



ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego.

**Hubert Izdebski
Aleksander Nelicki
Igor Zachariasz**

Warszawa, 20 czerwca 2007 r.

I. PROBLEM



- I.1. Powszechna opinia o chaosie przestrzennym polskich miast.
- I.2. Wzajemne pretensje władz rządowych, samorządowych i przedsiębiorców.
- I.3. Złe prawo - system planowania zagospodarowania przestrzennego nie spełnia podstawowych funkcji.

II. FUNKCJE PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

- II.1. Określanie rozwoju przestrzennego konkretnych obszarów oraz koordynacja działań – zwłaszcza inwestycyjnych – władz publicznych.
- II.2. Kontrola zagospodarowanie terenu, przede wszystkim jego zabudowy.
- II.3. Wyważanie rozbieżnych interesów prywatnych i publicznych pod kątem zapewnienia ładu i warunków rozwoju przestrzennego.

III. SKUTECZNOŚĆ PLANOWANIA (1)

III.1. Podstawowe wymiary skuteczności systemu planowania i kontroli zagospodarowania przestrzennego to:

- zapobieganie chaosowi przestrzennemu,
- rozwiązywanie konfliktów wokół alternatywnych możliwości zagospodarowania przestrzeni.

III. SKUTECZNOŚĆ PLANOWANIA (2)

III.2. W demokratycznym państwie prawnym formalna skuteczność systemu nie może być wyłącznym kryterium jego oceny - potrzebne są:

- jasne reguły dotyczące ograniczeń praw obywateli, w tym właścicieli nieruchomości,
- maksymalizacja realizacji celów społeczeństwa, celów węższych społeczności wyrażanych np. przez stowarzyszenia czy NGO's oraz celów prywatnych – właścicieli nieruchomości, inwestorów itp.,
- mechanizmy ochrony praw właścicieli nieruchomości, jak też innych obywateli, na jakość życia których wpłynąć może dana inwestycja.

IV. CEL BADAŃ



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

Na ile stanowanie i stosowanie prawa na szczeblu lokalnym w zakresie planowania przestrzennego w Polsce spełnia standardy demokratycznego państwa prawnego oraz wskazanie na pożądane kierunki zmian.

V. PRZEDMIOT BADAŃ



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

- V.1. Aktywność władz lokalnych wielkich miast Polski.
- V.2. Określenie standardów demokratycznego państwa prawnego na przykładzie Anglii i RFN a nie badanie istoty każdego możliwego prawa.

System angielski maksymalizuje elastyczność a system niemiecki pewność - oba oceniane jako dojrzałe i skuteczne.

- V.3. Porównanie prawa lokalnego w Polsce ze standardami demokratycznego państwa prawnego oraz określenie pożądanych kierunków zmian w prawie polskim.

VI. STANDARDY PLANOWANIA (1)



- VI.1. Prawo własności a planowanie zagospodarowania przestrzennego: ochronie podlega jedynie istniejące zagospodarowanie terenu; w zasadzie każde nowe zagospodarowanie wymaga zgody władz publicznych.
- VI.2. Władztwo planistyczne: władztwo planistyczne, oznaczające prawo do określania struktury urbanistycznej miejscowości, oraz kierowania na jej terenie procesami budowlanymi, należy do właściwości samorządu terytorialnego najniższego stopnia.

VI. STANDARDY PLANOWANIA (2)

VI.3. Integracja planowania zabudowy z inwestycyjnym:

istnieje ścisły związek pomiędzy możliwością rozwoju przestrzennego a stanem infrastruktury. Uzbrojenie terenu jest obowiązkiem publicznym – choć może być on przerzucony na prywatnego inwestora. Infrastruktura publiczna musi być wybudowana do czasu udzielenia zgody na użytkowanie budynków.

VI.4. Ograniczenie uznaniowości: uznaniowość gminy/dystryktu w planowaniu przestrzennym nie jest absolutna - służy wyważeniu interesów publicznych i prywatnych - ograniczona jest realną partycypacją społeczną i poddana kontroli nadzorczej i sądowej.

VI. STANDARDY PLANOWANIA (3)



VI.5. Szczegółowość aktów prawnych: istotą kontroli zagospodarowania przestrzennego jest szczegółowe określenie warunków zabudowy terenu, istnieją jednak w szczególnych sytuacjach prawne możliwości odstępstwa od warunków zabudowy określonych w planach – a także inwestowanie na terenach bez planu.

VII. STANDARDY A PRAWO POLSKIE (1)



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

VII.1. Prawo własności a określanie warunków zagospodarowania:

- mimo analogicznego jak w Niemczech i Anglii rozumienia prawa własności na gruncie prawa konstytucyjnego, wykładnia obowiązujących przepisów ustawowych sugeruje istnienie prawa do zabudowy przez właściciela każdej działki, o ile nie jest to sprzeczne z prawem,
- decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - narzędziem realizacji tego prawa.

VII. STANDARDY A PRAWO POLSKIE (2)



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

VII.2. Władztwo planistyczne a odpowiedzialność gmin:

- studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie w pełni determinują realną politykę przestrzenną gmin,
- brak jest bilansowania potrzeb i nakładów infrastrukturalnych oraz zmian w sposobie zagospodarowania terenów.

VII. STANDARDY A PRAWO POLSKIE (3)



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

VII.2. Władztwo planistyczne a odpowiedzialność gmin:

- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - substytutem planu miejscowego - nie mają odpowiednika w systemach niemieckim i angielskim,
- porównanie zaplanowanych obszarów w miastach z wydawanymi decyzjami WZ oraz zabudową mieszkaniową wskazuje na przypadkowość decyzji i planów miejscowych niż planową działalność władz publicznych.

VII. STANDARDY A PRAWO POLSKIE (4)



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

VII.3. Integracja planowania zabudowy i inwestycji publicznych: miasta zamiast uchwalać plany z gwarancją środków finansowych na realizację określonej w nich infrastruktury, określają tylko sposób realizacji uzbrojenia terenu oraz zasady jego finansowania, w efekcie tereny zaplanowane nie są przygotowane technicznie pod inwestycje.

VII. STANDARDY A PRAWO POLSKIE (5)



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

VII.4. Formalność partycypacji społecznej:

- partycypacja społeczna ma w Polsce charakter formalny - chroni jedynie interesy prawne a nie faktyczne mieszkańców i właścicieli,
- brak ochrony interesów faktycznych prowadzi do braku wariantowania proponowanych przez gminę rozwiązań przestrzennych,
- rolę koordynatora działań w systemie polskim pełnią uzgodnienia, a nie akty prawne i dokumenty planistyczne,

VII. STANDARDY A PRAWO POLSKIE (6)



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

VII.5. Ogólnikowość aktów planistycznych:

- brak jest w polskim prawie rozwiniętych materialnych przepisów w zakresie dopuszczalności przeznaczenia użytkowania terenów,
- główną wadą rysunków planów miejscowych sporządzanych w miastach jest brak ustaleń w zakresie użytkowania terenów oraz w zakresie dopuszczalnej zabudowy na konkretnych parcelach,
- brak jest formalnego wymogu sporządzania i dołączania do planu miejscowego uzasadnienia szeroko wyjaśniającego przyjęte w planie rozwiązania.

VIII. WADY SYSTEMU PLANOWANIA W POLSCE



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

- VIII.1. Odmienne niż w dojrzałych systemach unormowano zakres władztwa planistycznego gmin oraz ochronę praw właścicieli i mieszkańców.
- VIII.2. Słaba integracja systemu i braku przepisów prawa wymuszających skuteczne formy planowania.

IX. KIERUNKI ZMIAN W PRAWIE



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

- IX.1. Wzmocnienie władztwa planistycznego gmin przy równoczesnym bardziej skutecznym zapewnieniu ochrony praw właścicieli i mieszkańców oraz wprowadzeniu mechanizmów zapewniających realizację polityki przestrzennej państwa.
- IX.2. Wprowadzenie przepisów prawnych wymuszających dobrą jakość planowania oraz integrujących cały system przestrzenny.

X. PROPONOWANE ZMIANY (1)

- X.1. Zgodnie ze standardami określenie władztwa planistycznego gmin wymagałoby przede wszystkim:
- dostosowanie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do konstytucyjnego rozumienia ochrony prawa własności,
 - zastąpienie instytucji uzgodnień instytucją opiniowania,
 - określenie możliwości zagospodarowania terenów zabudowanych bez konieczności sporządzania planu miejscowego,

X. PROPONOWANE ZMIANY (2)



X.2. Równoległe powinny zostać wprowadzone zmiany zmierzające do pełniejszej ochrony praw właścicieli i mieszkańców poprzez:

- wzmocnienie instytucji partycypacji społecznej,
- wzmocnienie i lepsze ukierunkowanie nadzoru administracyjnego nad sporządzaniem planu.

X. PROPONOWANE ZMIANY (3)

X.3. Integracja systemu planowania oraz polepszenie jakości prawa przez:

- wyeliminowanie instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- wzmocnienie roli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- wprowadzenie zasad obowiązujących w zagospodarowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym,
- zintegrowanie planowania zabudowy z planowaniem inwestycyjnym,
- eliminację ogólnikowości planów miejscowych.