

... podsumowanie wystąpienia Autora „Planistyczna rola gminy w przygotowaniu inwestycji” wygłoszonego 9 czerwca 2011 r. w Józefowie k/ Warszawy, podczas XIV Konferencji Izby Projektowania Budowlanego i Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa „Inwestor i projektant w kształtowaniu przestrzeni”.

Ustawodawca bardzo obszernie i dość szczegółowo określił problematykę szeroko rozumianej sfery inwestycyjnej do stanowiącej w dokumentach planistycznych gminy samorządowej – określających jej politykę przestrzenną (definiowaną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; dalej: studium, studium uikzp, studium gminne), a także w przestrzennym prawie miejscowym (stanowiącym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego; dalej: mpzp, plany miejscowe, plany zagospodarowania), spójnym ze studium gminnym, które ma służyć realizacji tejże polityki przestrzennej (a za jej pośrednictwem - także w strategii rozwoju gminy). Ustawodawca określił też sposób i zakres powiązania ustaleń planów miejscowych z dokumentami o charakterze finansowym i rzeczowym (prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego oraz załącznik o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej...). Przepisy ustawy z dnia 27 marca o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: ustawa o pizp) ustalają sposób i zakres partycypowania wszystkich zainteresowanych (a więc także podmiotów inwestorskich) w sporządzaniu dokumentów planistycznych. „Systemowy” obraz tej sfery wydaje się być dość całościowy i w miarę spójny... Niestety jej obraz rzeczywisty jest znacznie mniej zadawalający...

Niewiele gmin sporządza strategię rozwoju czy kompleksowe lokalne polityki rozwoju. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin – pomimo obligatoryjności ich aktualizacji – w bardzo wielu gminach nie spełniają wymagań obecnych przepisów... Pokrycie obszarów gmin miejscowymi planami zagospodarowania wynosi średnio niewiele ponad 25 %, a do tego większość tych planów (sporządzonych na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.; dalej: ustawa o zp) nie jest dostatecznie aktualna i wystarczająco szczegółowa, spójna ze studiami gminnymi. Oczywiście nie posiadają one wspomnianych prognoz i załączników, tak istotnych z punktu widzenia inwestowania w gminie. Istnieje pogląd, iż jedną z istotniejszych przyczyn blokowania procesów planowania miejscowego przez samorząd gminny, jest zakres zobowiązań ze sfery prawnej, finansowej oraz inwestycyjnej, które plany wywołują bezpośrednio po uchwaleniu, podczas gdy ich pozytywne skutki wydają się mniej wymierne i są odsunięte w czasie...

Do tego – gwoli prawdy – bardzo wiele podmiotów inwestorskich ignoruje systemowe rozwiązania, nie partycypuje aktywnie w procedurach planistycznych, i często „lobbuje” na rzecz arbitralnego, nie kompleksowego (a często wręcz „rabunkowego”) gospodarowania

przestrzenią przy pomocy urzędniczych decyzji o warunkach zabudowy.

Dość powszechna jest opinia, że cała sfera planowania przestrzennego / gospodarowania polską przestrzenią znajduje się w stanie głębokiego kryzysu i wymaga systemowych zmian (m. in. dotyczących efektywnego powiązania planowania przestrzennego z planowaniem finansowym, gospodarczym i społecznym). Jednak taka opinia nie spowodowała powstania żadnego kompleksowego projektu nowych systemowych regulacji. A resortowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu przestrzennym (choć fragmentaryczny i wysoce niedoskonały, to zmierzający co najmniej we fragmentach w kierunku właściwych rozwiązań), nie znalazł się na liście priorytetów legislacyjnych rządu do końca obecnej kadencji... W tej sytuacji nie można oczekiwać, aby ocena planistycznej roli „przeciętnej gminy” w przygotowaniu inwestycji wypadła zadawalająco... Jednak są gminy, które w ramach tego samego systemu, tych samych przepisów radzą sobie całkiem nieźle, co potwierdzają także opinie inwestorów w nich aktywnych. W tej sytuacji warto zdobyć się na dyskusję i refleksję ogólniejszej natury: czy regulacje ustrojowe i przestrzenne są tak niedoskonałe, a bariery przez nie tworzone dla procesów inwestycyjno – budowlanych tak oczywiste i powszechne, że przepisy te wymagają rewolucyjnych zmian i zastąpienia ich zupełnie nowymi, odmiennymi, czy raczej wymagają szerszej i profesjonalnej implementacji, doskonalenia, ściślejszego nadzoru nad ich przestrzeganiem, a wreszcie większej aktywności w procedurach planistycznych podmiotów inwestorskich.

Pomimo, że autor niniejszego tekstu jest zwolennikiem tezy, że przepisy ustawy o pizp wymagają raczej niewielkich zmian oraz profesjonalizmu, rzetelności i dobrej woli (głównie politycznej !) dla osiągnięcia lokalnie niezłych efektów, raczej niż rewolucyjnych – systemowych zmian, to w dalszym wywodzie wskazane zostaną te jej przepisy, które jednak wymagają najpilniejszych korekt. Praktyka stosowania przepisów ustawy o pizp wykazuje bowiem, że są one źródłem wielu patologii w zarządzaniu przestrzenią i faktycznie tworzą bariery dla procesów projektowania i realizacji inwestycji budowlanych.

Oczekiwania inwestorów a rzeczywistość

Inwestorzy oczekują, że w miastach / 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, 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 przebiegać będzie procedura administracyjna ustalenia i uprawomocnienia się takiej decyzji). 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 Warszawie – do kilkunastu lat !), tak więc na wydanie decyzji o

warunkach zabudowy na ogół oczekuje się krócej niż na sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego. Nie wymaga uzasadnienia oczekiwanie, nie tylko inwestorów, na odpowiednią jakość dokumentów planistycznych, ich zgodność z wszelkimi, bardzo licznymi przepisami dot. sfery przestrzennej i inwestorskiej, otwartość organów gminy na wnioski i uwagi dotyczące tych planów, wypełnianie przez gminy licznych zobowiązań, które wprost wynikają z treści planów i załączników do nich. Jednak z tym jest – jak powszechnie wiadomo – nie najlepiej... Dobrą ilustracją do narastającej krytyki jakości dokumentów planistycznych jest zmniejszająca się od kilkunastu lat ilość wniosków do właściwego ministra o przyznanie nagród resortowych w dziedzinie „planowanie przestrzenne i urbanistyka”, a wreszcie – zaniechanie przyznawania przez Ministra Infrastruktury takich nagród ...

Bariery tworzone przez plany miejscowe uchwalone na podstawie ustawy o zp

Do tego obowiązywanie na danym terenie planu miejscowego nie zawsze sprzyja procesowi sprawnego przygotowania inwestycji, w szczególności przygotowania dokumentacji projektowej i uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. W tej dziedzinie bariery są zróżnicowane w zależności od tego, czy obowiązujący mpzp został sporządzony jeszcze na podstawie przepisów ustawy o zp czy też już na podstawie przepisów ustawy o pizp. Swoistym paradoksem polskiej praktyki planistycznej jest to, że takie zróżnicowanie w zasadzie nie powinno mieć miejsca, wobec odnośnych przepisów ustawy o pizp (tj. art. 32 i 33). Zobowiązują one gminy do aktualizacji studiów gminnych oraz planów miejscowych, o ile nie są zgodne z wymaganiami nowych przepisów dotyczących ich zawartości. I chociaż właściwie wszystkie studia gminne oraz plany miejscowe sporządzone pod rządami przepisów ustawy o zp tego warunku nie spełniają, a od wejścia w życie wspomnianych przepisów upłynęło ponad 7 lat, czyli prawie dwie kadencje samorządu, to nadal większość dokumentów planistycznych obowiązujących w gminach pozostaje nieaktualne co najmniej w rozumieniu wspomnianych przepisów. Bariere, którą tworzą takie nieaktualne plany miejscowe dla projektowania inwestycji, szczególnie w zakresie dominującej w tych planach niejednoznaczności i/lub ogólnikowości ich ustaleń, wzmacnia fakt, że w rozumieniu obecnych przepisów (także ich wykładni w wyrokach NSA), nie ma możliwości ich interpretacji czy uzyskania wyjaśnień dla celów projektowania budowlanego, w inny sposób niż poprzez złożenie do właściwego organu kompletnego wniosku (z projektem budowlanym) o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Tymczasem plany te ze swej istoty i na mocy ówczesnie obowiązujących przepisów ustawy o zp były przystosowane do dwuetapowego postępowania dla w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę, poprzez uzyskanie (dawnego typu) decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, 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 odnośnego mpzp, a taka decyzja o wzięciu była swoistą gwarancją bezpiecznego projektowania i uzyskania pozwolenia na budowę. Jednak Ustawodawca, pod hasłem „skracania procedur”, przepisami ustawy o pizp zlikwidował możliwość (nawet fakultatywnego, w zależności od potrzeb wynikających np. z ogólnikowości planu miejscowego !) uzyskiwania wspomnianej decyzji o wzięciu, natomiast wprowadził

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 wskazanych wyżej przepisów art. 32 i 33 ustawy o pizp. Jedną z przyczyn takich zaniechań przez organa gminy, jest – niestety - dość „sztywny” przepis art. 27 ustawy o pizp, nie przewiadujący żadnego odejścia od pracochłonnej procedury planistycznej w przypadku takich aktualizacji... Należy w tej sytuacji zadać pytanie o przyczyny bierności organów nadzoru (województw) w stosunku do takiej dość powszechnej praktyki gmin, niezgodnej z przepisami ustawy o pizp, tym bardziej, że na kwestii aktualizacji planów miejscowych w zakresie zgodności zakresu ich ustaleń z przepisami artykułów 15 i 16 ust.1 ustawy o pizp „sprawa się nie kończy”... Otóż, zgodnie z przepisami ustawy o pizp, na dokumentację planu miejscowego składają się także (m.in.): prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego oraz załącznik „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.” Takie materiały nie były sporządzane łącznie z planami miejscowymi na podstawie przepisów ustawy o zp, tak więc większość nadal obowiązujących planów ich nie posiada, co oznacza, że działający w ich granicach inwestorzy są pozbawieni wiążących (bo uchwalonych przez radę gminy) decyzji i istotnych informacji ze sfer nimi objętych...

Bariery tworzone przez plany miejscowe uchwalone na podstawie ustawy o pizp

Pozostaje jednak kwestią otwartą, czy wszystkie te opisane wyżej bariery, wynikające ze specyfiki planów miejscowych uchwalonych na podstawie ustawy o zp, znikają w sytuacji ich zmian i aktualizacji w zakresie spełnienia przez nie wymagań przepisów ustawy o pizp oraz w nowych planach sporządzanych i uchwalanych pod rządami aktualnych przepisów. Otóż - niestety - takie plany nawet jeśli likwidują stare, to zwykle tworzą nowe bariery dla projektowania i przygotowywania procesów inwestycyjnych w budownictwie. Najpoważniejszą z nich jest nadmierna szczegółowość ich ustaleń, a co za tym idzie – drastycznie ograniczona elastyczność. Ustawodawca uznał bowiem, że wobec likwidacji dwuetapowego postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, należy przepisami ustawy 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 (finansującego projektowanie i transakcje nieruchomościowe) inwestora. Niestety, wprowadzające takie szczegółowe wymagania przepisy o pizp, zwłaszcza te obowiązujące w rezultacie jej zmian od października 2010 r. (patrz cytowane wyżej przepisy art. 15), zaowocowały nadmierną szczegółowością nowych planów miejscowych, praktycznie ingerującą z zakres dokumentacji projektowej... Oczywistym jest, że w procedurach planistycznych (tj. w składaniu wniosków i uwag do projektów planów, pomijając wynikającą z art. 7 możliwość ich arbitralnego rozpatrywania...) 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 dot. przyszłej zabudowy, do tego w takim stopniu szczegółowości, jakiego wymagają aktualne przepisy... „Wahadło przepisów” zostało więc wychylone skrajnie w przeciwnym kierunku:- ogólnikowe i nazbyt „elastyczne” przepisy wcześniej sporządzanych planów, zastąpiono rygiorem 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...

Zobowiązania planistyczne gminy a praktyka

Niestety, podobny rygor szczegółowości oraz status prawa miejscowego nie obejmuje wspomnianych wcześniej dwóch załączników do uchwały rady gminy o przyjęciu mpzp, mianowicie prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego oraz tekstu „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.” A są to dokumenty, które stanowią o szczególnych zobowiązaniach, które gmina podejmuje uchwalając plan miejscowy, ze względu na ich charakter wręcz kluczowe dla właścicieli terenów objętych takim planem oraz inwestorów, planujących ich zabudowę i zagospodarowanie. Tymczasem, w przeciwieństwie do bardzo szczegółowych wymagań ustawy o pizp oraz rozporządzenia dotyczącego zawartości planów miejscowych, zwłaszcza dot. sposobu formułowania ich ustaleń, wymagania dotyczące tych dokumentów są ogólnikowe i niedostatecznie precyzyjne... W konsekwencji nie wypracowano przez ponad 8 lat od wprowadzenia odnośnych przepisów metody ich optymalnego sporządzania, nie upowszechnia się najlepszych z nich jako tzw. „dobrych przykładów”... Wykonywane są więc one bardziej „pro forma” niż dla faktycznego ich stosowania, zwłaszcza że realizacja zawartych w nich zobowiązań planistycznych (np. ze sfery budowy dróg gminnych i innej infrastruktury, w szczególności „społecznej”) jest dla gmin kosztowna i „uciążliwa”. Do tego, pomimo że zarówno w opiniach Głównej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej od lat, a w projekcie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ostatnio, wyraźnie formułowana jest teza o konieczności wprowadzenia spójności pomiędzy planowaniem przestrzennym a planowaniem społeczno – gospodarczym, a wręcz o celowości integracji tych dwóch sfer planowania, jednocześnie rozpowszechniany jest pogląd o tym, że planowanie miejscowe „pograża” gminy aktywnie planujące, gdyż nakłada na nie zbyt wiele zobowiązań, zwłaszcza finansowych. Autorzy tego poglądu zdają się jednak zapominać, że to organa gmin sporządzając i uchwalając miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, same biorą na siebie te obowiązki (często „zbyt optymistycznie” planując, np. przeznaczając całe obszary gmin pod zabudowę...), a ich zakres wynika de iure nie tylko z treści przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (a wcześniej z przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), ale przede wszystkim z przepisów ustawy o ustroju samorządu gminy obowiązujących już ponad 20 lat. Uprawnione jest więc pytanie czy i jak gminy samorządowe (z)realizowały ich zadania własne, a szczególnie te opisane na początku art. 7 ustawy o samorządzie gminnym: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu

Wpisany przez Grzegorz Buczek
środa, 05 października 2011 12:59

drogowego, 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (...)"

Być może genezą barier dla procesów inwestycyjnych nie są tylko przepisy ze sfery planowania przestrzennego, ale także przepisy „ustrojowe” przypisujące gminom samorządowych zbyt szeroką sferę obowiązków, bez umożliwienia ich wykonywania przez ustanowienie odpowiednio szerokiej sfery narzędzi realizacji, także narzędzi finansowych, np. podatku kadastralnego – od wartości nieruchomości. Ten podatek zastąpił by fikcję obecnej renty planistycznej faktycznymi pożytkami dla gmin, wykazującymi (także w krótkim czasie) atrakcyjność planowania miejscowego. Jest to jednak temat na odrębne rozważania...

Post scriptum

Autor całkiem świadomie pominął w tym tekście problem obu rodzajów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pomimo tego, że w wielu gminach faktycznie zastąpiły one „partycypacyjne” publiczne zarządzanie przestrzenią i są – wbrew oczywistej intencji ustawodawcy - podstawą prawną do większości wydawanych decyzji o pozwoleniu na budowę. Jednak decyzje te w wielu opiniach, także mających rangę analiz sejmowych, uważane są za główną przyczynę narastającego w naszym kraju chaosu przestrzennego, co jest także swoistą barierą inwestycyjną... Ryzyko inwestorskie wynikające z ich stosowanie jest odmienne, a tworzone przez nie bariery czy problemy inwestycyjne – w szerszym ujęciu problemu – znacznie poważniejsze, niż te omówione powyżej. Do tego postulowane kierunki zmian ustawy o pizp (udokumentowane resortowym projektem ustawy o zmianie ustawy o pizp i niektórych innych ustaw z września 2010 r., przyjętym przez Radę Ministrów, lecz dalekim od uchwalenia , oraz propozycjami o charakterze wręcz systemowym, zawartymi w projekcie KPZK 2030), zasadniczo ograniczają możliwości stosowania takich decyzji (za czym opowiada się autor niniejszych rozważań...), albo wręcz proponują ich wyeliminowanie z obrotu prawnego (co wydaje się propozycją nazbyt radykalną, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów zurbanizowanych, z pewnymi rezerwami terenowymi...).

Grzegorz A. Buczek

"III Śląskie Forum Inwestycji, Budownictwa, Nieruchomości"
Katowice 28 września 2011 r.