

Sławomira HAJDUK, Agnieszka BARAN<sup>1</sup>

## PLANOWANIE PRZESTRZENNE GMIN A PROCES INWESTYCYJNY – ZAGADNIENIA PROBLEMATYCZNE

### Streszczenie

W artykule zaprezentowano obecny stan w zakresie planowania przestrzennego, relacje między gminnym planowaniem przestrzennym a procesem inwestycyjnym, jak również opisano propozycje zmian w prawie. Obecnie gminy przygotowują dwa podstawowe dokumenty: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W praktyce to głównie studium jest dokumentem określającym politykę przestrzenną gminy. Taki system planowania lokalnego ma negatywny wpływ na proces inwestycyjny.

**Słowa kluczowe:** plany zagospodarowania przestrzennego, proces inwestycyjny, decyzje lokalizacyjne, lokalne planowanie przestrzenne

### MUNICIPAL PLANNING AND INVESTMENT PROCESS: PROBLEMATIC ISSUES

#### Summary

The purpose of this paper is to show the relationship between municipal planning and investment, as well as to attempt to identify the barriers to the processes. Municipalities prepare two spatial planning documents: a study of conditions and directions of spatial development and a land use development plan. In practice, it is the former document that determines spatial policy. This system has a negative influence on the investment process. The Polish planning law needs to be changed and new legislative proposals that would provide better instruments of spatial planning are highly desirable.

**Key words:** local land use plans, the investment process, local spatial planning, local decision

## 1. Wstęp

Od kilku lat system planowania przestrzennego w Polsce jest poddawany ocenie. Poszukuje się przyczyn złego stanu zagospodarowania terenów i narastającego chaosu przestrzennego. Obecny stan krytykują w zasadzie wszystkie podmioty będące uczestnikami zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotem krytyki jest głównie regulacja prawna, jak również błędne rozumienie władztwa planistycznego. Niedoskonałość pra-

---

<sup>1</sup> Dr inż. Sławomira Hajduk, dr Agnieszka Baran – Wydział Zarządzania, Politechnika Białostocka, e-mail: s.hajduk@pb.edu.pl i a.baran@pb.edu.pl.

wa wpływa bezpośrednio na proces inwestycyjny, dlatego są potrzebne kompleksowe zmiany.

Celem artykułu jest zaprezentowanie obecnego stanu w zakresie planowania przestrzennego, wskazanie propozycji zmian w projekcie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ich ocena. Autorki próbowały również określić bariery procesów budowlano-inwestycyjnych, wynikające z planowania przestrzennego. W pracy wykorzystano dane dotyczące pokrycia planistycznego, jak również presji inwestycyjnej Polski i poszczególnych województw w latach 2004-11.

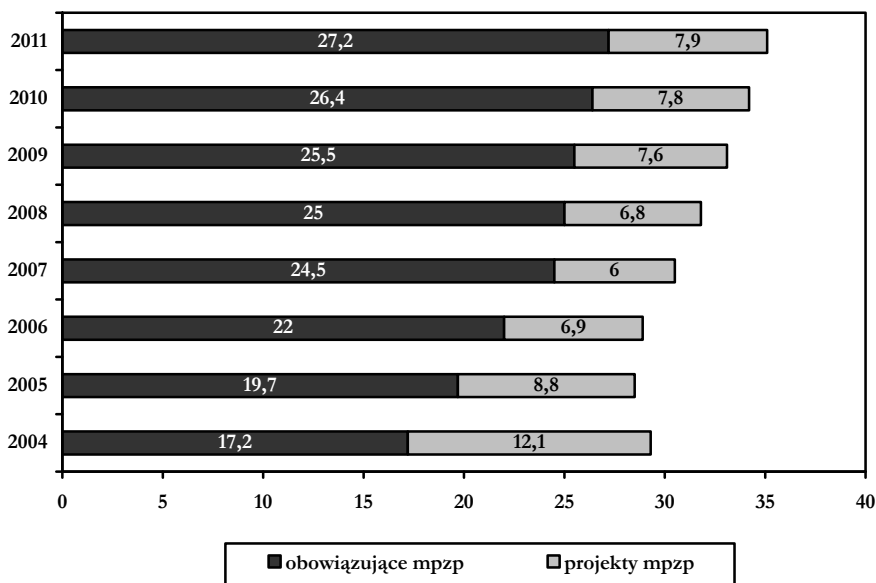
## 2. Obecny stan w zakresie planowania przestrzennego oraz jego wpływ na proces inwestycyjny

Zagadnienia planowania przestrzennego od dłuższego czasu są przedmiotem krytyki społecznej. *Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [*Ustawa z 2003 r.*] nie przyniosła znacznych, pozytywnych zmian w stanie zagospodarowania przestrzennego kraju. Ustawa ta zastąpiła *Ustawę z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym*, która była jednym z wielu elementów reformy systemu ochrony własności. Wprowadziła ona początkowo pięcioletni okres na przystosowanie starych planów do nowych wymogów prawnych, później okres ten przedłużono jeszcze o cztery lata. Ustawa ta doprowadziła do wzmocnienia praw właścicieli oraz dostosowała system planowania przestrzennego do kompetencji organów samorządu terytorialnego.

*Ustawa z 2003 roku* wprowadziła nowe rozwiązania prawne, które miały na celu poprawę stanu zagospodarowania przestrzennego Polski. Zgodnie z jej postanowieniami, 31 grudnia 2003 roku utraciły moc obowiązującą miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (plany miejscowe), sporządzone przed dniem 1 stycznia 1995 roku. Zapisy tej ustawy w zakresie obowiązywania planów miejscowych oraz procedury ich sporządzania doprowadziły obecnie do niekorzystnej sytuacji, a mianowicie, braku miejscowych planów na większości obszaru Polski (ponad 70% powierzchni Polski). Pokrycie naszego kraju planami miejscowymi w latach 2004-11 zwiększyło się niewiele z 17,2% do 27,2% (Rysunek 1.). Większość obowiązujących planów miejscowych (60,3% ogólnej ilości w 2010 r.) została sporządzona na podstawie przepisów *Ustawy z 1994 r.* Nie są one dostatecznie aktualne, wystarczająco szczegółowe oraz spójne ze studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studiami gminnymi). Nie posiadają prognoz i załączników o charakterze finansowym i rzeczowym (prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego oraz załącznik o sposobie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, zapisanych w planie), tak istotnych z punktu widzenia inwestowania w gminie.

## RYSUNEK 1.

## Pokrycie obowiązującymi i projektowanymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego powierzchni Polski w latach 2004-11 (w %)



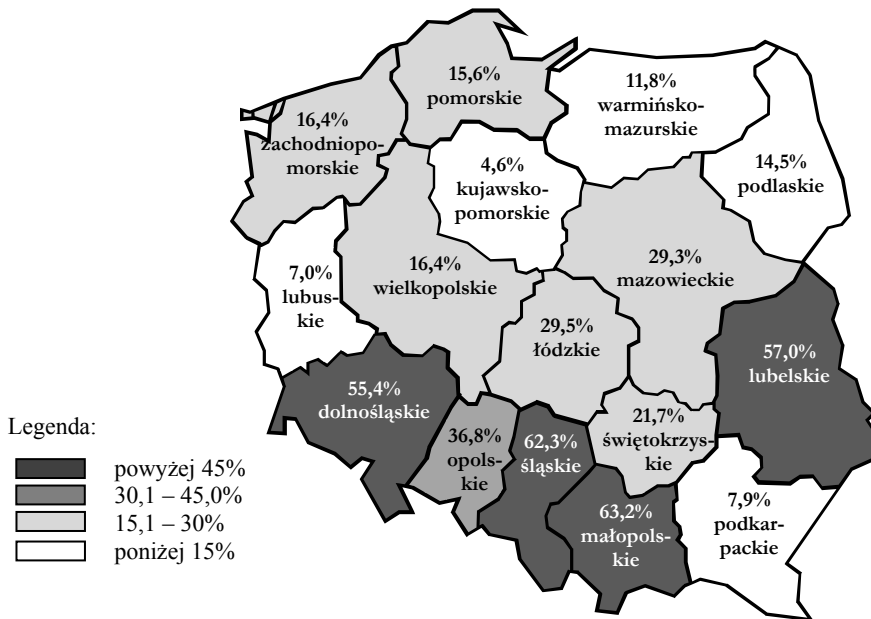
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych.

Występuje bardzo duże regionalne zróżnicowanie pokrycia planistycznego od 4,6% w województwie kujawsko-pomorskim do 63,2% w województwie małopolskim (Rysunek 2.). Brak planów miejscowych spowodował większą niepewność inwestycyjną, a określanie warunków lokalizacji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzja o wzizt) zmniejszyło społeczną kontrolę takiej procedury. Najgorsza sytuacja dla przedsiębiorców w zakresie lokalizacji inwestycji ma miejsce w województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim.

Inwestorzy oczekują, że w gminach zasadniczo zwiększy się pokrycie planami miejscowymi, zwłaszcza obszarów przeznaczonych pod zabudowę, będących przedmiotem ich zainteresowania. Istnienie planu miejscowego, jako podstawy do wnioskowania o decyzję o pozwoleniu na budowę (decyzja o pnb), skraca bowiem czas ubiegania się o taką decyzję (w porównaniu z sytuacją braku planu i konieczności uprzedniego ubiegania się o ustalenie warunków zabudowy w formie decyzji) od kilku do nawet kilkunastu miesięcy (w zależności od tego, jak sprawnie będzie przebiegać procedura administracyjna ustalenia i uprawomocnienia się takiej decyzji, patrz: tabela 1.). Jednak planów miejscowych jest nadal mniej niż się oczekuje, a procedury ich sporządzania i uchwalania zbyt często przedłużają się ponad wszelką miarę (czasami nawet, jak to ma miejsce w licznych przypadkach w dużych miastach, do kilkunastu lat).

## RYSUNEK 2.

## Pokrycie planistyczne województw w 2010 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych.

Proces inwestycyjny to ogół czynności realizowanych przez inwestora, na który składa się wiele procedur, w tym z zakresu ochrony środowiska czy prawa budowlanego. Spełnienie wymogów prawa ochrony środowiska i uzyskanie wymaganych decyzji powoduje wydłużenie tego procesu, szczególnie w sytuacji, gdy mamy do czynienia z przedsięwzięciami zawsze oddziałującymi na środowisko. Rodzaj przedsięwzięcia i planowane zamierzenia inwestora mogą mieć wpływ na czas trwania procesu inwestycyjnego. Etapy procesu inwestycyjnego to m.in.: wybór lokalizacji przedsięwzięcia, sprawdzenie czy na danym terenie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, natomiast po uzyskaniu dokumentów potwierdzających zbieżność inwestycji z warunkami zabudowy i udokumentowaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, należy uzyskać pozwolenie na budowę.

TABELA 1.

## Terminowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy

Czas wydania decyzji	Liczba wydanych decyzji
do 1 miesiąca	794
1 – 2 miesiące	1010
2 – 6 miesięcy	896
6 – 12 miesięcy	68
ponad 12 miesięcy	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Informacja o wynikach kontroli prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę 2009].

Obowiązki na danym terenie planu miejscowego nie zawsze sprzyja procesowi sprawnego przygotowania inwestycji, w szczególności przygotowania dokumentacji projektowej, i uzyskaniu decyzji o pnb. W tej dziedzinie bariery są zróżnicowane, w zależności od tego, czy obowiązujący plan miejscowy został sporządzony jeszcze na podstawie przepisów *Ustawy z 1994 r.* czy też już na podstawie przepisów *Ustawy z 2003 r.* Takie zróżnicowanie w zasadzie nie powinno mieć miejsca, gdyż gminy są zobowiązane do aktualizacji studiów gminnych oraz planów miejscowych. Bariera, którą tworzą takie nieaktualne plany miejscowe dla projektowania inwestycji, związana jest z dominującą w tych planach niejednoznacznością i ogólnikowością ich ustaleń. Tymczasem, plany te na mocy ówczesnie obowiązujących przepisów *Ustawy z 1994 r.* były przystosowane do dwuetapowego postępowania w sprawie decyzji o pnb, poprzez uzyskanie (dawnego typu) decyzji o wzizt, wydawanej na wniosek zainteresowanego przez organ sporządzający plan miejscowy na podstawie jego ustaleń. W praktyce, takie wystąpienie było uzyskaniem, stosunkowo niewielkim kosztem i w dość krótkim czasie, odpowiedzi na pytanie o zgodność planowanej inwestycji z ustaleniami w odniesieniu do planu miejscowego, a taka decyzja o wzizt była swoistą gwarancją bezpiecznego projektowania i uzyskania pozwolenia na budowę. Pod hasłem „skracania procedur”, przepisami *Ustawy z 2003 r.* zlikwidowano możliwość (nawet fakultatywnego, w zależności od potrzeb wynikających np. z ogólnikowości planu miejscowego) uzyskiwania, wspomnianej, decyzji o wzizt, natomiast wprowadzono wymagania zwiększające szczegółowość ustaleń planów miejscowych (i zapisów studiów gminnych) oraz obowiązek ich aktualizacji w tym zakresie. Utrzymano jednak status planów miejscowych przez dokumenty planistyczne nie spełniające wymagań takich planów w rozumieniu przepisów ustawy o pizp, tworząc barierę i ryzyko, zwłaszcza dla projektowania budowlanego (w jednoetapowym postępowaniu o pozwolenie na budowę), wobec powszechnego ignorowania przez gminy konieczności aktualizacji planów miejscowych i studiów gminnych. Jedną z przyczyn takich zaniechań przez organy gminy jest pracochłonna procedura planistyczna w przypadku takich aktualizacji. Należy w tej sytuacji zadać pytanie o przyczyny bierności organów nadzoru (województw) w stosunku do takiej, dość powszechnej, praktyki gmin. Plany miejscowe, uchwalone na podstawie *Ustawy z 1994 r.*, nie posiadają prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego oraz załącznika o 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. Oznacza to, że inwestorzy są pozbawieni wiążących (ponieważ uchwalonych przez radę gminy) decyzji i istotnych informacji ze sfer społeczno-gospodarczych.

Ustalenia planów miejscowych, uchwalonych na podstawie *Ustawy z 2003 r.*, są nadmiernie szczegółowe i w ten sposób drastycznie ograniczają elastyczność projektowania i przygotowywania procesów inwestycyjnych w budownictwie. Ustawodawca uznał bowiem, że wobec likwidacji dwuetapowego postępowania o wydanie decyzji o pnb należy wprowadzić obowiązek wysokiej szczegółowości i jednoznaczności ustaleń planu, tak aby planistyczna podstawa prawna do projektowania, mająca przecież rangę prawa miejscowego, nie tworzyła obszaru niepewności dla projektanta oraz ryzyka dla inwestora (finansującego projektowanie i transakcje nieruchomościowe). Niestety, wprowadzone, tak drobiazgowo, wymagania zaowocowały nadmierną szczegółowością nowych planów miejscowych, praktycznie ingerującą w zakres dokumentacji projektowej. W procedurach planistycznych (tj. w składaniu wniosków i uwag do projektów planów) niezbyt często może uczestniczyć projektant zabudowy, zwłaszcza współpracujący z inwestorem, zaś projektant planu – urbanista nie może w jego zastępstwie optymalnie zaprojektować w planie wszystkich rozwiązań dotyczących przyszłej zabudowy, do tego w takim stopniu szczegółowości, jakiego wymagają aktualne przepisy. Przepisy, dotyczące wcześniej sporządzanych planów, zastąpiono rygiem nadmiernej szczegółowości, wykluczającym nawet minimum elastyczności projektowania inwestorskiego, do tego przy procedurze jednoetapowej ubiegania się o pozwolenie na budowę i bez możliwości formalnej interpretacji ustaleń planu przez organ gminy, który plan sporządził.

W obecnym stanie prawnym jest możliwość wniesienia uwag lub wniosków do projektów studium czy planu miejscowego, jednak to niewiele w porównaniu z rozwiązaniami w zakresie uspołeczniania procedur planistycznych w innych krajach, tym bardziej że z przepisów *Ustawy z 2003 r.* nie wynika obowiązek uwzględniania ich przez organ gminy. Praktyka konsultacyjna, obserwowana w innych krajach, dowodzi, że udział społeczeństwa w procedurach decyzyjnych może ograniczyć ewentualne konflikty społeczne w dużym stopniu i ułatwić proces lokalizacyjny i inwestycyjny. Gmina, jako główny podmiot zarządzający gospodarką przestrzenną, musi identyfikować interesy różnych grup społecznych, aby skutecznie realizować politykę przestrzenną gminy. Udział społeczeństwa usprawnia kontrolę praworządności i zasadności podejmowanych rozwiązań, dzięki możliwości wysuwania uwag dotyczących opracowywanych dokumentów planistycznych. Na szczeblu gminnym w Niemczech społeczeństwo w znacznym stopniu jest zaangażowane w proces planowania przestrzennego. Partycypacja społeczna obejmuje takie instrumenty, jak np.: tzw. „porozumienie urbanistyczne” oraz plany inwestycji i zagospodarowania terenu, które mają za zadanie ułatwić współpracę z inwestorami prywatnymi. Na ich podstawie sektor prywatny może przejąć określone zadania związane z kształtowaniem i zagospodarowaniem terenu lub w określonym czasie przejąć pełną odpowiedzialność za rozwój określonego terenu. W przypadku, kiedy na danym terenie nie obowiązuje plan miejscowy, wówczas projekty i inwestycje mogą uzyskać pozwolenie na budowę na podstawie dobrego sąsiedztwa (pod warunkiem że wkomponują się w istniejące otoczenie). Dotyczy to jedynie terenów w strefach zabudowanych. Niezabudowane obszary zewnętrzne miast i wsi podlegają bezwzględnej

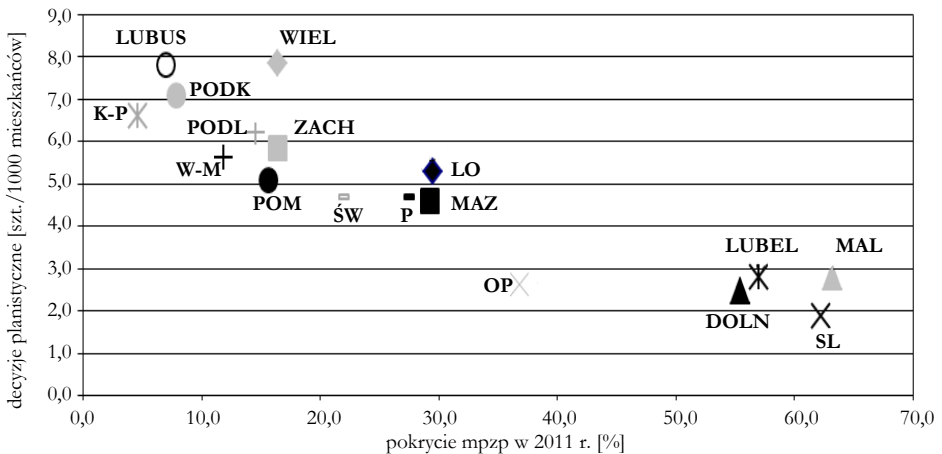
ochronie, a odpowiednie przepisy prawa definiują zamkniętą listę dopuszczalnych inwestycji na tych terenach [Zachariasz, Felicki 2008 s.29].

Obecnej *Ustawie z 2003 r.* zarzuca się, że nie precyzuje celów zagospodarowania przestrzennego, co obserwuje się w aktach prawnych tego typu w innych krajach europejskich. W niemieckim systemie prawnym takim celem jest np. społecznie sprawiedliwa gospodarka gruntami czy zasada troskliwego wyważania interesów prywatnych i publicznych. Zasady te są ugruntowane w aktach prawnych rangi ustawy, a nawet *Konstytucji*. W Wielkiej Brytanii, wobec braku wiążących opracowań planistycznych na szczeblu centralnym, zasady i cele planowania przestrzennego również odgrywają ważną rolę. Cele te są wprowadzane do systemu planowania za pomocą rządowych wytycznych, uzupełnianych przez tzw. zbiory dobrych praktyk. Instrumenty te z jednej strony wspierają politykę uatrakcyjnienia miejskiego środowiska zamieszkania, ale także zabezpieczają przed nieprzemysłanym przeznaczaniem terenów pod inwestycje [Billert 2006 s. 2]. Obowiązująca ustawa, co prawda, powołuje się na zasadę zrównoważonego rozwoju, lecz, jak wskazuje praktyka, gospodarowanie gruntami w wielu gminach odbiega od koordynacji polityki przestrzennej z polityką ochrony środowiska. Coraz częściej gminy decydują o przeznaczeniu terenów zielonych pod zabudowę, pogłębiając tym chaos przestrzenny. Szczególnie ważne znaczenie ma uwzględnienie w dokumentach planistycznych zagadnień związanych z ochroną oraz funkcjonowaniem obszarów *Natura 2000*. Przepisy prawa ochrony środowiska są postrzegane przez inwestorów jako bariera dla procesu inwestycyjnego, a realizacja przedsięwzięć na obszarach *Natura 2000* wiąże się z pewnymi ograniczeniami, jak również może skutkować dłuższym czasem ich realizacji, ze względu na ochronę siedlisk zwierząt czy ptaków.

Procedura wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu także była poddana krytyce, jest to procedura uznaniowa. Decyzja o warunkach zabudowy nie musi być zgodna ze studium, co w sytuacji braku miejscowego planu na danym terenie powoduje, że jest ona najważniejszym dokumentem planistycznym. To wszystko pogłębia chaos w zagospodarowaniu terenu. Miejscowe plany, jeśli są sporządzane dla pewnych obszarów, to bywa, iż nie są ze sobą skoordynowane, trudno, więc mówić o ładzie przestrzennym w takiej sytuacji. Analizując pokrycie planistyczne w odniesieniu do presji inwestycyjnej, zauważalna jest najgorsza sytuacja w tym względzie w województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim i podkarpackim. Najlepsze warunki inwestycyjne posiadają województwa: dolnośląskie, małopolskie, lubelskie i śląskie (Rysunek 3.). W tych regionach tylko w szczególnych przypadkach są wydawane decyzje lokalizacyjne (poniżej 3/1000 mieszkańców).

## RYSUNEK 3.

## Pokrycie planistyczne a presja inwestycyjna w 2011 roku



DOLN – dolnośląskie; K-P – kujawsko-pomorskie; LUBEL – lubelskie; LUBUS – lubuskie; LO – łódzkie; MAL – małopolskie; MAZ – mazowieckie; OP – opolskie; PODK – podkarpackie; PODL – podlaskie; POM – pomorskie; SL – śląskie; ŚW – świętokrzyskie; W-M – warmińsko-mazurskie; WIEL – wielkopolskie; ZACH – zachodniopomorskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych.

Ład przestrzenny jest realizowany dziś wyłącznie w ramach wyizolowanych planów miejscowych, które często są sporządzane zgodnie z wymaganiami konkretnego inwestora i dla małych obszarów, co powoduje, że nie uwzględnia się tam założeń innych dokumentów planistycznych. Niepewność przyszłej działalności inwestycyjnej na sąsiednich działkach potęguje chaos planistyczny na danym terenie. Taka sytuacja jest również źródłem konfliktów społecznych.

Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju gminy nie umożliwia zabezpieczenia uporządkowanego rozwoju przestrzennego. Sama nazwa „*Studium*” wskazuje na niską zdolność regulacyjną i mało wiążący charakter tego dokumentu [Billert 2006 s. 1]. Poza tym, studium zwykle ma bardzo ogólny charakter, niejednokrotnie zawiera dokładnie te same zagadnienia, jak różnego rodzaju strategie opracowywane dla danego terenu, dlatego też zwykle nie stanowi ono podstawy dla sporządzanych, miejscowych planów. Planowanie zagospodarowania terenu pod przyszłe inwestycje musi być precyzyjne, a takie postępowanie jest widoczne w działalności planistycznej krajów europejskich. Gminy wyznaczają w planach tereny przeznaczone do inwestowania w najbliższym czasie, podejmują działania w celu przystosowania tych terenów pod zabudowę, np. uzbrojenie czy doprowadzenie dróg, ustalają dopuszczalne sposoby użytkowania oraz określają zasady merytoryczne ich zagospodarowania [Jędraszko 2005 s. 39]. W Polsce często zdarza się, że zagraniczny inwestor rezygnuje z inwestycji m.in. z powodu braku terenów przygotowanych pod zabudowę.



Mimo że prawo nie jest jedynym i najważniejszym kryterium skutecznego procesu inwestycyjnego, to, niewątpliwie, ma istotne znaczenie. Niejednokrotnie zawile przepisy, przewlekłe postępowania decyzyjne zniechęcają inwestorów, w tym przede wszystkim inwestorów zagranicznych. Ponieważ podmiotem odpowiedzialnym za zagospodarowanie terenów jest gmina, to od niej oczekuje się większej aktywności inwestycyjnej. W celu skutecznej absorpcji środków z funduszy UE na inwestycje, niezwykle ważne jest skoordynowanie na poziomie gminy planowania przestrzennego z planowaniem rozwoju gminy, uwzględnianie w tym zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego, zasad ochrony środowiska, ale również rozwoju gospodarczego gminy. Aktywna działalność inwestycyjna gmin wpłynie na rozwój gospodarczy gminy, zapewni nowe miejsca pracy dla społeczności lokalnej.

Samorządy gminne nie prowadzą monitoringu zmian zagospodarowania przestrzennego odnoszącego się do rzeczywistych potrzeb inwestorów i mieszkańców. Bardzo często obowiązują studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, uchwalone pod koniec lat dziewięćdziesiątych, które nie były nigdy aktualizowane. Samorząd gminy rzadko przeprowadza ocenę aktualności studium gminnego i planów miejscowych, pomimo obowiązku narzuconego *Ustawą z 2003 r.*

### 3. Proponowane zmiany w zakresie planowania przestrzennego

Analiza obecnego stanu prawnego w zakresie planowania przestrzennego wskazuje, że zmiany są niezbędne i należy uwzględnić interesy różnych grup uczestniczących w gospodarce przestrzennej, nie zapominając o obywatelu, użytkowniku przestrzeni, a także trzeba umiejętnie pogodzić interes jednostki i interes publiczny. Wzorem innych państw, dać większą możliwość udziału lokalnej społeczności w ustalaniu głównych założeń polityki przestrzennej gminy.

Od lat pojawiają się propozycje nowych rozwiązań prawnych w sferze planowania przestrzennego. W 2010 roku ówczesne Ministerstwo Infrastruktury opracowało projekt nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej kontynuowało prace nad projektem, jednocześnie pracując nad *Kodeksem budowlanym*. Proponowane zmiany w zakresie planowania przestrzennego mają na celu dostosowanie lokalnego planowania przestrzennego do potrzeb i wymogów rozwijającej się gospodarki, powiększających się terytorialnie miast i struktur instytucjonalnych państwa. Nowelizacja ustawy wzmocni osobistą odpowiedzialność uczestników procesu inwestycyjnego i pracowników administracji publicznej za ocenę merytoryczną przedkładanych dokumentów. Te rozwiązania mają również skrócić i ułatwić proces inwestycyjny. Proponuje się zwiększony nadzór wojewody nad działalnością samorządu w sferze zagospodarowania przestrzennego. Uwzględnia się w większym wymiarze udział społeczeństwa w sporządzaniu niektórych planów i programów rozwoju przestrzennego w zakresie oddziaływania ich realizacji na środowisko. Mieszkańcy gmin otrzymają prawo składania uwag i wniosków do podjętych przez samorząd decyzji. Na każdym etapie tworzenia planów rozwoju przestrzennego, przygotowywania i realizowania inwestycji gminy będą zobowiązane należycie infor-

mować o nich mieszkańców. Zmiany mają na celu także wzmocnienie pozycji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a mają temu służyć miejscowe przepisy urbanistyczne [Polak 2011 s. 5]. Nowelizacja wprowadzi krajowe i lokalne przepisy urbanistyczne. Przepisy lokalne dotyczą terenów bez planów miejscowych, ale muszą być zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Gmina w lokalnych przepisach określi standardy i rodzaj zabudowy, na podstawie których inwestor może rozpocząć realizację przedsięwzięcia. Będzie to korzystne w sytuacji, gdy na danym terenie jest niewiele działek niezabudowanych, natomiast dla takich terenów gmina raczej nie będzie chciała sporządzać miejscowego planu, a przepisy urbanistyczne zapewnią na tym obszarze możliwość szybkiej zabudowy. Proponuje się likwidację instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Planowanie lokalne opiera się obecnie na miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego albo, w sytuacji braku planu miejscowego, na decyzji w sprawie urbanistycznego planu realizacyjnego. Nowelizacja ustawy wprowadza więc nowe pojęcie „obszar urbanizacji”. To obszar, na którym przewiduje się lokalizację zabudowy albo uzupełnienie zabudowy, wyznaczony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, którego granice są wyznaczone przy uwzględnieniu struktury granic nieruchomości, w ramach studium, zapewniający możliwość zaspokojenia zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności, stanowiący podstawę do wyznaczania granic aglomeracji. Z procedury uzyskiwania tej decyzji są wyłączone inwestycje celu publicznego, zabudowa zagrodowa oraz obiekty sportowe i turystyczne, np.: wyciągi narciarskie, schroniska turystyczne itp. Ze względu na specjalny charakter tych inwestycji, ich lokalizację dopuszcza się poza obszarem urbanizacji [*Projekt nowelizacji ustawy...* 2011 s. 12-14].

Doświadczenia innych państw Unii Europejskiej wskazują konieczność integracji planowania przestrzennego z procedurami planowania rozwoju, dlatego też twórcy *Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* określają politykę przestrzenną państwa jako integralny element polityki rozwoju. Zakładają współzależność celów polityki przestrzennej z celami polityki regionalnej, związanie planowania strategicznego z programowaniem działań w ramach programów rozwoju i programów operacyjnych, współfinansowanych ze środków UE. Kładą nacisk na wzmocnienie efektywności systemu planowania przestrzennego i działań rozwojowych (w tym inwestycyjnych) ukierunkowanych terytorialnie [*Konceptja...* 2012 s. 3]. W tym także zakresie zwraca się uwagę na powiązanie polityki przestrzennej z ochroną środowiska, stąd propozycje powiązania planowania przestrzennego z wymogami związanymi z oceną wpływu przedsięwzięcia na środowisko. W ramach proponowanych zmian ustawodawca wprowadził możliwość składania uwag i wniosków dotyczących projektów aktów planistycznych oraz zakresu i szczegółowości informacji wymaganych w prognozach oddziaływania na środowisko tych dokumentów, a także składania uwag i wniosków obejmujących treści tych prognoz. Przepis ten wdraża do systemu planowania przestrzennego wymogi ustawy o: udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. To rozwiązanie zapewnia funkcjonowanie mechanizmu kontroli społecznej nad polityką rozwoju przestrzennego. Ustawodawca przewiduje okres sześciu tygodni na wnoszenie uwag i wniosków do

projektu studium i prognozy jego oddziaływania na środowisko. Proponuje się wprowadzenie instytucji mediacji w planowaniu przestrzennym w sytuacji nie uwzględnienia uwag czy wniosków. Jeżeli do projektu studium, planu miejscowego, przepisów urbanistycznych lub urbanistycznego planu realizacyjnego zostanie złożona przynajmniej jedna uwaga lub wniosek, które nie zostały uwzględnione, wójt, burmistrz albo prezydent miasta na podstawie złożonych przez zainteresowanych deklaracji o uczestniczeniu w postępowaniu mediacyjnym, w przypadku nieuwzględnienia ich uwag i wniosków, powinien wszcząć postępowanie mediacyjne. Strony powinny wskazać osobę mediatora. To rozwiązanie jest dosyć istotne ze względu na fakt, iż procedury planistyczne często generują konflikty między gminą i lokalną społecznością. Spory tego typu wpływały na realizację inwestycji, opóźniając ją, a czasami powodując jej wstrzymanie nawet na okres kilku lat. Zadaniem nowej instytucji będzie równoważenie w polityce przestrzennej gminy interesu jednostkowego i publicznego. Wyrazem dbałości o realizację ochrony środowiska jest wzmocnienie pozycji opracowania ekofizjograficznego jako podstawy przyrodniczych uwarunkowań dla formułowania kierunków rozwoju przestrzennego gminy w studium, w tym dla wyznaczania obszarów przestrzeni chronionej. Ponieważ koszty reformy w dużym stopniu obciążą budżety gmin, proponuje się m.in. możliwość zrekompensowania kosztów przygotowania takich opracowań ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska. Zarówno procedurę strategicznej oceny oddziaływania rozwoju przestrzennego gminy na środowisko, jak i konsultacje społeczne proponuje się włączyć w procedurę opracowywania studium zagospodarowania przestrzennego gminy. Dzięki temu rozwiązaniu, będzie można określić zakres i lokalizację przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zaś w wielu przypadkach uniknąć potrzeby przeprowadzania dodatkowego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko na etapie późniejszym [*Projekt nowelizacji ustawy...* 2011 s. 9-12].

W styczniu 2013 roku Sejm uchwalił trzy nowelizacje *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. W odniesieniu do planowania lokalnego zmiany dotyczą m.in. występowania o opinie prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w stosunku do projektu studium uwarunkowań i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod względem zgodności z art. 46 ust. 1 *Ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych* [*Ustawa z 2010 r. ....*]. Jest to rozwiązanie zgodne z powszechnie wyrażanym postulatem, aby ograniczać do niezbędnego minimum wymogi w zakresie opiniowania i uzgadniania projektów studium lub planów miejscowych. W zakresie treści wniosku o wydanie decyzji wprowadzono obowiązek określenia powierzchni terenu podlegającej przekształceniu oraz wymogi dotyczące treści wniosku o przypadku, gdy inwestycja obejmuje lokalizację składowiska odpadów. Jednakże nowelizacje ze stycznia 2013 roku wprowadzają drobne zmiany, wyżej opisany projekt nowelizacji z 2010 roku nadal nie obowiązuje. Przyczyna tego stanu wynika zapewne z faktu, iż cały czas trwają prace nad nowelizacją prawa budowlanego. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przygotowuje Kodeks Budowlany, który mają tworzyć: prawo budowlane i ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ministerstwo zapowiada zakończenie prac na koniec 2014 roku, tak więc na rewolucyjne zmiany w planowaniu przestrzennym trzeba jeszcze poczekać.

Należy stwierdzić, że proponowane zmiany w zakresie planowania przestrzennego są znaczące. Ustawodawca zwrócił uwagę również na rozwiązania mające na celu skrócenie procedur administracyjnych, w dużym stopniu ułatwiających realizację gminnych inwestycji. Polska, podobnie jak inne kraje, dzięki zmianom w prawie, wzmacnia kontrolę publiczną nad sferą planowania przestrzennego, warto tylko zastanowić się, czy polskie społeczeństwo jest dojrzałe obywatelsko i skorzysta z danych instrumentów i procedur udziału w procesach decyzyjnych. Dłuższy czas, przewidziany na konsultacje społeczne, może być upatrywany jako element potencjalnie wydłużający proces inwestycyjny, w rezultacie może jednak zminimalizować ewentualne konflikty społeczne w trakcie realizacji przedsięwzięcia. Już na etapie projektu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojawiają się zarówno oceny negatywne, jak i pozytywne proponowanych zmian. Jak już wspomniano, efektywne planowanie przestrzenne to wypracowanie kompromisu między wieloma uczestnikami zagospodarowania przestrzennego terenu, a to z pewnością nie jest proste zadanie.

#### 4. Podsumowanie

Planowanie przestrzenne, realizowane przez samorzady gmin, utrudnia proces inwestycyjny. Polskie gminy tracą w ten sposób: strategicznych inwestorów, miejsca pracy dla lokalnych mieszkańców, środki unijne na dofinansowanie inwestycji publicznych, wpływy z podatków od nieruchomości gruntowych i budynków. Tymczasem brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obniża konkurencyjność i atrakcyjność inwestycyjną gmin. W ten sposób planowanie przestrzenne nie jest zintegrowane z planowaniem inwestycyjnym, a objawia się to brakiem bilansowania potrzeb i oferty uzbrojonych terenów z potrzebami rynku.

Racjonalnie prowadzone planowanie przestrzenne powinno umożliwiać skoordynowanie zamierzeń inwestycyjnych z rozwojem gminy, miasta oraz radykalnym zmniejszeniem wydatków publicznych na przygotowanie terenu pod inwestycje. Natomiast planowanie przestrzenne oparte na planach miejscowych ogranicza ryzyko inwestycyjne i patologie rynku nieruchomości oraz zmniejsza ryzyko korupcji, podczas gdy inwestowanie oparte na decyzjach administracyjnych jest: korupcjogenne, nieprzejrzyste i przewlekłe.

#### Literatura

- Billert A. 2006 *Planowanie przestrzenne a polityka – „trzecią drogą” do „trzeciego świata”?*, [w:] *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka*, Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej pod red. T. Ossowicza i T. Zipsera (Biblioteka urbanisty – 9), „Urbanista”, Warszawa.
- Gorzym-Wilkowski W. 2006 *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*, Lublin.

- Informacja o wynikach kontroli prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę 2009*, Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, KSR-411402/08, Nr ewid. 13/2009/I08003/KSR, Warszawa.
- Jedraszko A. 2005 *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce, drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa .
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/StrzeszczenieKPZK2030\\_27072011.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/StrzeszczenieKPZK2030_27072011.pdf), data wejścia: 29.10.2012].
- Kwaśniak P. 2008 *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa .
- Malysa-Sulińska K. 2008 *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa.
- Piórecki K. J. 2010 *Prawne instrumenty zarządzania przestrzenią a zjawisko urban sprawl. Wybrane przykłady z ustawodawstwa Niemiec, Anglii oraz Stanów Zjednoczonych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 6.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.) 2006, Warszawa.
- Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego* 2009, R. Cymerman (red.), Olsztyn.
- Polak K. 2011 *Nowe zasady planowania urbanistycznego ułatwią gminom realizowanie inwestycji*, „Gazeta Prawna”, nr 36.
- Projekt nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 13 września 2010 r. przyjęty na posiedzeniu KRM w dn. 13 września 2010 r., uzupełniony zmianami Komisji Prawniczej z dnia 2011-02-08*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty\\_aktow\\_prawnych/projekty\\_ustaw/ustawy\\_budownictwo\\_i\\_gospodarka\\_przestrzenna/proj\\_ust\\_prawo\\_bud\\_zagosp\\_przestrz/px\\_2011\\_02\\_08\\_uzasadnienie\\_po\\_komisji\\_prawniczej.pdf](http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_budownictwo_i_gospodarka_przestrzenna/proj_ust_prawo_bud_zagosp_przestrz/px_2011_02_08_uzasadnienie_po_komisji_prawniczej.pdf), data wejścia: 27.10.2012].
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U., Nr 80, poz.717 zm.: Dz. U. z 2004 r., Nr 6, poz. 41, Nr 141, poz. 1492).
- Ustawa z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych* (Dz. U., Nr 106, poz. 675).
- Zachariasz I., Felicki A. 2008 *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.