

POWODY I SKUTKI NIECHĘCI GMIN W KWESTII UCHWALANIA MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Monika Osyra

Politechnika Częstochowska, Wydział Inżynierii Procesowej, Materiałowej i Fizyki Stosowanej

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest zagadnieniom związanym z problematyką planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce. Zostały w nim dokładnie omówione powody niechęci gminy do uchwalania miejscowego planu, takie jak: brak obligatoryjności uchwalania planu, wysokie koszty finansowania planu, obowiązek partycypacji społecznej oraz konieczność stosowania odpowiedniej techniki legislacyjnej przy sporządzaniu planu. Wskazano także skutki, jakie wywołuje takie postępowanie w sferze społeczno-gospodarczej.

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, planowanie przestrzenne, zagospodarowanie przestrzenne

Wprowadzenie

System planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce opiera się na trójszczeblowym modelu. W jego skład wchodzi: gmina - jako podstawowy podmiot tego systemu, województwo oraz państwo. Założenia polityki przestrzennej na każdym z tych szczebli zawarte są odpowiednio: na poziomie krajowym w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, w województwie - w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa, a w gminie - w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy. Są to dokumenty zhierarchizowane, których głównym celem jest utrzymanie spójności planistycznej oraz ustalenie strategii rozwoju zagospodarowania przestrzennego w Polsce¹. Instrumentem realizacji polityki przestrzennej jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy). I właśnie jemu poświęcony jest ten artykuł, gdyż jest on najważniejszym aktem planistycznym. Wedle zapisu art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku² - w planie miejscowym następuje: ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego czyli źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu, który je ustanowił³. Takie zaklasyfikowanie planu miejscowego budzi

¹ P. Żuber (kierownictwo), *Raport Polska 2011. Gospodarka - Społeczeństwo - Regiony*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011, dostępny na stronie internetowej ministerstwa - <http://www.mrr.gov.pl/>, s.152.

² Dz.U. Nr 80, poz., 717 ze zm., dalej: u.p.z.p.

³ Art. 87 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

wiele kontrowersji wśród przedstawicieli doktryny. Głównym argumentem, jaki podnoszą przeciwnicy traktowania planu miejscowego jako aktu prawa miejscowego, jest fakt, że dokument ten zawiera zarówno normy generalne, jak i konkretne⁴. Istnienie w planie miejscowym szczegółowych postanowień dotyczących sposobu korzystania z nieruchomości według niektórych autorów zbliża go do aktów stosowania prawa⁵. W kwestii tej wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny, uznając plany miejscowe za akty prawa miejscowego o szczególnym charakterze, mieszczące się „między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami indywidualnymi związanymi ze stosowaniem prawa”⁶.

Plan miejscowy jest uchwalany przez radę gminy z inicjatywy własnej lub organu wykonawczego gminy. Procedura jego sporządzania jest procesem pracochłonnym. Obszar objęty planem miejscowym nie może wykraczać poza granice administracyjne gminy, może natomiast stanowić jej część. Z tego powodu na terenie jednej gminy może obowiązywać kilka lub nawet kilkanaście „małych” planów miejscowych, z tym zastrzeżeniem, że nie mogą się one pokrywać⁷.

Miejscowy plan powinien stanowić podstawę funkcjonowania planowania przestrzennego w gminie. Istnieje również pogląd, że posiadanie planu miejscowego w istotny sposób przekłada się na atrakcyjność gminy dla potencjalnych inwestorów. Mimo rangi, jaką posiada ten dokument, często nie jest on jednak uchwalany przez gminy bądź jest uchwalany tylko w częściowym zakresie. Potwierdzają to statystyki krajowe, wedle których na koniec 2008 roku 90% gmin posiadało plany miejscowe, ale stan pokrycia nimi Polski wynosił zaledwie 25,6% powierzchni kraju. Pod tym względem chlubnym wyjątkiem jest miasto Gdańsk, w którym pokrycie powierzchni planami wynosi 100%⁸. Powodem zaistniałej sytuacji jest również fakt, iż na podstawie art. 87 ust. 1 u.p.z.p. 31 grudnia 2003 r. straciły moc wszystkie plany miejscowe uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. Jednak od 2003 roku minęło już osiem lat i trudno wyłączną winą za brak planów miejscowych obarczać przepisy ustawy. Wydaje się zatem, iż problem niechęci gmin do uchwalania planów jest bardziej złożony, a zidentyfikowanie i opisanie jego przyczyn stanowić będzie główne zagadnienie niniejszego opracowania. Wśród podstawowych przyczyn niechęci do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyróżnić można: brak w przepisach u.p.z.p. obligatoryjności uchwalania planu miejscowego przez gminy, obowiązek partycypacji społecznej przy sporządzaniu planu miejscowego, wysokie koszty związane ze sporządzaniem i realizacją planu oraz konieczność stosowania Zasad techniki prawodawczej przy stanowieniu aktów prawa miejscowego.

⁴ P. Kwaśniak, *Miejscowy plan w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008, s. 88.

⁵ I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzeczeniach sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1-2, s. 74.

⁶ Postanowienie TK z 6.10.2004 r. (SK 42/02), OTK –A 2004/9, poz. 92.

⁷ P. Kwaśniak, *Miejscowy...*, op.cit., s. 60.

⁸ P. Śleszyński (koordynacja), *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 r.* opracowany w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Ministerstwa Infrastruktury, s. 7-9.

Brak obligatoryjności uchwalania planu miejscowego

Pod rządami obecnej u.p.z.p. na gminach nie ciąży obowiązek uchwalania planu miejscowego. Ustawodawca podobnie jak w uchylonej ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r.⁹ nie zawarł zasady obligatoryjności uchwalania planu miejscowego przez gminy. W przypadku braku planu miejscowego gmina uzyskała możliwość wydawania decyzji lokalizacyjnych - decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Choć te instytucje prawne miały mieć charakter wyjątkowy, co oznacza, że miały być stosowane w celu uniknięcia zastoju inwestycyjnego w przypadku nieposiadania przez gminę planu miejscowego, w rzeczywistości stały się czymś powszechnym¹⁰. W literaturze można spotkać się z poglądem, że decyzja pełni funkcję substytutu planu miejscowego¹¹. Taka ocena budzi jednak wiele wątpliwości, gdyż należy zwrócić uwagę na odmienny charakter prawny decyzji lokalizacyjnej a planu miejscowego¹². W hierarchii aktów prawnych plan miejscowy zajmuje pozycję aktu normatywnego, natomiast decyzja lokalizacyjna jest jedynie decyzją administracyjną. Biorąc pod uwagę małą ilość uchwalonych planów miejscowych a powszechność wydawania decyzji, trudno nie odnieść wrażenia, że decyzje o warunkach zabudowy oraz o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego faktycznie stanowią substytut planu miejscowego, deformując tym samym system prawny w Polsce. Sytuacja taka może dziwić, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że wydanie zarówno decyzji o warunkach zabudowy, jak i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego obarczone jest wieloma wymogami formalnymi. W przypadku pierwszej z nich wydanie decyzji wymaga spełnienia łącznie wszystkich przesłanek zawartych w art. 61 u.p.z.p. (z których najważniejszymi są: teren planowanego przedsięwzięcia musi mieć dostęp do drogi publicznej oraz co najmniej jedna sąsiednia działka ww. terenu jest zabudowana w sposób umożliwiający określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy na zasadzie kontynuacji), z kolei przy wydaniu drugiej istnieje obowiązek, aby organ wydający decyzję zawiadamiał w formie obwieszczenia wszystkich zainteresowanych o każdym etapie postępowania. Co więc sprawia, że gmina tak chętnie korzysta z tych instytucji? Tym powodem jest elastyczność, jaką daje brak planu miejscowego przy lokalizacji różnych obiektów. Dużym ułatwieniem jest brak konieczności uwzględniania rozstrzygnięć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych, co byłoby niemożliwe w przypadku planu miejscowego¹³. To ułatwienie może jednak przynieść negatywny skutek dla gmin, w postaci zaburzenia lokalnego ładu przestrzennego.

⁹ Dz.U. 1994, Nr 89, poz. 415 ze zm.

¹⁰ J. Goździewicz-Biechońska, *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8, s. 38.

¹¹ T. Bąkowski, [w:] W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno - budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 77-78.

¹² J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 97.

¹³ W.A. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*, Lublin 2006, s. 113.

Dla podkreślenia wagi problemu warto również nadmienić, że kreowanie ładu przestrzennego w myśl art. 7 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.¹⁴ stanowi jedno z podstawowych i najważniejszych zadań własnych gminy, których wykonanie nie powinno opierać się na stosowaniu działań „doraźnych” o charakterze decyzji administracyjnej.

Partycypacja społeczna przy sporządzaniu planu miejscowego

Kolejnym powodem, który powoduje, że gminy niechętnie przystępują do sporządzania planu miejscowego jest, obowiązek partycypacji społecznej. Obowiązek taki nakłada na gminę art. 17 u.p.z.p, wedle którego organ gminy sporządzający plan miejscowy zobligowany jest do pełnej informacji o przebiegu procesu i umożliwienia wypowiedzania się mieszkańcom na każdym jego etapie¹⁵. Wprowadzenie przez ustawodawcę takiego modelu miało na celu z jednej strony zaangażowanie społeczności w proces tworzenia prawa miejscowego, z drugiej zaś stanowić miało rozłożenie odpowiedzialności za podjęte w nim rozwiązania planistyczne¹⁶. Udział społeczności w procesie sporządzania planu miejscowego można podzielić na bierny i czynny. Bierny wiąże się z podaniem do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, do czego zobowiązany jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W późniejszym etapie wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek wyłożyć projekt planu do publicznego wglądu. Dużo ważniejsza wydaje się być czynna partycypacja społeczna. Czynny udział obywateli przy sporządzaniu planu miejscowego przejawia się możliwością składania wniosków do planu, wnoszenia uwag odnoszących się do wyłożonego projektu oraz uczestnictwem w dyskusji publicznej nad rozwiązaniami zawartymi w projekcie planu miejscowego. Zwłaszcza ostatnia forma aktywności jest szczególnie interesująca. Jest to nowe rozwiązanie w przepisach regulujących kwestię planowania przestrzennego, wprowadzone po raz pierwszy ustawą z 2003 roku, niestety nie jest pozbawione wad. O ile uwagi i wnioski muszą być obligatoryjnie rozpatrzone, o tyle na organach gminy nie ciąży obowiązek ustosunkowania się do ustaleń zapadłych w dyskusji¹⁷. Formuła rozpatrywania wniosków również pozostawia wiele do życzenia. Przyjmuje się, że organ wykonawczy gminy odnosi się do nich w formie zarządzenia, gdyż brak jest odpowiedniego uregulowania w tej kwestii. Mogą to być rozporządzenia zbiorcze, dotyczące odpowiedniej grupy wniosków¹⁸. Odnośnie uwag, w sytuacji gdy organ wykonawczy gminy uwzględni je, koniecznym staje się ponowne uzgodnienie zmienionej wersji projektu planu, ale jedynie w granicach dokonanej poprawki¹⁹. W istotny sposób wpływa to na wydłużenie czasu sporządzania projektu, co często może nie być zgodne z intencjami władz gminy. Nieuwzględnienie przez organ sugestii zawartej we wniesionej uwa-

¹⁴ Test jednolity Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁵ I. Chojnacka, *Władztwo...*, op. cit., s. 73.

¹⁶ J. Goździewicz-Biechońska, *Partycypacja ...*, op. cit., s. 36-37.

¹⁷ Tamże, s. 38.

¹⁸ P. Kwaśnik, *Plan...*, op. cit., s.162.

¹⁹ W.A. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka...*, op. cit., s. 108.

dze nie daje pod rządami obecnej ustawy podstaw do zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego. Ustawodawca przewidział bowiem, że zaskarżenie uchwalonego planu miejscowego do sądu administracyjnego może nastąpić jedynie na zasadach ogólnych, tj. w sytuacji gdy przepisy uchwały naruszają chroniony przepisami prawa interes prawny zainteresowanej osoby²⁰. Należy zatem zaznaczyć, iż zastosowanie takiego rozwiązania prawnego (tj. uniemożliwienie zaskarżania planu projektu) skracając procedurę sporządzania planu.

Dodatkowo ustawodawca, wprowadzając partycypację społeczną, chciał zainteresować i zachęcić obywateli do aktywności w sferze planistyki. Okazuje się jednak, że niewielka ilość obywateli korzysta z tego prawa, co zresztą nie dziwi, jeżeli weźmiemy pod uwagę złożoność procesu planistycznego. Niestety, często również dla gminy obowiązkowa partycypacja społeczna w procesie planistycznym jest czymś utrudniającym i przedłużającym i tak już skomplikowaną procedurę. Można spotkać się z poglądem, „że im mniej osób zostanie poinformowanych o przygotowywanym planie, tym mniej problemów będzie miał organ sporządzający plan, bowiem szersze zainteresowanie społeczne ujawnia konflikty interesów i wydłuża procedury uchwalania planów”²¹. Mimo istnienia wielu wad w instytucji partycypacji społecznej, trudno zgodzić się ze stanowiskiem opowiadającym się za całkowitym jej odrzuceniem. Stanowisko to traktuje bowiem istnienie partycypacji społecznej jako fikcję prawną²².

Poza partycypacją społeczną w procesie planowania przestrzennego w krajach Europy Zachodniej bardzo popularna jest partycypacja podmiotów prywatnych. Partycypacja ta może polegać bądź na współpracy władz publicznych z prywatnymi inwestorami, bądź na wkładzie finansowym inwestorów w infrastrukturę publiczną w zamian za uzyskanie pozwolenia na budowę²³. Jest to rozwiązanie bardzo korzystne z punktu widzenia jednostki samorządowej, gdyż może ona rozbudowywać infrastrukturę z wykorzystaniem nie z własnych, ale z prywatnych funduszy, a nowo wybudowana infrastruktura i tak jest wykorzystywana przez ogół mieszkańców tej jednostki samorządowej. W przepisach prawa polskiego niestety bardzo mało jest tego typu rozwiązań. Do ich nielicznych przykładów²⁴ należy opłata adiacencka mająca podstawę prawną w ustawie o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r.²⁵ oraz przepis art. 16 ustawy o drogach publicznych

²⁰ P. Kwaśnik, *Plan ...*, op. cit., s. 163.

²¹ J. Goździewicz-Biechońska, *Partycypacja ...*, op. cit., s. 39.

²² Tamże, s. 40.

²³ A. Nelicki, I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10, s. 30.

²⁴ Zgodnie z art. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez opłatę adiacencką należy rozumieć opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości. Z kolei art. 16 ustawy o drogach publicznych nakłada na inwestora obowiązek budowy lub przebudowy drogi publicznej, kiedy inwestycja „niedrogowa” wymusza takie działania.

²⁵ Dz.U. 2004, Nr 261, poz. 1603 ze zm.

z 21 marca 1985 r.²⁶ W u.p.z.p. brakuje przepisów mogących zobowiązywać podmioty prywatne do partycypacji w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych. Wprowadzenie takiego rozwiązania przez ustawodawcę wiązałoby się na pewno z dużym obciążeniem dla finansów gminnych, co z kolei mogłoby się przełożyć na większe zaangażowanie gminy w uchwalanie planów miejscowych. Konsekwencją funkcjonowania obecnego uregulowania prawnego jest problem finansowania planów miejscowych i opieszałości w ich sporządzaniu.

Finansowanie planów miejscowych

Skutki finansowe związane z planami miejscowymi można podzielić na dwie kategorie - skutki bezpośrednie i pośrednie. Do pierwszej z nich zalicza się koszty związane ze sporządzeniem lub zmianą planu miejscowego oraz wydatki poniesione na wypłaty odszkodowań lub na wywłaszczenia nieruchomości, które w planie zostały przeznaczone na cele publiczne²⁷. Koszty związane ze sporządzeniem planu miejscowego w przeważającej części obciążają budżet gminny. Wyjątek stanowią koszty sporządzenia planu miejscowego związane z realizacją inwestycji celu publicznego - obciążają one inwestora lub w przypadku inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, finansowane są z budżetu państwa, województwa bądź powiatu²⁸. Koszty sporządzania planu miejscowego dotyczą m.in.: przygotowania dokumentacji wstępnej, będącej podstawą do sporządzenia planu, wynagrodzenia projektantów oraz autorów niezbędnych prognoz i analiz oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych. Odnośnie do odszkodowań, zgodnie z art. 36 u.p.z.p., gmina zobowiązana jest do ich wypłaty właścicielom za poniesioną rzeczywistą szkodę, gdy wskutek postanowień planu miejscowego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

Pośrednie skutki finansowe odnoszą się natomiast do realizacji ustaleń planu miejscowego. W odróżnieniu od skutków bezpośrednich, które są ponoszone przez gminę w krótkim okresie czasu, wystąpienie skutków pośrednich jest rozłożone w czasie. Do tej kategorii można zaliczyć m.in.: nakłady inwestycyjne poczynione przy budowie infrastruktury technicznej²⁹. Powyższe uwagi dotyczą jedynie wydatków ponoszonych przez gminę. Oprócz nich do kosztów finansowych związanych z planem miejscowym należą również dochody gmin. Dochodami tymi są wzrost wpływu z tytułu podatku od nieruchomości, opłat targowych, opłat adiacenckich oraz renty planistycznej, o której stanowi art. 36 ust. 4 u.p.z.p., w myśl którego w przypadku wzrostu wartości nieruchomości z tytułu uchwalenia lub zmiany planu miejscowego właściciel lub użytkownik wieczysty zobowiązany jest do zapłaty jednorazowej opłaty w momencie zbycia nieruchomości. Renta planistyczna, która w swym założeniu miała bilansować wysokie koszty sporządzenia

²⁶ Dz.U. 2007, Nr 19, poz. 115 ze zm.

²⁷ K.A. Piórecki, *Jak sfinansować plan miejscowy? Prawne uwarunkowania kosztów realizacji polityki przestrzennej gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2, s. 117.

²⁸ Art. 21 u.p.z.p.

²⁹ K.J. Piórecki, *Jak sfinansować...*, op. cit., s. 117.

i realizacji planu miejscowego³⁰ w praktyce niestety nie realizuje celu założonego przez ustawodawcę. Dzieje się tak m.in. z powodu rozłożenia w czasie wpływu dochodów oraz faktu, że obowiązek zapłaty renty powstaje dopiero w momencie sprzedaży nieruchomości, jeśli transakcja ta nastąpi w ciągu pięciu lat od wejścia w życie planu miejscowego³¹.

W tej sytuacji po raz kolejny należy zaznaczyć, iż budżet gminny byłby w dużo lepszej kondycji finansowej, gdyby przepisy prawa pozwalały na finansowanie prac planistycznych ze środków osób zainteresowanych uchwaleniem planu miejscowego. Obecnie taka sytuacja jest możliwa jedynie w przypadku inwestycji celu publicznego. W przypadku innych nie istnieją przepisy prawne zakazujące takiego działania, ale też nie ma procedur, na podstawie których możliwe byłoby finansowanie zewnętrzne oraz określających jego zakres i tryb. Obecnie jedynym dopuszczalnym sposobem udziału inwestorów w pracach dotyczących planowania przestrzennego jest zatem dokonanie darowizny celowej na rzecz gminy³².

W związku z powyższym zasadnym byłoby, aby ustawodawca rozważył możliwość wprowadzenia regulacji dotyczących partycypacji inwestorów, gdyż często to właśnie kwestia finansowa ogranicza, a nawet wyklucza podejmowanie przez gminę jakichkolwiek działań zmierzających do uchwalenia planów miejscowych.

Według Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³³, wszystkie wydatki oraz dochody budżetu gminy związane z realizacją planu miejscowego powinny zostać zamieszczone w prognozie skutków finansowych - dokumencie dołączanym do sporządzonego projektu planu. Niestety dokument ten nie ma charakteru wiążącego³⁴. Należy jednak wyrazić słowa uznania dla działań ministra infrastruktury za wprowadzenie takiego rozwiązania, które daje możliwość oszacowania realnych kosztów ponoszonych przez gminę w trakcie realizacji planu miejscowego. Szkoda jedynie, że dokument ten nie stanowi integralnej części projektu planu miejscowego, bo wówczas zyskałby charakter normatywny. Charakter ten za to posiadają dwie zasadnicze części projektu planu miejscowego, a mianowicie część opisowa i graficzna. W związku z tym podlegają one obowiązkowi stosowania odpowiedniej techniki prawodawczej w ich stanowieniu.

Zasady techniki prawodawczej

Zasady sporządzania części graficznej oraz zakres przedmiotowy części opisowej zawarte są w przytoczonym powyżej Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Do chwili uchwalenia ustawy o zagospo-

³⁰ P. Kwaśniak, *Plan...*, op. cit., s. 182.

³¹ K.J. Piórecki, *Jak sfinansować...*, op. cit., s. 118.

³² Tamże, s. 120.

³³ Dz.U. 2003, Nr 164, poz. 1588.

³⁴ P. Kwaśniak, *Plan...*, op. cit., s. 182.

darowaniu przestrzennym³⁵, czyli do roku 1994, plan miejscowy był traktowany jako rysunek na mapie wraz z częścią opisową.³⁶ Przepisy u.p.z.p., podobnie jak poprzedniej regulacji utrzymały pozycję części opisowej i tym sposobem rysunek stał się graficznym odzwierciedleniem tekstu uchwały wprowadzającej plan miejscowy. Z uwagi na to, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i jego stanowienie podlega regułom właściwym dla aktów normatywnych, organ gminy sporządzający projekt planu zobowiązany jest do stosowania zasad techniki prawodawczej. Zasady te zawiera załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej³⁷. Zasady techniki prawodawczej mają na celu wprowadzenie jednolitej polityki tworzenia aktów normatywnych. Stosowanie się do Zasad techniki prawodawczej pozwala na prawidłowe skonstruowanie aktu prawnego, co szczególnie jest przydatne na szczeblu samorządowym, gdzie często nad projektem uchwały nie pracują odpowiednio wyszkoleni legislatorzy³⁸. Jednak to, co wpływa na jakość i przejrzystość systemu prawnego na szczeblu ogólnopolskim, może stać się utrudnieniem w sporządzaniu aktów prawa miejscowego w gminie. Niemniej należy mieć nadzieję, że uchwalane w przyszłości plany miejscowe będą napisane w oparciu o te zasady, podnosząc tym samym standard tworzonego w Polsce prawa.

Skutki nieuchwalenia planów miejscowych

Pomimo stwierdzenia występowania kilku rzeczywistych powodów utrudniających uchwalenie planów miejscowych należy wyrazić głębokie ubolewanie z powodu znikomego zainteresowania ze strony gmin podjęciem próby przełamania istniejącej inercji w dziedzinie planistycznej i kreowania racjonalnej gospodarki przestrzennej. Skutkiem tych zaniechań jest w skrajnych przypadkach chaos przestrzenny oraz istnienie sytuacji, w której obok siebie funkcjonują tereny o zupełnie różnej klasyfikacji użytkowania, co doprowadza do zaburzenia ładu i gospodarki przestrzennej oraz powoduje problemy natury społecznej³⁹.

Bezspornym faktem jest, że znaczny wpływ na taki stan rzeczy miała decyzja ustawodawcy o unieważnieniu planów miejscowych, która uruchomiła żywiołowe procesy urbanizacyjne deformujące lokalne struktury przestrzenne a na obszarach metropolitalnych także struktury subregionalne. Niestety proces ten zintensyfikowała również zgoda na inwestowanie na terenach pozbawionych planów miejscowych w drodze uzyskiwania jednostkowych decyzji o warunkach zabudowy, które dodatkowo demotywią gminy do sporządzania planów miejscowych. Aby proces ten zniwelować, należałoby rozważyć możliwość powrotu do standardu planowego kształtowania ładu przestrzennego. Pogląd ten pojawia się

³⁵ Dz.U. 1994, Nr 89, poz. 415 ze zm.

³⁶ P. Kwaśniak, *Plan...*, op. cit., s. 178.

³⁷ Dz.U. 2002, Nr 100, poz. 908.

³⁸ J. Kunert, *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2, s. 90.

³⁹ Przykładem takiego działania jest choćby lokowanie obiektów przemysłowych w rejonie zabudowy jednorodzinnej powodujące uciążliwość dla okolicznych mieszkańców i środowiska.

zresztą w opracowaniach resortowych,⁴⁰ gdzie wśród rekomendacji przeczytać możemy, iż „warunkiem realizacji idei planowania zintegrowanego, zapisanej w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jest spójność i ciągłość procesu planistycznego” jak i że „należy dążyć do rzeczywistej integracji różnych nurtów planowania i zapewnienia spójności i ciągłości procesu planistycznego w znaczeniu metodologicznym, proceduralnym i organizacyjnym”⁴¹. Należy zgodzić się z takim poglądem, gdyż w przeciwnym wypadku grozi nam intensyfikacja szeregu zjawisk negatywnie rzutujących na stan ładu przestrzennego, spośród których za najważniejsze uznaje się: chaotyczną zabudowę, zwłaszcza na terenach podmiejskich, niekontrolowaną suburbanizację, a w jej wyniku ubytek terenów otwartych, brak poszanowania dla dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, zawłaszczanie przestrzeni publicznych oraz braki w wyposażeniu terenów mieszkaniowych w infrastrukturę osiedlową i wysoki koszt uzbrojenia terenów osiedleńczych spowodowany ich niekontrolowanym rozrostem.

Ostatnią kwestią, którą należy przytoczyć, są problemy inwestycyjne i skutki społeczne dopuszczenia zabudowy na terenach pozbawionych planów miejscowych. Te pierwsze wynikają z faktu, że w gminach nieobjętych planami miejscowymi procesy inwestycyjne przebiegają w warunkach braku pewności, czy zamiar inwestycyjny jest realny z punktu widzenia prawa, gdyż to podlega rozstrzygnięciu dopiero w ramach skomplikowanej procedury administracyjnej, polegającej na analizie rozrzuconych w licznych ustawach przepisów dotyczących danej działki. Dodatkowo w gminach takich potencjalny inwestor nie posiada wiedzy na temat przyszłej działalności inwestycyjnej w bezpośrednim i dalszym sąsiedztwie (tereny bez prawnie określonego przeznaczenia mogą być wykorzystywane pod różne funkcje) i lokując inwestycję musi podjąć ryzyko związane z niepewnością, czy ustalenia studium ziszczą się (z uwagi na możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu niezgodnych z tym dokumentem).

To z kolei rodzi negatywne skutki społeczne, które mogą być interpretowane jako naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa⁴². Nieuchwalanie planów miejscowych i regulowania tej kwestii w formie decyzji lokacyjnych jest bowiem obciążone koniecznością znacznie silniejszej niż w przypadku planów miejscowych interakcji na płaszczyźnie inwestor - urzędnik. To z kolei może się wiązać ze wzrostem ryzyka działań korupcyjnych.

⁴⁰ P. Żuber (kierownictwo), *Raport Polska ...*, op. cit, s. 159.

⁴¹ Tamże.

⁴² Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą - Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 marca 2007 r., K 47/05.

Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny - Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2008 r., K 19/07.

Podsumowanie

W podsumowaniu niniejszego opracowania należy stwierdzić, że powodów, które determinują decyzję gminy odnośnie do przystąpienia lub odstąpienia od sporządzania planu miejscowego jest wiele. Spektrum problemu jest szerokie: od przyczyny czysto technicznej, jaką jest konieczność sporządzania planu według określonych zasad legislacyjnych, poprzez obowiązek zapewnienia partycypacji obywateli w procesie sporządzania planu miejscowego, a tym samym utrudnienia i wydłużenia procedowania nad tym dokumentem, aż po problemy związane z finansowaniem planu, które niektórym gminom mogą całkowicie zamknąć drogę do posiadania planu miejscowego. Osobną kategorię stanowi brak obowiązku posiadania planu miejscowego przez gminę. Nienałożenie przez ustawodawcę obligatoryjności uchwalenia planu miejscowego spowodowało, że miejsce planu zaczęły zajmować decyzje lokacyjne, gdyż jako instrumenty bardziej elastyczne i niegenerujące tak wysokich kosztów są dla gmin dużo wygodniejszym rozwiązaniem. Niestety możliwość inwestowania na terenach pozbawionych planów miejscowych sprawia, że w Polsce nie jest realizowana jedna z najważniejszych funkcji planowania przestrzennego, polegająca na neutralizowaniu i minimalizowaniu sytuacji konfliktowych. W rezultacie mamy do czynienia ze stale zwiększającą się liczbą konfliktów przestrzennych, które negatywnie rzutują również na sferę społeczną.

Literatura

1. Bąkowski T., [w:] W.Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno - budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004.
2. Chojnacka I., *Władztwo planistyczne gminy w orzeczeniach sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1-2.
3. Gorzym-Wilkowski W.A., *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys.*, Lublin 2006.
4. Goździewicz-Biechońska J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, Państwo i Prawo 2010, nr 2.
5. Goździewicz-Biechońska J., *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8.
6. Kwaśniak P., *Miejscowy plan w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008.
7. Kunert J., *Zasady techniki prawodawczej w procesie stanowienia prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2.
8. Nelicki A., Zachariasz I., *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10.
9. Piórecki K.A., *Jak sfinansować plan miejscowy? Prawne uwarunkowania kosztów realizacji polityki przestrzennej gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2.
10. Śleszyński P., (koordynacja), *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 r.* opracowany w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Ministerstwa Infrastruktury.
11. Żuber P., (kierownictwo), *Raport Polska 2011. Gospodarka - Społeczeństwo - Regiony*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011, dostępny na stronie internetowej ministerstwa - <http://www.mrr.gov.pl>

Akty prawne

1. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku - Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

2. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r., Dz.U. 1994, Nr 89, poz.415 ze zm.
3. Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. - tekst jednolity Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591, ze zm.
4. Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r., Dz.U. 2004, Nr 261 poz. 1603 ze zm.
5. Ustawa o drogach publicznych z 21 marca 1985 r., Dz.U. 2007, Nr 19, poz. 115 ze zm.
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. 2003, Nr 164, poz.1588.
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, Dz.U. 2002 Nr 100 poz. 908.

CAUSES AND EFFECTS OF MUNICIPALITIES WITH RESPECT RELUCTANCE ADOPTION OF LOCAL DEVELOPMENT PLANS

Abstract: The article is devoted to issues related to the problems of planning and land use in Poland. It describes the reasons for the reluctance to adopt a local plan, such as lack of compulsory adoption of the plan, the high cost of financing the plan, the obligation of public participation and the need for appropriate legislative technique in preparing the plan. The article explains also what are the socio - economic causes and the effects of such conduct.

Keywords: local plan of spatial development, spatial planning, land use planning