

**Jan Maciej Chmielewski, Grzegorz Węclawowicz (red.), 2010,
*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, Biuletyn Komitetu
Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 245,
Warszawa: KPZK PAN, 128 s.***

Planowanie przestrzenne na szczeblu gminy wiąże się z wieloma zagadnieniami z zakresu różnych dyscyplin naukowych. Dopiero wszechstronna analiza może pomóc w wykorzystaniu w sposób efektywny dostępnych instrumentów polityki przestrzennej. Właśnie dlatego tak wielkie znaczenie mają interdyscyplinarne ujęcia problemów, i to zarówno ogólnych, metodologicznych, jak i szczegółowych. Jedną z najciekawszych ostatnio wydanych publikacji dotyczących tej problematyki jest zeszyt 245 *Biuletynu Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk* poświęcony wzajemnym relacjom studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu.

W poszczególnych rozdziałach Autorzy zajmują się najważniejszymi kwestiami planistycznymi na szczeblu gminy. Wyjątek stanowi rozdział autorstwa Tadeusza Markowskiego, w którym poruszono problem spójności terytorialnej Unii Europejskiej jako przesłanki podniesienia rangi polityki przestrzennej państwa w systemie planowania rozwoju. Autor wskazuje, że politykę spójności UE możemy rozumieć jako oddziaływanie struktur decyzyjnych Wspólnoty na kraje członkowskie, które polega na zachęcaniu do prowadzenia wyspecjalizowanej polityki przestrzennej. Ma to służyć zintegrowanej realizacji celów polityki spójności gospodarczej i społecznej w wymiarze krajowym i europejskim. W tym kontekście polityka przestrzenna państwa jest rozumiana szerzej niż polityka zagospodarowania przestrzennego, której w wąskim ujęciu odpowiada koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju. W ramach polityki przestrzennej wyróżnić można natomiast cele i działania związane z funkcjonowaniem całej sfery gospodarki przestrzennej, w tym poszerzenie jej o wskazania i kierunki działań systemowych.

Jan Maciej Chmielewski zajmuje się zależnością ustaleń studium i planów miejscowych. Opiera się na przykładzie polityki przestrzennej prowadzonej w Krakowie oraz przeglądzie historycznych zmian regulacji prawnych związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Wątki te rozwija Zygmunt Niewiadomski, który analizuje uwarunkowania prawne polityki

przestrzennej. Autor w kilkunastu punktach streszcza najważniejsze regulacje odnoszące się do obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Warto podkreślić przede wszystkim elastyczność studium, która wynika z wykładni gramatycznej i systemowej obowiązujących przepisów. Ponadto studium nie może przejmować funkcji planu miejscowego, co oznacza, że zapisy studium powinny być sformułowane w sposób możliwie ogólny. Niezależnie od powyższego dopuszczalne jest wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy w sprawie ustanowienia studium. Zauważmy, że w efekcie na politykę przestrzenną w gminie w wymiarze praktycznym coraz większy wpływ mogą mieć orzeczenia sądów. Przytoczyć można wiele przykładów gmin, w których plany związane z polityką przestrzenną zostały zablokowane poprzez zakwestionowanie na drodze sądowej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nasuwa się wniosek, że obecny stan prawny cechuje się po zbyt dużą ogólnością, gdyż gminy *de facto* na wielu etapach nie są w stanie przewidzieć konsekwencji prawnych swych działań (przy np. jednoczesnych wskazówkach doktryny dotyczących ogólności zapisów studiów). Rozwiązaniem może być doprecyzowanie nie tylko na poziomie orzecznictwa, lecz także w ustawie, w jakich sytuacjach studium oraz plany miejscowe mogą zostać zablokowane przez sądy. Mogłoby to uwrażliwić organy gmin na wskazane w ustawie kwestie.

Zygmunt Ziobrowski zajmuje się decyzjami o warunkach zabudowy. Zdaniem Autora, dużej liczba dostępnych instrumentów polityki przestrzennej obecnie nie zapewnia w pełni zadowalających efektów, gdyż:

- nie wykorzystuje dostępnych instrumentów;
- przerywa działania w wyniku interwencji o charakterze politycznym, a także braku woli urzędniczej lub politycznej dalszego ich prowadzenia;
- brakuje procedur uniemożliwiających wycofanie się z podjętych działań bez wyraźnego uzasadnienia.

W tym kontekście Autor krytykuje sposób rozumienia przez sądy administracyjne zasady „dobrego sąsiedztwa”, która jego zdaniem walnie przyczynia się do wydawania zbyt wielu decyzji o warunkach zabudowy, co stoi w sprzeczności z założeniami studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także zagraża zasadzie zachowania ładu przestrzennego. Autor postuluje m.in. określenie w studium zasad urbanistycznych i uchwalenie ich jako przepisu gminnego obowiązującego także przy sporządzaniu decyzji o warunkach zabudowy. Opowiada się także za powiązaniem decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami studium oraz wykorzystywaniem w praktyce przepisów o równym traktowaniu interesów publicznych i prywatnych. Odnosząc się do zaprezentowanych tez, wskazać należy, że ocena przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy stanowi jeden z budzących największe kontrowersje w literaturze, a także w praktyce etapów działań gminy w zakresie polityki przestrzennej. Prawnicy, urbaniści czy architekci inaczej oceniają kryteria „kontynuacji funkcji” oraz zasadę „bliskiego sąsiedztwa” przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, co wielokrotnie prowadzi do sporów. W obowiązującym stanie prawnym zasada

ładu przestrzennego zdefiniowana w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia nie tylko czynniki kompozycyjno-estetyczne, lecz także społeczno-gospodarcze, czym gmina jest obligatoryjnie związana. Zatem obecnie dość liberalne podejście systemowe do liczby i zakresu decyzji o warunkach zabudowy jest prawnie uzasadnione. Oczywiście, osobnym zagadnieniem są skutki, przede wszystkim długotrwałe, takiego stanu prawnego. Wydaje się, że zwłaszcza propozycja doprecyzowania zasad urbanistycznych w toku wykorzystywania konkretnych instrumentów polityki przestrzennej przez gminę zasługuje na uwagę.

Przemysław Śleszyński w rozdziale na temat sytuacji planistycznej w kraju wskazuje najważniejsze zagrożenia związane z osiąganiem ładu przestrzennego oraz efektywnością zagospodarowania w gminach. Należą do nich m.in.:

- duża rozpiętość przewidywań w studiach dotyczących powierzchni gmin objętych planami miejscowymi oraz kolejności prac;
- brak planów miejscowych w wielu gminach, w tym niski stopień pokrycia w wielu rejonach obecnej i przyszłej działalności inwestycyjnej;
- duże rozdrobnienie powierzchni obejmowanej planami miejscowymi na obszarach intensywnie użytkowanych;
- nieuwzględnianie w planach miejscowych obszarów najbardziej newralgicznych z powodów istniejących lub spodziewanych konfliktów przestrzennych;
- liczne decyzje o warunkach zabudowy podejmowane na podstawie mało precyzyjnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Uwagi Śleszyńskiego ściśle wiążą się z tezami artykułu Ziobrowskiego. Należy jednak zwrócić uwagę również na fakt, że trudno zaproponować zmiany w prawie, które od razu dawałyby gwarancję rozwiązania wszystkich wskazanych problemów. Najważniejszą przeszkodą są możliwości finansowe gmin, zwłaszcza mniejszych, związane z przygotowaniem planów miejscowych. Ponadto, jak wskazuje Śleszyński, gminy nie zajmują się terenami budzącymi wątpliwości pod względem przestrzennym, gdyż nie chcą narażać się na ewentualne skargi do WSA kwestionujące treść konkretnych uchwał. W takich sytuacjach jedyny możliwy do wykorzystania instrument w tym zakresie stanowią wspomniane już decyzje o warunkach zabudowy, które obecnie, niezależnie od swych negatywnych skutków, pozwalają pozyskiwać podmioty gospodarcze. W literaturze wskazuje się, że zdecydowanie lepsze skutki mogłoby przynieść zwiększenie zakresu wprowadzanych planów miejscowych, jednakże przywołane powyżej okoliczności bardzo często to uniemożliwiają. Konkludując, niewątpliwie niezbędna jest zmiana przepisów w zakresie trybu wnoszenia skarg do WSA na uchwały odnoszące się do gminnej polityki przestrzennej. Ponadto należy zwiększyć możliwości finansowe gmin w zakresie polityki przestrzennej, co jednak stanowi dużo trudniejsze zadanie.

Autorami rozdziałów w recenzowanej publikacji są ponadto Tomasz Asman (zajmujący się określaniem kierunków oraz wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów), Grzegorz Węclawowicz i Agnieszka Brzosko-Sermak

(piszący o problemach z formułowaniem oczekiwań dotyczących uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), Danuta Kłosek-Kozłowska (poruszająca kwestię ochrony dziedzictwa kulturowego w planowaniu przestrzennym) oraz Bożena Degórska (skupiają się na krystalizacji struktury przestrzennej Krakowa na kanwie zieleni).

Praca ukazuje różne spojrzenia na planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym. Przedstawiono w niej najważniejsze, najbardziej aktualne problemy, które powinny w najbliższym czasie zostać rozwiązane. Poszczególne rozdziały prowokują do pogłębionej refleksji i zadania dodatkowych pytań. Nie ulega bowiem wątpliwości, że poruszone w analizowanym tomie wątki jeszcze wielokrotnie staną się przedmiotem badań.

Maciej J. Nowak