

# Zygmunt Ziobrowski

---

## Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy

---

Problemy Rozwoju Miast 6/4, 21-25

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## POLITYKA PRZESTRZENNA A DECYZJE O WARUNKACH ZABUDOWY<sup>1</sup>

**Abstrakt.** Liczne wady prawne oraz brak instrumentów ekonomicznych utrudnia realizację polityki przestrzennej na wszystkich poziomach zarządzania. Najostrzej występującymi mankamentami są decyzje WZ, które w praktyce dezintegrują przestrzeń, częsty brak zgodności planów miejscowych z polityką przestrzenną gminy formułowaną w studium, brak bilansowania potrzeb terenowych z nakładami na infrastrukturę transportową i techniczną.

**Słowa kluczowe:** polityka przestrzenna, decyzje o warunkach zabudowy, studium uwarunkowań, plany miejscowe, zgodność decyzji administracyjnych z polityką przestrzenną.

Podstawowymi przyczynami złego stanu rzeczy w dziedzinie gospodarki i planowania przestrzennego są wadliwe rozwiązania prawne oraz niejednolita interpretacja prawa przy słabej zdolności do jego poprawiania. Praktyka potwierdziła, że głównymi wadami są:

- w ustawie z 1994 r. – unieważnienie planów miejscowych,
  - instytucja zarzutu do planu,
- w ustawie z 2003 r. – decyzja o warunkach zabudowy,
  - ograniczenie kontroli władz regionalnych nad planowaniem.

System prawny powinien chronić uzasadnione oczekiwania zainteresowanych grup i interesy obywateli jako użytkowników środowiska zurbanizowanego, a miarą skuteczności obowiązującego systemu prawnego, w tym systemu planowania, jest ład przestrzenny.

Studia uwarunkowań wbrew założeniom nie w pełni determinują realną politykę gmin:

- brak jest bilansowania potrzeb terenowych z nakładami na infrastrukturę transportową i techniczną,
- decyzje WZ w obecnym wykonaniu są instytucją dezintegrującą zagospodarowanie przestrzeni, nie mającą odpowiednika w innych krajach europejskich,
- obecnie zagospodarowaniem przestrzeni miast bardziej rządzą decyzje WZ niż planowa działalność władz publicznych.

W planach miejscowych:

- nie określa się celu regulacji,
- nie analizuje się rzeczywistego popytu na działki budowlane,

---

<sup>1</sup> Referat wygłoszony na konferencji poświęconej współzależności ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, Kraków, 2 października 2009.

- nie włącza się zainteresowanych w fazie przygotowywania uchwały o przystąpieniu do planu,
- nie ma obowiązku uzasadnienia przez autorów planów przyjętych rozwiązań (uzasadnienie do uchwały).

Szansą może być położenie większego nacisku na politykę przestrzenną i zwiększenie jej wpływu na bieżące decyzje. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upizp) z 2003 r. art. 9 ust. 1: W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Ustawa nie podaje definicji polityki przestrzennej. Natomiast na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury widnieje taka oto definicja:

- Polityka przestrzenna jest obok polityki społecznej i polityki gospodarczej główną składową polityki rozwoju, realizując w równej mierze cele ekonomiczne, społeczne i ekologiczne dąży do jak najbardziej racjonalnego gospodarowania przestrzenią.
- Polityka przestrzenna stanowi podstawowy element prowadzenia zintegrowanej polityki rozwoju.

Z kolei w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, z art. 2 możemy dowiedzieć się, że przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań realizowanych w celu zapewnienia łatwego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, zwiększanie konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej i lokalnej.

Ryszard Domański<sup>2</sup> określa gospodarkę przestrzenną jako całokształt działań biernych i czynnych, dotyczących podmiotów i przedmiotów związanych z organizacją użytkowania przestrzeni. Celem gospodarki przestrzennej jest zarówno ochrona określonych wartości przestrzeni, jak i racjonalne kształtowanie przestrzeni przez stymulowanie procesów gospodarczych. W potocznym rozumieniu polityka przestrzenna to skoordynowane działania instytucji pozostających w stosunku decyzyjnym wobec przedmiotu, do którego polityka jest adresowana dla osiągnięcia określonych celów.

Aktywna polityka polega na określeniu kierunków zagospodarowania przestrzennego, celów polityki przestrzennej oraz ich realizacji. Władze samorządowe poprzez czynne uczestniczenie w procesie zagospodarowania przestrzennego realizują aktywną politykę przestrzenną.

Równie ważne jak polityka przestrzenna są instrumenty służące jej realizacji. Ich arsenał jest dość bogaty. Wśród nich można wyróżnić instrumenty bezpośrednio, jak:

- przepisy określające sposób korzystania z przestrzeni, przepisy gospodarki gruntami, przepisy prawa budowlanego, przepisy gospodarki nieruchomościami budowlanymi, przepisy ochrony parków krajobrazowych,

---

<sup>2</sup> Ryszard Domański, 2006, *Gospodarka Przestrzenna: Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa.

- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz inne plany i programy, w tym WPI,
  - normy urbanistyczne i inne,
  - decyzje WZ i inne decyzje administracyjne z zakresu gospodarki przestrzennej,
  - inwestycje publiczne,
  - marketing urbanistyczny, promocję,
- oraz instrumenty pośrednie, głównie ekonomiczne, jak np.:
- podatki w obrocie gruntami i nieruchomościami,
  - opłaty za użytkowanie wieczyste i dzierżawę nieruchomości,
  - informacje o wolnych gruntach,
  - zasady wyceny gruntów miejskich,
  - system informacji o rynku nieruchomości w gminie,
  - zachęty, ulgi podatkowe,
  - zwolnienia z podatku od nieruchomości,
  - tworzenie SSE.

Są też instrumenty nieformalne, takie jak współpraca z zainteresowanymi podmiotami, negocjacje, w tym z sądami administracyjnymi i kolegiami samorządowymi.

Pomimo tak szerokiej palety instrumentów rzeczywiste efekty są mizerne. Przyczyną takiego stanu są:

- niewykorzystywanie dostępnych instrumentów (z różnych powodów),
- zaniechanie działań już podjętych w wyniku interwencji o charakterze politycznym bądź braku woli urzędniczej lub politycznej do zakończenia rozpoczętych działań,
- brak procedur uniemożliwiających wycofanie się z podjętych działań bez wyraźnego uzasadnienia tej decyzji.

Największym nieszczęściem jest kompletne wypaczenie w praktyce korzystania z zasady dobrego sąsiedztwa w decyzjach o warunkach zabudowy (WZ). To co miało być rozwiązaniem uzupełniającym, stosowanym głównie na obszarach już zainwestowanych, służącym zabudowywaniu luk dotąd niewypełnionych stało się dominującą procedurą.

W dużych miastach wydaje się więcej pozwoleń na budowę opartych na decyzjach WZ (70%) niż na planach miejscowych. Około 30% tych decyzji jest niezgodne ze studium. W Krakowie w latach 2003-2007 wydano 8800 decyzji WZ dot. obiektów kubaturowych, z tego 76% zgodnych ze studium, 16% zgodnych częściowo, 8% całkowicie niezgodnych. Te 8% to ponad 700 decyzji, w większości na terenach chronionych. Popularność tej ścieżki uzyskiwania pozwolenia na budowę zwiększyła jeszcze opaczna interpretacja zasady dobrego sąsiedztwa przez sądy administracyjne oraz brak formalnego powiązania decyzji WZ z ustaleniami studium.

W zaistniałej sytuacji, chcąc nie dopuścić do widocznej już degradacji przestrzeni w majestacie prawa, należałoby jak najszybciej wprowadzić drobne zmiany do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, aby można było określić w studium standardy urbanistyczne również po jego uchwaleniu:

- uchwalić te standardy jako przepis gminny, obowiązujący także przy sporządzaniu decyzji WZ,

- powiązać decyzje WZ z ustaleniami studium (wymaga to rozwiązania problemu prawnego),
- wykorzystać konstytucyjny zapis o równym traktowaniu interesów publicznych i prywatnych.

Równocześnie (może bez zmiany ustawy) należałoby zdefiniować, jak należy rozumieć elastyczność ustaleń studium i zgodność ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium.

W moim przekonaniu, elastyczne mogą być ustalenia, które da się uściślić w planach miejscowych lub w decyzjach administracyjnych. Natomiast ściśle obowiązujące muszą być te ustalenia, których nie da się uściślić jak wyżej, a dotyczące:

- geometrii układu transportowego,
- granic systemu przyrodniczego,
- struktury i ciągłości przestrzeni publicznych,
- zasad ochrony sylwety (panoramy) całego miasta,
- granic planowanej urbanizacji.

W studium także powinna być określona lista inwestycji publicznych, np. na najbliższe 10 lat, z której w procesie ustalania priorytetów (ewaluacji) wyłoni się najpilniejsze. Te powinny być włączone do wieloletniego planu inwestycyjnego. Kryteria ewaluacji powinny być określone w studium.

Ustalanie zgodności planu miejscowego ze studium uwarunkowań powinno odbywać się zgodnie z odrębną procedurą, określoną w znowelizowanej ustawie. Istotą tej procedury powinny być:

- zakaz naruszania w planie miejscowym podstawowego podziału na tereny budowlane i nieprzeznaczone do zabudowy, dokonanego w studium, czyli zachowanie pełnej zgodności tych ustaleń,
- dozwolenie w planie miejscowym ( $\pm 10\%$ - $15\%$ ) odstępstwa od wewnętrznych podziałów przeznaczenia terenów zainwestowanych w studium uwarunkowań, z uwzględnieniem również potrzeby wyznaczania lokalnych systemów przyrodniczych.

W artykule oparto się między innymi na danych i informacjach zawartych w:

- Bujakowski K. z zespołem, 2008, Przekształcenia przestrzeni geograficznych a rozwój miasta na przykładzie Krakowa, Roczniki Geomatyki, t. VI, z. 3, Warszawa.
- Domański R., 2006, Gospodarka przestrzenna: Podstawy teoretyczne, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., 2007, Zagospodarowanie przestrzenne, polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawa, Sprawne państwo – program Ernst & Young, Warszawa.
- Mancewicz A., Ziobrowski Z., 2008, Decyzje WZ: bubel czy przekręt? CASUS, Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, kwartalnik nr 49.

## SPATIAL POLICY AND PLANNING PERMISSIONS

**Abstract.** Numerous legal defects and lack of economic instruments impede the implementation of spatial policy on all levels of management. The most serious shortcomings include planning permissions, frequent lack of conformity of local area development plans with the spatial policy of the commune as formulated in the land use plan, as well as the lack of balance between local needs and expenditures on transport and technical infrastructures.

**Key words:** spatial policy, planning permissions, land use plans, area development plans, conformity of administrative decisions with spatial policy.

Dr hab. arch. Zygmunt Ziobrowski, prof. IRM  
Instytut Rozwoju Miast  
Kraków