustawie. Uzgodnienie to polega na wyrażeniu zgody na konkretną treść proponowanego rozstrzygnięcia, co następuje w trakcie postępowania dotyczącego wydania przedmiotowego aktu. Żadna z obu typów decyzji nie może być wydana bez dokonania uzgodnienia wymaganego prawem. Uzgodnienia wskazane w tym przepisie stanowią grupę wspólną dla obu typów decyzji. Do tej grupy należą również uzgodnienia przewidziane ustawami odrębnymi. Ponadto ustawa przewidziała dodatkowe uzgodnienie dla decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego (omówione wyżej).

Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 KPA, i zgodnie z art. 106 § 5 KPA stanowisko organu uzgadniającego wyrażone będzie w formie postanowienia. Określony w art. 106 § 3 KPA termin do zajęcia stanowiska doznaje modyfikacji na podstawie art. 53 ust. 5 ustawy zgodnie z którym termin dokonywania uzgodnień wynosi 2 tygodnie. Nieprzedstawienie przez uprawniony organ stanowiska w tym terminie uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem projektu. Na postanowienie to zażalenie służy wyłącznie inwestorowi, a więc takie uprawnienie nie przysługuje organowi decyzyjnemu. Ponadto zgodnie art. 53 ust. 5a ustawy w przypadku odmowy uzgodnienia decyzji przez organy, o których mowa w ust. 4 pkt 10 ustawy (wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 48 ustawy – w odniesieniu do terenów, przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc, z uwagi na zamiar realizacji na objętym wnioskiem terenie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 ustawy i art. 48 ustawy), postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego zawiesza się na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Jeżeli w okresie zawieszenia postępowania administracyjnego nie uchwalono miejscowego planu albo nie ustalono lokalizacji inwestycji celu publicznego, związanej z tymi zadaniami, decyzję wydaje się pomimo braku tego uzgodnienia. Zgodnie z art. 53 ust. 5b ustawy uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska nie stosuje się do inwestycji, dla których przeprowadzono ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w trakcie której uzgodniono realizację przedsięwzięcia. Oprócz tego zgodnie z art. 53 ust. 5c ustawy można również przyjąć fikcję uzgodnienia w sytuacji uzgodnienia dokonywanego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, który nie wyraził stanowiska w terminie w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu przedmiotowej decyzji¹²¹.

Wprowadzono również szereg szczególnych regulacji dotyczących decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 53 ust. 6 ustawy zgodnie, z którym określono szczególne wymogi dotyczące treści odwołania od decyzji (odwołanie powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie). Nadto zgodnie z art. 53 ust. 7 ustawy nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia

¹²¹ Ibidem, str. 457–458.

lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy, a na podstawie art. 53 ust. 8 ustawy nie uchyla się decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego w przypadku wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 KPA (strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu), jeżeli upłynęło 12 miesięcy od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia.

5. Zgodnie z art. 55 ustawy oba typy decyzji wiążą organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę nie tylko nie ma obowiązku badania po raz drugi dopuszczalności zmiany zasad zagospodarowania terenu oraz zasad i warunków, na jakich to następuje, ale także nie wolno mu tego badać. Ponadto nie wolno mu także postąpić wbrew ustaleniom tych decyzji¹²².

Poza tym zgodnie z art. 56 ustawy nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego i warunków zabudowy, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Tak więc organ administracji, wydając decyzję, musi oprzeć tę czynność na wyraźnie wskazanej normie prawnej i nie wolno mu przekroczyć granic jakie ta norma wyznacza. Skoro regulacje prawa przewidują wydawanie w określonych przypadkach tych decyzji to zainteresowany w razie spełnienia ustawowych warunków ma prawo skutecznie domagać się wydania decyzji o określonej treści. W razie odmowy wydania decyzji wnioskodawca może się odwoływać, a później skarżyć do sądu administracyjnego. Ponadto stwierdzenie, że przepis art. 1 ust. 2 ustawy nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego rozwiewa wątpliwości dotyczące mocy prawnej podstawowych zasad i wartości jakie należy uwzględnić przy planowaniu i gospodarowaniu przestrzenią. Odmowa wydania decyzji wymaga zatem powołania się na konkretne przepisy prawa materialnego lub procesowego zawierające przeszkodę w realizacji inwestycji, a nie tylko na jej ogólnej sprzeczności z zasadami i wartościami obowiązującymi przy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹²³.

5.2.5. Zmiany stanu prawnego w latach 2010–2015

Nowelizacjami dokonanymi w 2015 r. dodano do ustawy trzy nowe instrumenty planowania przestrzennego w gminie: uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, miejscowy plan rewitalizacji oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego.

1. Ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹²⁴ dodano do ustawy art. 37a–37e. W przedmiotowych przepisach uregulowano zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Ww. nowelizacja, która weszła w życie 11 września 2015 r., miała na celu wdrożenie rozwiązań przewidzianych ratyfikowaną przez Polskę podpisaną we Florencji w dniu 20 października 2000 r. Europejską Konwencją Krajobrazową¹²⁵.

W celu przeciwdziałania istniejącej samowoli dot. przede wszystkim umieszczania reklam w przestrzeni publicznej nowelizacja ustawy przyznała radzie gminy kompetencję do ustalania

¹²² Ibidem, str. 476–477.

¹²³ Ibidem, str. 480–483.

¹²⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 774.

¹²⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

w formie samodzielnego aktu prawa miejscowego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 37a). Akt taki będzie obowiązywał na całym terenie gminy, z ewentualnym wyłączeniem tych obszarów, dla których w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określono inne zasady – w związku z regułą kolizyjną *lex posterior generali non derogat legi priori speciali*. Celem umożliwienia uzgodnienia treści wcześniej ustalonych zasad z regułami ogólnymi ustawa przewiduje możliwość uproszczonej zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Ze względu na potencjalną możliwość zmiany w tym trybie niektórych ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a przede wszystkim ze względu na potencjalnie znaczący wpływ przedmiotowej uchwały na prawa właścicieli nieruchomości projekt ustawy przewiduje procedurę uchwalania nawiązującą do trybu uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 37b)¹²⁶.

Zgodnie z art. 37d podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodne z przepisami ww. uchwały podlega karze pieniężnej.

2. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹²⁷ dodano do ustawy art. 37f–37n. Tymi przepisami określono tryb i zasad uchwalania szczególnej formy MPZP – miejscowego planu rewitalizacji¹²⁸. Zgodnie z art. 37f ustawy rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji miejscowy plan rewitalizacji, jeżeli uchwalony został gminny program rewitalizacji.

Miejscowy plan rewitalizacji można uchwalić dla całości albo części obszaru rewitalizacji. W przypadku, gdy stan zagospodarowania nieruchomości położonych w zwartym obszarze projektowanego planu nie wskazuje na konieczność dokonania w tym zakresie zmian, gmina może wyłączyć te nieruchomości z obszaru objętego planem.

W miejscowym planie rewitalizacji, poza elementami wymienionymi w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy (elementami planu miejscowego), określa się w zależności od potrzeb:

- zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą;
- ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków;
- szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic;
- zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej;
- maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę;
- zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali – w przypadkach, o których mowa w art. 37i ustawy.

¹²⁶ Sejm RP VII Kadencji, nr druk: 1525.

¹²⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1777.

¹²⁸ Nowelizacja weszła w życie w dniu 18 listopada 2015 r.

Zgodnie art. 37h ustawy w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia regulacji, o których mowa w art. 37g ust. 2 pkt 4 ustawy (zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej), na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania. Od decyzji starosty odwołanie nie przysługuje.

Ponadto zgodnie z art. 37i ustawy w miejscowym planie rewitalizacji można określić, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w tym planie. Przy czym inwestycją główną nie może być inwestycja celu publicznego. W ramach inwestycji uzupełniających możliwe jest również zobowiązanie inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy lokali innych niż mieszkalne przeznaczonych na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej, wykonywanej przez podmioty prowadzące działalność na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku. Inwestor zobowiązuje się do realizacji inwestycji uzupełniających zawierając z gminą umowę urbanistyczną, która stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części.

Zgodnie z art. 37m ustawy minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wymagany:

- zakres projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej w zakresie ustaleń, o których mowa w art. 37g ust. 2 ustawy, uwzględniając w szczególności potrzebę zapewnienia czytelności i jednolitego rozumienia stosowanych pojęć;
- zakres i formę wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji, o której mowa w art. 37g ust. 4 ustawy, uwzględniając w szczególności potrzebę zapewnienia kompletności, czytelności i powszechnej dostępności wizualizacji.

Przedmiotowe rozporządzenie zostało wydane w dniu 1 lipca 2016 r.¹²⁹.

3. Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych¹³⁰ dodano do ustawy art. 370–37q. Tymi przepisami określono tryb i zasady uchwalania Ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego (zwane dalej „Studium metropolitalnym”)¹³¹.

Zgodnie z art. 37o ustawy związek metropolitalny sporządza Studium metropolitalne, dla całego obszaru metropolitalnego uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Do uchwalenia Studium metropolitalnego stosuje się odpowiednio procedurę przewidzianą dla uchwalania Studium (tj. art. 11–13). Studium metropolitalne nie jest aktem prawa miejscowego.

¹²⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1032).

¹³⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1890.

¹³¹ Nowelizacja weszła w życie w dniu 1 stycznia 2016 r.

Studium metropolitalne określa:

- zasady i obszary rozwoju systemów komunikacji, w tym dróg publicznych z podziałem na klasy i kategorie, infrastruktury technicznej oraz rozmieszczenie innych inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym;
- zasady i obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, ponadregionalnych i regionalnych korytarzy ekologicznych, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, mających znaczenie dla całości obszaru metropolitalnego, w szczególności w odniesieniu do sposobów realizacji infrastruktury technicznej;
- ustalenia wynikające z zasad rozwoju i ochrony obszarów, o których mowa w pkt 1 i 2, położonych w granicach obszaru metropolitalnego;
- maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę, z podziałem na rodzaje zabudowy oraz gminy, uwzględniając potrzeby i możliwości rozwojowe obszaru metropolitalnego, uwzględniające w szczególności:
 - analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne;
 - prognozy demograficzne, w tym uwzględniające migracje w ramach obszaru metropolitalnego;
 - możliwości finansowania przez gminy oraz związek metropolitalny wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych odpowiednio tych jednostek;
 - bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

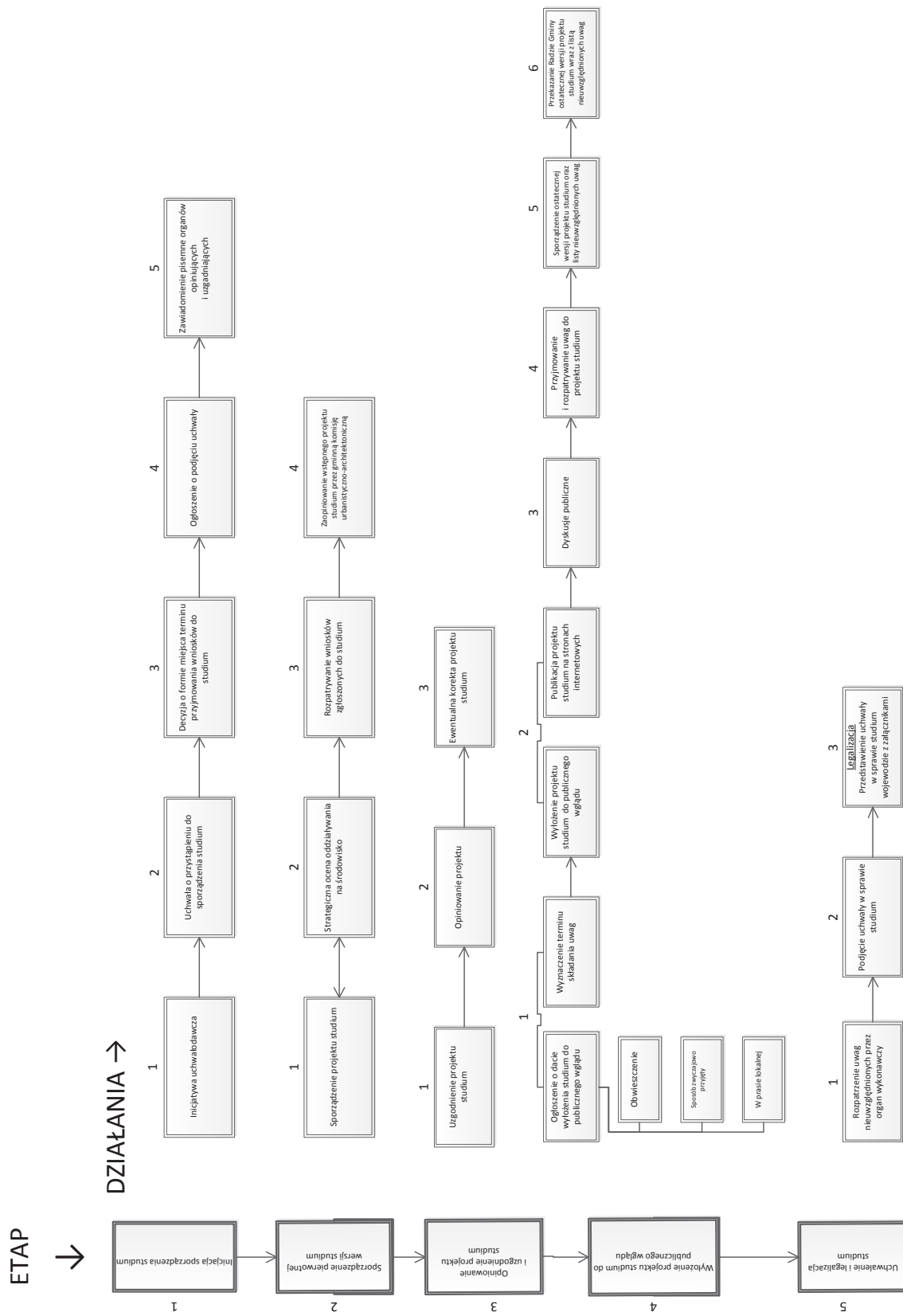
Na podstawie art. 4 ustawy o związkach metropolitalnych Rada Ministrów w drodze rozporządzenia:

- ustala granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych przez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych;
- tworzy w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy.

Przedmiotowe rozporządzenie nie zostało wydane do dnia 8 listopada 2016 r.

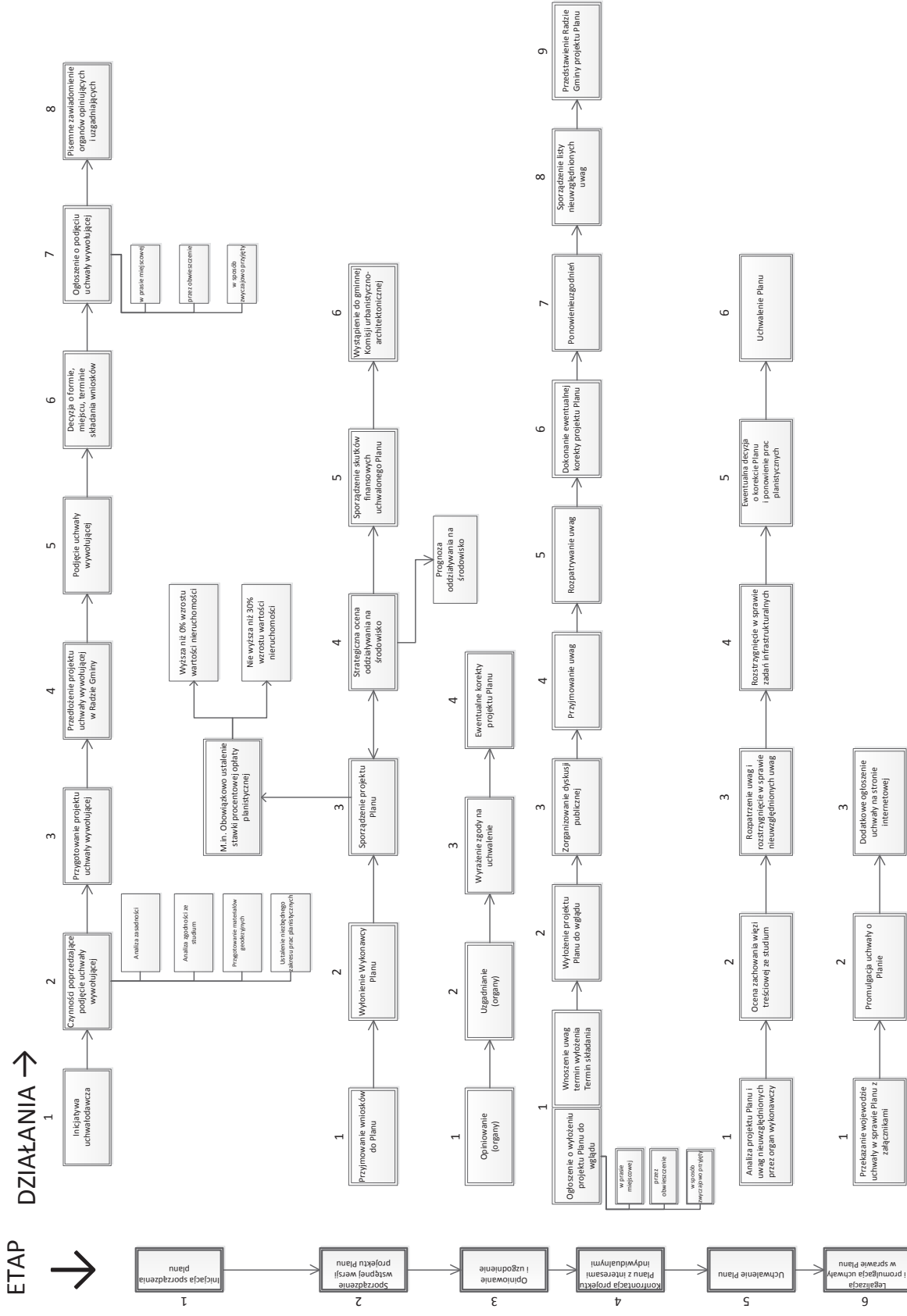
5.3. Schematy

5.3.1. Schemat procesu opracowania i przyjęcia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

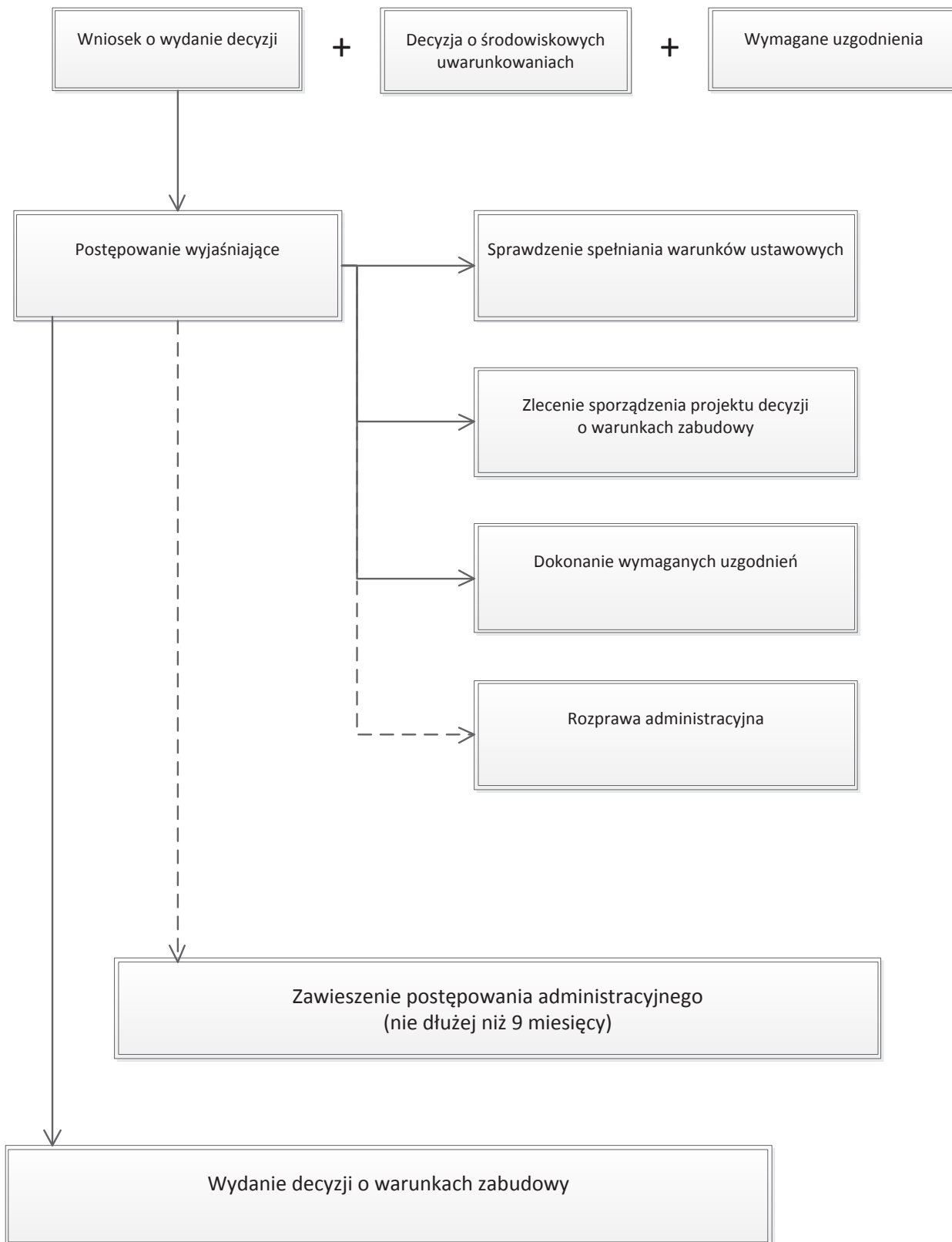


Źródło: Opracowanie własne NIK.

5.3.2. Schemat procesu opracowania i przyjęcia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy

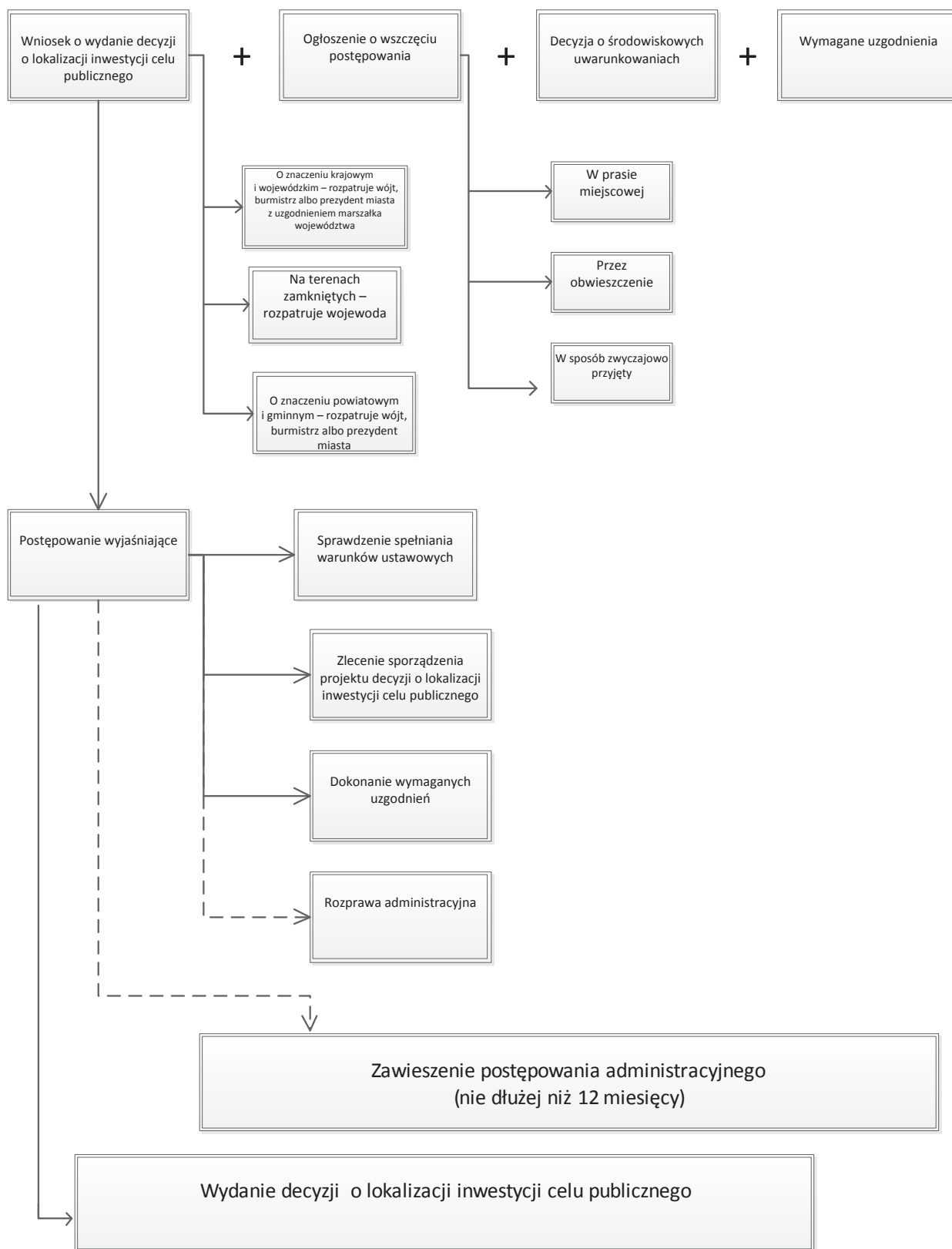


5.3.3. Decyzje o warunkach zabudowy [organ gminy]



Źródło: Opracowanie własne NIK.

5.3.4. Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego



Źródło: Opracowanie własne NIK.

5.4. Wykaz przeprowadzonych kontroli

Lp.	Nr	Tytuł	Data publikacji	Okres objęty kontrolą	Liczba jednostek
Informacje					
1.	P/10/110	Realizacja zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego	6.06.2010	2007–2010	43
2.	S/09/005	Gospodarowanie przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim	16.07.2010	2005–2009	2
3.	S/11/003	Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie miasta Łodzi	19.12.2011	2008–2010	2
4.	P/10/113	Zarządzanie środowiskiem w gminach	3.01.2012	2008–2011	30
5.	P/11/108	Realizacja zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego	7.03.2012	2008–2011	39
6.	P/11/132	Usuwanie przez przedsiębiorstwa górnicze szkód wywołanych ruchem zakładu górniczego	16.04.2012	2008–2011	18
7.	P/12/147	Opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych	18.03.2013	2008–2012	21
8.	P/12/143	Funkcjonowanie systemu ochrony przeciwpowodziowej na przykładzie rzeki Serafa w latach 2001–2012	5.06.2013	2001–2012	7
9.	P/12/153	Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego	3.09.2013	2011–2012	9
10.	P/12/118	Realizacja przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000	31.10.2013	2009–2013	11

Lp.	Nr	Tytuł	Data publikacji	Okres objęty kontrolą	Liczba jednostek
Informacje					
11.	P/13/077	Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią	31.03.2014	2010–2012	30
12.	P/13/134	Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem	26.08.2014	2005–2013	16
13.	P/13/189	Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych	27.08.2014	2009–2013	66
14.	P/13/173	Realizacja zadań w zakresie gospodarki przestrzennej przez samorządy województwa podkarpackiego w latach 2009–2012	22.08.2014	2009–2012	16
15.	P/13/123	Funkcjonowanie parków narodowych	3.09.2014	2010–2013	12
16.	P/13/136	Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim	10.09.2014	2010–2013	20
17.	P/14/087	Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach	26.01.2015	2010–2014	19
18.	P/13/141	Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej	08.04.2015	2010–2014	9
19.	P/15/099	Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych	23.03.2016	2013–2015	17
20.	P/15/052	Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego	2.03.2016	2011–2014	30
21.	P/14/110	Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008–2013 na przykładzie województwa podkarpackiego	9.03.2016	2008–2013	12
22.	D/15/502	Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli – analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych	27.04.2016	2008–2014	11

Lp.	Nr	Tytuł	Data publikacji	Okres objęty kontrolą	Liczba jednostek
Informacje					
23.	P/15/107	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budownictwa mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą	6.06.2016	2013–2015	12
24.	P/15/104	Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim	22.08.2016	2013–2015	12
25.	I/10/008	Ustalanie i egzekwowanie przez Miasto Lublin opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz realizacja roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2005–2010	22.03.2011	2005–2010	1
26.	I/10/008	Ustalanie i egzekwowanie przez Miasto Biłgoraj opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz realizacja roszczeń odszkodowawczych w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2005–2010	22.03.2011	2005–2010	1
27.	S/11/009	Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w gminie Nowinka	16.02.2012	2009–2011	1
28.	I/12/001	Ustalanie podatku rolnego i podatku od nieruchomości oraz umarzanie i udzielanie ulg w odniesieniu do tych podatków	23.03.2012	2008–2011	1
29.	S/11/007	Przestrzeganie wymogów formalnych i prawno-administracyjnych związanych z budową farm wiatrowych na terenie Gminy Czaplinek w latach 2008–2011	5.06.2012	2007–2011	1
30.	S/11/007	Przestrzeganie wymogów formalnych i prawno-administracyjnych związanych z budową farm wiatrowych na terenie Gminy Sianów w latach 2008–2011	5.06.2012	2007–2011	1

Lp.	Nr	Tytuł	Data publikacji	Okres objęty kontrolą	Liczba jednostek
Informacje					
31.	S/11/008	Przestrzeganie wymogów formalno-prawnych związanych z budowa linii energetycznej na trasie Bonin-Mostowo w latach 2001–2005	24.09.2012		2
32.	S/12/008	Działalność Gminy Jarczów w zakresie lokalizacji i wdrażania planowanej budowy zespołu elektrowni wiatrowych	22.02.2013	2010– 2012	1
33.	S/13/003	Wybrane zagadnienia z zakresu postępowań administracyjnych poprzedzających wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w latach 2006–2012	12.09.2013	2006–2012	1
34.	S/13/011	Prowadzenie postępowania w sprawie zmiany MPZP Gminy Mełgiew w latach 2010–2013	24.09.2013	2010–2012	1
35.	S/14/002	Działalność organów Gminy Fajslawice w zakresie planowania i wdrażania planu budowy zespołu elektrowni wiatrowych	21.10.2014	2012–2014	1
36.	S/14/002	Działalność organów Gminy Wysokie w zakresie planowania i wdrażania planu budowy zespołu elektrowni wiatrowych	21.10.2014	2012–2014	1
37.	K/14/006/ LLO	Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag adresatów wystąpień pokontrolnych skierowanych po kontroli P/12/153 „Realizacja przez miasta województwa łódzkiego zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego”	8.04.2015	2011–2014	7
38.	P/14/030	Zachowanie ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych	06. 2015	2011–2013	15
39.	R/14/006	Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym w Gminie Rewal	1.06.2015	2012–2015	1

5.5. Sprawozdania z paneli ekspertów

5.5.1. Panel ekspertów w Łodzi

W dniu 13 czerwca 2016 r., na Politechnice Łódzkiej odbył się zorganizowany przez Najwyższą Izbę Kontroli panel ekspertów pt. **Bariery w uchwalaniu przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**¹³².

Panel poprowadził Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak, a dyskusję moderował dyrektor Delegatury NIK w Łodzi, Pan Przemysław Szewczyk. W panelu uczestniczyli, m.in. przedstawiciele samorządu terytorialnego, przedstawiciele organów uczestniczących w uzgodnieniach dokumentów planistycznych (m.in.: Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Miejskiego Konserwatora Zabytków, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, Powiatowej Straży Pożarnej, Wojewódzkiego i Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Politechniki Łódzkiej, Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego, Dyrektor Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi, Zastępca Dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu, przedstawiciele Towarzystwa Urbanistów Polskich) oraz przedstawiciele NIK.

Podczas dyskusji podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jaka jest obecnie rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) jako narzędzia kształtowania ładu przestrzennego oraz wpływu trwałych reguł gospodarki przestrzennej, zarówno na jakość życia mieszkańców, jak i na zachowania podmiotów gospodarczych w zakresie inwestowania?
2. Jakie są przyczyny braku uchwalania większej liczby MPZP przez organy gmin?
3. Nieuchwalanie MPZP przez gminy – argumenty za i przeciw.
4. Czy zdaniem gmin liczba MPZP jest wystarczająca do prowadzenia racjonalnego gospodarowania przestrzenią w gminie?

Głos w dyskusji, jako pierwsi, zabrali przedstawiciele samorządów stwierdzając, że obecny system planowania oparty na Studium kierunków i zagospodarowania, miejscowych planach i decyzjach administracyjnych jest nieefektywny i de facto utrudnia gospodarowanie przestrzenią.

Pan Jarosław Trojan – Wójt Gminy Osjaków stwierdził, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinna być napisana od nowa. Zwrócił zwłaszcza uwagę na konieczność zmiany art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z treścią, którego: kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Przepis ten można w jego ocenie zinterpretować tak, że plan i Studium zostały ze sobą zrównane.

¹³² Używane w tekście pojęcia: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ustawa o planowaniu), Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego (Studium), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP), decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZ), decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ULICP).

Wymienił zalety posiadania przez gminy MPZP takie jak:

- krótki czas realizacji inwestycji,
- szybkość oraz niski koszt pozyskania wypisu i wrysu,
- łatwe do przewidzenia zagospodarowanie nieruchomości sąsiednich,
- przewidywalność sąsiedztwa,
- właściwa dostępność komunikacyjna.

Podał również wady posiadania przez gminę MPZP zaliczając do nich, m.in.:

- uciążliwą, długotrwałą i kosztowną procedurę opracowywania i uchwalania dokumentu,
- brak możliwości bezpośredniego wpływu inwestorów na zainicjowanie zmiany planu,
- konieczność wnoszenia opłaty planistycznej,
- brak swobody gmin w zakresie kształtowania polityki przestrzennej,
- brak szybkiego reagowania na potrzeby inwestorów oraz na zmiany prawne, gospodarcze, techniczne wpływające na pozyskanie środków zewnętrznych.

Zdaniem **Pana Jarosława Trojana**, uchwalony MPZP może być skutecznym hamulcem rozwoju gminy. Zaletą zarządzania przestrzenią przy pomocy decyzji o warunkach zabudowy, która nie musi być zgodna ze Studium, jest:

- większa swoboda,
- niski koszt jej pozyskania,
- możliwość zmiany decyzji oraz możliwość cesji na inny podmiot,
- bezterminowość decyzji o warunkach zabudowy,
- brak możliwości odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku spełnienia przesłanek z ustawy.

Wadami kształtowania przestrzeni za pomocą decyzji o warunkach zabudowy jest trudne do przewidzenia zagospodarowanie nieruchomości sąsiedniej, zła dostępność komunikacyjna nieruchomości nią objętej, konflikty społeczne, czasami długi okres oczekiwania.

W ocenie **Pana Jarosława Trojana**, Wójta Gminy Osjaków należałoby:

- zróżnicować zurbanizowane obszary w obrębie miast i obszary poza miastem;
- gminy powinny mieć możliwość wycofania się z miejscowych planów i pozostanie tylko przy Studium;
- należałoby połączyć Studium i decyzję lokalizacyjną, w taki sposób, by była to decyzja kształtująca walory, zasady i sposób zagospodarowania danej przestrzeni w oparciu i na podstawie Studium;
- studium kierunków i zagospodarowania przestrzennego powinno zawierać, zgodnie z nazwą, kierunki zagospodarowania, a nie jak to jest obecnie, ustalenia, które wynikając z innych ustaw znajdują się w planach i programach uchwalanych przez gminę, tj.: plan gospodarki niskoemisyjnej, wieloletni program rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, itp.;
- zarządzanie przestrzenią powinno się odbywać w strukturze pionowej, tzn. decyzja powinna być wydawana w oparciu o studium kierunków i zagospodarowania przestrzennego, decyzja ta powinna uszczegóławiać zasady zagospodarowania przestrzeni, a dopiero na etapie planu inwestycyjnego i projektu technicznego powinny być wszystkie uwarunkowania, w tym środowiskowe;
- zasadnym byłoby ograniczenie, na etapie Studium, prognoz środowiskowych.

Kolejną osobą zabierającą głos był **Pan Sylwester Skrzypek, Wójt Gminy Sokolniki** (gmina Sokolniki nie ma uchwalonego MPZP, plan jest w trakcie opracowywania). Pan Sylwester Skrzypek stwierdził, że trudne dla gmin jest stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych, na podstawie której wyłaniane są – niestety – jego zdaniem nieprofesjonalne firmy świadczące niską jakość usług. Ustawa daje ograniczenia, co do stosowania kryteriów wyboru ofert, natomiast w gminach – zwłaszcza małych – nie ma fachowców mogących, tylko w oparciu o złożone oferty, ocenić jakość i profesjonalizm tych firm. Kolejnym problemem jest lokalizowanie tras szybkiego ruchu na gruntach dobrej klasy oraz przekazywanie dróg wybudowanych na podstawie tzw. specustawy. Brak stabilizacji w zakresie kategorii drogi, utrudnia planowanie np. w aspekcie wymogów kategorii zjazdów. Brak uregulowań powoduje problemy z odrodlaniem terenów wokół nowo powstałych tras, gdzie – potencjalnie – mogliby lokować swoją działalność przedsiębiorcy. Jednak obecna procedura odrodlenia, oparta o zgodę ministra w przypadku wyższych klas bonitacyjnych, znacznie utrudnia zagospodarowywanie tych terenów. Dlatego, zdaniem **Pana Sylwestra Skrzypka**, zasadnym byłoby:

- objęcie gruntów, wzdłuż tras szybkiego ruchu, „automatycznie” planem z jednoczesnym ich odrodlaniem, gdyż dobra klasa gruntów uniemożliwia lokowanie się inwestycji w pobliżu węzłów.

Odnosząc się do braku profesjonalizmu uczestników postępowań o zamówienie publiczne na opracowanie dokumentów planistycznych, **Pani dr inż. arch. Elżbieta Czekiel-Świtalska – kierownik Zakładu Urbanistyki, Planowania Regionalnego i Zarządzania Wydziału Budownictwa i Architektury Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego** ubolewała nad tym, że nie ma żadnych wymogów formalnych, żeby zajmować się urbanistyką oprócz ukończonych studiów, co przekłada się na jakość planów zagospodarowania.

Pani dr inż. arch. Danuta Mirowska-Walas – przedstawicielka Towarzystwa Urbanistów Polskich Oddział w Łodzi, wykonawca miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz biegły sądowy stwierdziła, że problemem jest również brak wymogów dla osób opracowujących Studia i MPZP, bo na drugi dzień po ukończeniu studiów mogą przystępować do przetargu, nie musząc wykazywać się doświadczeniem.

Pan prof. Wiesław Pawłowski – Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Politechniki Łódzkiej, dyrektor Kolegium Gospodarki Przestrzennej poinformował, że kierunek *gospodarka przestrzenna* prowadzi 18 polskich uczelni, różny jest poziom wiedzy absolwentów. Zadeklarował wprowadzenie omówionych problemów do programu kształcenia studentów.

Pan Marek Kłopotcki – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Skierniewicach zauważył, że w małych gminach jest tendencja do naginania przepisów planistycznych i budowlanych, pod naciskiem inwestorów i wyborców, zatem kształtowanie przestrzeni na podstawie decyzji WZ nie zawsze sprzyja łaadowi przestrzennemu.

Kolejnym problemem wskazanym przez uczestników panelu jest kwestia aktualizacji dokumentów planistycznych. Obecnie obowiązujący wymóg aktualizowania, co najmniej raz w czasie kadencji rady gminy, powoduje zarówno dodatkową pracę, jak i znaczne koszty, a efektywność tych działań jest znikoma. Samorządy nie widzą potrzeby uchwalania planów i określania w nich konkretnych sposobów gospodarowania terenem, ponieważ często zdarza się tak, iż to inwestor wskazuje miejsce, w którym chciałby zlokalizować inwestycję. Dlatego, z punktu widzenia gminy, lepiej jest nie wiązać się zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i mieć możliwość podejmowania decyzji w oparciu o decyzje administracyjne.

Głos w tej sprawie zabrał **Pan Jarosław Trojan, Wójt Gminy Osjaków**, który stwierdził m.in., że biorąc pod uwagę zmieniające się uwarunkowania, trudno przewidzieć, co będzie działo się z przestrzenią w ciągu najbliższych 10 lat, a zmiana planu wymaga przeprowadzenia pełnej procedury, jak przy uchwalaniu nowego planu. Dlatego zasadnym byłoby danie gminom możliwości wycofania się z obowiązujących planów. W jego ocenie szybkie wycofanie się z decyzji WZ spowoduje, że wiele gmin nie uchwali planów. Ponadto, jeżeli zmusimy gminy do szybkiego uchwalania dużej liczby planów, będzie problem z fachowcami.

Głos zabrała **Pani Anna Krzywicka – Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska**, przywołując art. 65, zgodnie z treścią którego:

Organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli: inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę; dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. Art. 65 ust. 2. przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę.

Pani Dyrektor zapytała, czy w takim przypadku, odszkodowania byłyby wypłacane i czy nie należałoby się zastanowić nad ograniczeniem czasowym jej obowiązywania. Pani Dyrektor przywołała również treść art. 62 ust. 1:

Postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli: w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany.

Pani Danuta Mirowska-Walas – przedstawicielka Towarzystwa Urbanistów Polskich Oddział w Łodzi, poinformowała, że okres 9 miesięcy nie jest wystarczający do uchwalenia planu zagospodarowania. Wyrażona została ogólna propozycja zmian legislacyjnych umożliwiających funkcjonowanie ładu przestrzennego, bo samo wydawanie decyzji może powodować nieład przestrzenny w gminie. Pani Mirowska-Walas przypomniała również o konieczności analizy i aktualizacji istniejących planów.

Pani Małgorzata Ruszkiewicz-Kwapień – Architekt Miasta Stargard odniosła się do długotrwałości procedur i braku możliwości szybkich zmian i szybkiego reagowania na potrzeby inwestorów. W jej ocenie, obecna ustawa odebrała organom wykonawczym kompetencje do zmian już po uchwaleniu planu. Problemem są również odszkodowania z tytułu art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Stanowisko to podzieliła **Pani Natalia Weremczuk – Zastępca Dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu**. Podkreśliła, że w obecnej procedurze uchwalania planów, różne podmioty mają możliwość wpływania na zmiany tego planu, czyli mieszkańcy, radni. Jedynie organ sporządzający, czyli wójt, burmistrz, prezydent takiej możliwości nie ma. Zatem zasadnym byłoby wprowadzenie zmian, aby możliwość taką organ sporządzający posiadał, oczywiście z koniecznością ponownienia uzgodnień w niezbędnym zakresie.

Kolejną osobą zabierającą głos w dyskusji była **Pani dr inż. arch. Elżbieta Czekiel-Świtalska – kierownik Zakładu Urbanistyki, Planowania Regionalnego i Zarządzania Wydziału Budownictwa i Architektury Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego**.

Stwierdziła, że decyzja o warunkach zabudowy powinna zniknąć z systemu prawnego. W jej ocenie plany same w sobie nie są złe. Są złe, ponieważ ich zapisy lub zapisy w Studium są złe. Stwierdziła, że trudno winić prawo za to, że jednostki samorządowe, mające władztwo planistyczne, uchwalają takie a nie inne Studia lub plany. Ze względów finansowych rzadko się zdarza, zwłaszcza w małych gminach, opracowywanie różnych wariantów w 3D, wówczas nie tylko fachowcy mogą się wypowiedzieć.

Ponadto poinformowała, iż szerokie badania naukowe i praktyczne wykazują, że decyzje o warunkach zabudowy powinny zniknąć z systemu prawnego. Możliwy byłby ewentualny powrót do stanu sprzed 2003 r., gdy decyzje były wydawane na podstawie planu, ale w obecnej formie decyzje WZ powinny zniknąć. Obecnej sytuacji nie zmieni również ograniczenie czasu obowiązywania decyzji WZ. Badania pasa nadmorskiego przez jednostkę szczecińską wykazały, że decyzje WZ są wydawane niezgodnie z prawem lub z bardzo mocnym naciąganiem prawa. Pani dr inż. arch. Elżbieta Czekiel-Świtalska jest przeciwna rewolucji w przepisach, jednak myśli, że likwidacja decyzji WZ nie byłaby rewolucją, ale zmusiłaby gminy do sporządzania MPZP. Obowiązkowo do planów sporządzana jest prognoza skutków finansowych, a z badań wynika, że niecałe 20% czyta tę prognozę, zwłaszcza niskie jest zainteresowanie radnych. Ważne są też konsultacje społeczne na wczesnym etapie.

Odnosząc się do wypowiedzi **Pani Elżbiety Czekiel-Świtalskiej**, Pan **Robert Warsza – Dyrektor Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi oraz pracownik naukowy Politechniki Łódzkiej** zauważył, że powinniśmy starać się dopasować narzędzia do poziomu użytkownika, a nie odwrotnie. Przypomniał, że decyzje o warunkach zabudowy są w wielu krajach, np. w Niemczech, są bardzo restrykcyjne (sąsiednia działka, po tej samej stronie ulicy). Wiadomo, że nie uchwalimy wszystkich planów nagle. Poinformował również, że w niemieckim prawodawstwie funkcjonują, co prawda z nakładkami, plany z początku XX w., bo ważna jest ciągłość planu.

Wskazał na dużą nadpodaż terenów inwestycyjnych, w obecnie funkcjonujących dokumentach planistycznych, w stosunku do liczby mieszkańców (przedstawione zostały slajdy pokazujące stosowne dane). W wyniku takiej nadpodaży osiągamy takie same rezultaty, jak w przypadku braku planów, czyli można budować „wszędzie”. Postawiono kontrowersyjną tezę, że skoro wyniki są takie same, to może należałoby ograniczyć uchwalanie planów. Ponadto, pamiętać należy, że uchwalanie MPZP niesie za sobą obowiązek utrzymania pewnych standardów, czyli uzbrojenia, budowy dróg.

Pani dr inż. arch. Danuta Mirowska-Walas – przedstawicielka Towarzystwa Urbanistów Polskich, Oddział w Łodzi, wykonawca miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz biegły sądowy byłaby ostrożna przy rezygnacji z decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ pokrycie planami mamy tylko w 28% w skali kraju, a robienie planów jest skomplikowane. Przynajmniej w okresie przejściowym warto byłoby uściślić, co to jest „dobre sąsiedztwo”. Praktyka bywa bowiem taka, że wskaźnik intensywności bierze się z jednej działki sąsiadującej, wysokość zabudowy bierze się z drugiej działki sąsiadującej, a funkcję bierze się z trzeciej działki sąsiadującej. Należy pokusić się o uściślenie pojęcia „dobrego sąsiedztwa”.

Kolejnym aspektem, na który zwróciła uwagę **Pani Natalia Weremczuk – Zastępca Dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu**, jest brak powiązania planowania z narzędziami finansowymi. Planowanie generuje koszty – narzędzia dane gminom są niewystarczające, bo tylko PPP i art. 16 ustawy o drogach publicznych (udział w kosztach). Ponadto stwierdziła, że Poznań ma uchwalonych 140 MPZP, 160 planów jest w trakcie procedowania, a pokrycie planami wynosi

40%. Zdaniem Pani Natalii Weremczuk, nie jest możliwe przełożenie wizji urbanistycznych i pomysłów mieszkańców na miasta – na język normy prawnej. Zasadnym byłoby zatem uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego, z załącznikami o zupełnie innym charakterze. Również rozstrzygnięcia nadzorcze powodują, że dostosowanie każdego zapisu do norm prawnych powoduje utratę waloru opisowego. Jednak, jako główną barierę wskazała brak powiązania planowania przestrzennego z narzędziami finansowymi, gdyż narzędzia jakimi dysponują gminy okazały się wysoce niewystarczające. Wskazała, że koszty planu ponosi w całości gmina, a korzyści – inwestor lub właściciel nieruchomości. Jedynymi narzędziami skłaniającymi inwestora, który jest beneficjentem konkretnych rozwiązań planistycznych, do inwestowania są albo partnerstwo publiczno-prywatne albo art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu:

Budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia.

Art. 16 ustawy o drogach publicznych ma zastosowanie tylko wtedy, gdy inwestycja ma wpływ na inwestycję drogową, a inwestorzy nauczyli się obchodzić ten przepis.

Pani Dyrektor poinformowała o ogromnym obciążeniu budżetów gmin, na skutek odszkodowań wypłacanych na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 tej ustawy:

Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części.

Zapis ten miał służyć jedynie porównaniu przeznaczenia z uchwalanego planu z planem poprzednim, jednak orzecznictwo poszło tak daleko, że porównuje przeznaczenie z planami ogólnymi (które charakteryzowały się dużym stopniem ogólności i określały przeznaczenia), z decyzjami o warunkach zabudowy, a nawet bada czy hipotetycznie decyzja WZ mogłaby zostać wydana. Tak szerokie spektrum wydawania decyzji o warunkach zabudowy, nie powiązanej z prawem własności, prowadzi do spekulacji służącej inwestorowi do pozyskiwania odszkodowań lub zwiększania jego wysokości.

Dlatego, obawiając się skutków finansowych, Miasto Poznań często rezygnuje z planów zagospodarowania przestrzennego, bądź ogranicza rozwiązania w nich proponowane. Konieczny jest dialog ze środowiskiem rzeczoznawców majątkowych i sędziów orzekających.

Również **Pan Mieczysław Łuczak – Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli**, powołując się na rozmowy z prezydentami miast, potwierdził fakt wypłacania wysokich odszkodowań z tytułu wydanych decyzji o warunkach zabudowy wskazując, że ograniczenie w czasie obowiązywania tych decyzji, mogłoby uchronić samorządy przed ich wypłatą.

Pani Natalia Weremczuk – Zastępca Dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu podkreśliła, że do tej pory fakt korzystania, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, był uważany w doktrynie jako ten, który wynika z planu miejscowego. Natomiast w tej chwili sądy uznały, że jeżeli ktoś otrzyma decyzję o warunkach zabudowy, to jest to stan, który wypełnia ten przepis (czyli powinniśmy się cofnąć albo do przepisów umożliwiających

uzyskanie takiej decyzji albo do interpretacji lub zmiany tego konkretnego przepisu). Obecnie sądy interpretują ten przepis w ten sposób, że jeżeli mamy decyzję o warunkach zabudowy i z wejściem w życie planu ją uchylimy, to właśnie ten stan jest podstawą do wypłaty odszkodowania, bo zmieniliśmy sposób korzystania z nieruchomości. Lęk budzi to, że sądy biorą już pod uwagę nie tylko wydane decyzje WZ, ale potencjał, czyli badają czy decyzja taka mogłaby być wydana. Jeżeli byłaby możliwa, to spełnia to normę art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podsumowała, że jeżeli chcemy zapobiec katastrofie, to konieczna jest zmiana tego artykułu i być może artykułów odnoszących się do wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Zdanie to podzielił **Pan dr inż. arch. Robert Warsza** również podkreślając niebezpieczeństwo stosowania linii orzeczniczej uwzględniającej, na potrzeby określenia wysokości odszkodowania, hipotetyczny potencjał nieruchomości, który być może nigdy nie zostałby zrealizowany. Odnoszenie wysokości odszkodowania do decyzji o warunkach zabudowy jest tym bardziej niewłaściwe, że rola jednostki samorządu jest – w postępowaniu o jej wydanie – rolą bierną, a inwestor jest stroną inicjatywną. Przychody, uzyskane w związku ze wzrostem wartości na skutek uchwalenia planu, stanowią promil kosztów, które gmina musi ponieść, a zatem koszty te są ponoszone z podatków powszechnych. Do tego, żeby tworzyć rezerwy, których nie potrzebujemy albo tworzyć możliwości, które się nie wydarzą na podstawie irracjonalnych WZ, płacimy środkami z podatków powszechnych. Tym samym podatnik „płaci” odszkodowania na rzecz podmiotów działających często spekulacyjnie. Prelegent wskazał, jako barierę w uchwalaniu MPZP, zatarcie aksjomatu związanego z prawem własności i prawem do zabudowy. Podkreślił, że model funkcjonujący w całym cywilizowanym świecie polega na tym, że grunty budowlane są wskazane tylko w opracowaniu planistycznym, a pozostałe nie są gruntami budowlanymi, ale beneficjenci współuczestniczą finansowo w ich uzbrajaniu. Idea taka przyświecała również obecnie obowiązującej ustawie, która została zmniejszona do takiego modelu, że niezależnie kto co ma, to zostało mu przynależne prawo do zabudowy albo w decyzji o warunkach zabudowy, albo w domniemaniu zabudowy, a gmina musi za to wszystko, co nie zostanie zabudowane zapłacić, a to się nigdy nie zepnie finansowo. Dlatego w jego ocenie konieczne są precyzyjne zapisy w ustawie, nie pozostawiające pola do interpretacji.

Kolejną, wskazaną przez Pana Dyrektora Warszę, barierą jest brak mechanizmów finansowych samoregulacji rynku (obecnie można mieć grunt rolny z prawem do zabudowy, a podatek płacić od gruntu rolnego, a przy klasie V lub VI w ogóle się go nie płaci). Nie mamy mechanizmu: chcesz mieć więcej, to więcej płacić. Nie ma mechanizmów, które powodowałyby, że gminom opłacałoby się robić plany. Opłata planistyczna jest obchodzona na wiele sposobów. Podkreślił, że w Polsce nie ma mechanizmów ekonomicznych, dążących do samoregulacji (kierunkiem w dobrą stronę jest wymóg robienia bilansów kosztów rzeczywistych wynikających z ustawy rewitalizacyjnej). W elementach ekonomicznych trzeba szukać przeciwdziałania: masz więcej, zapłać więcej. Ponadto, Pan Dyrektor zakwestionował prawidłowość planowania przestrzennego na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, podając przykład dużych inwestorów, wymuszających niejako, lokalizację swoich inwestycji.

Ad vocem **Pan Jarosław Trojan – Wójt Gminy Osjaków** podkreślił, że w swojej poprzedniej wypowiedzi postulował o zróżnicowanie terenów miejskich i wiejskich borykających się z odmiennymi problemami. Jest zwolennikiem napisania ustawy od nowa, z udziałem praktyków, przedstawicieli wszystkich szczebli samorządu, biur planowania. Zgodził się, że po zmianie przeznaczenia nastąpić powinna zmiana stawki podatkowej. Powtórzył jednak postulat wycofania się ze Studium i planu, a pozostawienie kształtowania przestrzeni na podstawie WZ.

Pani dr inż. arch. Danuta Mirowska-Walas – przedstawicielka Towarzystwa Urbanistów Polskich, Oddział w Łodzi, wykonawca miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz biegły sądowy zwróciła uwagę, że gdyby radni kierowali się wiedzą z prognoz skutków finansowych, plany nie byłyby uchwalane, bo koszty są zbyt duże i opieralibyśmy się tylko na decyzjach WZ. Praktyka konsultacji społecznych na różnych etapach jest bardzo cenna, jednak Pani Danuta Mirowska-Walas byłaby ostrożna przed wpisaniem, jako obligatoryjnego, tego wymogu do ustawy.

Barierą jest również niespójność i nieadekwatność narzędzi planistycznych, ponieważ nie wiadomo czemu służy Studium, skoro mechanizm decyzji o warunkach zabudowy miał służyć uzupełnianiu dziur, a stał się mechanizmem podstawowym. Można uzyskać WZ na 1000 domów nie będąc właścicielem. Niezależnie jakie narzędzia mamy, mogą one być skuteczne bądź nie. Problem z nowymi narzędziami jest taki, że każde społeczeństwo i instytucje długo się ich uczą.

Głos zabrał **Pan Adrian Kołczewiak – kierownik Zespołu Uzgodnień Ochrony Przeciwpowodziowej Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie**. Poinformował, że Dyrektor RZGW jest organem opiniującym projekty decyzji o warunkach zabudowy oraz projekty planów, na podstawie odrębnych przepisów np. na podstawie ustawy prawo wodne. Z jego doświadczeń wynika, iż zasadnym byłoby:

- doprecyzowanie treści art. 36 ustawy o planowaniu poprzez wpis, że odnosi się (porównanie sposobu korzystania) tylko do miejscowych planów lub wskazując, że nie odnosi się do decyzji o warunkach zabudowy, co sądom zamknęłoby drogę do interpretacji w sposób obecny.

Podkreślił również, że powinniśmy mieć świadomość, iż MPZP nie będą panaceum na całe zło. Plan jest aktem prawa miejscowego, a musi być jakiś inny instrument pozwalający to planowanie prowadzić. Obecnie inicjatywa uchwalania lub zmiany planu należy do organu wykonawczego, a wydanie decyzji należy do organu wykonawczego. Należałoby skupić tę władzę tak, aby jedna jednostka decydowała zarówno o planie, jak i o decyzji WZ. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest aktem o charakterze proceduralnym, w dużym zakresie kwestie zakazów i nakazów regulują przepisy prawa materialnego, w których należałoby wprowadzić stosowne zmiany. Pan Adrian Kołczewiak podał przykład przepisów, na podstawie których opracowane zostały – przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego, przekazywane przez Dyrektorów RZGW. Dawały one samorządom krótki czas na wprowadzenie (co zostało później uchylone) oraz odnosiły się do kwestii odszkodowawczych. Elementy ochrony przeciwpowodziowej są trudniejsze do wprowadzenia w MPZP, niż chociażby wprowadzenie obszaru chronionego krajobrazu i ochrony zabudowy, w odległości 100 m jakiejś niewielkiej rzeczki. Wobec tego należy sobie zadać pytanie, czy skoro chronimy krajobraz, to jaką wartość prawnie chronioną stanowi ten krajobraz, a jaką wartość prawnie chronioną stanowi życie, bezpieczeństwo i mienie człowieka.

Pani Małgorzata Humel-Maciewiczak, Radca Prezesa NIK podsumowała wcześniejszą dyskusję wskazując, że często padało pojęcie „interes” z różnej perspektywy. Zadała pytania: *Gdzie jest interes publiczny biorąc pod uwagę praktykę, która ukształtowała się w kontekście tworzenia ładu przestrzennego? Czy te wszystkie instytucje, które mają stać na straży szeroko rozumianego interesu publicznego, nie czują się pominięte? Czy te instytucje nie chciałyby, aby ich rola była znacznie większa niż jest obecnie? Biorąc pod uwagę, że praktyka, która ukształtowała się teraz, można powiedzieć, że eliminuje. W takim razie, co zrobić, aby ten interes publiczny został zabezpieczony?*

Pani Kamila Kwiecińska-Trzewikowska, Miejski Konserwator Zabytków w Łodzi powiedziała, że zagadnienia, którymi się zajmuje dotyczą wąskiego wycinka planowania przestrzennego i odnoszą się tylko do ochrony zabytków. Jej zdaniem decyzje o warunkach zabudowy służą procederowi spekulacji kredytami, który to proceder sprowadza się do niszczenia obiektów zabytkowych. Polega to na tym, że inwestor uzyskując w decyzji WZ coraz lepsze warunki do zabudowy, rozbudowując, nadbudowując, stara się jednocześnie o finansowanie przedsięwzięcia zadłużając nieruchomości. W Łodzi jest wiele niszczących obiektów pofabrycznych z obciążonymi hipotekami. Pani Konserwator rekomendowała:

- wycofanie decyzji o warunkach zabudowy jako narzędzia kształtowania przestrzeni,
- wygaszenie, istniejących w obrocie prawnym, bezterminowych decyzji bez możliwości odszkodowań.

Jednocześnie postulowała o niedokonywanie rewolucji, ale naprawianie tego, co jest złe. Przejście z systemu decyzji WZ na MPZP byłoby możliwe poprzez wprowadzenie okresu przejściowego pomiędzy wejściem w życie nowego przepisu, np. 5 lat. W tym okresie, po wygaszeniu istniejących decyzji WZ, byłaby możliwość wydawania nowych decyzji WZ – w nowych regulacjach, ale tylko dla właściciela, na okres 5 lat maksymalnie, czyli na ten okres gdzie jest możliwość uchwalenia planu. Nowe decyzje WZ powinny uwzględniać zapisy Studium. Okres przejściowy umożliwiłby ustabilizowanie systemu bez rewolucji. System ten musi zostać powiązany z opodatkowaniem. Konieczne jest również powiązanie decyzji WZ z prawem własności.

Pan prof. Bartosz Walczak z Wydziału Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Politechniki Łódzkiej stwierdził, że planowanie przestrzenne to nie tylko kwestie finansowe, ale przede wszystkim wspólne dobro. Wskazując na swoje doświadczenie zawodowe w administracji, w dziedzinie ochrony zabytków, Pan Profesor podniósł, że ta duża dewastacja zabytków dokonała się po 2003 r., tj. po wejściu w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o opiece nad zabytkami. Gminna ewidencja zabytków została objęta ochroną tylko na podstawie zapisów o planowaniu przestrzennym i dopóki nie wprowadzono nowelizacji przepisów, to liczba rozebranych i przekształconych obiektów zabytkowych, tych może mniej wartościowych, ale decydujących o wizerunku miast, była większa w niektórych rejonach niż zniszczenia wojenne. Dlatego należałoby:

- zastanowić się, jak wspomóc gminy w dążeniu do ochrony dobra wspólnego jakim jest odpowiednie sterowanie rozwojem przestrzennym, czy ochroną pewnych obszarów przed tym rozwojem i żeby nie przytłoczyć ich działaniem spekulantów znajdujących dziury w systemie prawnym.

Jednocześnie podkreślił, że gminy nie mają zaplecza prawnego, choćby w postaci Samorządowych Kolegiów Odwoławczych.

Pani Katarzyna Szpanowska – przedstawiciel Departamentu Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego jednocześnie orzekająca w **Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie** jako członek pozaetatowy stwierdziła, że dyskusja uświadomiła jej wiele problemów, z którymi borykają się gminy. Przypomniała, że MPZP jest jedną z form ochrony zabytków, a przy dobrym opracowaniu tekstu planu, jest formą najlepszą z możliwych i dla zabytku i dla inwestora. Plany w sposób wiążący określają, co wolno, a czego nie wolno, daje to także możliwość pozyskania wiedzy przez inwestora, dzięki wyrysowi i wypisowi z planu. Dostrzegła brak spójności pomiędzy ustawą o planowaniu a ustawą o opiece nad zabytkami.

Zwróciła uwagę, że Wojewódzki Konserwator Zabytków nie uzgadnia zapisów Studium, tylko opiniuje, co zgodnie z orzecznictwem oznacza, że opinia nie jest stanowiskiem wiążącym. Ponadto jej zdaniem należy:

- wyeliminować możliwość pomijania negatywnej opinii do projekt planu i kierowania go pod obrady rady gminy, w kształcie, w jakim gmina chciała,
- doprecyzować zakres uzgodnienia przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, który opiniuje MPZP w zakresie zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy, a nie opiniuje w zakresie przeznaczenia, ponieważ z punktu widzenia organów ochrony zabytków, trudno to rozdzielić i powinno to zostać uregulowane.

Pani Natalia Weremczuk – Zastępca Dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu odniosła się do pytania o ochronę dobra publicznego, przedstawiając dobrą praktykę stosowaną w Poznaniu, polegającą na szerszej niż ustawowa, roli konsultacji społecznych. Procedura ta została przyjęta uchwałą Rady Miasta. W dobie dużej świadomości społecznej i aktywności różnych środowisk, konsultacje te zaczynają się na bardzo wczesnym etapie, przed przystąpieniem do sporządzania planu. Kanalizujemy problemy i konflikty na początku procedury. Również w trybie roboczym dyskutujemy z organami, które opiniują plany w procedurze. Trzeba pamiętać, że mnogość interesów prywatnych nie równa się interesowi publicznemu. Konsultacje powinny być przeniesione na wcześniejszy etap. Kolejną uwagą jest całkowity brak korelacji pomiędzy ustawą o planowaniu a ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto, Pani Dyrektor powołała się na art. 45 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (miała na myśli art. 44 ustawy), w myśl ust. 1 tego artykułu:

Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego. W myśl ust. 2: uzgodnienia, o których mowa w ust. 1, przeprowadza marszałek województwa z wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Zgodnie z ust. 3: Koszty wprowadzenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego oraz zwrotu wydatków na odszkodowania, o których mowa w art. 36, a także kwoty przeznaczone na pokrycie zwiększonych kosztów realizacji zadań gminnych są ustalane w umowie zawartej pomiędzy marszałkiem województwa a wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta.

Narzędzie jest niewykorzystywane, gdyż marszałkowie, bojąc się kosztów, nie uwzględniają wprost celów publicznych o znaczeniu ponadlokalnym w wojewódzkich planach zagospodarowania publicznego. Nawet jeśli mamy narzędzia, to są one omijane, ponieważ organy nie mają na to pieniędzy.

Pan Kazimierz Perek – Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi wskazał, że RDOŚ na różnych etapach opiniuje i uzgadnia plany zagospodarowania. W jego ocenie plany są potrzebne, chociaż procedura jest długotrwała. Konsultacje są potrzebne, ale decyzje powinni podejmować fachowcy, bo trzeba patrzeć szerzej. Trzeba upraszczać obowiązujące przepisy.

Pan dr inż. arch. Robert Warsza – Dyrektor Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi oraz pracownik naukowy Politechniki Łódzkiej podkreślił, że potrzebny jest większy balans pomiędzy istniejącymi narzędziami planistycznymi. Z jednej strony mamy rozbudowany i patologiczny system decyzji o warunkach zabudowy, który zastąpił nam system planowania, a w którym jednocześnie nie widać dobra wspólnego i ładu przestrzennego, bo to jest emanacja prywatnych chęci. Z drugiej strony mamy narzędzie w postaci scalenia i podziału, a w ogóle

z niego nie korzystamy. Stwierdził, że nie widzi możliwości budowania ładu przestrzennego bez posługiwania się tym narzędziem, powszechnie użytkowanym przez całą Europę. Przypomniał model funkcjonujący przed II Wojną Światową, gdzie przy robionym planie, do 30% gruntów przechodziło na własność gminy, na cele użyteczności publicznej. Nie było konieczności poszukiwania pieniędzy w systemie, w którym one nie krążyły a jednocześnie nie było dylematu, czy realizować przestrzeń publiczną. Powinniśmy zmienić system i zbudować system motywowania, w miejsce obecnego systemu „bicia kijem”. Obecnie nie ma systemu zachęcającego gminy ze względu na to, że coś się jej opłaca.

Głos zabrał **Pan dr Radosław Dobrowolski – Burmistrz Supraśla** (gminy uzdrowskiej z pięćsetletnią tradycją, położonej w centrum Puszczy Knyszyńskiej). Gmina w ok. 60% porośnięta jest puszcza. Zdaniem Pana Burmistrza, w ostatnich 25 latach, państwo uwolniło się od bezpośredniej odpowiedzialności w kształtowaniu polityki przestrzennej, pozostawiając tę politykę gminom. Przywołał przykład poligonu pod wsią Ciasne, który to poligon nie był poligonem w sensie formalnym, a jedynie obszarem wykorzystywanym na potrzeby wojska. Deweloper postanowił wybudować dla siebie dom, w ramach zabudowy siedliskowej, na obszarze rolnym, uzyskał warunki zabudowy, a teraz chce wybudować ok. 100 domów i stworzyć osiedle, nie o charakterze wiejskim. Klóci się to jednak z interesem wojska, które chce, żeby gmina Supraśl uchwaliła tam plan miejscowy. Postawiono pytanie, dlaczego gmina ma realizować cele ogólnopaństwowe, cele obronności. Państwo powinno mieć instrument, który w uzasadnionych przypadkach narzuci rozwiązania w zakresie polityki przestrzennej, zabezpieczając swoje interesy. Kolejnym przykładem jest 8-hektarowy zbiornik wodny z XVI w., wpisany decyzją Głównego Konserwatora Zabytków, do rejestru zabytków. Może być również obiektem retencyjnym i zabytkiem, ale znajduje się na gruntach prywatnych. Samo uchwalenie planu nie daje skutków w postaci przeniesienia prawa własności, otwiera tylko długotrwałą ścieżkę do wywłaszczenia.

Państwo nie blokuje też rozprzestrzeniania się zabudowy miejskiej i podmiejskiej na terenach wiejskich.

Przywołano również przykład terenu z uchwalonym planem, gdzie gminy nie stać na inwestowanie, gdyż wypłaca odszkodowania za nieruchomości, które z mocy prawa przeszły na własność gminy, z chwilą uprawomocnienia się decyzji w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Postulat, aby skutek tego przepisu nie działał natychmiast. Ponadto, powinno się rozważyć skorelowanie zmian przeznaczenia z podatkami.

Pani dr inż. arch. Danuta Mirowska-Walas, przedstawicielka Towarzystwa Urbanistów Polskich Oddział w Łodzi, wykonawca miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz biegły sądowy apeluje o ulepszanie narzędzi, a nie rewolucyjne zmiany. Na szczeblu krajowym powinny być jasne zapisy dotyczące publikacji uchwalonych planów. W różnych województwach jest różna praktyka, do tej pory było tak, że Wojewoda sprawdzał, a po sprawdzeniu była publikacja. Dzisiaj jest tak, że najpierw jest publikacja, a potem postępowanie nadzorcze, z takim skutkiem, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, uchylany jest plan wcześniej opublikowany. Powinno być precyzyjnie określone, w którym momencie jest publikacja. Konieczne jest doprecyzowanie, czy wyłożenie to są dni robocze, czy dni robocze z sobotami i niedzielami. Niewłaściwa jest relacja WZ/ Studium. Decyzja WZ nie musi być zgodna ze Studium, ale plan musi być nie sprzeczny ze Studium. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, że decyzja WZ jest niezgodna ze Studium, potem mamy plan zgodny ze Studium, czyli nigdy nie możemy nadgonić. W poprzednich ustawach urbanistki posługiwali się jednolitymi oznaczeniami. Należy wydać katalog jednolitych oznaczeń planistycznych.

Pan Adrian Kołczewiak – kierownik Zespołu Uzgodnień Ochrony Przeciwpowodziowej Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie zwrócił uwagę, że zmiana prawa powinna być ostatnim rozwiązaniem, kiedy inne już nie działają, co skutkuje deprecjacją prawa. Norma prawna ma być ogólna i generalna, zawierając możliwie największą liczbę przypadków. Jeżeli przyjmiemy model kazuistyczny, każdorazowo będziemy szukać nowych rozwiązań. Pan Kołczewiak przywołał art. 23 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

Organy, o których mowa w art. 11 pkt 5 i 6 oraz art. 17 pkt 6, w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej są obowiązane do współpracy przy sporządzaniu odpowiednio projektu studium albo projektu planu miejscowego, polegającej na wyrażaniu opinii, składaniu wniosków oraz udostępnianiu informacji.

na podstawie którego organy są zobowiązane do współpracy roboczej z organami opiniującymi.

Pan st. bryg. Zbigniew Grzelak Naczelnik Wydziału Kontrolno-Rozpoznawczego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi podkreślił, że rola Państwowej Straży Pożarnej jest bardzo ograniczona. Głównie koncentruje się na utrzymaniu infrastruktury komunikacyjnej, sieci wodociągowej. Coraz większy jest udział materiałów palnych przy wznoszeniu budynków, dużym problemem jest też ochrona zabytków i podpalenia.

Pan Paweł Dadasiewicz-Naczelnik Wydziału Przeciwdziałania Poważnym Awariom w Departamencie Inspekcji i Orzecznictwa Przedstawiciela Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zwrócił uwagę, że w przepisach dotyczących planowania przestrzennego, w ustawie o ochronie środowiska znajduje się art. 73 ustawy prawo ochrony środowiska:

Art. 73. 1. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z:

- 1) ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 i 1936 oraz z 2016 r. poz. 422) parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin;
 - 2) utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych;
 - 2a) wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją;
 - 3) ustalenia w trybie przepisów ustawy – Prawo wodne warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.
2. Linie komunikacyjne, napowietrzne i podziemne rurociągi, linie kablowe oraz inne obiekty liniowe przeprowadza się i wykonuje w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, w tym:
- 1) ochronę walorów krajobrazowych;
 - 2) możliwość przemieszczania się dziko żyjących zwierząt.
3. W obrębie zwartej zabudowy miast i wsi jest zabroniona budowa zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Rozbudowa takich zakładów jest dopuszczalna pod warunkiem, że doprowadzi ona do ograniczenia zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym ograniczenia wystąpienia poważnych awarii przemysłowych.
- 3a. Przepis ust. 3 nie dotyczy budowy i rozbudowy zakładów na obszarach określanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jako tereny przeznaczone do działalności produkcyjnej, składowania i magazynowania, jeżeli plany te nie zawierają ograniczeń dotyczących zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi.
4. Zakłady stwarzające zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej lokalizuje się w bezpiecznej odległości od siebie, od osiedli mieszkaniowych, od obiektów użyteczności publicznej, od budynków zamieszkania zbiorowego, od obszarów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, od upraw wieloletnich, od dróg krajowych oraz od linii kolejowych o znaczeniu państwowym.

4. Zakłady stwarzające zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej lokalizuje się w bezpiecznej odległości od siebie, od osiedli mieszkaniowych, od obiektów użyteczności publicznej, od budynków zamieszkania zbiorowego, od obszarów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, od upraw wieloletnich, od dróg krajowych oraz od linii kolejowych o znaczeniu państwowym.
5. Osiedla mieszkaniowe, obiekty użyteczności publicznej, budynki zamieszkania zbiorowego, obszary, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, drogi krajowe oraz linie kolejowe o znaczeniu państwowym lokalizuje się w bezpiecznej odległości od zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej.
6. Istniejącym zakładom, o których mowa w ust. 3 i 4, dla których bezpieczna odległość nie została zachowana, organy Inspekcji Ochrony Środowiska mogą, po uzyskaniu opinii właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej, wydać decyzję w zakresie nałożenia dodatkowych zabezpieczeń technicznych, aby zmniejszyć niebezpieczeństwa, na jakie są narażeni ludzie.
7. Dla celów planowania i zagospodarowania przestrzennego, komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej może, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, wydać decyzję nakładającą na prowadzącego zakład o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, obowiązek opracowania i przedłożenia informacji dotyczących:
 - 1) prawdopodobieństwa wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;
 - 2) potencjalnych skutków wystąpienia poważnej awarii przemysłowej oraz jej zasięgu.
8. Koszty opracowania i przedłożenia informacji, o których mowa w ust. 7, pokrywa prowadzący zakład o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej

Przepis ten mówi o zachowaniu bezpiecznej odległości przy budowie, rozbudowie zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, dotyczy to również lokowania w sąsiedztwie tych zakładów obiektów użyteczności publicznej i osiedli mieszkaniowych. Brak jest norm prawnych dotyczących określania bezpiecznej odległości, aczkolwiek w prawie ochrony środowiska znajduje się delegacja do wydania rozporządzenia, które by to regulowało. GIOŚ opiniuje również decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, choć opiniowanie nie jest wiążące. Zakładów, stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, jest ok. 400 w Polsce.

Pan Marek Kłopocki, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Skierniewicach zwrócił uwagę, że kiedy nadzór prowadzi jakąś sprawę, w celu doprowadzenia do zgodności z przepisami prawa, wówczas musi występować do organu administracji architektoniczno-budowlanej o wydanie informacji o decyzji o warunkach zabudowy czy wypisu z planu. Bezpośredni dostęp do informacji ułatwiłby działania naprawcze.

Pani Dorota Dąbrowska, przedstawiciel Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego przypomniała, że jako nadzór budowlany pojawiają się na końcu inwestycji, zbierając wszystkie materiały, które już zostały wydane. Pani Dorota Dąbrowska chciała poruszyć problem, jak przełożyć plany miejscowe albo decyzje o warunkach zabudowy na sytuację, kiedy powstają obiekty, które na podstawie innych przepisów wymagają strefy ochronnej lub okresowego zakazu użytkowania. Jak można zmusić inwestora, żeby przekazywał taką informację do gmin, żeby te informacje znalazły się w MPZP lub w kolejnych decyzjach WZ. Kolejne zagadnienie to umowa urbanistyczna, bo przy odbieraniu obiektów budowlanych pojawił się nowy punkt, czyli zaświadczenie o wykonaniu umowy urbanistycznej. Nadzór nie ma wiedzy na temat treści tych umów, bo są one zawierane w formie aktu notarialnego, nie ma też wiedzy na temat ich ewentualnego aneksowania. Pytanie brzmi, czy nadzór będzie miał do tych umów dostęp, czy powinien przyjąć za pewnik treść zaświadczenia, czy badać treść umowy urbanistycznej.

Pan Ryszard Grodzicki Radca Prezesa NIK podsumował, że powinniśmy stworzyć wzorce dobrej praktyki konsultacji społecznych na poziomie ogólnokrajowym. Zwrócił również uwagę, że dopuszcza się do zabudowy korytarzy blokowanych w starych Studiach od kilkudziesięciu lat.

Pan Mieczysław Łuczak Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli podziękował gościom za podzielenie się wiedzą i doświadczeniem oraz pożegnał uczestników panelu.

5.5.2. Panel ekspertów w Warszawie

Dnia 23 czerwca 2016 r., w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie, odbył się panel ekspertów pn. **Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią**.

Panel otworzył – witając zebranych gości, **Prezes Najwyższej Izby Kontroli – Pan Krzysztof Kwiatkowski**, natomiast merytorycznie poprowadził go **Wiceprezes NIK – Pan Mirosław Łuczak** oraz **Dyrektor Departamentu Infrastruktury – Pan Tomasz Emiljan**.

Pan Prezes Krzysztof Kwiatkowski, słowem wstępu stwierdził, że panel organizowany przez Najwyższą Izbę Kontroli na temat *Gospodarowania przestrzenią, jako dobrem publicznym* jest istotnym z punktu widzenia Izby. Choć NIK ma najlepszych specjalistów od kontroli w Polsce, to nie są oni najlepszymi specjalistami w każdej dziedzinie, którą Izba kontroluje. Zatem opinie gości panelu będą niezwykle istotne, a zagadnienia takie jak:

- planowanie i zagospodarowanie przestrzenne,
- kształtowanie ładu przestrzennego,
- odpowiedzialność za stymulowanie procesów wpływających na jakość przestrzeni oraz tych służących zrównoważonemu rozwojowi

powinny być przedmiotem szczególnej troski tych, którzy decyzje w tym obszarze podejmują. Stwierdził, iż racjonalne gospodarowanie przestrzenią to wyjście naprzeciw zarówno rozwojowi – zapewniającemu wysoką jakość życia, jak również zachowaniu dotychczasowych walorów przestrzeni, często zabytkowych czy funkcjonalnych oraz przyjaznego otoczenia dla lokalnych społeczności. Brak ładu, niska jakość, nieatrakcyjność wielu obszarów stwarza obecnie ryzyko utraty szansy na rozwój, na lokalizację inwestycji, tworzenie nowych miejsc pracy, czy ogranicza napływ wysoko wykwalifikowanej kadry. Zatem dla racjonalnego kształtowania przestrzeni, zachowania ładu przestrzennego i szczególnych walorów, w tym krajobrazowych, niezbędna jest dobra organizacja wszystkich procesów i współpraca podmiotów, których interesy, zarówno prywatne jak i publiczne, są w tej przestrzeni realizowane.

Pan Prezes rozpoczął dyskusję od diagnozy wskazującej, że w Polsce od wielu lat brakuje skutecznej polityki przestrzennej, a słabości i wady planowania przestrzennego są przedmiotem powszechnej, i w ocenie Izby, uzasadnionej krytyki dotyczącej wszystkich poziomów zarządzania przestrzenią. Potwierdzają to raporty środowisk naukowych, organizacji zawodowych, przedsiębiorców oraz postulaty zgłaszane przez organizacje samorządowe zaznaczające jak ważny jest to dla państwa obszar spraw. Wskazują one na wymierne i wciąż rosnące koszty społeczne oraz gospodarcze, generowane przez nieracjonalny system zarządzania przestrzenią. W ograniczonej części, krytyczne w stosunku do tego systemu są też dokumenty rządowe, zarówno *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, jak i *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030*.

Zdefiniowano w nich strategiczne cele, określono główne trendy, wyzwania, scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, ze szczególnym uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Jednak kierunki te, jak powiedział Prezes NIK,

wciąż nie znajdują pełnego odzwierciedlenia w działaniach na wszystkich poziomach zarządzania przestrzenią. Również obowiązujący w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego system prawny, w swoich założeniach, określa ramy i narzędzia do gospodarowania przestrzenią, jednak w praktyce nie zapewnia harmonijnego i skoordynowanego rozwoju. Podmioty posiadające najważniejsze kompetencje w zakresie zagospodarowania przestrzennego oraz mające władzę w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych, w praktyce często nie mają decydującego znaczenia. Są one wiążące jedynie przy ustalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które obecnie pokrywają zaledwie 28%¹³³ kraju, zaś w przypadku braku planów miejscowych, podstawą zagospodarowania przestrzennego są decyzje administracyjne. W powszechnej opinii specjalistów, dodał **Pan Prezes Krzysztof Kwiatkowski**, zastępowanie planów miejscowych decyzjami administracyjnymi, prowadzi do destrukcji polskiej przestrzeni w skali lokalnej, gdyż umożliwia powstawanie zabudowy praktycznie w dowolnym miejscu. Efektem braku planów, a więc doraźnego inwestowania, na podstawie decyzji administracyjnych, jest niski standard i wysokie koszty życia na terenach pozbawionych często usług czy transportu publicznego. Generuje to wiele konfliktów przestrzennych i takie zarządzanie przestrzenią nie gwarantuje – w ocenie NIK – trwałych i stabilnych reguł gospodarki przestrzennej. W obowiązującym systemie prawnym, partycypacja społeczna w planowaniu i realizacji polityki przestrzennej przyjętej przez organy gminy, w naszej ocenie, nie odgrywa znaczącej roli.

Kończąc wstęp, **Prezes NIK** zadał pytania zachęcając wszystkich uczestników panelu do dyskusji, do dzielenia się doświadczeniami i przemyśleniami. Zapewnił zebranych gości, że często kontrole NIK kończą się wnioskami *de lege ferenda*, *de lege lata*, zmianami w obszarze przepisów prawa, w obszarze spraw organizacyjnych, zatem jest to dla panelistów wyjątkowa szansa na to, by próbować wpłynąć na ten proces zmian, zgodnie z ich wiedzą, kompetencjami, spostrzeżeniami i opiniami.

Wśród zaproszonych przez Izbę panelistów znaleźli się: Pani profesor Grażyna Szpor z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Pan profesor Zygmunt Niewiadomski ze Szkoły Głównej Handlowej, Pan profesor Hubert Izdebski z SWPS, Pan profesor Artur Nowak-Far ze Szkoły Głównej Handlowej, Pan Czesław Bielecki, Pani Ewa Kipta ze Stowarzyszenia Forum Rewitalizacji w Lublinie. Ponadto w panelu uczestniczyli przedstawiciele: samorządu terytorialnego, Komendy Głównej PSP, GDOŚ, GIOŚ, sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Towarzystwa Urbanistów Polskich, Stowarzyszenia Architektów Polskich, Zarządu Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Powiatów Polskich, Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Zakładu Przedsiębiorczości Gospodarki Przestrzennej, Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi oraz przedstawiciele NIK.

W trakcie trwania panelu, biorący udział w dyskusji prelegenci stawiali wiele tez i próbowali udzielić odpowiedzi na istotne dla planowania przestrzennego pytania, również te zadane przez **Prezesa NIK, Pana Krzysztofa Kwiatkowskiego**:

1. Czy gminy, w rękach których zostały skupione najważniejsze kompetencje w zakresie gospodarowania przestrzenią i które mają pełnię władzy w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych, posiadają wystarczające, skuteczne narzędzia do prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej i kształtowania ładu przestrzennego na swoim obszarze?

¹³³ Zgodnie z *Analizą stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 r.* – opracowaną przez Zespół autorski Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, wykonaną dla Departamentu Polityki Przestrzennej MliB.

2. Jakie kierunki nowych rozwiązań i zmian należałoby przyjąć, aby przestrzeń postrzegana była jako dobro publiczne?

Na wstępie spotkania, **Wiceprezes NIK Pan Mieczysław Łuczak** omówił najważniejsze ustalenia i zagadnienia, które poruszone zostały podczas panelu zorganizowanego dnia 13 czerwca 2016 r., przez Delegaturę NIK w Łodzi pn. *Barьеры w uchwalaniu przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*. Wymienił m.in. problemy dotyczące:

- braku jasno określonej roli MPZP i jego ustaleń w procesie kształtowania przestrzeni (w tym uciążliwą, długotrwałą i kosztowną procedurę ich opracowywania i uchwalania);
- niskiej jakości opracowań planistycznych spowodowanej stosowaniem ustawy prawo zamówień publicznych;
- podstawowego narzędzia kształtowania przestrzeni, jakimi stały się decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pomimo ich fakultatywnego dla MPZP charakteru;
- braku powiązania planowania przestrzennego z narzędziami finansowymi;
- ogromnego obciążenia budżetu gmin przez odszkodowania wypłacane na podstawie art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jako pierwszy o głos poproszony został **Pan prof. dr hab. Hubert Izdebski z SWPS**, który omówił aktualny oraz pożądany stan przepisów dotyczących planowania przestrzennego. Na wstępie podkreślił, iż w Polsce brak jest perspektywicznych, systemowych rozwiązań w zakresie planowania przestrzennego. Stwierdził, że przyjęta przez Radę Ministrów diagnoza ujęta w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, pozostaje wciąż aktualna, pomimo upływu czterech lat od jej uchwalenia. Wskazał na mnogość ustaw zmieniających zapisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na nowe spec ustawy, które swym zakresem wychodzą poza ramy ww. ustawy, na niestosowanie rozwiązań już w prawie istniejących (np. pojęcie obszaru metropolitalnego). Wypowiadając się nt. ustawy krajobrazowej odniósł się do zapisów dotyczących audytu krajobrazowego, który jego zdaniem nie jest instytucją wystarczająco prawnie dookreśloną. Z kolei wprowadzona ustawa o rewitalizacji zawiera, jego zdaniem, wiele istotnych zapisów, w tym potrzebę odróżnienia od siebie obszarów zabudowanych i przewidzianych pod zabudowę oraz konieczność przeprowadzenia ich bilansów w kierunku zwiększenia wykorzystania terenów już zabudowanych oraz ograniczenia dalszej zabudowy do terenów przewidzianych pod zabudowę. Podsumowując zmiany jakie dokonały się na gruncie prawnym, poprzez zmiany bądź wprowadzenie nowych ustaw stwierdził, że były to punktowo korzystne przeobrażenia ustawodawstwa, jednakże prowadzące jedynie do dalszego jego rozpraszania. Konkludując ów fakt stwierdził, że obserwowane zmiany legislacyjne nie wskazują na stopniową realizację, z góry ustalonego, programu przeobrażeń ustawodawstwa w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prowadzącego do zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Pan profesor w swoim wystąpieniu wskazał na niedokończoną pracę Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, której zadaniem było kompleksowe przygotowanie przepisów dotyczących procesu inwestycyjnego i połączenie planowania miejscowego z prawem budowlanym. Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego, zdaniem profesora Izdebskiego, określa kierunki i przedstawia gotowe propozycje, wymagające jednakże rozważenia oraz weryfikacji pod względem zaszczości ustawodawczych. Na koniec swojego wystąpienia postawił pytanie: *Na ile ład przestrzenny, zrównoważony rozwój, wszystkie wartości składające się na interes publiczny, mogą być zrównoważone z tym, co obecnie faktycznie dominuje.*

Kolejny z prelegentów, **Pan prof. Niewiadomski ze Szkoły Głównej Handlowej**, podkreślił systemowość procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz konieczność oglądu tego procesu, nie tylko z punktu widzenia podstawowego ogniwa jakim jest gmina. Z powodu wyrwykowego, szczątkowego oglądu tego procesu, umyka z pola widzenia systemowy charakter planowania. Przypomnił trzy podstawowe szczeble planowania, jakimi są: gminy – planowanie realizacyjne; władztwo planistyczne: kształtowanie polityki przestrzennej państwa, znajdujące się na krańcu tego systemu oraz szczebel pośredni – wojewódzki – stanowiący zwornik między planowaniem realizacyjnym gminy a kształtowaniem polityki przestrzennej państwa. Pytaniem jest czy zadania określone dla podmiotów znajdujących się na każdym z wymienionych szczebli są realizowane. Fakt, iż gminy nie uchwalają planów i że jedynie 28% ich powierzchni planami tymi jest objęta rodzi, zdaniem profesora Niewiadomskiego, zasadne pytanie czy to zaniechanie nie jest racjonalne z punktu widzenia gminy. Skoro brak jest polityki przestrzennej państwa, to jak gminy południa Warszawy, łącznie z Warszawą, mogły sporządzić MPZP dla tych obszarów, jeżeli nie wiadomo było przez długi okres czasu, którędy poprowadzona zostanie obwodnica południa Warszawy. Zatem nie znając uwarunkowań zewnętrznych, gminy powstrzymują się od planowania przestrzennego. Zdaniem pana profesora, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* jest jedynie rozważaniem na temat tego, jak tworzyć koncepcję, brak w niej natomiast zadań planistycznych, planu zagospodarowania kraju. W ustawie o planowaniu, na przykład, mowa jest o rządowych programach realizacji celów publicznych o znaczeniu ponadlokalnym, o których nie ma mowy w KPZK. Teza jest zatem taka, że dopóki wszystkie elementy systemu nie będą wypełniały swoich zadań, system ten nie będzie funkcjonował prawidłowo i żadne zmiany cząstkowe nie wystarczą, aby go usprawnić. Polski ustawodawca, jak na razie, dokonuje zmian fragmentarycznych, zastępuje niedziałający system ustawami specjalnymi, co z kolei tworzy dalszą dezintegrację tegoż systemu. Profesor Niewiadomski staje na stanowisku, że zmieniając prawo nie należy tego czynić etapami, w odniesieniu do konkretnych kwestii. Czas na to, aby zbudować ów system od początku, czemu miała służyć idea kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Kodeksu, który nie miał być kolejną nowelizacją jakiegoś aktu prawnego, utrudniając w rezultacie jego dalszą czytelność i stosowanie, bo akt prawny wielokrotnie zmieniany w trakcie jego obowiązywania staje się zdeintegrowany, jak na przykład ustawa Prawo budowlane zmieniana od czasu uchwalenia ponad 200 razy. Natomiast w kwestii dotyczącej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, będącej zdaniem wszystkich źródłem wszelkiego nieszczęścia w polskim systemie planowania, to zdaniem profesora Niewiadomskiego to nie decyzją, tylko materialno-prawne warunki jej wydawania o tym przesądzają. Jasnym jest, że plany powinny być w znacznie szerszym zakresie, że plany powinny być obowiązkowo sporządzane dla szerokiej kategorii obszaru. Zawsze pozostaną obszary, na których inwestowanie jest realizowane wyjątkowo, w związku z powyższym, pytaniem jest czy plan jest tam zasadny. Większość krajów idzie w tym kierunku, że w takiej sytuacji nie wymaga się od gminy uchwalania tam MPZP, natomiast obowiązuje tam państwowy porządek przestrzenny. Muszą jednak istnieć na tych terenach mechanizmy prawne określające zasady inwestowania i tym mechanizmem jest decyzja o warunkach zabudowy. Nie powinna być ona zamiennikiem planu, ale konkretyzacją, interpretacją państwowego porządku przestrzennego. Jednak, zdaniem profesora Niewiadomskiego, w Polsce nie ma państwowego porządku przestrzennego, bo powinny go określać ustawy szczególnie chroniące wartości wysoko cenione. Przykładem tego stanu rzeczy, a tym samym bałaganu i pogłębiającego się chaosu przestrzennego jest zasada *dobrego sąsiedztwa*, interpretowana

w ten sposób, że można budować, o ile przynajmniej jedna działka sąsiednia jest zabudowana. Zatem nie sama decyzja tylko materialnoprawne podstawy jej wydawania w Polsce są fatalnie wręcz zdefiniowane. Zdaniem profesora Niewiadomskiego wystarczyłby prosty zabieg legislacyjny, a nie rezygnacja z decyzji, która powinna być wydawana tam, gdzie brak jest planu.

Pani Ewa Kipta – reprezentująca Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji w Lublinie – wyraziła pogląd, że problemem do zdefiniowania jest zasadność systemu planowania, nie w zakresie zarządzania nim, a raczej koordynowania działania na przestrzeń dziejącą się w różnej skali, przez różne podmioty. Zatem jest to system, który należy właściwie koordynować, mając na uwadze cele planowania, jednym z których jest trwałość tego, co ma zostać wybudowane. Przypomniała, że działania w przestrzeni powinny być traktowane jako dobro publiczne, ponieważ konsekwencje tych działań są powszechne, trwałe i powinny być przewidywalne dla użytkowników tejże przestrzeni. Zagadnieniem, które powiązane jest z przestrzenią zamieszkałą przez konkretną społeczność, jest dobro wspólne z nią powiązane, dotyczące konkretnej społeczności, ale niechronione żadną ustawą. Ważnym jest w związku z tym, żeby te dobra wspólne były uwzględniane podczas procesu planowania i zmieniania przestrzeni. Kwestią kluczową natomiast, według Pani Kipy, jest zależność rozdzielczości od kompetentnego gospodarowania. W zależności o jakiej rozdzielczości mowa, taka jest możliwość kompetentnego organizowania, definiowania przestrzeni, czy to w skali kraju, czy województwa, czy powiatu. Ponadto, elementami systemu planowania są: kwestia definiowania zamierzeń, ze świadomością trwałości procesu zagospodarowania oraz zdyscyplinowany proces ich realizacji – tak jak zapewniało to prawo przedwojenne – jeżeli coś było uzgodnione, to było realizowane. Bez takich założeń, jakiegokolwiek projektowanie nie będzie miało sensu. Wstępem do wdrażania tego systemu jest po pierwsze system powszechnej edukacji przestrzennej, a po drugie system informacji przestrzennej, jako narzędzie integrowania wszelkich działań w przestrzeni.

Kolejna panelistka, **Pani prof. dr hab. Grażyna Szpor z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie**, nakreśliła wymogi w zakresie regulacji zagospodarowania przestrzennego związane z dyrektywą INSPIRE. Potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią wynika z dwóch względów: europeizacji regulacji w różnych dziedzinach oraz problemu rozwoju nowych technologii i wykorzystania tych nowych technologii w różnych obszarach stosunków społecznych. Przyczyn problemów, widzianych przez pryzmat kontroli NIK, należy upatrywać na poziomie centralnego stanowienia i stosowania prawa. Zdaniem pani profesor Szpor trudno upatrywać wsparcia w prawie unijnym, gdyż jest ono chaotyczne, rozdrobnione i powstające w różnych okresach czasu. Natomiast wartość porządkującą ma niewątpliwie Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE). Wprowadzając tematy danych przestrzennych, określiła obszar tego, czym w kontekście danych przestrzennych powinniśmy się interesować. Wartość ta wiąże się z wyznaczeniem w dyrektywie kwestii zbiorów danych referencyjnych w postaci elektronicznej. Wszystkie kwestie zostały też w sposób nadzwyczajny, drobiazgowy i kazuistyczny rozpisane w wielu aktach, a do zagospodarowania przestrzennego w szczególności odnoszą się wymagania dotyczące tematów danych przestrzennych wymienione w załączniku nr 3 – szczegółowej instrukcji tego, co na poziomie krajowym należy dokonać.

Gdy Polsce groziły sankcje unijne trzeba było szybko uchwalić ustawę o infrastrukturze przestrzennej i Pani profesor Szpor była wówczas zwolennikiem zrobienia całej ustawy o infrastrukturze informacyjnej państwa. Pan profesor Gaździcki, szef Polskiego Towarzystwa Informatyki

Przestrzennej, zrobił w terminie małą, wąską, wierną implementację, do której doszła kompleksowa regulacja prawa geodezyjnego i kilkunastu innych ustaw. Działając jednakże pod presją, utrzymano niespójność regulacji w obrębie informacji przestrzennej, ale w szczególności porządku w relacji między informacją przestrzenną a innymi elementami infrastruktury informacyjnej państwa. Jeżeli jednak gminy, będące realizatorami zapisów ustawy o planowaniu, nie prowadzą zbiorów w postaci danych przestrzennych, to ustawa o infrastrukturze informacyjnej ich nie dotyczy. Ważnym jest, aby organy administracji wprowadzały rozwiązania techniczne zapewniające interoperacyjność zbiorów i usług danych przestrzennych oraz harmonizowały te zbiory. Jeżeli przyjmujemy, że dotychczasowe trudności stosowania prawa, dot. zagospodarowania przestrzennego, wiązały się z mankamentami regulacji problemów informacyjnych, na przykład w kontekście proceduralnym, to skłania to do postulowania, żeby tym zagadnieniom nadać większą rangę. Profesor Szpor zwróciła również uwagę na problem podstawowych pojęć zawartych w dyrektywie, gdyż ta złożona siatka pojęciowa albo nie ma odzwierciedlenia w polskim prawie albo występuje w innych kontekstach. Z tego punktu widzenia, wadliwy jest już sam tytuł naszej ustawy, ponieważ w rozumieniu dyrektywy INSPIRE, powinna to być ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym planowanym i istniejącym, bo w takim ujęciu, w odniesieniu do obiektów przestrzennych, się ona kształtuje. Brak jest również definicji w prawie polskim, jeżeli chodzi o zagospodarowanie jako temat danych przestrzennych. W związku z tym, że dwa pierwsze obszary, wskazane przez dyrektywę, zostały już scyfryzowane i połączone w komunikacji elektronicznej, to nadszedł czas na obszar trzeci, jakim jest zagospodarowanie przestrzenne na szczeblu centralnym. Czekamy teraz na standardy w tym zakresie, które pozwolą gminom tworzyć plany szerzej użyteczne. Jeżeli standardy krajowe zostaną wprowadzone, to powstałe zasoby cyfrowe będą inwestycją racjonalną. Trzeba mieć jednak na względzie finansowanie usług danych przestrzennych, gdyż w dyrektywie obowiązkowo nieodpłatne jest jedynie przeglądanie i wyszukiwanie, natomiast pobieranie, przekształcanie i tworzenie usług przestrzennych jest odpłatne. W Polsce wykorzystywaliśmy możliwości finansowania z programów operacyjnych, kiedy jednak te możliwości się skończą, to problem refinansowania pozostanie. Kończąc, Pani profesor skonkludowała, że jeżeli gmina będzie miała zapewnione – w stanowieniu i stosowaniu prawa – korzyści z planowania, to poziom pokrycia tymi planami się podniesie, a dzięki kontrolom NIK, zdiagnozowanie barier prawnych, właśnie w sferze stanowienia i stosowania prawa, na pewno będzie pełniejsze.

Kolejny głos w dyskusji zajął **Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego Pan Jacek Szer**, który stwierdził, że tematykę panelu należałoby podzielić na dwa podejścia: akademickie – określające pewne założenia czy rozwiązania oraz administracyjne – które wymaga przełożenia dyskusji akademickiej na zapisy pozwalające chronić przestrzeń publiczną. Zauważył, że podejście do zagadnienia zagospodarowania przestrzennego zależy od punktu widzenia: planisty, inwestora, administracji, z których każdy ma inne racje. Następnie, Pan Szer wspominał o kodeksie urbanistyczno-budowlanym, o którym mowa od lat i który ma za zadanie połączyć trzy dziedziny: planowanie, realizację i późniejsze utrzymanie. Jego zdaniem istnieje obecnie zbyt wiele przepisów, ustaw, spec ustaw, które nie pomagają w zagospodarowaniu przestrzennym, a raczej wywołują nieodwracalne skutki w przestrzeni. Nadzór budowlany „konsumuje” w pozwoleniu na budowę decyzje czy też plan miejscowy. Działając w z góry ustalonej przestrzeni, musi przestrzegać ład narzuconego w planach miejscowych lub w WZ. Zdaniem GINB, państwo powinno ingerować w ułożenie tej przestrzeni publicznej, nie pozostawiając tych zadań jedynie na poziomie gmin. Wśród błędów, pan Szer dostrzega te w planach zagospodarowania – część merytoryczna oraz część

formalna, czyli duże niechlujstwo w sporządzaniu tych planów. Zwrócił też uwagę na zapis w prawie budowlanym dość problematyczny, a dotyczący *zmiany sposobu użytkowania*, która zdaniem GINB nie powinna leżeć po stronie nadzoru budowlanego, gdyż nie wiąże się ona z budową lub robotami budowlanymi. Jest to ewidentnie władczość gminy czy władczość osoby, która zajmuje się terenem. Zdaniem architekta, **Pana Czesława Bieleckiego**, wnioski płyną z doświadczenia, kreatywności, obserwowania praktyki, sprawdzania czy teoria służy praktyce. Nawiązał do poruszanego przez przedmówców projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który powinien być zwarty, spójny, zrozumiały, napisany językiem „niezachwaszczonym” slangiem zawodowym: prawniczym, budowlanym czy architektonicznym. Podniósł jednak problem chaosu pojęciowego, upadku obyczajów prawnych, zaniku poczucia piękna, jak również braku jasno zdefiniowanych pojęć takich jak: ulica, przestrzeń publiczna, plac, własność, parcela. Zwrócił uwagę na wyznaczone w Kpa terminy związane z wydawaniem decyzji administracyjnych i fakt, iż Kpa jest nadrzędne w tym sensie, że ani minister, ani spec ustawa, ani rząd nie może tej zasadzie zaprzeczyć. Zatem, jeśli tak ma być zorganizowany proces wydawania decyzji, żeby „zmieścić się” w terminach określonych Kpa, to wszelkie formy zawieszania decyzji są rodzajem usankcjonowanego praktyką bezprawia. Podstawowym błędem w gospodarowaniu przestrzenią, zdaniem Pana Bieleckiego, jest przekonanie, że najpierw projektuje się budynki, że pierwotna nie jest działka, jej kształt, parcelacja czy reparcelacja, porządek własnościowy. Trzeba zatem zacząć od podstaw, gdzie pierwotny jest porządek własnościowy, następnie budynek, droga do niego prowadząca; paradygmat mówiący, że miasto powstaje jako sieć przestrzeni publicznej i że nie da się jej zdefiniować. Popadliśmy jednak, według pana Bieleckiego, w przesadę akceptując prawo własności w takiej formie, że jeżeli ktoś jest właścicielem gruntu, to może na nim czy z nim zrobić i użytkować go jak chce. W związku z tym, należy powrócić do paradygmatu i zasad na nich zbudowanych, do wspólnego języka. W przeciwnym, razie wszelkie formy i próby konstruowania nowego kodeksu zostaną skazane na walkę różnych lobby. Rzetelny i budujący państwo prawa będzie kodeks, zgodny z paradygmatem wyrażonym zasadami:

- zapobieganie rozpraszaniu zabudowy w celu ochrony infrastruktury, ochrony terenów zurbanizowanych i ochrony terenów otwartych;
- właściciel działki czy terenu może mieć prawo własności, ale nie jest ono równoznaczne z tym, że własność tę może dowolnie użytkować czy zabudowywać. Właściwa władza powinna mieć odwagę określać, co jest, a co nie jest szpetne;
- wspólny język w celu zapobieżenia chaosowi pojęciowemu, upadkowi obyczajów w administracji i wśród obywateli;
- tworzenie ładu własnościowego służącego pięknu.

Kwestie zagadnień związanych z ochroną krajobrazu, w świetle uregulowań obowiązujących w Unii Europejskiej i państwach członkowskich, przedstawił **Pan prof. dr hab. Artur Nowak-Farze Szkoły Głównej Handlowej**. Przyznał, że w zasadzie wszystkie państwa członkowskie narzekają na dysfunkcjonalne regulacje dotyczące jakości krajobrazu. Jednakże przyczyny tego zjawiska są bardzo zróżnicowane, w zależności od podejścia danego kraju do zagadnienia w ogóle. Pojęcie krajobrazu jest trudno definiowane w ramach różnych gałęzi prawa, mogące być ujęte w wielu regulacjach prawa, kulturowo wrażliwe. Prawnomiędzynarodowe ramy ochrony krajobrazu obejmuje pięć konwencji:

- **krajobrazowa** – fundamentalna – podpisana we Florencji w 2000 r. Konwencja ta wpisuje się nie tyle w ochronę krajobrazu, ile w ochronę środowiska. Zawiera w sobie dużą bazę definicyjną, jak np. definicję własną krajobrazu, polityki krajobrazowej, celu jakości krajobrazu. Widać wyraźnie, że prawo ochrony środowiska jest tym prawem, które najskuteczniej jest w stanie w ogóle ochronić krajobraz wówczas, gdy ten krajobraz jest zdefiniowany jako element środowiska. Jednak zamysły regulacyjne są natury ogólnej, a treść i sposób wykonania obowiązku (zachowania ważnych i charakterystycznych cech krajobrazu, zintegrowania polityki ochrony krajobrazu z innymi politykami publicznymi) są wpisane w zasadę pomocniczości;
- **siedliskowa** – skuteczna, ale tylko w tym zakresie, w którym jakiś obszar jest objęty pojęciem siedliska, dzięki fauny i flory;
- **ochrony dziedzictwa architektonicznego Europy** – konwencja ta lepiej chroni krajobraz miejski, ale dotyczy obowiązków, które mają charakter diagnostyczny, nie formułują środków zapobiegawczych przeciwko zeszpeceniu krajobrazu, nawet miejskiego. Zawiera w sobie po prostu obowiązek pewnej ochrony jako starannego działania, obowiązek diagnozy zagrożeń, ewidencjonowania tego, co jest wartościowe architektonicznie. To jedna z niewielu konwencji międzynarodowych, która w ogóle chroni krajobraz miejski;
- **konwencja archeologiczna** – ma podobny zasięg jak dziedzictwa architektonicznego, z tym, że dotyczy również pozamiejskiego krajobrazu, ale to jest konwencja starannego działania, a nie efektu;
- **w sprawie dostępu do informacji środowiskowej** – najbardziej skuteczna, jeżeli chodzi o efektywność stosowania jej reżimu, wpisująca się w szersze niż ochrona krajobrazu ramy – w ochronę środowiska. Umożliwia pojedynczym osobom, jak również organizacjom, uczestnictwo w postępowaniach dotyczących planowania przestrzennego w poszczególnych krajach.

Jednakże, w zakresie ochrony krajobrazu, jak stwierdził pan profesor, występuje ograniczenie kompetencji Unii Europejskiej – to jest kompetencja dzielona pomiędzy Unię Europejską, a państwa członkowskie, nie dająca możliwości ingerencji Unii Europejskiej w ochronę krajobrazu. Konwencje mają bowiem charakter miękkie albo w większości nie są po prostu wykonywane w porządku unijnym. Podsumowując swoją wypowiedź, pan profesor stwierdził, że kwestia stosowania owych konwencji czy przyjmowania w związku z tym konkretnej formuły prawa, należy do zagadnienia formatu cywilizacyjnego, formacji cywilizacyjnej danego społeczeństwa. Jednym z wątków przewijających się w trakcie tego panelu było stwierdzenie, że my, jako społeczeństwo, jesteśmy nieczuli na kwestie zeszpecenia krajobrazu. Zatem wtedy kiedy to dotyczy konkretnej jednostki, która dysponuje prawem własności, to prawo własności przesłania jej refleksje na temat tego, że nie może ono wytwarzać kosztów zewnętrznych.

Ze strony przedstawicieli samorządu głos zabrał **Pan Jarosław Trojan, wójt gminy Osjaków**. Odnosząc się do hasła panelu – *przestrzeń dobrem publicznym*, stwierdził, że przestrzeń posiada różne wartości, w tym wartość ekonomiczną. Element finansowy, w zakresie wzrostu wartości, następuje w miejscach, gdzie jest plan przewidziany pod określoną działalność inwestycyjną, ale ma również odszkodowawczą część – mniej dla gmin przyjemną. Dodał, że mamy do czynienia z dwoma dobrami: jedno to jest dobro publiczne, drugie to jest dobro prywatne, które nie idą z sobą w parze. Zdaniem Pana Trojana, należy zadać sobie pytanie w jaki sposób należy kształtować przestrzeń, żeby te dwa dobra – publiczne i prywatne – ze sobą pogodzić. Najlepiej byłoby kierować się dobrem publicznym z poszanowaniem dobra prywatnego, ale jest to trudne.

Przypomniał ustalenia panelistów z Łodzi, mówiące o daniu prawa do zarządzania przestrzenią, np. wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi, którzy na chwilę obecną mają bardzo ograniczone możliwości w zakresie kształtowania tej przestrzeni. I stąd kwestia właściwych rozwiązań prawnych, legislacyjnych, gdyż obecnie istnieje różnorodność rozwiązań prawnych w zakresie kształtowania przestrzeni, a potrzebna jest w tym zakresie jednorodność. Obecnie istnieje z jednej strony plan zagospodarowania przestrzennego, a z drugiej strony Studium i decyzje, które stanowią swego rodzaju plan dla zagospodarowania danego obszaru, gdyż rzeczywiście decyzja kształtuje sposób zagospodarowania danej przestrzeni, w tym zakresie, w jakim decyzja to reguluje. Należy też mieć na uwadze racjonalność planowania oraz konsekwencje realizacji przyjętych planów, poza tym konieczna jest też elastyczność w planowaniu. W gminie Osjaków istnieje plan zagospodarowania, więc nie ma WZ, niemniej jednak – zdaniem wójta – plan jest dokumentem hamulcowym dla rozwoju gminy, co wynika z uwarunkowań w zakresie możliwości zmiany tego planu, kosztów związanych ze zmianą planu oraz długotrwałej i uciążliwej procedury. Dlatego obecnie obowiązujące przepisy nie sprzyjają wcale temu, żeby przestrzeń była dobrem publicznym, czego przykładem jest obniżenie potencjału inwestycyjnego dla danej nieruchomości w przypadku Studium, skutkujące roszczeniem o odszkodowanie. W przypadku gminy wiejskiej, przy budżecie 14 mln zł, kilka takich roszczeń powoduje ruinę finansową gminy i jej totalną niewypłacalność.

Kolejną rzeczą do dyskusji i zmiany, zdaniem wójta gminy Osjaków, jest niepowiązanie ustawy o planowaniu z innymi ustawami, powodujące chaos w zakresie współpracy czy spójności poszczególnych rozwiązań prawnych (np. uwarunkowania dotyczące kształtowania linii zabudowy według ustawy o drogach publicznych). Według Pana Trojana, obecnie nie szanuje się dobra publicznego, a nim szafuje: z jednej strony dajemy tereny inwestycyjne za darmo różnym osobom, a z drugiej stawiamy gminy przed koniecznością wypłacania odszkodowań. Rozwiązaniem może być zatem połączenie kwestii partycypowania w kosztach zmiany czy aktualizacji planu, jak również uproszczenie procedury dot. planów. Należy również rozgraniczyć zurbanizowane tereny miejskie od terenów wiejskich oraz uświadomić sobie różnicę w potencjale organizacyjno-kadrowym pomiędzy miastem a gminą (wójt gminy Osjaków ma w urzędzie gminy mniej pracowników niż jedna tylko pracownia w UM Poznania). Dlatego powinny być inne uwarunkowania dla miast – ze względu na stopień zurbanizowania, jak również ze względów organizacyjnych. Pan Trojan zaproponował również, aby wygasić wszystkie obowiązujące plany zagospodarowania, a Studia – pokrywające prawie w 100% teren kraju – przekształcić w MPZP, powracając do zasady wydawania decyzji lokalizacyjnych na podstawie ogólnego planu, gdyż w przypadku obszarów wiejskich, zbyt szczegółowe określenie zagospodarowania przestrzennego jest trudne. W ogóle wszędzie jest trudne i niemożliwe, żeby przewidzieć na przyszłość, w perspektywie kilkuletniej czy kilkudziesięcioletniej, sposób zagospodarowania danej przestrzeni. Rozwiązaniem dotyczącym aktualizacji planów mogłoby być, według wójta gminy Osjaków, powołanie zespołu uzgadniania dokumentów planistycznych, np. przy wojewodzie – Wojewódzkim Biurze Planowania Przestrzennego.

Kolejnym prelegentem był **Pan Robert Warsza, dyrektor Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi**, który rozpoczął swoją wypowiedź od stwierdzenia, że obecnie w planowaniu nie ma dobrego wyjścia, jest jedynie wybór pomiędzy złym a złym. Wspomniał o problemie nadpodaży terenów budowlanych, wyznaczonych w opracowaniach planistycznych, w stosunku do rzeczywistego zapotrzebowania mieszkańców – na przykładzie Łodzi. Powiedział, że należy się zastanowić, jak poradzić sobie z wyjściem z tej nadpodaży. W ustawie rewitalizacyjnej

wprowadzony został mechanizm bilansowania i jak teraz poradzić sobie z faktem, że w gminie, w której mieszka 20 tys. mieszkańców jest pięć razy więcej przestrzeni budowlanej? Pan Warsza stwierdził, że nie widzi możliwości sprawowania dobrej przestrzeni w momencie, kiedy ilość nie przechodzi w jakość. W przypadku tak nieracjonalnie prowadzonej polityki przestrzennej, efekty takiego planowania są dokładnie takie same jakbyśmy nie planowali, bo nadpodaż i możliwość realizacji wszystkiego wszędzie jest dokładnie taka sama, jak byśmy powiedzieli, że na poziomie centralnym nie ma planowania. Zatem należy rozpatrzyć problem nie od strony kompetencji planistycznych, tylko tego, co chcemy uzyskać za pomocą tych narzędzi planistycznych. My mamy problem z podstawowym aksjomatem w planowaniu przestrzennym, on jest niedookreślony. Dalej, Pan Warsza zapytał:

- Czy wszystkie tereny, które my uznajemy za tereny budowlane czy niebudowlane, czy posiadanie własności niesie za sobą jednocześnie od razu możliwość swobodnego zagospodarowania?

Jakie są konsekwencje takiego planowania? Przykładowo: ktoś dostaje WZ-tkę, nie jest właścicielem, ale tylko czeka na racjonalny plan i zgłasza roszczenia. A im bardziej bzdurna WZ-ka i nie da się jej zrealizować, im jest bardziej wyabstrahowana od rzeczywistości, tym ona jest lepsza do uzyskania odszkodowania. Im dajemy wyższą możliwość zabudowy, tym potencjalna wartość gruntu rośnie, to jest wszystko element przedrealizacyjny, element pewnego rodzaju spekulacji, która jest zasadniczym motorem obecnego planowania.

Problematyczne jest także obecne orzecznictwo, obojętnie czy chodzi o WZ czy o teren, który mógłby być ewentualnie zabudowany. To osoba, która wymyśla sobie zagospodarowanie sprawia, że gmina musi wypłacać odszkodowanie. Mamy problem z podstawowym aksjomatem:

- Czy my za wszystkie grunty, które nie będą budowlane chcemy wszystkim ludziom zapłacić (i to jest problem wszystkich decyzji)?
- Czy wszystkie grunty są z natury niebudowlane, a są przeznaczane na cele budowlane?
- Czy dana jest możliwość ich zabudowy w wyniku procesów planistycznych i partycypacji w kosztach i rzeczywistej realizacji?

Zatem w nieracjonalnej polityce wydajemy pieniądze na rozproszone układy, w których musimy robić infrastrukturę, w polach, drogi itd., a w racjonalnej okazuje się, że jest jeszcze gorzej, bo musimy płacić za coś, co nigdy nie będzie budowane, czyli za czysty proces spekulacji.

Głos, z perspektywy miasta, zabrała **Pani Natalia Weremczuk, zastępca dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu**. Na wstępie powiedziała, że Poznań ma 191 obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co daje 42% pokrycia gminy; 28%, czyli 162 projekty są w opracowaniu, co daje właściwie 70% powierzchni całkowitej gminy. Udało się uchwalić te wszystkie plany ochronne pod tereny zieleni, pod tereny niesamowicie cenne przyrodniczo. Jednakże w tej chwili miasto Poznań, jak wiele innych miast w Polsce, stoi przed bardzo poważnym dylematem:

- Czy sporządzać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i narazić się na ogromne skutki finansowe ich uchwalania?
- Czy chronić budżet gminy przed tymi kosztami i jednocześnie rezygnować z kontroli nad rozwojem miasta i zgadzać się na chaos przestrzenny?

Analizując skutki finansowe planowania przestrzennego w mieście Poznaniu, coraz częściej dochodzi się niestety do konkluzji takich, że projektów planów miejscowych sporządzać nie można. Koszty urbanizacji są bowiem w tej chwili tak ogromne, że zarówno z tytułu wykupu

gruntu pod drogi publiczne, koszty realizacji urządzenia przestrzeni publicznej, jak i odszkodowań, Poznania, jako gminy, po prostu nie stać. Należy sobie zadać pytanie:

- Czy obecny system prawny właściwie dywersyfikuje koszty, czy jest to system sprawiedliwy i racjonalny?
- Kto ponosi koszty urządzania konkretnej przestrzeni i jej sąsiedztwa, a kto czerpie korzyści z tego tytułu?

W znacznej mierze korzyści czerpie konkretny inwestor/developer i użytkownik konkretnej przestrzeni, natomiast koszty ponosi gmina. Jak wykazują analizy ze wszystkich dużych, ale również mniejszych miast, zarówno renta planistyczna, opłaty, ale również umowa partycypacyjna, partnerstwo publiczno-prywatne okazały się narzędziami, które absolutnie nie bilansują kosztów. Obchodzenie przez inwestorów art. 16 ustawy o drogach publicznych sprawia, że nie chcą oni partycypować w rozwoju sieci drogowej, która służy obsłudze tylko i wyłącznie ich inwestycji.

Kolejnym problemem, zdaniem Pani Weremczuk, jest obecna interpretacja art. 36 ustawy o planowaniu, która kiedyś była prosta: jeżeli ktoś w starym planie miał tereny mieszkaniowe, a następnie gmina – w ramach władztwa planistycznego – zdecydowała się je przeznaczyć pod zieleni, powinna takiej osobie prywatnej za tę możliwość zapłacić. Obecnie, na skutek zmiany interpretacji tego przepisu, wysokość roszczeń odszkodowawczych przeciwko miastu wynosi 813.326.635 zł. Jest to szacowany koszt zbilansowanych roszczeń odszkodowawczych, które podmioty indywidualne kierują do sądu. Aktualnie, interpretacja art. 36 przez sądy odnosi się już nie tylko do porównania planów ogólnych do planów miejscowych. Mianowicie sądy na potrzeby odszkodowawcze badają relacje planów ogólnych do WZ, a co najważniejsze, do potencjalnej możliwości wydania takiej decyzji. Plany ogólne uchwalane zgodnie z ustawą z 1984 r., określały przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta, ale nie określały przeznaczenia. Spektrum wydawania decyzji o warunkach zabudowy jest niesamowicie szerokie, a w wielu przypadkach, w skali dużego miasta, właściwie nie ma możliwości odmówienia WZ. Pani dyrektor potwierdziła tu słowa Pana Warsz, że podnoszenie ceny konkretnej nieruchomości, konkretnej działki budowlanej jedynie poprzez otrzymywanie decyzji o bardzo szerokim spektrum, najlepiej jeszcze przez kilka podmiotów, jest spekulacją gruntami. Następnie podała przykład jednej z działek, gdzie inwestor najpierw próbował storpedować Studium, później plan, a gdy się to nie udało, to zgodnie z nową linią orzecniczą, dla ¼ działki, której jest właścicielem złożył pozew o odszkodowanie wartości 30 mln zł. Dlatego, Pani Weremczuk, podkreśliła skalę zjawiska chcąc uświadomić ogrom grożącej katastrofy przestrzennej oraz wyjaśniła dlaczego wszyscy samorządowcy, nieprzypadkowo, skupiają się na skutkach finansowych, pomijając walory, o których mówiono wcześniej, które są dla samorządów ogromnie ważne, ale które zanikają.

Kolejnym przykładem podanym przez panią Dyrektor były tereny nadwarciańskie, które – z obawy o powódź (teren nie był ujęty w całości w mapach powodziowych) – przeznaczono jako tereny zielone nadwarciańskie. Jednakże wystąpiono o decyzję o warunkach zabudowy, została ona wydana i w oparciu o nią wystąpiono o odszkodowanie w wysokości 33 mln zł.

Podniosła również kolejny problem, jakim jest sporządzanie operatów szacunkowych przez biegłych sądowych. Jej zdaniem niemożliwe jest zastosowanie metod porównawczych w przypadku, gdy nie ma drugiej takiej samej działki na terenie miasta. Prezydenci, burmistrzowie

i osoby odpowiedzialne przed swoimi mieszkańcami za gospodarowanie przestrzenią, stają często przed ogromnymi dylematami presji społecznej. Nikt nie chce zabudowy centrum miasta, w którym jest park, ale kiedy wyliczono jakie będą skutki finansowe – tu są znowu działki prywatne – wychodzi od 50 do więcej mln zł. Kolejny przykład: nowy teren miasta Poznania – można by tam zaprojektować naprawdę „fajną” sieć dróg publicznych tyle, że kiedy policzono, ile dla tego terenu będzie kosztować ta sieć, zrezygnowaliśmy z wszystkich dróg publicznych i pozostawiliśmy tylko jedną właściwie gałąź; a z 16 mln zeszliśmy do czterech. To nie ma nic wspólnego z racjonalnym planowaniem przestrzennym. Żeby nie ponosić skutków odszkodowawczych wykupu, które są natychmiastowe po uchwaleniu planu miejscowego, gdyż właściciele momentalnie występują z roszczeniem do gminy o wykup pod drogi, żeby tego nie robić, zamrażamy niepotrzebnie ten teren. Pani Weremczuk podkreśliła przy tym, że nie jest to brak chęci czy umiejętności projektowania, ale kiedy schodzi się na poziom finansowy, zaczyna się bilansowanie, to marzenia trzeba znacznie ograniczyć. Podsumowując pani Dyrektor stwierdziła, że nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, choćby w zakresie art. 36, to nie jest kwestia na jutro, to nie jest kwestia na dziś, to była kwestia na wczoraj. Poprosiła również o możliwość rozważenia dania takich narzędzi finansowych, które będą nakładały obowiązek partycypacji w kosztach planowania przestrzennego.

Pan Grzegorz Kubalski, zastępca dyrektora Biura Zarządu Powiatów Polskich zaczął swoją wypowiedź od stwierdzenia, że społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności nieruchomości rolnej jest uprawa roli, a nie stawianie na tym miejscu osiedla, najlepiej budynków wielorodzinnych. Na nieszczęście obecnie ukształtowało się przekonanie mówiące o tym, że jeżeli jestem właścicielem nieruchomości, to moim podstawowym prawem jest zabudowanie tego według mojej własnej wyobraźni. Niestety, tak ukształtowane przeświadczenie społeczne bardzo sceptycznie nastawia do szans uporządkowania sytuacji w najbliższej perspektywie. Potrzebna jest odwaga polityczna, ażeby ta sytuacja mogła ulec zmianie i uporządkowaniu – należy powiedzieć:

- zabudowa jest dopuszczalna tam, gdzie w wyniku określonych rozważań jakie są dokonywane, zabudowa może powstać, a w innym miejscu pozostaje teren otwarty i nikt z tego powodu żadnych oczekiwań do roszczeń finansowych mieć nie będzie.

Żyjemy w tej chwili w swoistej fikcji planowania przestrzennego, bo uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, de facto, jest działaniem, które z punktu widzenia systemu prawnego jest oderwane od jakiegokolwiek innego planowania. Powszechnym zwyczajem, w bardzo wielu gminach wiejskich, jest przeznaczanie praktycznie całego terenu pod zabudowę, mniej lub bardziej intensywną dlatego, że jest to jeden z tańszych i generalnie, przynajmniej przy odpowiednim sporządzeniu, mniej kłopotliwych sposobów zadowolenia wyborców.

Jednym z rozwiązań, zdaniem Pana Kubalskiego, byłoby narzędzie prawne – przepis, który nakazywałoby dokonać skorelowania zamierzeń wynikających z MPZP z możliwościami finansowymi gminy, wynikającymi z wieloletniej prognozy finansowej, zwłaszcza jeżeli chodzi o kwestie związane z obowiązkiem zapewnienia odpowiedniej infrastruktury na terenach zabudowywanych. Wypowiedź swoją skonkludował mówiąc, że żyjemy w sytuacji, w której nastąpiło sprywatyzowanie korzyści i upublicznienie kosztów planowania i realizacji zagospodarowania przestrzennego.

Pan Bartłomiej Kolipiński – Prezes Oddziału Warszawskiego Towarzystwa Urbanistów Polskich – stwierdził, że nie mamy dobrej diagnozy kryzysu planowania przestrzennego w Polsce. Kryzys planowania ma w Polsce charakter systemowy, dotyczy koncepcji planowania. Pan Kolipiński zauważył, że to nie jest kryzys, tylko rezultat złych założeń, na których został oparty system planowania przestrzennego w Polsce:

- zasada wolności budowlanej,
- zasada fakultatywności planów miejscowych,
- zasada władztwa planistycznego gminy,
- zasada autonomii planistycznej gminy

Zwłaszcza dwie pierwsze zasady powodują nierozwiązywalne obecnie problemy, a wszystkie próby wyjścia z kryzysu planowania przestrzennego były podejmowane bez zmiany założeń systemowych, które ten kryzys spowodowały. Nawiązując do przedmówców, pan Kolipiński stwierdził, że decyzja o unieważnieniu planów miejscowych zdewastowała system planowania przestrzennego w Polsce, a próby naprawienia tej sytuacji, poprzez ciągłe nowelizacje ustawy o planowaniu i innych ustaw spowodowały niespójność prawną systemu planowania przestrzennego. Przez to system ten stał się trudny do zrozumienia, zawiera regulacje pozorne, nieużywane zapisy, instytucje, które nigdy nie zostały użyte, a stwarzające iluzję rozwiązania problemu.

Następnie, aby zilustrować przykładem wcześniej postawione tezy, omówił instytucję WZ podkreślając, iż:

- decyzja o warunkach zabudowy w ogóle nie może być instrumentem kształtowania ładu przestrzennego ani instrumentem realizacji polityki przestrzennej,
- decyzja jest wydawana na wniosek inwestora, a organ wydający decyzję nie ma prawa kształtować treści tej decyzji, która może być wydana niezgodnie z ustaleniami Studium,
- decyzją o warunkach zabudowy nie można wpływać na zachowania przestrzenne podmiotów gospodarczych ani mobilizująco ani zniechęcająco,

ponieważ decyzja o warunkach zabudowy została od początku pomyślana jako narzędzie ochrony zasady wolności budowlanej. Podkreślił przy tym, że nie ma szans na zmianę systemu planowania przestrzennego, jeżeli nie wzruszy się, mówiąc językiem postępowania administracyjnego, tych kluczowych zasad fundamentalnych, na których ten system się opiera, ale przede wszystkim w pierwszej kolejności jest to zasada wolności budowlanej. Zauważył również sprzeczność dot. owej zasady wolności budowlanej:

- Krajowa Polityka Miejska stwierdza, że zasada wolności budowlanej jest nadinterpretacją konstytucyjnej zasady własności, a dzisiaj w informacji Ministerstwa Infrastruktury jest również stwierdzenie, że zasada wolności budowlanej jest niezgodna z Konstytucją;
- jednocześnie przez 20 lat mówiono, że ta zasada wolności budowlanej jest wywiedziona z Konstytucji.

Wniosek końcowy Pana Kolipińskiego brzmiał: warunkiem ruszenia do przodu z reformą systemu planowania przestrzennego jest to, że zasada wolności budowlanej musi zginąć.

Architekt, Pan dr Jerzy Tokajuk, reprezentujący **Towarzystwo Urbanistów Polskich, Oddział w Białymstoku** nawiązał do słów pana profesora Niewiadomskiego, który stwierdził że *Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju* nie jest koncepcją. Dodał do tego, że kolejny instrument planistyczny, a mianowicie hierarchiczny plan województwa, też nie jest planem województwa, bo nie wyznacza żadnych kierunków rozwoju, a jedynie zbiera informacje i ewidencjonuje pewne

zjawiska, które dzieją się na innych szczeblach, chociażby kwestii inwestycji celu publicznego czy informacji dotyczących statystyki. Kolejny dokument planistyczny, zdaniem Pana Tokajuka – Studium – nie jest żadnym aktem polityki przestrzennej, ponieważ inwestycję można realizować niezgodnie z tym aktem. Plan zagospodarowania przestrzennego również nie pełni swojej roli, ponieważ często jest szkodliwy. Nawet nie to, że nie rozwiązuje problemów, ale czasami je prowokuje: nie da się na nim pracować, jest niespójny, szkodliwy i powoduje zagrożenie w przestrzeni. Doszliśmy zatem do paradoksu, że jedyny instrument prawny, którym dysponujemy to decyzja o warunkach zabudowy. Decyzja, która rozsadza te wszystkie instrumenty poprzez patologiczne wynaturzenie stosowania tego mechanizmu. WZ były swojego czasu ważne bodajże 3 lata, od pewnego momentu decyzje są bezterminowe i ktoś kto uzyskał decyzję po 2003 r., po 10 latach, w momencie kiedy powstał plan, przychodzi z tą decyzją o odszkodowanie i skutecznie je uzyskuje. Odpowiedzialność za zaistniałą sytuację ponosi państwo, bo działamy w oparciu o taki stan prawny, takie podstawy prawne jakie ustawodawca nam przekazał. Doprowadzono do tego, że po pierwsze można budować wszystko i wszędzie, w nieokreślonym czasie, po drugie jeżeli skorzystamy z możliwości budowy, to w nieokreślonym czasie będziemy mogli przyjąć po odszkodowanie. System cały jest generalnie niedrożny, niefunkcjonujący, ale zdaniem Pana Tokajuka są pewne aspekty, które można natychmiast wprowadzić w życie, jak chociażby wydawanie WZ w oparciu o Studium, w zgodności z nim. Zgłosił również wiosek formalny dotyczący braku w trakcie panelu radnych, którzy uchwalają plany i Studia. Dodał, że kadencyjność radnych, jak również ich punkt widzenia, przygotowanie zawodowe jest różne od planistów czy urbanistów i to rodzi problemy.

Następnie głos zabrał **Pan Artur Tusiński sekretarz Unii Miasteczek Polskich oraz burmistrz Podkowy Leśnej**, który zauważył, że ma takie same problemy w kwestii zagospodarowania istniejącej przestrzeni, między innymi związane z brakiem środków. Podał i omówił przykłady rozwiązań zawartych w programie WHO pt. *Sieć Miast Przyjaznych Starzeniu* oraz tych wprowadzonych w Stanach Zjednoczonych. Dodał również, że w jego gminie od sposobu argumentacji, pomysłu, wyobraźni wójta, burmistrza, prezydenta zależy to jak wygląda przestrzeń publiczna. Zdaniem pana Tusińskiego tylko od tych, od których zależy jakość przestrzeni publicznej należy wymagać pewnej interdyscyplinarności wiedzy i wyobraźni.

Z kolei **Pan dr Igor Zachariasz, zastępca dyrektora Biura Metropolii Polskich** przygotował rys stanowisk Unii w sprawie systemu planowania i zagospodarowania przestrzeni. Przypomniał stanowisko Unii z 2005 r., kiedy to sformułowano postulat, aby na poziomie gminnym podstawowym dokumentem było Studium, które powinno obowiązkowo wyznaczać trzy kategorie obszarów:

- obszary zabudowane;
- obszary, które nadają się do zabudowy;
- obszary niezabudowane

oraz proponowano, aby:

- zlikwidować decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ponieważ o tej kwestii jaką jest zagospodarowanie decydują akty prawne, a nie indywidualne akty stosowania prawa;
- w systemie gminnym skrócić i uprościć procedury związane z przyjmowaniem i Studiów i planów miejscowych;
- w tym systemie, podstawowym aktem, który by decydował o zagospodarowaniu był plan miejscowy.

W miarę upływu czasu proponowano też inne rozwiązania, m.in. prezydenci miast doszli do wniosku, że porządek planistyczny powinien być skonstruowany na wszystkich szczeblach bardzo podobnie. Mianowicie powinny istnieć akty prawne o mocy wewnętrznie obowiązującej, które byłyby wiążące dla władzy danego szczebla przy opracowywaniu planów realizacyjnych, na podstawie których lokalizowana byłaby infrastruktura. Takim planem powinien być plan kierunkowy: państwa, regionalny, gminny. Miały one określać, w ramach kompetencji danej jednostki, te elementy, które podlegają jej władztwu planistycznemu. Zdaniem Pana Zachariasza zmiany powinny się odbywać najpierw na poziomie planów wewnętrznych danego szczebla, a dopiero na ich podstawie powinny być uchwalane akty prawne o mocy powszechnie obowiązującej.

Dalej stwierdził, że cały system projektowania i planowania wymaga zasadniczej zmiany: prezydenci miast mówią, że planować trzeba pod konkretne inwestycje i pod konkretnych inwestorów i tam, gdzie istnieje możliwość zrealizowania tych inwestycji. Nie można w dalszym ciągu sporządzać planów miejscowych o charakterze ofertowym, które w praktyce, podobnie zresztą jak decyzje o warunkach zabudowy, w znacznej części służą spekulacji gruntowej. Należy przejść na plany, które by zapewniały udział zainteresowanych podmiotów w zagospodarowaniu określonego terytorium, a jednocześnie dawały możliwość realizacji w określonym czasie, na przykład 2 czy 3 lat wszystkich elementów, zarówno infrastruktury publicznej jak i infrastruktury prywatnej na danym terytorium.

Ponadto, przypomniał o wystąpieniu przez Unię z postulatem utworzenia krajowej szkoły urbanistyki, która kształciłaby – na potrzeby administracji publicznej, nie tylko samorządowej, ale również rządowej – kadry, które pozwalałyby na ciągłość planowania rozumianą jako pewna pamięć instytucjonalna; kadry, które umożliwiałyby prowadzenie procesów planistycznych na poszczególnych szczeblach zarządzania państwem. Dodał, iż Unia wystąpiła także z postulatem ustanowienia, w ramach działów administracji rządowej, również działu urbanistyka, który zwracałby uwagę na wagę tych problemów w zarządzaniu państwem.

Stwierdził także, iż anulowanie planów ogólnych uchwalonych na bazie ustawy z 1984 r., trzeba było przeprowadzić ze względu na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Otóż każda rezerwacja terenu pod funkcje publiczne i brak działania władzy publicznej w związku z koniecznością wykupienia tego terenu i zapłacenia odszkodowania, powoduje uzasadnione roszczenia odszkodowawcze. Polski nie stać na to, by była pokryta planami miejscowymi w całym swoim obszarze, przewidującym funkcje publiczne, realizowane zresztą nie wiadomo w jakim czasie, w jakim trybie, w jakiej perspektywie z tego względu, że będziemy jako państwo zmuszeni do wypłacenia gigantycznych odszkodowań przy takim systemie. Dlatego myślenie o możliwości powrotu do tych planów ogólnych jest po prostu utopią ekonomiczno-finansową.

Po zakończeniu części panelowej i przedstawieniu stanowisk przez zaproszonych gości, otwarto dyskusję.

Jako pierwszy głos zabrał **Pan Mariusz Ścisło – prezes Stowarzyszenia Architektów Polskich**. Przypomniał, że problemy i elementy diagnozy o dążeniu Polski do katastrofy w zagospodarowaniu przestrzennym były już przez niego poruszane na konferencji w 2014 r. Już wtedy zaczęto prowadzić dyskusję na temat prac nad kodeksem urbanistyczno-budowlanym i mechanizmami mającymi zapobiec katastrofie finansowej, jaka jest skutkiem całej fali roszczeń wynikających z prowadzenia planów miejscowych i odszkodowań z tytułu zmiany przeznaczenia terenów. Konsekwencją wadliwie działającego prawa stało się, jak stwierdził Pan Ścisło, iż WZ są masowo wydawane

nie w celu budowania, ale w celu uzyskania odszkodowania. Odnośnie planów miejscowych zauważył, że w przypadku Warszawy można by stworzyć, na bazie istniejących planów miejscowych ościennych dla miasta, największe w Europie centrum kongresowe. Na zakończenie swojej wypowiedzi, prezes SAP wystąpił z apelem o jak najszybsze przyjęcie regulacji, które zapobiegną katastrofie grożącej w wyniku negatywnych działań ustawy o planowaniu przestrzennym.

W kwestii trybu zmian regulacji **Pan Warsza** zasugerował, że gruntowna zmiana planowania przestrzennego nie jest możliwa bez określenia celu i rozwiązania problemów obecnych beneficjentów systemu developersko-bankowego, nawzajem zadłużonego. Takie zmiany grozić mogą konsekwencjami podobnych do kryzysu ekonomicznego w Stanach Zjednoczonych. Zatem **Pan Warsza** poradził ewolucję w przyjmowaniu narzędzi, tak aby nie tworzyć nowego systemu, którego będzie się trzeba uczyć przez kolejnych 15 lat. W odniesieniu do stawiania celów zaproponował podejście praktyczne, twierdząc, że zbyt wysoko i niemożliwie stawiane cele stordują proces zmiany planowania. Ponadto, zauważył konieczność zmiany paradygmatu i języka, którym się posługuje obecne prawodawstwo, nakazujące gminom wykonanie np. planów, bo obciąży się je kosztami. Stwierdził, że ten język nie działa, więc może należy się zastanowić nad podejściem, które sprawi, że gminom będzie się rzeczywiście opłacało przyjmowanie pewnych elementów leczących system. Przykładowo, jeżeli nadpodaż terenów wynika z elementów spekulacyjno-ekonomicznych, to może wprowadzenie narzędzi ekonomicznych do planowania byłoby bardzo dobrym elementem, doprowadzającym do pewnej równowagi rynku.

Następnie głos zabrała architekt, **Pani dr inż. Beata Stelmach-Fita**, reprezentująca jednostkę naukową, która była także pracownikiem samorządowym, architektem, urbanistą i ekspertem nadzoru budowlanego. Stwierdziła, że już w 2012 r. pisała o znikomej roli dokumentów planistycznych, o paradoksie finansowania, czyli o art. 36. Postawiła tezę, że potrzebna jest definicja dokumentu planistycznego, aby móc zidentyfikować jakie zbiory danych przestrzennych należy udostępniać na poziomie europejskim. W 2013 r., UE zdefiniowała, że dokument, który mamy udostępniać ma być dokumentem o charakterze strategicznym, to są interoperacyjne dokumenty, a w rozumieniu tej nowej definicji, żaden z naszych dokumentów planistycznych jej nie odpowiada. Podała przykład dokumentu opracowanego w Stanach Zjednoczonych, które dla planu mają prostą definicję *plan jest to dokument planistyczny, który bezpośrednio lub pośrednio ogranicza dalsze działania*, dodając, że w USA jest 20 różnych typów planów miejscowych. Pochwaliła działania Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, które opracowało narzędzie, metodologię wyznaczania stref urbanizacji i wskazało wzorzec tworzenia, w nowej formie, Studium uwarunkowań, gdzie wyznaczone są strefy urbanizacji, tereny do zurbanizowania i wolne od zurbanizowania. Odniosła się na koniec do obserwatoriów: krajowych, terytorialnych, regionalnych, proponując by usystematyzować, to co mogłyby one monitorować. Przykładem dobrej praktyki, zdaniem **Pani dr Stelmach-Fit** jest obserwatorium dolnośląskie, które wykonało metodologię tworzenia demografii dla gmin i zaapelowała, aby demografia dla gmin utworzona została w każdym regionie. Na koniec odniosła się do wystąpienia profesora Chmielewskiego prosząc, aby przeanalizować zgłoszone przez niego propozycje dot. utworzenia planu użytkowania terenu, na które składałyby się mapa użytkowania terenu uchwalona razem z miejscowymi planami i przepisami krajowymi.

Pani dr Elżbieta Kozubek z Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego odniosła się do słów Pana Bieleckiego dotyczących wspólnego języka pojęciowego stwierdzając, iż właśnie definicje są podstawą. Wspomniała przy tym o dyrektywie INSPIRE, która nie została wdrożona we wszystkich dziedzinach i nawiązując do wystąpienia Pani profesor Szpor dodała,

że dyrektywa jest narzędziem bez którego nie da się dalej nic zrobić. Odniosła się do koncepcji systemu monitoringu zagospodarowania przestrzennego, którego bazą jest zagospodarowanie przestrzenne, że wprowadzenie w życie takiej koncepcji mogłoby stanowić rozwiązanie problemu. Na dodatek nie ma konieczności budowania systemu od początku, gdyż zdaniem **Pani dr Kozubek**, każde województwo ma swój system informacji przestrzennej. Wystarczyłoby tylko wystandaryzować bibliotekę znaków, określić w jakim terminie i w jakim standardzie należy przygotować bazę danych. Zdaniem **Pani dr Kozubek** zniszczono planowanie centralne i choć nie ma potrzeby do tego wracać, trzeba znaleźć wspólną platformę, którą jest poziom regionalny, następnie z niej czerpie poziom krajowy, a dopasowuje się poziom lokalny. Zatem wspólna baza pojęciowa, spójny system planowania i jeden resort do jego nadzorowania. Podobnie szybko można przeprowadzić audyt krajobrazowy, którego przygotowanie nie musi trwać 5 lat. Metodologię można łatwo opracować, gdyż jest już baza danych, na podstawie których można dokonać audytu krajobrazowego.

Z poziomu regionalnego głos zabrała **Pani dr Ewa Paturalska-Nowak z Biura Planowania Przestrzennego w Łodzi**. Pochwaliła się, że regionalne obserwatorium terytorialne funkcjonuje również w województwie łódzkim, gdzie monitoruje się bardzo dokładnie całe procesy planistyczne samorządów lokalnych, zarówno pod kątem wydawania decyzji o warunkach zabudowy, Studiów, jak i planów miejscowych. Celem tych analiz jest ochrona krajobrazu, dobra wspólnego. Jednym z wniosków płynących z tych analiz jest fakt, iż decyzje o warunkach zabudowy są najczęściej wydawane na terenach najbardziej cennych przyrodniczo i krajobrazowo. **Pani dr Ewa Paturalska-Nowak** stwierdziła jednak, że niewiele z tego wynika, gdyż poziom regionalny to jest ten poziom, który ma najmniej kompetencji. Dlatego zaproponowała, żeby rzeczywiście doprowadzić do stworzenia konkretnych narzędzi dla poziomu wojewódzkiego. Gromadzenie ogromnej liczby informacji z tworzonych dokumentów jest dobre z punktu widzenia informacyjnego, edukacyjnego, ale jest tylko po prostu informacją o wiedzy przestrzennej w regionie. W związku z tym, jej zdaniem, należy z planu województwa zrobić dokument strategiczny, połączyć go w ramach planowania zintegrowanego razem ze strategią rozwoju województwa, żeby nie trzeba było tych dokumentów na okrągło aktualizować w stosunku do siebie, jeden ma być zgodny z drugim i drugi z pierwszym i ciągle muszą być one aktualizowane względem siebie. Trzeba stworzyć jeden zintegrowany dokument, który byłby jednocześnie dokumentem operacyjnym.

Pan dr Tomasz Majda – Wiceprezes Towarzystwa Urbanistów Polskich odniósł się do koncepcji zintegrowanego planowania stwierdzając, iż jest to chyba jedyny słuszny kierunek, gdy będzie się w dokumentach planistycznych integrować i wątki przestrzenne i strategiczne gospodarczo. Zauważył także, że w tej chwili nie ma instytucji, która dba i czuwa nad jakością planów. Zlikwidowana została Izba Urbanistów. Wcześniej kontrole prowadził minister właściwy do spraw planowania przestrzennego, w tej chwili takiej instytucji nie ma. Nie ma także jednolitego programu kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna. Ustosunkowując się natomiast do braku dobrych urbanistów, na poziomie małych gmin, zauważył, że problemem jest ustawa Prawo zamówień publicznych, która nakazuje gminom zatrudniać najtańszych urbanistów.

Kolejnym problemem związanym z planami miejscowymi jest zdaniem **Pana dr Majdy** konstrukcja planu miejscowego, składająca się z warstwy planistycznej stanowiącej i z warstwy referencyjnej, która ulega zmianom prawnym. Nie można w planie miejscowym cytować przepisów czy definicji używanych w innych ustawach, czyli ograniczeń wynikających z innych rozporządzeń, a finalnie zakres ustaleń planu miejscowego również podlega zmianom. Przykładem tego są wszystkie

miejsowości podwarszawskie, np. Magdalenka, które zostały zabudowane tylko wskutek zmiany rozporządzenia w sprawie obszarów warszawskich, usuwającego ograniczenia z planów miejscowych, traktowanych wcześniej jako całość. Przepisy cały czas się zmieniają, rozumienie planów cały czas się zmienia, orzecznictwo cały czas ewoluuje, znaczenie uchwalonego planu zmienia się w czasie. Do tego dochodzą oczywiście skutki finansowe i inne konsekwencje jakie z tego płyną, np. rozbieżności w przepisach. Jeżeli w planie miejscowym, na przykład, nie możemy zdefiniować powierzchni zabudowy, a mamy w obecnie obowiązujących przepisach trzy definicje powierzchni zabudowy i wszystkie obowiązują, to efektywność planowania przestrzennego jest taka jaka jest.

Pan prof. Artur Nowak-Far podsumowując zauważył, że z analiz przedstawionych podczas konferencji wynika, iż obecny stan, zarówno prawa, jak i jego stosowania powoduje bardzo poważne efekty redystrybucyjne. Ważną, w sensie negatywnym, funkcję w tym zakresie pełnią tutaj sądy administracyjne. Dlatego **Pan prof. Nowak-Far** postulował, aby materiał z tego spotkania, jak również wszystkie inne istotne materiały, które są w posiadaniu Najwyższej Izby Kontroli, przesłać do tych gremiów, które reprezentują sądownictwo administracyjne, a najistotniejsze refleksje należałoby włączyć do szkoleń sędziów, w ramach działalności Krajowej Szkoły Kształcenia Kadr Sądów i Prokuratury, bo są to naprawdę bardzo istotne sprawy formujące odpowiedzialnego, stosującego prawo sędziego.

Pani Ewa Kipta poparła propozycję dotyczącą planowania w skali województw, skoro te plany już są, mają uzgodnienia, są tylko używane niezgodnie z przeznaczeniem. Można je zatem usztywnić prawnie, czyli na przykład stworzyć mechanizm, by były one podstawą uzgodnień i tak już wymaganych. Można również potraktować wszystkie plany jako wnioski do planów innych szczebli. Podkreśliła, że Polska marnuje okazje związane z dotowaniem unijnym różnych kierunków rozwoju. Ostatnim aspektem, który poruszyła **Pani Kipta** było generowanie kosztów inwestycyjnych na etapie projektowania. Skoro postępowanie projektowe stanowi nie więcej niż 10% wartości inwestycji, stosowanie do projektowania ustawy o zamówieniach publicznych jest inwestowaniem w kosztowność inwestycji. To jakość produktu końcowego powinna mieć zasadnicze znaczenie, a nie jego cena.

Pani Elżbieta Szelińska z Towarzystwa Urbanistów Polskich przypominała, że z ustawy o działach administracji rządowej zniknęło pojęcie *gospodarka przestrzenna*.

Pani prof. Grażyna Szpor, podsumowując wystąpienia przedmówców skonkludowała, że dowiedziono, iż przestrzeń jest dobrem publicznym. Istotnym ustaleniem jest *cui bono*¹³⁴ – jeżeli korzyści gminy z istniejących instrumentów prawnych będą ewidentne, to wówczas będziemy mogli te instrumenty uznać za właściwe, a dopóki tak nie jest, musimy rozważać, jak te instrumenty zmieniać.

Ostatnim gościem, który zabrał głos w dyskusji była **Pani Danuta Mirowska-Walas – Towarzystwo Urbanistów Polskich, Oddział w Łodzi**. Jako wieloletni praktyk sporządzający MPZP i Studia od 27 lat, biegła sądowa broniąca zarówno gminy, jak i inwestorów prywatnych widzi skutki tego, co dzieje się w planowaniu przestrzennym. Zgodziła się z faktem, iż system planowania jest zły i źle działa. Zaproponowała jednak by zastanowić się nad dwutorowym działaniem: po pierwsze nad zmianą systemu, ale niezależnie od tego, na zmianach tych natychmiastowych, krótkich, w celu uniknięcia sytuacji długotrwałych dyskusji nad zmianą całego systemu, który nadal, w tym czasie,

¹³⁴ Na czyją korzyść, kto korzysta (łac.).

będzie źle działał. Natychmiastową zmianą, według **Pani Mirowskiej-Walas**, jest sprawienie by WZ były powiązane z przeznaczeniem, które jest w Studium, tak by nie zabudowywać terenów dolin, terenów zalewowych itp. Zaproponowała zatem by opracować katalog zmian, które naprawdę można wprowadzić już teraz.

Na zakończenie dyskusji wypowiedział się **Radca Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Pan Ryszard Grodzicki**. Podsumowując wypowiedzi panelistów i gości, za stereotyp uznał, że ich zdaniem podstawową winę stanu naszej gospodarki przestrzeni ponoszą prawnicy, politycy, później – w jakiejś mierze – urbaniści i architekci. Dodał, iż należy się zastanowić nad tym, jak wykonuje się zawód architekta i urbanisty, skoro zlikwidowano samorząd urbanistów. Kto zatem, zapytał, sprawuje jakkolwiek nadzór nad wykonywaniem tego zawodu? Kolejnymi pytaniami jakie zadał było: *czy odtworzenie samorządu urbanistów byłoby celowe, czy ten samorząd miał jakiś dorobek i czy wytworzył zasady etyki zawodowej, które byłyby uznawane?* Jeżeli odpowiedź byłaby pozytywna, to zaproponował zastanowienie się nad tym, jak wzmocnić rolę tych samorządów zawodowych, np. poprzez ocenę czyichś działań, czy można taką osobę wykluczyć z wykonywania zawodu? Zwłaszcza, że obserwując przestrzeń kraju, obojętnie czy w wymiarze krajobrazowym czy w wymiarze konkretnych konstrukcji, jesteśmy w stanie wskazać zrealizowane projekty, które są potworkami i które zeszpecają krajobraz. Zatem czy ktoś kto zdecydował się na projektowanie czegoś takiego powinien dalej wykonywać zawód?

Panel zamknął **Pan Krzysztof Kwiatkowski – Prezes Najwyższej Izby Kontroli**, który podziękował za udział w dyskusji. Dodał, iż ten panel ekspertów ułatwi i umożliwi przygotowanie dobrego materiału w postaci mega informacji. Stwierdził również, że oczywistą rzeczą jest, iż akcenty pomiędzy głosami ekspertów branżowych a środowiskiem samorządowym były inaczej rozkładane. Zauważył jednak, że nawet w tej różnicy można znaleźć wiele punktów wspólnych:

- sprawy finansowe, w sposób naturalny wymagające analizy,
- skutki finansowe różnych rozwiązań wymagające pogłębionej dyskusji,
- sprawy związane później z linią orzeczniczą, interpretacją różnych zagadnień ze środowiskiem sędziów administracyjnych.

Podsumowując, **Pan Krzysztof Kwiatkowski – Prezes Najwyższej Izby Kontroli**, nie miał wątpliwości, iż dyskusja dotyczyła obszaru, który w sposób szczególny wymaga zainteresowania ustawodawcy i tym samym przyjęcia precyzyjnych rozwiązań.

- 5.6. Płyta CD zawierająca zbiorcze zestawienie kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli pod kątem gospodarowania przestrzenią