



# ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

POLSKIE PRAWO NA TLE STANDARDÓW  
DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO



SPRAWNE PAŃSTWO  
PROGRAM *ERNST & YOUNG*

*Hubert Izdebski  
Aleksander Nelicki  
Igor Zachariasz*

# ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

## POLSKIE PRAWO NA TLE STANDARDÓW DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO

*„(...) nie dającej się pomnożyć i niezbędnej ziemi nie wolno pozostawić grze wolnych sił i uznaniu jednostek (...) interesy ogółu (w ochronie prawa własności) muszą być w daleko silniejszym stopniu uwzględniane, niż przy innych dobrach majątkowych.”*

Z ORZECZENIA FEDERALNEGO TRYBUNAŁU  
KONSTYTUCYJNEGO RFN

Rosnący chaos przestrzenny polskich miast i wsi, stawianie budynków na terenach nieuzbrojonych, budownictwo mieszkaniowe od lat nie nadążające za popytem, brak autostrad i obiektów sportowych, otwieranie centrów handlowych w miejscach do tego niedostosowanych – to przykłady problemów, których polski system zagospodarowania przestrzennego nie potrafi skutecznie rozwiązywać. Praktyka innych krajów pokazuje, że efektywne rozwiązania są możliwe. W ramach Programu Ernst & Young Sprawne Państwo powstał raport „Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego”. Autorzy raportu – profesor Hubert Izdebski, doktor Aleksander Felicki i doktor Igor Zachariasz – po przeprowadzeniu analizy systemów polskiego, angielskiego i niemieckiego pokazują, jak sformułować prawidłowe regulacje prawne w zakresie planowania przestrzennego i jak takie prawo dobrze stosować.

### I. STANDARDY EUROPEJSKIE

Na podstawie analizy systemów planowania zagospodarowania przestrzennego w Anglii i w Niemczech autorzy raportu formułują 5 standardów demo-

kratycznego państwa prawa w tej dziedzinie:

1. Ochronie podlega jedynie istniejące zagospodarowanie terenu; każde nowe zagospodarowanie przestrzeni wymaga zgody władz publicznych.
2. Władzą publiczną podejmującą decyzje o strukturze urbanistycznej danej miejscowości jest samorząd terytorialny najniższego stopnia.
3. Możliwości rozwoju przestrzennego zależą od stanu infrastruktury – uzbrojenie terenu jest obowiązkiem publicznym (choć może zostać przerzucone na inwestora prywatnego).
4. Zadaniem samorządu jest zapobieganie chaosowi przestrzennemu oraz rozwiązywanie konfliktów wokół alternatywnych możliwości zagospodarowania przestrzeni poprzez wyważanie interesów publicznych i prywatnych – z zapewnieniem realnego udziału zainteresowanej społeczności oraz kontroli administracyjnej i sądowej.
5. Kontrola zagospodarowania przestrzennego sprawowana jest przez szczegółowe określenie warunków zabudowy terenu. W szczególnych sytuacjach dopuszczalne są odstępstwa od planów, a także inwestowanie na terenach bez planów.

Autorzy nieprzypadkowo wybrali Anglię i Niemcy jako przedmiot swoich badań. Oba systemy oceniane są jako skuteczne i dojrzałe. W obu krajach mamy do czynienia z historycznie ugruntowanym władztwem planistycznym samorządu terytorialnego najniższego szczebla, jednak działania tego samorządu w zakresie planowania przestrzennego uzależnione są od rozstrzygnięć władz publicznych wyższych szczebli. W obu

systemach istnieje hierarchia dokumentów planistycznych – dokumenty sporządzane na wyższych szczeblach i dla szerszych obszarów są wiążące dla planów przygotowywanych przez samorządy lokalne. Jednocześnie są to bardzo odmienne systemy regulacji, wskazywane często jako dwa bieguny: jeden oparty jest na elastyczności rozwiązań (Anglia), a drugi (Niemcy) daje pewność co do planowania zagospodarowania przestrzennego.

### II. POLSKIE ROZWIĄZANIA

Autorzy oceniają też polską praktykę stanowienia prawa i jego stosowania na poziomie lokalnym w odniesieniu do sformułowanych wyżej standardów. I stwierdzają liczne niedostatki polskiego systemu, choć powierzchowny ogląd naszych rozwiązań zdaje się wskazywać, że nie odbiegają one znacząco od rozwiązań przyjętych w dojrzałych systemach. Można nawet powiedzieć, że w Polsce próbuje się godzić pewność systemu niemieckiego z elastycznością systemu angielskiego.

Główne rozbieżności polskiej praktyki ze standardami dojrzałych systemów europejskich można określić następująco:

1. Prawa właściciela działki interpretowane są w Polsce szeroko jako jego prawo do zabudowy działki, co w praktyce oznacza roszczenie o określenie zagospodarowania przestrzennego w drodze decyzji administracyjnej.
2. Dokumenty określające politykę przestrzenną gmin (studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a w szczególno-

ści decyzje o warunkach zabudowy) wykazują znaczne odstępstwa od standardów przyjętych w dokumentach niemieckich czy angielskich. Powoduje to, że zagospodarowaniem przestrzennym polskich miast w większym stopniu rządzą przypadkowe decyzje niż planowa działalność władz publicznych.

3. Planowanie przestrzenne nie jest zintegrowane z planowaniem inwestycyjnym, a ogólnikowe określanie sposobu realizacji uzbrojenia terenu oraz zasad jego finansowania powoduje, że tereny nie są przygotowane technicznie pod inwestycje dopuszczone w planach i decyzjach.
4. Udział społeczny w procesie planowania przestrzennego ma w Polsce charakter formalny i odbywa się na podstawie uzgodnień, a nie aktów prawnych czy dokumentów planistycznych, jak w systemie angielskim czy niemieckim. Formalny, bez wchodzenia w merytoryczne rozstrzygnięcia, jest również nadzór nad sporządzaniem planów.
5. Nie ma w Polsce dobrych przepisów w zakresie dopuszczalności przeznaczenia użytkowania terenów. Przekłada się to na brak ustaleń co do użytkowania terenów i dopuszczalnej zabudowy na konkretnych parcelach. Nie ma też wymogu sporządzania uzasadnienia dla rozwiązań przyjętych w planach miejscowych.

### III. PROPOZYCJE ZMIAN

Zmiany proponowane przez autorów raportu zmierzają do zwiększenia skuteczności planowania zagospodarowania przestrzeni przez wzmocnienie władztwa planistycznego gmin, z jednoczesnym wprowadzeniem mechanizmów zapewniających realizację polityki przestrzennej państwa. Autorzy uważają też, że należy wprowadzić regulacje integrujące cały system przestrzenny,

a przy tym wymuszające dobrą jakość planowania.

W raporcie przedstawia się propozycje zmian w podziale na główne kategorie.

A. W celu wzmocnienia władztwa planistycznego gmin:

1. Należy dostosować przepisy ustaw do konstytucyjnego rozumienia ochrony prawa własności, aby wprowadzić jasną zasadę ochrony jedynie już istniejącego stanu zagospodarowania (jedynie jej naruszenie powinno uzasadniać roszczenia finansowe).
2. Koordynację działań podmiotów publicznych w zakresie polityki przestrzennej powinny wymuszać rozwiązania systemowe i przepisy prawne (zamiast dotychczasowych dyskrecyjnych uzgodnień); powinno być jasne, że każdy podmiot publiczny opiniujący plany i dokumenty realizuje zadania publiczne.
3. Gminy powinny zostać zobowiązane do określenia terenów ścisłej zabudowy, a radom gminy należy dać możliwość podejmowania uchwał stanowiących uproszczone plany miejscowe. Istnienie wystarczającego uzbrojenia terenu powinno być warunkiem przeznaczenia go pod zabudowę.
4. Należy zapewnić realną, a nie tylko formalną partycypację społeczną i wprowadzić mechanizmy sprzyjające publicznej debacie nad projektem planu, który powinien zawierać rozwiązania wariantowe.
5. Należy wzmocnić kontrolę administracyjną i sądową nad samym procesem partycypacji (szczególnie wnikliwy powinien być nadzór nad wnioskami, które zostały odrzucone).

B. W celu zapewnienia integracji systemu planowania zagospodarowania przestrzennego:

1. Należy wyeliminować instytucję decyzji o warunkach zabudowy i za-

gospodarowania terenu – powinny ją zastąpić „małe” plany miejscowe sporządzane dla niewielkich terenów.

2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powinno stać się rzeczywistym narzędziem kierowania rozwojem przestrzennym gminy, a jego ustalenia dotyczące budowy infrastruktury powinny obowiązywać wszystkie władze publiczne.
3. Istniejące przepisy szczegółowe powinny zostać uzupełnione o zasady ogólne budujące ład przestrzenny (np. o regułę, że sanacja i modernizacja istniejących terenów zabudowanych ma pierwszeństwo przed zagospodarowaniem obszarów wolnych).
4. Należy wprowadzić zasadę, że uchwalenie planu miejscowego jednocześnie nakłada na gminę obowiązek realizacji uzbrojenia terenu przewidzianego w planie.
5. Niezbędne jest wprowadzenie zasady, że plany powinny być sporządzane z dokładnością do działek geodezyjnych i zawierać odnoszące do nich oznaczenia. Powinien też istnieć obowiązek załączania do planu miejscowego uzasadnienia dla przyjmowanych rozwiązań i ustaleń.

Potrzebna jest również nowelizacja innych ustaw (oprócz ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy prawo budowlane), aby wprowadzić odpowiednie instrumenty planistyczne w zakresie zadań realizowanych przez administrację rządową i zapewnić korelację planów rządowych z planami zagospodarowania przestrzennego województw. Administracji rządowej – aby mogła realizować swoje ustawowe zadania – potrzebne są powszechnie obowiązujące instrumenty oddziaływania na władze miejscowe. □

## O AUTORACH



### HUBERT IRENEUSZ IZDEBSKI

Profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, adwokat, radca prawny. Ekspert ds. prawnych w wielu organizacjach oraz w Kancelarii Rady Ministrów w zakresie reformy administracji publicznej oraz ds. prawnych dot. przygotowania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013. Autor i współautor kilkunastu książek oraz wielu referatów prawnych na uniwersytetach we Francji, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i USA.



### ALEKSANDER NELICKI

Doktor psychologii (Uniwersytet Jagielloński). Wicedyrektor biura Unii Metropolii Polskich w Warszawie. W roku 1993 doradca ministra-szefa URM; w latach 1995–1998 wicedyrektor Programu Reformy Administracji Publicznej w Instytucie Spraw Publicznych, a w latach 1998–2001 doradca ministra w MSWiA. Autor kilkudziesięciu publikacji z zakresu psychologii oraz reform administracji publicznej w Polsce.



### IGOR ZACHARIASZ

Doktor prawa (Uniwersytet Warszawski). Wicedyrektor Biura Unii Metropolii Polskich. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na zagadnieniach prawa konstytucyjnego i administracyjnego. W roku 2000 stypendysta Instytutu Maxa Plancka. W latach 1993–2000 związany z Instytutem Miasta w Warszawie.



SPRAWNE PAŃSTWO  
PROGRAM *ERNST & YOUNG*

Rondo ONZ 1  
00-124 Warszawa  
tel. +48 (22) 557 70 00  
fax +48 (22) 557 70 01  
[www.sprawnepanstwo.pl](http://www.sprawnepanstwo.pl)