POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

SYSTEM PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I JEGO ROLA W STRATEGICZNYM ZARZĄDZANIU ROZWOJEM KRAJU

(Spatial Planning System and Its Role in Strategic Management of Country Development)

Pod redakcją
Tadeusza Markowskiego i Piotra Żubera

STUDIA
Tom CXXXIV

KPZK PAN
MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI
UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ ROZWOJU REGIONALNEGO

WARSZAWA 2011

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

Rada Redakcyjna
Tadeusz Markowski (przewodniczący), Teresa Czyż, Jacek Szlachta, Janusz Zaleski (zastępcy przewodniczącego), Wojciech Dziemianowicz, Krystian Heffner, Andrzej Klasik, Tomasz Komornicki, Andrzej Malinowski, Tomasz Parteka

Redakcja Wydawnictw
Tadeusz Markowski (redaktor naczelny), Wojciech Dziemianowicz (zastępca redaktora naczelnego), Ewa Ryźlak (sekretarz redakcji)

Adres Redakcji
00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki,
piętro 24, pokój 2410, tel. (022) 826-10-63, (022) 656-70-73
e-mail: kpzk@pan.pl

Recenzent: Piotr Lorens

© Copyright by Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN
Warszawa 2011

ISBN 978-83-89693-07-5
ISSN 0079-3493

Publikacja sfinansowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Spis treści

Contents

Wstęp – Tadeusz Markowski 5
Introduction

Piotr Żuber – Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych..... 7
Territorial Dimension in Development Policy – Need of Systems Changes in the View of New Generation of Planistic Documents

Tadeusz Markowski – Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem 25
Functioning of Spatial Economy – Assumptions for Building an Integrative Planning and Management Model for Regional Development

Jacek Szlachta – Europejski wymiar polityk oddziaływujących na sferę funkcjonowania gospodarki przestrzennej 45
European Dimension of Policies with an Impact on Spatial Economy

Przemysław Śleszyński – Stan i jakość zagospodarowania przestrzennego w Polsce w świetle badań geograficznych 64
Condition and Quality of Spatial Planning in Poland on the Background of Geographical Research

Bartłomiej Kolipiński – Planowanie przestrzenne w Polsce – analiza krytyczna..... 82
Spatial Planning in Poland – Critical Analysis

Ewa Oględzka, Janusz Słodczyk – Ocena funkcjonowania regulacji prawnych związanych z planowaniem przestrzennym (wybrane zagadnienia)..... 100
Evaluation of Legal Regulations Related to Land Use Planning (Selected Aspects)

Alicja Kopeć – Słabości i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy..... 123
The Weakness and Consequences of Legal Regulations Related to Preparing Draft Outline Planning Permissions

Waldemar Gorzym-Wilkowski – Ranga województwa w planowaniu przestrzennym – ewolucja systemu i jej skutki praktyczne – województwo lubelskie 1919-2009. 139
The Importance of the Voivodship in the Spatial Planning – Evolution of the System and Its Practical Consequences (Lublin Voivodship 1919-2009)

Adam Radzimski – Rola planowania miejskiego na przykładzie budownictwa mieszkaniowego w Poznaniu. 178
The Role of Urban Planning on the Example of Residential Construction in Poznań

Brygida B. Ciupiał – Analiza procesu powstawania synergii rozwoju w wyniku interaktywnego zarządzania w regionie – przypadek regionu lubuskiego 204
Analysis of the Process of the Development Synergies as a Result of an Interactive Management in the Region – a Case of Lubuskie Region

Szymon Ciupa, Katarzyna Dzwonkowska, Jerzy Kisiel – System informacji przestrzennej jako platforma integracji strategii na poziomie lokalnym na przykładzie miasta Kielce 224
Geographical Information System as a Platform for Strategy Integration on the Local Government Level on the Basis of Kielce City

Izabela Ziątek – Diagnoza stanu systemu planowania przestrzennego oraz jego rola w systemie zarządzania strategicznego – Podsumowanie dyskusji. 246
Diagnosis of Spatial Planning System and Its Role in Strategic Management System (Summary of Discussion)

Informacje o Autorach 254
Notes on Authors

ALICJA KOPEĆ
Politechnika Gdańska

SŁABOŚCI I SKUTKI PRAWNYCH REGULACJI ZWIĄZANYCH Z PROCEDURĄ SPORZĄDZANIA PROJEKTU DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY

Abstract: The Weakness and Consequences of Legal Regulations Related to Preparing Draft Outline Planning Permissions. The article is a study of legal regulations related to preparing draft outline planning permissions. The main objective is to show the weakness of outline planning permission decisions. Further objectives of the article involve indicating: the extent of freedom in spatial planning given to investments under outline planning permissions, the margin for local authority decisions (*gmina* leaders, town mayors), who may, on the grounds of outline planning permissions, carry out socially controversial or unaccepted investments, and what negative, often irrevocable consequences both in social and visual terms result from the investment developments based on outline planning permissions. The outline planning permissions have become significant as the key spatial development tool at the local level in Poland. One of the underlying reasons of this situation is the fact that only one fourth of the country's area is covered by local spatial development plans. Therefore, decisions on outline planning permissions, *i.e.* administrative decisions, and not extracts from local plans are the local legal regulations. However, it would be unjustified to state that all investment project based on outline planning permissions contribute to spatial degradation. Nevertheless, the scale of the phenomena, the number of permissions issued often without performing studies or reference to earlier issued permissions, is reflected in the Polish landscape.

Wstęp

Zgodnie z art. 14 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W myśl przywołanej *Ustawy* to właśnie plan miejscowy jest głównym narzędziem planistycznym w gminach. Dopiero w przypadku jego braku, zgodnie z art. 59 tej *Ustawy*, wydaje się decyzję o warunkach zabudowy. W myśl tej *Ustawy* decyzja o warunkach zabudowy miała być swojego rodzaju protezą pla-

nu miejscowego. Jednak rola decyzji o warunkach zabudowy jest dlatego istotna, że to właśnie ona stała się głównym narzędziem planistycznym poziomu lokalnego w Polsce. Jednym z powodów tego stanu jest to, że tylko jedna czwarta powierzchni kraju pokryta jest planami miejscowymi. Dlatego decyzje o pozwoleniu na budowę wydawane są głównie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, czyli administracyjnych, a nie wypisów z planów miejscowych, które są aktem prawa miejscowego. Niezasadne byłoby jednak twierdzenie, że każde zamierzenie inwestycyjne zrealizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, powoduje degradację przestrzeni. Jednak skala wydawanych decyzji, często bez analizy i bez odniesienia do tych wydanych wcześniej, ma odzwierciedlenie w polskim krajobrazie.

Opracowanie przestawia analizę prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy. Celem głównym pracy jest wykazanie słabości decyzji o warunkach zabudowy. Celami szczegółowymi jest wykazanie:

- jak duże pole swobody w kreowaniu przestrzeni pozostawia realizacja inwestycji w drodze decyzji o warunkach zabudowy;
- jak szerokim polem działania dysponują włodarze (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast) mogący na podstawie decyzji o warunkach zabudowy realizować inwestycje społecznie kontrowersyjne lub nieakceptowane;
- jakie negatywne, często nieodwracalne skutki, zarówno w wymiarze społecznym, jak i wizualnym, powoduje realizacja inwestycji w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

1. Różnice między decyzją o warunkach zabudowy a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego

Decyzja o warunkach zabudowy jest administracyjna, a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Jednak istnieje wiele innych istotnych różnic między planem miejscowym a decyzją o warunkach zabudowy, zarówno w zakresie istoty, jak i procedury.

Najistotniejszą z nich jest zależność planu miejscowego i decyzji o warunkach zabudowy od ustaleń *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, zwanego dalej *studium*. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zmiany *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zwanej dalej *Ustawą o planowaniu...*, która weszła w życie 21 października 2010 r. „plan miejscowy uchwala Rada Gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń *studium*". Warto zauważyć, że przed zmianą *Ustawy o planowaniu...*, art. 20 ust. 1 brzmiał: „plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami *studium*". Mimo tej zmiany, w polskim systemie planistycznym, nadal istnieje spójna wzajemna zależność najważniejszych dokumentów planistycznych. Zgodnie z art. 9 ust. 2 *Ustawy o planowaniu...*, „wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza *studium* (...), uwzględniając zasady określone

w *koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy", a zgodnie z art. 9 ust. 4 „ustalenia *studium* są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych". W planie zagospodarowania przestrzennego województwa, zgodnie z art. 39 ust. 4 *Ustawy o planowaniu...*, „uwzględnia się ustalenia *koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*". Natomiast decyzja o warunkach zabudowy, narzędzie stojące najniżej w hierarchii systemu planowania przestrzennego, nie jest zależna od żadnego innego dokumentu planistycznego. Temat braku zależności decyzji o warunkach zabudowy od ustaleń *studium i* konsekwencje tego braku dla polityki przestrzennej gmin, był wielokrotnie poruszany przez środowisko urbanistów – ostatnio, w czerwcu 2010 r. w trakcie prac nad zmianą *Ustawy o planowaniu...*. Jednak w obowiązującej od 21 października 2010 r. zmianie tej *Ustawy* nie wprowadzono wymogu zależności decyzji o warunkach zabudowy od ustaleń *studium*. Uzasadnieniem prawnym braku możliwości wprowadzenia tej zależności, jest to, że decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją administracyjną opierającą się na *Kodeksie postępowania administracyjnego*. W konsekwencji czego, musi być zgodna z aktem prawa (np. miejscowego). Ponieważ zgodnie z art. 9 ust. 5 *Ustawy o planowaniu...*. „*studium* nie jest aktem prawa miejscowego", to decyzja o warunkach zabudowy nie może być zależna od *studium*. Jednocześnie decyzja o warunkach zabudowy, która miała być stosowana w wyjątkowych sytuacjach, stała się podstawą do podejmowania większości działań przestrzennych w Polsce.

Brak zależności decyzji o warunkach zabudowy od *studium* powoduje daleko idące skutki. Pierwszym są powstające rozbieżności między kierunkiem polityki przestrzennej gminy a faktycznym zagospodarowaniem jej terenu, na skutek realizacji ustaleń decyzji o warunkach zabudowy. Nowa zabudowa lokalizowana na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, powstaje w miejscach do tego niepredysponowanych, np. na terenach położonych w dużej odległości od terenów zwartej zabudowy czy w otwartych przestrzeniach rolniczych. Drugim skutkiem braku zależności decyzji o warunkach zabudowy od ustaleń *studium* jest umniejszenie roli planu miejscowego. Możliwość lokalizacji nowej zabudowy w oderwaniu od kierunku spójnej polityki przestrzennej określonego w *studium*, stwarza prosty wybór: czy w przypadku braku planu sporządzić plan miejscowy, czy decyzję o warunkach zabudowy. W orzecznictwie polskim jest jeden wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wskazuje na konieczność zależności decyzji o warunkach zabudowy od ustaleń *studium*. Z uzasadnienia wyroku wynika, że skoro plan miejscowy musiałby być zgodny z ustaleniami *studium*, to wydana dla tego samego terenu decyzja o warunkach zabudowy, tym bardziej powinna być zgodna z ustaleniami *studium*. Wynika to z zasady spójności polityki przestrzennej państwa oraz zasady wzajemnej spójności aktów planowania przestrzennego. Nie jest logiczna sytuacja, „w której określony zapis *studium* musiałby być uwzględniony w uchwalonym dla danego terenu planie miejscowym (...) natomiast wydana dla tego samego terenu decyzja o warunkach zabudowy mogłaby być z tym zapisem *studium* całkowicie sprzeczna. Taka wykładnia (...) byłaby nie do pogodzenia

z zasadami prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce i niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, a przez to sprzeczna z Konstytucją" (wyrok NSA, sygnatura: II OSK 1250/08). Jednak w Polsce, jak i w innych państwach Europy kontynentalnej, obowiązuje system prawny *civil law*, czyli system prawa stanowionego. Charakteryzuje się on tym, że podstawowym faktem prawotwórczym jest stanowienie norm, a nie np. kształtowanie się prawa zwyczajowego. Podstawowym źródłem prawa są ustawy uchwalane przez parlament jako władzę ustawodawczą. W systemie *civil law* sądy na podstawie norm uchwalonych przez parlament rozstrzygają sprawy indywidualne i konkretne, ale prawa nie tworzą (Wronkowska 2005).

Kolejnymi czynnikami mocno różniącymi plan miejscowy i decyzję o warunkach zabudowy na korzyść tej drugiej, są koszty i czas sporządzania tych dokumentów. Koszty ponoszone przez gminę na sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy w porównaniu z kosztami sporządzenia projektu planu miejscowego są wielokrotnie niższe, a okres sporządzania decyzji o warunkach zabudowy kilkakrotnie krótszy. Decyzję o warunkach zabudowy można wydać nawet już po dwóch miesiącach od daty złożenia wniosku. Sporządzenie planu miejscowego do momentu jego wejścia w życie, trwa minimum rok. Ponadto, konieczność ponawiania etapów procedury planistycznej (np. na skutek braku uzgodnienia projektu planu i w konsekwencji konieczność ponownego wystąpienia o nie lub na skutek uwzględnienia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu i w konsekwencji konieczność ponownego uzgodnienia projektu planu i ponownego wyłożenia do publicznego wglądu) wydłuża ten czas nawet dwukrotnie. Są też w Polsce przypadki, w których czas opracowania planu miejscowego, z wielu różnych przyczyn, przekracza sześć lat.

Zmiana *Ustawy o planowaniu...*, obowiązująca od 21 października 2010 r., wprowadziła zapisy mające na celu skrócenie czasu sporządzania planu miejscowego. Jednak analizy wprowadzonych w uchwale zmian należy dokonywać w zestawieniu z zapisami innej *Ustawy* również obowiązującej przy sporządzaniu planów miejscowych, tj. *Ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, zwanej dalej *Ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku*. Z łącznej analizy tych obu ustaw wynika, że czas sporządzania planu miejscowego został skrócony o 16 dni. O tyle bowiem zgodnie z art. 29 ust.1 *Ustawy o planowaniu...* skrócono czas uprawomocniania się uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa. Skrócenie czasu uzgodnień z 21 dni na 14 do 30 dni nie powoduje realnego skrócenia czasu uzgodnienia projektu planu, gdyż w *Ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku* czas uzgadniania z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska i Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym ustalono na 30 dni. Co więcej, zmiana *Ustawy o planowaniu...* otwiera drogę do wydłużenia poprzednio obowiązującego okresu uzgodnienia, ponieważ nawet gdy zgodnie z art. 25 ust. 1 tej *Ustawy* wójt, burmistrz albo prezydent miasta, ustali czas uzgodnienia na 14 dni, to zgodnie z art. 25 ust. 1a organ uzgadniający albo opiniujący może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta, burmistrza albo prezydenta mia-

sta, o zmianę terminu (...) wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni na przedstawienie opinii, albo dokonanie uzgodnienia". Takiego trybu nie dopuszczała poprzednia wersja tej *Ustawy o planowaniu...*, w której wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustalał termin dokonania uzgodnień, albo przedstawienia opinii przez organy, nie krótszy niż 21 dni. Nieprzedstawienie w tym terminie stanowiska lub warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić było uważane za jednoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu. Zmiana *Ustawy o planowaniu...*, obowiązująca od 21 października 2010 r., znosi co prawda wymóg rozpatrzenia wniosków przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, w terminie nie dłuższym niż 21 dni, jednak nie wprowadza realnego skrócenia czasu sporządzania projektu planu, gdyż i tak często wójt, burmistrz albo prezydent miasta rozpatrywał składane wnioski przed upływem tego 21-dniowego terminu. Ponadto zmiana *Ustawy o planowaniu...* doprowadziła do uprzywilejowanej pozycji decyzję o warunkach zabudowy w stosunku do planu miejscowego w aspekcie czasu sporządzania obu tych dokumentów. O trzy miesiące bowiem został skrócony czas, na jaki można zawiesić postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z art. 62 ust. 1 *Ustawy o planowaniu...* „postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy". Uchwalenie planu miejscowego w ciągu 9 miesięcy, nawet przy doskonałej współpracy wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces planistyczny, tj. wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, przedstawicieli organów uzgadniających i opiniujących, mieszkańców, radnych i urbanistów, jest bardzo trudne i niemal zawsze niemożliwe.

Kolejnym czynnikiem różniącym plan miejscowy i decyzję o warunkach zabudowy jest liczba organów, z którymi należy uzgodnić projekty tych dokumentów, a w przypadku projektu planu miejscowego wystąpić również o opinie. Zgodnie z art. 17 pkt 6, lit. a) *Ustawy o planowaniu...* wójt, burmistrz albo prezydent miasta, występuje o opinie o projekcie planu do 7 organów, z czego do 3 z nich (tj. gminnej lub innej właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego) zawsze, niezależnie od położenia, uwarunkowań i ustaleń projektu planu. Zgodnie z art. 17 pkt. 6, lit. b) wójt, burmistrz albo prezydent miasta, występuje o uzgodnienie projektu planu z minimum 11 organami, z czego z 7 z nich (tj. wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu, właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków) zawsze, niezależnie od położenia, uwarunkowań i ustaleń projektu planu.

Zgodnie z art. 53 ust. 4 *Ustawy o planowaniu...* decyzje o warunkach zabudowy wydaje się po uzgodnieniu z 13 organami. Jednak w zależności od lokalizacji terenu, decyzja o warunkach zabudowy może podlegać uzgodnieniu tylko ze starostą. Dzieje się tak wtedy, gdy teren objęty decyzją o warunkach zabudowy nie jest położony w strefach objętych ochroną, a zarządcą drogi publicznej, przy której położona jest wnioskowana działka, jest gmina.

Niezwykle istotnym czynnikiem różniącym plan miejscowy i decyzję o warunkach zabudowy jest udział społeczeństwa w procesie sporządzania obu dokumentów. Przez udział społeczeństwa rozumie się udział podmiotów innych niż właściciel działki i właściciele działek graniczących z terenem objętym projektem planu miejscowego czy decyzji o warunkach zabudowy. W przypadku planu miejscowego dwa z dwunastu etapów formułują warunki czynnego udziału społeczeństwa w procesie planistycznym. Odnoszą się one do złożenia wniosków, a później uwag do sporządzanego planu oraz udziału w debacie publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu miejscowego. Oba etapy poprzedzone są ogłoszeniem tego w prasie miejscowej, na tablicy ogłoszeń, w Biuletynie Informacji Publicznej i często w Internecie. Tak sformułowane prawo zakłada, że mieszkańcy mają możliwość czynnego udziału w życiu danej miejscowości, niezależnie od stanu własności gruntów objętych projektem planu miejscowego. Każdy może złożyć wnioski do projektu planu miejscowego, zapoznać się z wyłożonym w urzędzie gminy lub miasta projektem planu miejscowego i pisemnie złożyć do niego uwagi oraz uczestniczyć w debacie publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu miejscowego. Uwzględnienie tych uwag przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, powoduje konieczność ponownego wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu. Jednocześnie cały proces planistyczny podlega kontroli wojewody. Wszystkie te czynniki powodują, że proces sporządzania planu miejscowego jest jawny. Są jednak liczne słabe strony zapisów *Ustawy o planowaniu...*, które powodują, że partycypacja społeczna nie jest wystarczająca. Do czynników tych należy zaliczyć m.in. to, że zainteresowani mogą składać uwagi do projektu planu miejscowego, którego kształt został już zaopiniowany i uzgodniony. Wówczas każda ingerencja w kształt projektu planu miejscowego, na skutek uwzględnienia złożonych uwag, odsuwa termin jego uchwalenia. Ponadto, złożone do planu miejscowego uwagi mogą zostać nieuwzględnione zarówno przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, jak i radnych, bez podania szczegółowych powodów tego nieuwzględnienia i praktycznie bez konsekwencji. Znane są jednak przykłady dobrych praktyk, stosowanych głównie w gminach wiejskich, które uzupełniają niedoskonale określony w *Ustawie o planowaniu...* udział społeczny obywateli w procesie sporządzania planu miejscowego (por. Kopeć 2009a,b). Jednak, mimo że określony w tej *Ustawie o planowaniu...* sposób udziału społecznego w procesie sporządzania planu jest pełen wad i słabości, trudno o stwierdzenie, że udział ten wcale nie istnieje.

Natomiast w procesie sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy udział społeczny ograniczony jest tylko do stron postępowania. Ustala się je na podstawie art. 28 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, zgodnie z którym „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek". Stronami postępowania ustala się właścicieli działek graniczących z wnioskowaną działką i np. zarządców sieci, przebiegających przez teren objęty projektem decyzji o warunkach zabudowy.

O toczącej się procedurze sporządzania decyzji o warunkach zabudowy zawiadamiane są tylko strony postępowania. Tym samym podmioty, inne niż określone

jako strony postępowania, nie mają możliwości, nie tylko złożenia uwag kwestionujących planowane inwestycje, ale nawet nie mają prawnej możliwości pozyskania o nich informacji, a przecież często charakter inwestycji wykracza swoim oddziaływaniem poza teren lokalizacji i tereny działek z nim graniczących. Warto przy tym zauważyć, że stroną postępowania może być np. spółdzielnia mieszkaniowa, wtedy korespondencja kierowana jest na adres siedziby spółdzielni i nie dociera do każdego z mieszkańców budynku należącego do tej spółdzielni. Liczbę stron postępowania, już i tak ograniczoną głównie do właścicieli działek sąsiednich, można zmniejszyć, dokonując przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, odpowiedniego rolnego podziału terenu, zgodnego z *Ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. Taki odpowiedni podział terenu może prowadzić do sytuacji, w której w toczącym się postępowaniu będzie ustalona tylko jedna strona i będzie nią np. syn właściciela terenu objętego decyzją o warunkach zabudowy.

Brak dostępu społeczeństwa do informacji o planowanych inwestycjach realizowanych w drodze decyzji o warunkach zabudowy, może być formą „ukrycia" przed opinią publiczną niewygodnych lub nieakceptowanych społecznie zamierzeń. Podmioty nie będące stronami toczącego się postępowania, dowiadują się bowiem o inwestycji, nie w czasie sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy, ale dopiero w momencie grodzenia terenu inwestycji lub budowy obiektu. Ten aspekt „braku jawności" powoduje, że decyzje o warunkach zabudowy stają się wygodnym, bo nie budzącym wielu konfliktów społecznych, instrumentem planistycznym.

Wszystkie wymienione różnice, ujęte syntetycznie w tabeli 1., wyraźnie wskazują na uprzywilejowaną pozycję decyzji o warunkach zabudowy w stosunku do planu miejscowego.

Tabela 1

Różnice między planem miejscowym a decyzją o warunkach zabudowy

	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	Decyzja o warunkach zabudowy
Zgodność ze *studium*	Wymagana	Nie wymagana
Minimalny czas sporządzania	1 rok	2 miesiące
Koszty sporządzania	Wysokie	Niskie
Minimalna liczba organów uzgadniających i opiniujących w zależności od położenia terenu projektów dokumentów	10	1
Udział społeczny	Jest	Brak

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza różnic występujących między planem miejscowym a decyzją o warunkach zabudowy nasuwa ironiczne pytanie: jaki jest sens sporządzania zależnego od *studium*, długotrwałego, kosztowego i wymagającego udziału społeczeństwa planu miejscowego, gdy można szybko i tanio prowadzić politykę przestrzenną za pomocą elastycznego narzędzia, jakim jest decyzja o warunkach zabudowy? Jednak skracając czas oczekiwania na wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę i znacznie obniżając koszty, traci się coś nieporównywalnie wartościowszego – szeroko rozumianą jakość przestrzeni. Należy bowiem pamiętać, że do odnowy raz zdegradowanej przestrzeni może nie wystarczyć ani funduszy, ani czasu. Co więcej, z powodu zaistniałych zmian, może to zadanie być już niemożliwe.

Wykazane różnice między planem miejscowym a decyzją o warunkach zabudowy prowadzą do wniosku, że najbardziej odpowiednim instrumentem do ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Szczególnie, gdy podejmuje się działania zmierzające do ustalenia lokalizacji obiektów mogących budzić kontrowersje społeczne, jakimi są np. elektrownie wiatrowe. Nie pozostają one bez wpływu na zdrowie ludzi i zwierząt, i także na krajobraz. Kompleksowe podejście do wyznaczenia na terenie gminy obszarów predysponowanych do lokalizacji elektrowni wiatrowych, jest dlatego istotne, że taka lokalizacja pociąga za sobą konieczność wyznaczenia wokół nich stref ograniczonego użytkowania.

Elektrowni wiatrowych nie można lokalizować w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, bo nie są one inwestycjami celu publicznego. Zgodnie z art. 6 pkt. 2 *Ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* celem publicznym jest „budowa i utrzymywanie (...), przewodów i urządzeń służących do przesyłania (...) energii elektrycznej", a elektrownie wiatrowe służą do wytwarzania energii, a nie do jej przesyłu.

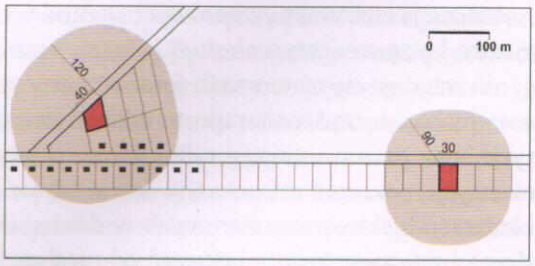
Zgodnie z art. 61 ust. 1 *Ustawy o planowaniu...*, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia pięciu warunków, gdzie pierwszym z nich jest obecność co najmniej jednej działki sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej, zabudowanej w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy. Wydawać by się mogło, że skoro przy tej samej drodze publicznej, przy której leży wnioskowana działka przeznaczona pod lokalizację elektrowni wiatrowej, nie ma żadnej elektrowni wiatrowej, to nie można wydać decyzji o warunkach zabudowy. Ale zgodnie z art. 61, ust. 3 *Ustawy o planowaniu...*, przepisów określających m.in. opisany wyżej pierwszy niezbędny warunek do wydania decyzji o warunkach zabudowy, nie stosuje się do obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej. Jeżeli uznać elektrownie wiatrowe za urządzenia infrastruktury technicznej, to można wydać dla nich decyzję o warunkach zabudowy. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygnatura: II OSK 225/09). Co więcej, zgodnie z art. 61, ust. 3 *Ustawy o planowaniu...*, elektrownie wiatrowe można zlokalizować na terenie działki, nie posiadającej dostępu

do drogi publicznej. Lokalizacja elektrowni wiatrowych w drodze decyzji o warunkach zabudowy, pociąga za sobą kolejne negatywne skutki. Jeżeli teren przyszłej lokalizacji elektrowni wiatrowej, nie znajduje się na terenach form ochrony przyrody i jeżeli elektrownia wiatrowa nie wymaga sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko, to o planowanej inwestycji będą poinformowane tylko strony postępowania. Natomiast o finalnym celu tej inwestycji, pozostali mieszkańcy dowiedzą się dopiero na etapie jej budowy. Ustalenie lokalizacji elektrowni wiatrowych w drodze decyzji o warunkach zabudowy, ze względu na brak zależności tej decyzji od ustaleń *studium*, pozwala na niemal dowolną ich lokalizację na terenie gminy, ponieważ jednym z głównych kryteriów lokalizacyjnych stają się zamiary inwestycyjne pojedynczych inwestorów. Pomijana jest konieczność realizacji spójnej polityki w zakresie energetyki odnawialnej, nawet jeżeli gmina taką politykę w *studium* określiła.

2. Słabości regulacji prawnych odnoszących się do decyzji o warunkach zabudowy

Aktem wykonawczym do *Ustawy o planowaniu...* jest *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, zwane dalej *Rozporządzeniem*. Jedną z głównych słabości procesu sporządzania decyzji o warunkach zabudowy jest określony sposób wyznaczania granic obszaru analizowanego. Zgodnie z § 2 pkt. 4 *Rozporządzenia* przez obszar analizowany należy rozumieć „teren określony i wyznaczony granicami, którego funkcję zabudowy i zagospodarowania oraz cechy zabudowy i zagospodarowania analizuje się w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania". Zgodnie z § 3 ust. 1 *Rozporządzenia* „w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu". Zgodnie z § 3 ust. 2 *Rozporządzenia* „granice obszaru analizowanego wyznacza się (...) w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów". Tak sformułowane zapisy określają więc tylko minimalny obszar analizowany, który przedstawia ryc. 1.

Rozporządzenie nie określa jednak maksymalnego obszaru analizowanego. Brak tego określenia pozwala na ustalenie na tyle dużego obszaru, aby w jego granicach znalazły się działki zabudowane w sposób pozwalający na uzyskanie wnioskowanej funkcji i formy zabudowy. Obszarem analizowanym może być zatem zarówno teren kilku działek, jak i teren osiedla, gminy, powiatu czy nawet województwa. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie ustalenia w *Rozporządzeniu* tylko minimalnego, bez maksymalnego, obszaru analizowanego. Podczas gdy sytuacja odwrotna



Ryc. 1. Minimalny obszar analizowany wyznaczony zgodnie z zgodnie z § 3 ust. 2 *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r.*

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1-4).

(tj. ustalenie tylko maksymalnego, bez minimalnego, obszaru analizowanego) przeciwdziałałaby rozpraszaniu zabudowy i przyczyniałaby się do racjonalnej lokalizacji nowej zabudowy tylko w bliskim sąsiedztwie obszaru zabudowanego.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 *Ustawy o planowaniu...* „wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe tylko w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc (...);
5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi".

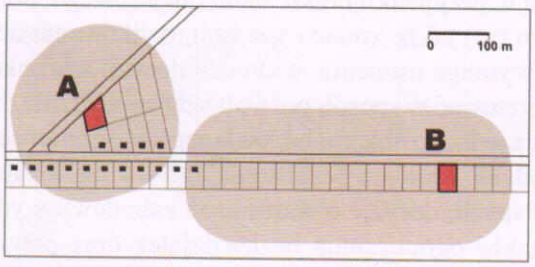
Jednak, mimo że w art. 61 ust. 1 *Ustawy o planowaniu.... i* w § 4 ust. 1, 2 i 3, oraz w § 7 ust. 1 i 3 *Rozporządzenia* użyte zostało określenie „działka sąsiednia", ani w *Ustawie o planowaniu...* ani w *Rozporządzeniu* nie sformułowano jego definicji.

Pierwszy konieczny warunek wydania decyzji o warunkach zabudowy stanowi, że co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej co działka wnioskowana, jest zabudowana. Prowadzi to do sytuacji, w której dla wnioskowanej działki graniczącej z inną działką zabudowaną, nie można wydać decyzji o warunkach zabudowy, gdy ta wnioskowana działka jest dostępna z drogi publicznej, przy której nie znajduje się żadna działka zabudowana. Nie byłoby w tej sytuacji nic kontrowersyjnego, gdyby nie to, że jest możliwa inna sytuacja. Mianowicie, możliwe jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy, dla działki oddalonej o kilka, a nawet kilkanaście lub

kilkadziesiąt kilometrów od obszaru zwartej zabudowy, pod warunkiem, że działka ta jest położona przy drodze publicznej, przy której znajdzie się co najmniej jedna działka zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy, ponieważ ustalony obszar analizowany będzie odpowiednio duży.

Obie sytuacje zaprezentowane są na ryc. 2. Sytuacja A przedstawia działkę, dla której nie można wydać decyzji o warunkach zabudowy. Działka ta, mimo że graniczy z działką zabudowaną, i jest położona w obszarze zwartej zabudowy, to jest dostępna z drogi publicznej, przy której nie znajduje się co najmniej jedna działka zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy. Wokół działki na szaro zaznaczono wyznaczony minimalny obszar analizowany. Sytuacja B przedstawia działkę, dla której można wydać decyzję o warunkach zabudowy. Wokół tej działki na szaro zaznaczono ustalony odpowiednio obszar analizowany, na tyle duży, aby można było wydać decyzję o warunkach zabudowy dla tej działki, mimo że jest ona położona daleko od obszaru zwartej zabudowy.

Kolejną słabością związaną z lokalizacją nowej zabudowy w drodze decyzji o warunkach zabudowy jest brak ustalenia, że cechy nowej zabudowy muszą pochodzić z jednej działki. Zgodnie z art. 3 pkt. 2a *Ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym jest „budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych". Jeżeli wnioskowana działka znajduje się przy tej samej drodze publicznej, przy której znajduje się budynek mieszkalny z wydzielonymi czterema lokalami mieszkalnymi oraz kościół, to wysokość wnioskowanej zabudowy wielorodzinnej ustala się jako średnią wysokość istniejącej zabudowy mieszkalnej i wieży kościoła. Sporządzenie takiego projektu decyzji o warunkach zabudowy przez uprawnionego urbanistę lub architekta budzi wątpliwości etyczne, ale nie jest sprzeczne z obowiązującym prawem. Brak ustalenia, że parametry nowej zabudowy muszą pochodzić z jednej działki, przy jednoczesnym braku określenia maksymalnego obszaru analizy, pozwala na dowolne i wybiórcze czerpanie z szerokiego spektrum funkcji i form zabudowań położonych nie tylko przy tej samej drodze



Ryc. 2. Możliwości lokalizacji nowej zabudowy zgodnie z art. 61 ust.1 pkt 1 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*

publicznej, ale w całym obszarze analizowanym. Skutkiem tego jest tworzenie nowych, obcych dla danego terenu form, nie mających już nic wspólnego z zasadą kontynuacji zabudowy, dobrego sąsiedztwa i dobrego smaku.

Warunkiem koniecznym do wydania decyzji o warunkach zabudowy zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 3 *Ustawy o planowaniu...*, jest wykazanie, że istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu (...) jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego. Przy takim ustaleniu, że nawet projektowane uzbrojenie jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego, powstaje sytuacja, pozwalająca na wydanie decyzji o warunkach zabudowy, dla terenów położonych daleko od istniejącej zabudowy. Bowiem zapewnienie projektowanego uzbrojenia terenu dla nowej inwestycji jest kwestią umowy między inwestorem a właściwym zarządcą sieci, co często odbywa się na koszt inwestora, czyli jest możliwe praktycznie w każdym przypadku.

Kolejnym warunkiem koniecznym do wydania decyzji o warunkach zabudowy zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 4 *Ustawy o planowaniu...* jest wykazanie, że teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zmiana *Ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, zainicjowana przez Komisję Przyjazne Państwo sprawiła, że ochrona gruntów rolnych w Polsce stała się fikcją. Obecnie tylko grunty w klasach I-III, tylko o powierzchni powyżej 0,5 ha zwartego obszaru i tylko w gminach wiejskich, są gruntami chronionymi. Jednocześnie *Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* pozwala na podziały rolne obszaru na działki o powierzchni nie mniejszej niż 0,3 ha. Można więc przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, wydzielić z dużego obszaru rolnego klasy III, działkę o powierzchni większej niż 0,3 ha, ale mniejszej niż 0,5 ha. W konsekwencji tego wydzielenia nowa działka, mimo że nadal leży w zwartym obszarze gruntów klas III, przestaje być chroniona rolniczo i po spełnieniu pozostałych czterech warunków koniecznych, można wydać decyzję o warunkach zabudowy dla terenu tej działki.

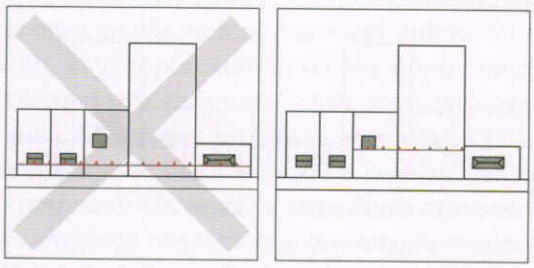
Duże niedopatrzenie polskiego prawodawstwa w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, to brak określonej maksymalnej liczby obiektów, które można zlokalizować w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Co prawda, zgodnie z art. 59 ust. 1 *Ustawy o planowaniu...* istnieje zapis mówiący o tym, że „zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego (...) także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (...) wymaga ustalenia, w drodze decyzji warunków zabudowy". Zapis ten można interpretować w sposób pozwalający na wydanie decyzji o warunkach zabudowy jedynie dla jednego obiektu budowlanego, ale ponieważ istota powyższego zapisu leży gdzie indziej, i nie ma bezpośredniego zakazu lokalizacji większej liczby obiektów budowlanych, decyzje o warunkach zabudowy wydawane są dla wielu obiektów. Nie ma także ograniczenia liczby działek oraz powierzchni działki lub terenu, dla którego można wydać decyzję o warunkach zabudowy. Dlatego w drodze decyzji o warunkach zabudowy, dochodzi do realizacji dużych obszarów osie-

dli mieszkaniowych jednorodzinnych lub wielorodzinnych, np. o powierzchni 20 ha i większej.

Dużą słabością charakteryzują się zapisy § 4, 5, 6, 7 i 8 *Rozporządzenia*. Poniżej przedstawiono, jak zgodnie z tymi zapisami ustala się poszczególne cechy nowej zabudowy w ramach decyzji o warunkach zabudowy. Ustalania te dotyczą odpowiednio: obowiązującej linii zabudowy, wskaźnika wielkości powierzchni, szerokości elewacji frontowej, wysokości budynku i geometrii dachu.

Zgodnie z § 4 ust. 1 *Rozporządzenia* „obowiązującą linię nowej zabudowy na działce objętej wnioskiem wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich". Zgodnie z § 4 ust. 2 *Rozporządzenia* „w przypadku niezgodności linii istniejącej zabudowy na działce sąsiedniej z przepisami odrębnymi, obowiązującą linię nowej zabudowy należy ustalić zgodnie z tymi przepisami". Ale już zgodnie z § 4 ust. 3 *Rozporządzenia* „jeżeli linia istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich przebiega tworząc uskok, wówczas obowiązującą linię nowej zabudowy ustala się jako kontynuację linii zabudowy tego budynku, który znajduje się w większej odległości od pasa drogowego". Zgodnie z powyższymi zapisami nie jest możliwe ustalenie obowiązującej linii zabudowy na przedłużeniu linii zabudowy większości budynków dostępnych z tej samej drogi publicznej, ale tylko w linii budynku położonego dalej od pasa drogowego. Sytuację tę przedstawiono na ryc. 3. Dodatkowo, zgodnie z § 4 ust. 4 *Rozporządzenia* „dopuszcza także inne wyznaczenie obowiązującej linii nowej zabudowy, jeżeli wynika to z analizy". W tym miejscu istotne jest podkreślenie, że obszar analizowany może być dowolnie duży.

Zgodnie z § 5 ust. 1 *Rozporządzenia* „wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki, albo terenu wyznacza się na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego". Przy ustalaniu wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy nie bierze się pod uwagę, że wnioskowana działka może być kilkakrotnie większa niż działki sąsiednie, w konsekwencji czego powierzchnia nowej zabudowy może być również kilkakrotnie większa niż powierzchnia zabudowy na działkach sąsiednich. Taka sytuacja ma niewiele wspólnego z kontynuacją cech istniejącej zabudowy. Dodatkowo zgodnie z § 5 ust. 2 *Rozporządzenia* „do-



Ryc. 3. Wyznaczenie obowiązującej linii nowej zabudowy, zgodnie z § 4 ust. 3 *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r.*

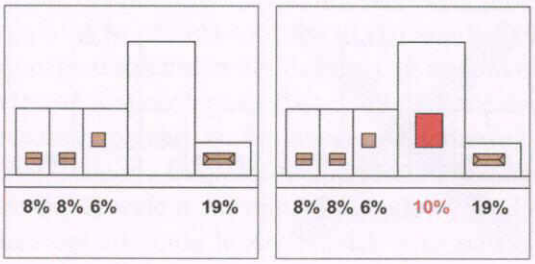
puszcza się wyznaczenie innego wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, jeżeli wynika to z analizy", co przy określeniu dowolnie dużego obszaru analizowanego wcale nie oznacza, że powierzchnia nowej zabudowy będzie mniejsza niż ta, którą zilustrowano na ryc. 4.

Zgodnie z § 6 ust. 1 *Rozporządzenia* „szerokość elewacji frontowej, znajdującej się od strony frontu działki, wyznacza się dla nowej zabudowy na podstawie średniej szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, z tolerancją do 20%". Już taki zapis pozwala na wybór z bardzo szerokiego wachlarza szerokości frontowej elewacji. Dodatkowo, zgodnie z § 6 ust. 2 *Rozporządzenia* „dopuszcza się także wyznaczenie innej szerokości elewacji frontowej, jeżeli wynika to z analizy". Po raz kolejny warte jest podkreślenie, że obszarem analizowanym może być np. obszar całego miasta.

Równie dużą dowolność *Rozporządzenie* pozostawia przy ustalaniu wysokości nowej zabudowy. Zgodnie z § 7 ust. 1 *Rozporządzenia* „wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki wyznacza się dla nowej zabudowy jako przedłużenie tych krawędzi odpowiednio do istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich". Istotne w tym miejscu będzie przypomnienie, o braku definicji „działki sąsiedniej". Dalej zgodnie z § 7 ust. 3 *Rozporządzenia* „jeżeli wysokość (...) na działkach sąsiednich przebiega tworząc uskok, wówczas przyjmuje się jej średnią wielkość występującą na obszarze analizowanym". Ponadto, zgodnie z § 7 ust. 4 *Rozporządzenia* „dopuszcza się wyznaczenie innej wysokości (...) jeżeli wynika to z analizy".

Zgodnie z § 8 *Rozporządzenia* „geometrię dachu (kąt nachylenia połaci dachowych, wysokość głównej kalenicy i układ połaci dachowych, kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu działki) ustala się odpowiednio do geometrii dachów występujących na obszarze analizowanym". Przy tak dużej różnorodności geometrii dachów, jaką można obserwować w Polsce i przy braku określenia maksymalnego obszaru analizowanego, ustalając w drodze decyzji o warunkach zabudowy kształt nowego budynku, można ustalić niemal dowolną geometrię jego dachu.

Z analizy zapisów § 4, 5, 6, 7 i 8 *Rozporządzenia* wynika, że określając obszar analizowany odpowiednio duży i odpowiednio dobrany (bo *Rozporządzenie* nie ustala,



Ryc. 4. Wyznaczenie wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki, zgodnie z § 5 ust. 1 *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r.*

że wnioskowana działka musi leżeć w geometrycznym środku obszaru analizowanego) można na wnioskowanej działce ustalić warunki zabudowy dla realizacji budynku o niemal dowolnej formie. Ponadto, ustalone zgodnie z § 4, 5, 6, 7 i 8 *Rozporządzenia* cechy nowej zabudowy, nie muszą być kontynuacją cech zabudowy istniejącej w obszarze analizowanym.

Podsumowanie

Realizacja inwestycji w drodze decyzji o warunkach zabudowy jest chaotyczną i niekontrolowaną formą gospodarowania przestrzenią, prowadzącą do jej degradacji. Regulacje prawne związane z procedurą sporządzania decyzji o warunkach zabudowy nie gwarantują wystarczającego dostępu społeczeństwa do informacji o zamierzeniach inwestycyjnych, które mogą wywierać skutek na szersze grono podmiotów, niż strony postępowania. Decyzja o warunkach zabudowy pozwala na zlokalizowanie niemal każdej funkcji i formy zabudowy w niemal dowolnym miejscu i to w oderwaniu od ustalonej w *studium* polityki przestrzennej gminy. Cechy nowej zabudowy ustalone zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* nie muszą być kontynuacją cech zabudowy istniejącej w obszarze analizowanym.

Zmiana *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, obowiązująca od 21 października 2010 r., miała na celu przyspieszenie procesu sporządzania planu. W praktyce nie tylko jednak go nie skróciła, ale dodatkowo postawiła na uprzywilejowanej pozycji decyzję o warunkach zabudowy.

Tymczasem konieczne jest zmniejszenie rangi decyzji o warunkach zabudowy. Może należałoby rozważyć ustalenie terminu, w którym gminy musiałyby obowiązkowo sporządzić plany miejscowe. Dodatkowo należałoby ustalić konsekwencje niewywiązania się z tego obowiązku. Jedną z nich mogłoby być zawieszenie wydawania decyzji o warunkach zabudowy do czasu, gdy powierzchnia planów przekroczy np. 70% powierzchni gminy. Ten wskaźnik procentowy powinien być jednak dość wysoki, gdyż można przypuszczać, że gminy z dużymi terenami leśnymi czy rolniczymi nasilą troskę o te tereny i to dla nich w pierwszej kolejności uchwalą plany miejscowe. Wszystko po to, aby na pozostałym terenie gminy móc realizować politykę przestrzenną, za pomocą elastycznego narzędzia planistycznego, jakim jest decyzja o warunkach zabudowy. Można też próbować wprowadzać dalsze zmiany *Ustawy o planowaniu*... niwelujące jej słabości w zakresie zapisów dotyczących decyzji o warunkach zabudowy np.: uzależnić decyzje o warunkach zabudowy od ustaleń *studium*; ustalić granice maksymalnego obszaru analizowanego; stworzyć definicję „działki sąsiedniej"; ustalić, że cechy nowej zabudowy muszą pochodzić z jednej działki lub działek o tej samej funkcji i podobnej formie; ustalić wymogi osiągania rzeczywistej

kontynuacji cech zabudowy; ustalić maksymalną liczbę obiektów i maksymalną powierzchnię terenu, dla których można wydać decyzję o warunkach zabudowy.

Jednak wydaje się, że przy tak postępującej degradacji polskiej przestrzeni należy zastosować radykalniejsze rozwiązanie: zlikwidować decyzję o warunkach zabudowy, a czas oczekiwania na tę likwidację przeznaczyć na sporządzanie planów miejscowych. Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że pokrycie nawet w 100% powierzchni kraju planami miejscowymi, nie przyczyni się, w prosty sposób, do poprawy stanu polskiej przestrzeni, ponieważ nie liczba uchwalonych planów miejscowych, ale ich jakość, a także wiele innych czynników nie związanych bezpośrednio z planowaniem przestrzennym, tj. sytuacja ekonomiczno-gospodarcza, poszanowanie wartości kulturowych i przyrodniczych, wykształcenie obywateli, a nawet ich kultura osobista, wpływa na jakość przestrzeni.

Na razie pozostaje pytanie: jak mocno trzeba jeszcze zdegradować polską przestrzeń, często już dziś zdegradowaną w sposób nieodwracalny, aby ustawodawca zauważył, że decyzja o warunkach zabudowy jest „koniem trojańskim" systemu planowania przestrzennego w Polsce?

Literatura

Kopeć A., 2009a, *Udział społeczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowania prawne a praktyka w planowaniu przestrzennym*, [w:] *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, E. Klima (red.). UŁ, Łódź, s. 35-41.

Kopeć A., 2009b, *Udział społeczny w planowaniu przestrzennym w gminie – strefa konfliktu i kompromisu*. „Disputatio", T IX, *Konflikty i spory w demokracji*, Gdańsk, s. 97-105.

Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 nr 164 poz.1588 z późn. zmian.).

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 z późn. zmian.).

Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zmian.).

Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 1995 nr 16 poz. 78 z późn. zmian.).

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zmian.).

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zmian.).

Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227 z późn. zmian.).

Wronkowska S., 2005, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Ars boni et aequi, Poznań, s. 98-99.