

„Polski Ład” – reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego

Anna Wieczorek

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy zaprezentowanego przez Rząd w maju 2021 r. dokumentu pt. „Polski Ład” oraz dokumentów pt. „Założenia reformy systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego”, w których zaproponowano zmiany w systemie planowania i gospodarowania przestrzenią, takie jak wprowadzenie planów ogólnych, planów zabudowy, zintegrowanych projektów inwestycyjnych oraz katalogu standardów urbanistycznych.

Porównanie obecnego systemu z powyższymi dokumentami budzi wątpliwości, czy proponowane zmiany to rzeczywiście jakościowa rewolucja w polskim prawie oraz czy przyczynią się do poprawy jakości przestrzeni. Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na plan ogólny, a planu miejscowego na plan zabudowy, wydaje się dotyczyć przede wszystkim ich nazw. Dla zachowania precyzji wypowiedzi posłużono się cytataми z omawianych dokumentów oraz aktów prawa.

Słowa kluczowe: „Polski Ład”, plan ogólny, plan zabudowy, zintegrowany projekt inwestycyjny, standardy urbanistyczne, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

„Polski Ład” – zapowiedź zmian systemu „planowania i zagospodarowania przestrzennego”

Dokument pt. „Polski Ład” (PŁ), zaprezentowany przez Rząd w maju 2021 r. zapowiada szereg zmian w funkcjonowaniu Państwa, w tym zmiany w systemie „planowania i zagospodarowania przestrzennego”, takie jak wprowadzenie planów ogólnych, planów zabudowy, zintegrowanych projektów inwestycyjnych oraz katalogu standardów urbanistycznych.

Od 2025 r. każda gmina ma mieć plan ogólny określający „w elastyczny sposób (...) ramy lokalizacyjne dla nowej zabudowy” [PŁ s. 60] i powiązany ze strategią rozwoju [PŁ s. 60].

„Szczegółowe rozstrzygnięcia zapadną na poziomie planu zabudowy, a także zintegrowanych projektów inwestycyjnych, w ramach których możliwe będzie zawarcie partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie podziału obowiązków inwestycyjnych między gminą i inwestorem” [PŁ s. 60].

Standardy urbanistyczne mają zagwarantować dostęp do takich obiektów jak szkoły, przedszkola i tereny zielone [PŁ s. 59].

„Nowe inwestycje na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych będą możliwe wyłącznie w ramach uzupełniania istniejącej zabudowy, z dostępem do drogi, na terenach w pełni wyposażonych w niezbędne media” [PŁ s. 60].

Wszystko po to, „aby miasta i wsie były dla mieszkańców naprawdę przyjazne” [PŁ s. 59].

„Polski Ład” nie wyjaśnia czy plan ogólny, plan zabudowy, zintegrowany projekt inwestycyjny oraz katalog standardów urbanistycznych będą nowymi dokumentami lub aktami prawa. Można jedynie domniemywać, że zastąpią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (w skrócie studium), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (w skrócie plan miejscowy) i miejscowy plan rewitalizacji, sporządzane na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp) oraz standardy urbanistyczne, sporządzane na podstawie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (uuim).

Więcej informacji dotyczących tych zagadnień zawierają dwa dokumenty o tej samej nazwie „Założenia reformy systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego”, autorstwa nieistniejących już Ministerstwa Rozwoju (Zrsp 1) oraz Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (Zrsp 2). Kompetencje tych resortów zostały przejęte przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii.

Mimo likwidacji powyższych Ministerstw, dokumenty Zrsp 1 i Zrsp 2 były jeszcze dostępne w Internecie w dniu 09.07.2021 r., bez adnotacji, że się zdezaktualizowały. Sądząc po ich treści można domniemywać, że „Polski Ład” w zakresie dotyczącym planowania i gospodarowania przestrzenią oparto na tych opracowaniach. System kształtowania przestrzeni przedstawiono na autorskich schematach (ryc. 1 i 2).

Dla zachowania precyzji wypowiedzi posłużono się cytatami z zamieszczonych w Internecie Zrsp 1 i Zrsp 2. Brak numerów stron jest spowodowany tym, że nie znaleziono ich w tych dokumentach.

„Założenia reformy systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego” (Zrsp 1 i Zrsp 2)

„Polskę charakteryzuje nieład przestrzenny, który poszerza się zwłaszcza po uchwaleniu ustawy z 2003 roku” (zapewne chodzi o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) [Zrsp 1]. „Swoboda lokalizacyjna powoduje chaotyczne rozlewanie się miast oraz pogarszanie warunków życia mieszkańców, w tym dewastację przestrzeni publicznej i znaczące podniesienie kosztów funkcjonowania miasta” [Zrsp 1]. „Szczególnym przejawem traktowania planowania przestrzennego jako nieistotnego rygoru jest lokalizowanie inwestycji celu publicznego na podstawie decyzji o warunkach, której treść abstrahuje od przyjętych założeń przestrzennych” [Zrsp 1]. W studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin przeznaczono zbyt dużo terenów pod budownictwo mieszkaniowe – mogą zaspokoić potrzeby 150 milionów osób, a w Polsce mieszka 38 milionów ludzi [Zrsp 1]. Jest zbyt mało miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W końcu 2018 r. obowiązywały zaledwie na 30,8% powierzchni kraju [Zrsp 1].

Nie do końca wiadomo, co miano na myśli pisząc o lokalizowaniu inwestycji celu publicznego na podstawie „decyzji o warunkach”. Zapewne chodzi o decyzje o lokalizacji

inwestycji celu publicznego i decyzje o warunkach zabudowy (tzw. WZ), które są wydawane, kiedy na danym terenie nie obowiązuje plan miejscowy [art. 4 ust. 2 upzp]. Ich treść rzeczywiście „abstrahuje od przyjętych założeń przestrzennych”, jeśli tymi założeniami są ustalenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Powyższe decyzje nie muszą być zgodne z tym studium. Co więcej, niektóre inwestycje celu publicznego, np. drogi, koleje, mogą być lokalizowane na podstawie tzw. „specustaw”, nawet wbrew ustaleniom planów miejscowych.

Można domniemywać, że „chaotyczne rozlewanie się miast” jest spowodowane przede wszystkim nadmiarem terenów przeznaczonych w studiach pod różnego rodzaju obiekty budowlane oraz brakiem planów miejscowych, co wymusza lokalizowanie inwestycji, w tym celu publicznego, na podstawie decyzji, które nie respektują ustaleń studium [Zrस्प 1]. Trudno nie zgodzić się z taką diagnozą.

W celu podniesienia jakości przestrzeni ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju zaproponowało zmiany prawa mające na celu:

- „stworzenie efektywnych narzędzi planowania przestrzennego”;
- „zintegrowanie z planowaniem rozwoju”;
- „uelastycznienie planowania przestrzennego”;
- „umożliwienie efektywnej partycypacji społecznej”;
- „niwelowanie występowania konfliktów społecznych”;
- „podniesienie standardów społecznych i technicznych w planowaniu” [Zrस्प 2].

W niniejszym artykule, przyjęto, że Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, które przejęły kompetencje Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, utożsamiają się również z powyższymi celami.

Żeby ocenić propozycje zmian prawa należy porównać je z tym, co jest obecnie. Schemat 1 ilustruje aktualnie obowiązujący system, a schemat 2 – jak mają wyglądać nowe zasady kształtowania przestrzeni. Autor zastrzega się, że ze względu na lakoniczność dokumentu Zrस्प 2, oparty na nim schemat 2 może być dużym uproszczeniem tego, co zakłada Rząd RP.

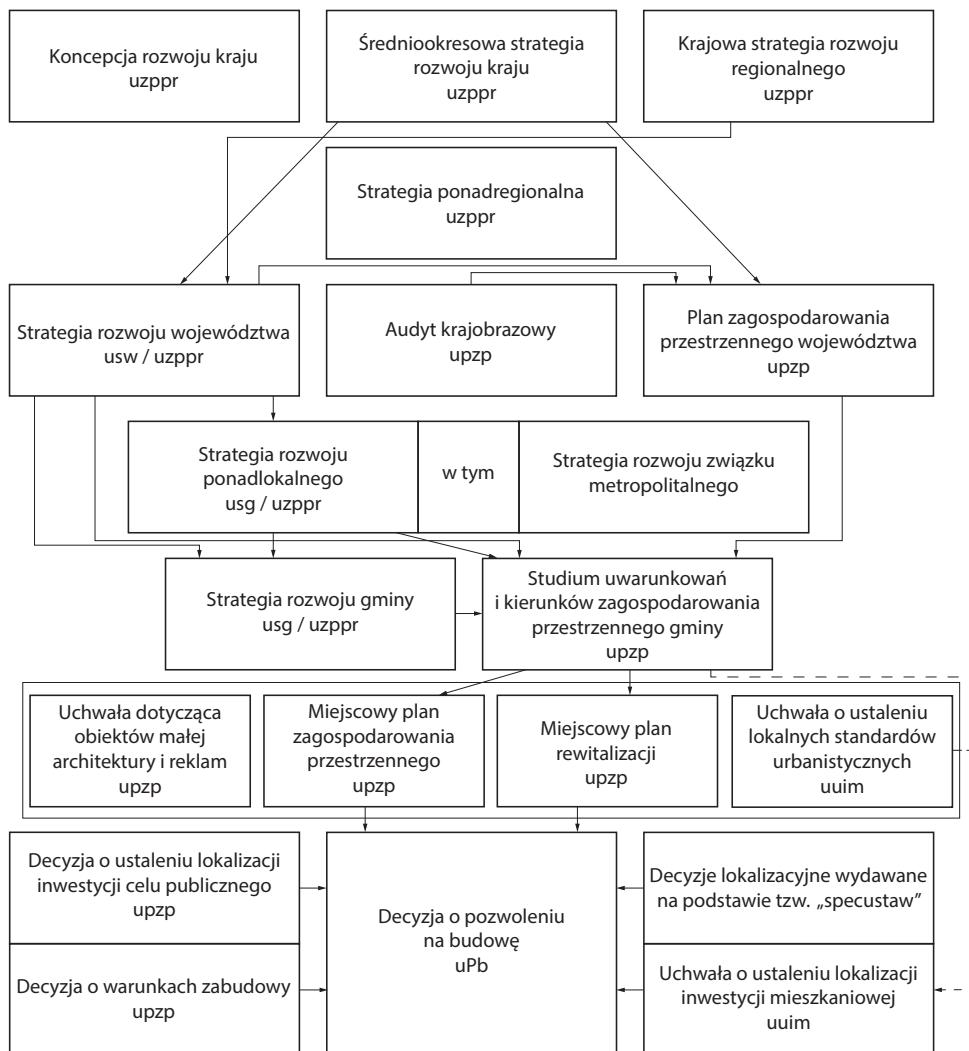
Jak należy domniemywać „stworzenie efektywnych narzędzi planowania przestrzennego” ma polegać na wprowadzeniu do systemu prawa takich narzędzi jak: plan ogólny, plan zabudowy, standardy urbanistyczne, zintegrowany projekt inwestycyjny, decyzje dotyczące rezerwacji terenów pod inwestycje celu publicznego oraz decyzja lokalizacyjna.

Wyjaśnienia czym mają być powyższe narzędzia planowania przestrzennego należy szukać również w dokumencie Zrस्प 1.

Plan ogólny „wyznacza tereny, na których możliwa będzie zabudowa, czyli równolegle wyznacza tereny z zakazem zabudowy” [Zrस्प 1]. „Na podstawie planu ogólnego nie będą mogły być wydawane pozwolenia na budowę” [Zrस्प 1].

Plan ogólny „wyznaczy tereny pod zabudowę, dla których zostanie sporządzony plan zabudowy”, który „określa szczegółową lokalizację, inne informacje i elementy niezbędne do sporządzenia projektu jako załącznika do wniosku o pozwolenie na budowę” [Zrस्प 1].

Zintegrowany projekt inwestycyjny, to „szczególna forma planu powstająca w wyniku współpracy inwestora z gminą” i jest „możliwy do realizacji jedynie na terenach wskazanych w planie ogólnym do zabudowy” [Zrस्प 1].



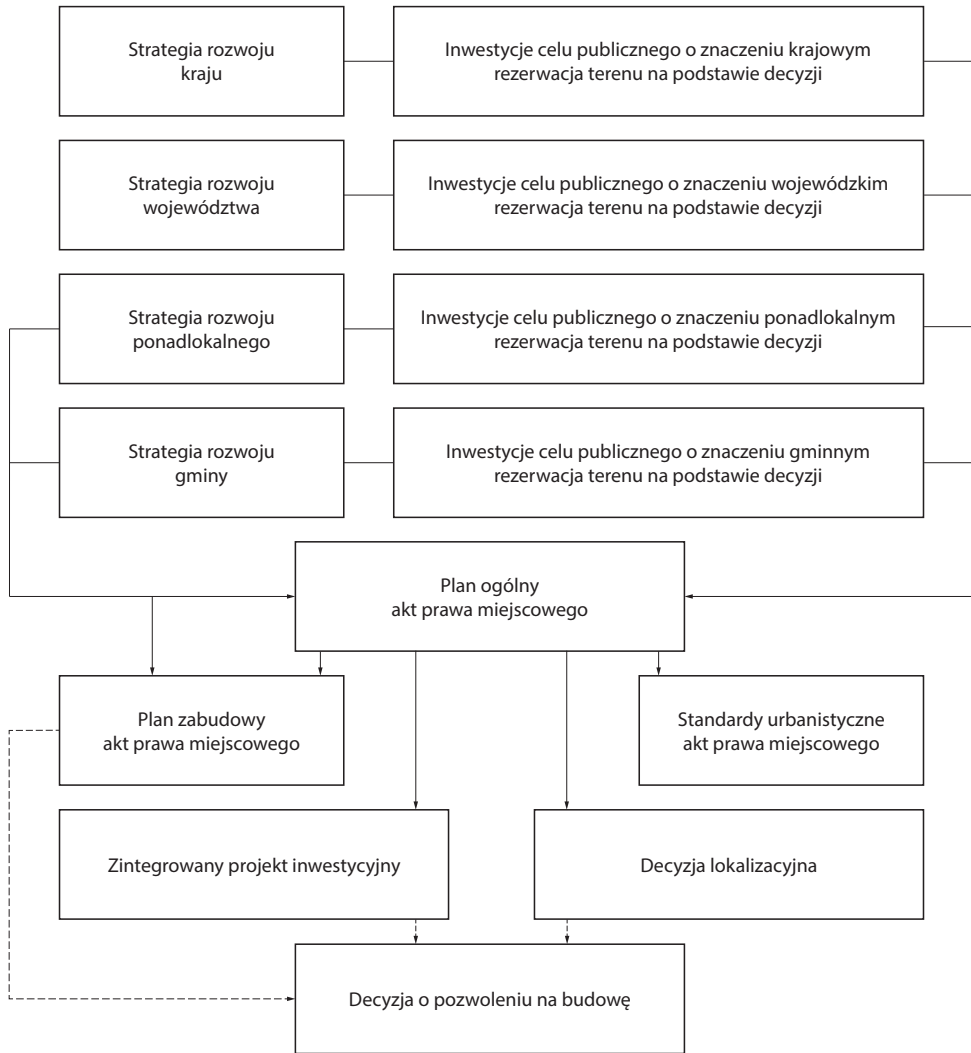
Legenda:

- uzppr – ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
- usw – ustawa o samorządzie województwa
- upzp – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
- usg – ustawa o samorządzie gminnym
- uPb – ustawa Prawo budowlane
- uuim – ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

strzałka z linią ciągłą – wzajemne powiązania
 strzałka z linią przerywaną – powiązania w sytuacjach szczególnych, na podstawie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

Ryc. 1. System kształtowania przestrzeni (stan prawny grudzień 2021 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ww. ustaw



Ryc. 2. Polski Ład – proponowany system kształtowania przestrzeni

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu pt. „Założenia reformy systemu planowania i gospodarowania przestrzenią” (Zr spp 2)

Pomimo twierdzenia, że zamiast „studium strategia rozwoju” [Zrssp 1], zakres stanowienia planu ogólnego wskazuje, iż to on zastąpi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Podobnie jak obecnie studium, plan ogólny będzie sporządzany dla terenu całej gminy, ma wyznaczać tereny, na których można budować i tereny, na których tego robić nie wolno oraz nie będzie podstawą do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Jak należy domniemywać plan zabudowy zastąpi miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Trudno wyrokować, czym będzie zintegrowany projekt inwestycyjny, ponieważ dokumenty Zrssp 1 i Zrssp 2 są zbyt lakoniczne i brak im jednoznaczności.

Czy plan ogólny, plan zabudowy oraz zintegrowany projekt inwestycyjny staną się „efektywnymi narzędziami planowania przestrzennego” nie zależy od ich nazw, ale od prostych procedur sporządzania oraz precyzyjnego, jednoznacznego zakresu stanowienia. Obecnie procedury uchwalania planów miejscowych są bardzo skomplikowane, a zakres stanowienia wyjątkowo mało precyzyjny. Brakuje definicji użytych w nim pojęć, zawiera powtórzenia i miesza to, co należy ustalić z informacjami, z których ustalenia powinny wynikać. To podstawowe przyczyny zbyt małego pokrycia kraju tymi planami. Podobnie jest z zakresem stanowienia i procedurą uchwalania studium.

Katalog standardów urbanistycznych określa ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących [art. 17 i 19]. Na podstawie dokumentów „Polski Łąd” oraz Zrssp 1 i Zrssp 2 trudno wyrokować, co ma się zmienić. Mają być wydawane „dla terenów przeznaczonych w planie ogólnym do uzupełnienia zabudowy” [Zrssp 2].

Pozostawienie możliwości lokalizowania inwestycji na podstawie decyzji sugeruje, że są one traktowane również jako „efektywne narzędzia planowania przestrzennego”. Zmieniają się ich nazwy oraz organy, które mają je wydawać.

Można domniemywać, że decyzje dotyczące rezerwacji terenów pod inwestycje celu publicznego zastąpią decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawane na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz decyzje wydawane na podstawie tzw. „specustaw” (np. dla dróg). Inwestycje celu publicznego mają wynikać ze strategii rozwoju i być uwzględniane w planie ogólnym (ryc. 2). Podobnie jest obecnie. Na konieczność realizacji inwestycji celu publicznego wskazują strategie, a obszary ich rozmieszczenia określa się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w planach miejscowych [art. 10 ust. 2 pkt 6 i pkt 7 oraz art. 15 ust. 3 pkt 4a i pkt 4b upzp].

Decyzja lokalizacyjna (ryc. 2) zapewne zastąpi decyzję o warunkach zabudowy. Ma być wydawana „dla terenów o ukształtowanej strukturze przestrzennej: wskazanych w planie ogólnym terenów do uzupełnienia zabudowy” oraz „dla terenów nieobjętych planem zabudowy” [Zrssp 2]. Nie wiadomo, co to są tereny o „ukształtowanej strukturze przestrzennej”, ale wydaje się, że powyższa decyzja ma być zgodna z ustaleniami planu ogólnego. Tu mielibyśmy do czynienia ze zmianą jakościową, bo obecnie taka decyzja może naruszać ustalenia studium. Natomiast podobnie jak obecnie, aby wydać tę decyzję potrzebne jest odpowiednie sąsiedztwo, dostęp do drogi i niezbędne media.

Kolejny cel – „zintegrowanie z planowaniem rozwoju” już osiągnięto (ryc. 1). Mamy strategię na poziomie kraju, województwa, ponadregionalnym (np. powiatu) i gminy, które wskazują inwestycje celu publicznego oraz rzutują na ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin, a tym samym planów miejscowych.

Obecnie obowiązujące prawo zapewnia „umożliwienie efektywnej partycypacji społecznej” przy sporządzaniu studiów, planów miejscowych i wydawaniu decyzji dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i innych obiektów [art. 11, art. 17, art. 53 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 66a upzp].

I wreszcie „niwelowanie występowania konfliktów społecznych” zależy przede wszystkim od sporządzających plany, studia i decyzje. Obecny system prawny to umożliwia, co potwierdzają doświadczenia autora artykułu, wyniesione z pracy nad ponad trzydziestoma projektami planów miejscowych oraz kilkoma projektami studiów i ich zmian.

Do niwelowania konfliktów społecznych potrzeba przede wszystkim dużo dobrej woli i dużo czasu. Zatrudniany przez wójta lub burmistrza projektant planu miejscowego czy studium musi doskonale znać teren, którym się zajmuje. Nie wystarczy mapa (często mało aktualna) i zdjęcia lotnicze. Sprawdzenia wymaga jak wygląda i do kogo należy każdy istniejący obiekt budowlany i każda działka, a to można osiągnąć tylko w trakcie pieszych spacerów oraz dokładnego przestudiowania ewidencji gruntów i budynków, ksiąg wieczystych, wniosków i uwag składanych do projektów studiów i planów miejscowych.

Wójt czy burmistrz i towarzyszący mu projektant muszą znaleźć czas na spotkania z mieszkańcami i właścicielami nieruchomości, cierpliwie, ze zrozumieniem wysłuchać ich opinii i z szacunkiem podejść do próśb każdego człowieka. Wymaga to wielu godzin pracy, a przy niskich cenach projektów studiów i planów miejscowych nie wszystkim chce się tak postępować. Empatii nie wymusi się przepisami prawa – nie da się tego zadekretować.

Na czym ma polegać „uelastycznienie planowania przestrzennego” oraz „podniesienie standardów społecznych i technicznych w planowaniu” nie wiadomo. Ani „Polski Ład”, ani Zrsp 1 i Zrsp 2 tego nie wyjaśniają.

Nie wiadomo również, co stanie się z koncepcją rozwoju kraju, planami zagospodarowania przestrzennego województw, audytem krajobrazowym oraz uchwałami dotyczącymi małej architektury i reklam (ryc. 1).

Porównanie obecnego systemu z tym, co prezentują „Polski Ład” oraz dokumenty Zrsp 1 i Zrsp 2 budzi wątpliwości, czy proponowane zmiany to rzeczywiście jakościowa rewolucja w polskim prawie oraz czy przyczynią się one do poprawy jakości przestrzeni, a „chaotyczne rozlewanie się miast” zostanie zatrzymane. Zmiana studium na plan ogólny a planu miejscowego na plan zabudowy wydaje się dotyczyć przede wszystkim ich nazw. Nie do końca wiadomo, co będzie podstawą do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Rys historyczny

W 1928 r. w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (rozp.pbzo – pisownia jak w 1928 r.) jest mowa o planach zabudowania, które podzielono na plany ogólne i plany szczegółowe.

„Plany zabudowania mogą być sporządzane jako plany ogólne lub szczegółowe. Plany ogólne powinny być sporządzane dla obszaru całego osiedla, lub znacznej jego części, albo dla kilku sąsiednich osiedli. Plany szczegółowe powinny być sporządzane na podstawie prawomocnego ogólnego planu i mogą obejmować obszar całego osiedla, lub jego części, albo poszczególnych części sąsiednich osiedli. Wspólny plan zabudowania dla kilku osiedli, lub części kilku sąsiednich osiedli, powinien być sporządzany w wypadkach, gdy warunki gospodarcze lub potrzeby rozwoju miejscowości tego wymagają” [art. 8 rozp.pbzo].

„Za osiedla w rozumieniu niniejszego rozporządzenia uważa się:

- a) miasta i miasteczka,
- b) uzdrowiska, uznane za posiadające charakter użyteczności publicznej na podstawie ustawy z dnia 23 marca 1922 r. (...), w granicach okręgu ochrony sanitarnej,
- c) osady wiejskie i fabryczne, kolonie robotnicze i wogóle wszelkie skupienia w jednej grupie co najmniej 10 budynków mieszkalnych” [art. 6 rozp.pbzo].

Plany ogólne i plany szczegółowe przetrwały zmiany prawa i ustroju po II wojnie światowej. Sporządzano je jeszcze w 1994 r. pod rządami ustawy o planowaniu przestrzennym, która obowiązywała od 01.01.1985 r., a utraciła moc 01.01.1995 r. po wejściu w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Tą ustawą „zamieniono” plan ogólny na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a plan szczegółowy na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy). Zmianę uzasadniono tym, że „prawo o planowaniu przestrzennym w obowiązującym kształcie stało się anachroniczne, pozostając w sprzeczności z wymaganiami nowego ładu gospodarczego” [Diariusz Sejmowy 1994, s. 62].

Uchwalona w 2003 r. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (po jej wejściu w życie przestała obowiązywać ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym) utrzymała zasadę uchwalania studium dla terenu całej gminy i brak obowiązku sporządzania planów miejscowych.

Zakres stanowienia studium ewoluował od skromnego w 1995 r. do nadmiernie rozbudowanego obecnie. Wprowadzenie kilka lat temu obowiązku wykonania bilansu terenów i uwzględniania go przy ustalaniu ich przeznaczenia, to krok w stronę zapobiegania chaotycznemu lokalizowaniu obiektów budowlanych [art. 10 ust. 2 pkt 1 upzp].

Jak zatrzymać „chaotyczne rozlewanie się miast”?

Jedną z głównych przyczyn chaosu w przestrzeni jest zły system prawny, w szczególności napisana nieprecyzyjnym językiem ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

oraz ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (ugr1). W świetle tej ustawy przeznaczenia „gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym” [art. 7 ust. 1 ugr1]. Kolejne nowelizacje tej ustawy walcie wspomagają „chaotyczne rozlewanie się miast”, wsi również. O ile ustawa chroni lasy, to grunty rolne w przytłaczającej większości przestały być chronione.

Dla przypomnienia, w 1995 r., kiedy ustawę uchwalono, przeznaczenie „na cele nierolnicze i nieleśne”:

- „gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha” wymagał uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej [art. 7 ust. 2 pkt 1 ugr1];
- „gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy IV, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha, (...) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas V i VI, wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, oraz torfowisk i oczek wodnych, jeżeli mają być przeznaczone na cele budowy zbiorników wodnych, eksploatacji złóż kopalin, budowy dróg publicznych lub linii kolejowych” wymagał uzyskania zgody wojewody [art. 7 ust. 2 pkt 3, pkt 4 ugr1].

W 2021 r. przeznaczenie „na cele nierolnicze i nieleśne (...) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a” [art. 7 ust. 2 pkt 1 ugr1].

Wyżej wymieniony ustęp 2a stanowi:

„Nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

- co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy (...) o gospodarce nieruchomościami (...);
- położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy (...) o drogach publicznych (...);
- ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części” [art. 7 ust. 2a ugr1].

Co więcej, grunty rolne położone w granicach administracyjnych miast nie wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia „na cele nierolnicze i nieleśne” [art. 10a ugr1].

Mając tak liberalne prawo dotyczące ochrony gruntów rolnych, a *de facto* braku ich ochrony, trudno wytłumaczyć właścicielom tych gruntów, którzy wnioskuje o ich przeznaczenie w studiach i planach miejscowych pod budownictwo mieszkaniowe czy usługi, że się tego nie zrobi.

Decyzję o warunkach zabudowy można wydać w przypadku łącznego spełnienia kilku przesłanek – odpowiedniego sąsiedztwa, dostępu do drogi publicznej oraz braku konieczności „uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele

nierolnicze i nieleśne” [art. 61 ust. 1 pkt 4 upzp]. Skoro przytłaczającej większości gruntów rolnych się nie chroni, to spełnienie warunków postawionych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest trudne. A jeśli spełnia się warunki, to organ nie ma prawa odmówić wydania decyzji.

Należy również pamiętać, że gruntami rolnymi są także grunty „pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu” [art. 2 ust. 1 pkt 3 ugrl] oraz „ pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych” [art. 2 ust. 1 pkt 3 ugrl]. Dla tych obiektów wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest jeszcze łatwiejsze.

Przeznaczenie nieruchomości na cele inne niż rolne i leśne w decyzji o warunkach zabudowy, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a tym bardziej w planie miejscowym powoduje wzrost jej wartości. Skoro przyzwyczajono ludzi, że *de facto* grunty rolne nie są chronione, to trudno się dziwić, iż domagają się, aby je przekształcać na tereny pod budownictwo mieszkaniowe lub usługowe. Właściciele nieruchomości, to elektorat wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz radnych. Odmowa zmiany przeznaczenia gruntów rolnych może skutkować przegraną w wyborach. Z kolei, ponowne zaostrzenie ustawy o ochrony gruntów rolnych zostanie zapewne fatalnie odebrane przez wyborców posłów i senatorów, więc nie należy zakładać, że jakaś partia wpisze to do swego programu.

Paradoksalnie „chaotyczne rozlewanie się miast” nie skutkuje drastycznym zmniejszeniem się powierzchni użytków rolnych. Użytki rolne (grunty orne, sady, łąki, pastwiska itp.), to zasadniczy element gruntów rolnych, o których mowa w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Świadczą o tym dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) opracowane na podstawie materiałów źródłowych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

W 2010 r.:

- użytki rolne zajmowały 18 931,0 tys. ha i stanowiły 60,5% Polski;
- tereny komunikacyjne (drogi, koleje itp.) zajmowały 630,0 tys. ha i stanowiły 2,0% Polski;
- tereny osiedlowe (tereny mieszkaniowe, przemysłowe, usługowe, rekreacyjno-wypoczynkowe i zurbanizowane tereny niezabudowane) zajmowały 481,7 tys. ha i stanowiły 1,5% Polski [GUS, s. 63].

W 2020 r.:

- użytki rolne zajmowały 18 741,5 tys. ha i stanowiły 59,9 % Polski;
- tereny komunikacyjne (drogi, koleje itp.) zajmowały 779,0 tys. ha i stanowiły 2,5% Polski;
- tereny osiedlowe (tereny mieszkaniowe, przemysłowe, usługowe, rekreacyjno-wypoczynkowe i zurbanizowane tereny niezabudowane) zajmowały 459,8 tys. ha i stanowiły 1,5% Polski [GUS, s. 63].

Z powyższego wynika, że to przede wszystkim drogi powstają kosztem użytków rolnych. Co może dziwić, tereny nazwane przez GUS osiedlowymi maleją. Dane te wskazują, że „chaotyczne rozlewanie się miast” nie jest spowodowane faktycznym przekształcaniem

gruntów rolnych, ale ich nadmiernym przeznaczeniem w studiach i planach miejscowych na cele nierolnicze. W konsekwencji na wielohektarowych obszarach, przeznaczonych np. pod budownictwo mieszkaniowe, powstaje zaledwie kilka budynków, jakby ktoś bezymyślnie ustawił domy „w szczerym polu”. Na resztę terenu nie ma nabywców i mimo przeznaczenia na cele nierolnicze, nie zostają wydane decyzje o wyłączeniu z produkcji rolnej, a następnie pozwolenia na budowę.

Narzędziem, którym można próbować zatrzymać „chaotyczne rozlewanie się miast” są podatki. Podatek od nieruchomości nakładany ustawą o podatkach i opłatach lokalnych (upol) dotyczy m.in. gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i pod budynkami mieszkalnymi oraz gruntów „niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji, o którym mowa w ustawie (...) o rewitalizacji (...) i położonych na terenach, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, usługową albo zabudowę o przeznaczeniu mieszanym obejmującym wyłącznie te rodzaje zabudowy, jeżeli od dnia wejścia w życie tego planu w odniesieniu do tych gruntów upłynął okres 4 lat, a w tym czasie nie zakończono budowy zgodnie z przepisami prawa budowlanego” [art. 5 ust. 1 pkt 1 ppkt d upol].

Może idąc tym tropem, udałoby się podatkiem od nieruchomości objąć grunty rolne przeznaczone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na mieszkalnictwo czy usługi. Obecnie właściciele takich nieruchomości płacą podatek rolny, wielokrotnie niższy od podatku od nieruchomości. Być może zmiana systemu podatkowego spowodowałaby, że część właścicieli tych terenów zrezygnowałaby z próby ich przekształcania na „cele nierolnicze i nieleśne”. Jednocześnie wzrosłyby wpływy do budżetów gmin.

Pozostaje bezspornym, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga nowelizacji. Tyle, że zamiast zmieniać nazwy, do których już się przyzwyczajono, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na plan ogólny, plan miejscowy na plan zabudowy, należy przede wszystkim doprowadzić do jednoznaczności pojęć użytych w tej ustawie.

Radykalnego uproszczenia i uporządkowania wymagają zakresy stanowienia studiów i planów miejscowych oraz procedury ich uchwalania. Zasady wykonywania bilansu terenów – narzędzia, którym próbuje się zatrzymać „chaotyczne rozlewanie się miast” są wyjątkowo mało precyzyjne. Obecnie bilansem można udowodnić wszystko, co się chce – zarówno możliwość wznoszenia obiektów budowlanych, jak i zakaz. Zmiana w systemie podatkowym ułatwiłaby obiektywne wykonywanie takiego bilansu.

„Polski Ład” – cytaty

Katalog standardów urbanistycznych – s. 59

Chcemy, aby miasta i wsie były dla mieszkańców naprawdę przyjazne. Dlatego wprowadzimy nowe, powszechnie obowiązujące standardy urbanistyczne, które zagwarantują dostęp do podstawowych usług społecznych, takich jak szkoły, przedszkola czy tereny

zielone. Przedstawimy katalog uwzględniający różnorodną specyfikę poszczególnych miast i wsi. Będzie on stosowany przy opracowywaniu zasad zabudowy i zagospodarowania terenów.

Przeciwdziałanie rozproszonemu zabudowy – s. 60

Aby standard urbanizacyjny w Polsce faktycznie się podniósł, potrzebujemy oparcia planu ogólnego na precyzyjnej i racjonalnej strategii rozwoju. Nowe inwestycje na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych będą możliwe wyłącznie w ramach uzupełniania istniejącej zabudowy, z dostępem do drogi, na terenach w pełni wyposażonych w niezbędne media i spełniających ustawowe wymagania dostępności do obiektów infrastruktury społecznej. Zwiększenie zwartości zabudowy przyczyni się do zmniejszenia nakładów na transport przy realizacji nowych inwestycji, zminimalizuje koszty wyposażenia w niezbędną infrastrukturę techniczną i poprawi warunki bytowe mieszkańców.

Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego – s. 60

Dzięki zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, od 2025 r. każda gmina w Polsce będzie dysponowała planem ogólnym, powiązaniem ze strategią rozwoju. Plan w elastyczny sposób będzie określał ramy lokalizacyjne dla nowej zabudowy, uwzględniając istniejące potrzeby rozwojowe gmin. Szczegółowe rozstrzygnięcia zapadną na poziomie planu zabudowy, a także zintegrowanych projektów inwestycyjnych, w ramach których możliwe będzie zawarcie partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie podziału obowiązków inwestycyjnych między gminą i inwestorem.

Materiały źródłowe

Diariusz Sejmowy. 20 posiedzenie. Drugi dzień obrad 12 maja 1994 r. Kancelaria Sejmu, Warszawa.

Rocznik Statystyczny Rolnictwa, 2020, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Dokument pt. „Polski Ład”, autorzy: PiS, Porozumienie Jarosława Gowina, Solidarna Polska, w skrócie PŁ; <http://polskilad.pis.org.pl/> [dostęp: 17.05.2021].

Dokument pt. „Założenia reformy systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego”, Ministerstwo Rozwoju, w skrócie (Zrspp 1); <https://www.gov.pl> [dostęp: 09.07.2021].

Dokument pt. „Założenia reformy systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego”, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, w skrócie (Zrspp 2); <https://www.nik.gov.pl> [dostęp: 09.07.2021].

Kompetencje Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii; <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony> [dostęp: 21.06.2021].

Źródła prawa

Akty prawa, które przestały obowiązywać (numery dzienników ustaw i pozycji, pod którymi opublikowano brzmienie pierwotne tych aktów prawa):

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (Dz.U. nr 23, poz. 202).

Ustawa z dnia 2 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 35, poz. 185).

Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 89, poz. 415).

Akty prawa, które obowiązują:

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z dnia 25 czerwca 2021 r. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), w skrócie usg.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. z dnia 16 maja 2019 r. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.), w skrócie upol.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. z dnia 2 grudnia 2021 r. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351), w skrócie uPb.

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. z dnia 2 lipca 2021 r. Dz.U. z 2021 r. poz. 1326 z późn. zm.), w skrócie ugrl.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. z dnia 16 września 2020 r. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668, z późn. zm.), w skrócie usw.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (t.j. z dnia 31 marca 2021 r. Dz.U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.), w skrócie upzp.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. z dnia 21 maja 2021 r. Dz.U. z 2021 r. poz. 1057), w skrócie uzppr.

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. z dnia 21 lipca 2021 r. Dz.U. z 2021 r. poz. 1538), w skrócie uuim.

"Polish Deal" – spatial planning and land development reform

ABSTRACT

The article refers to the document presented by the Government in May 2021 entitled "Polish Deal" and the documents entitled "Assumptions of the reform of the spatial planning and development system", which propose changes to the spatial planning and spatial management system, such as the introduction of master plans, development plans, integrated investment projects and a catalogue of urban planning standards.

The comparison of the current system with the above-mentioned documents raises doubts whether the proposed changes are indeed a qualitative revolution in Polish law and whether they will improve the quality of space. Changing a municipality's study of conditions and directions of spatial development into a general plan, and a local plan into a development plan, seems to concern primarily their designations.

In order to maintain the precision of the statement, quotations from the discussed documents and legal acts have been used.

Key words: „Polish Deal”, general plan, development plan, integrated investment project, urban development standards, study of conditions and directions of spatial development of the municipality, local spatial development plan

Anna Wieczorek – na Politechnice Warszawskiej ukończyła Wydział Architektury, Podyplomowe Studium Urbanistyki, Studium Doskonalenia Pedagogicznego oraz uzyskała dyplom doktora nauk technicznych. Posiada uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym oraz uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Specjalizuje się w wykonywaniu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (główny projektant ponad 30 uchwalonych projektów planów miejscowych) oraz projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (główny projektant 5 uchwalonych studiów). Ma doświadczenie w pracy ze studentami – na Politechnice Warszawskiej i w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie. Należy do Mazowieckiej Okręgowej Izby Architektów z siedzibą w Warszawie oraz Pan-Europejskiej Federacji Ochrony Zabytków – Europa Nostra z siedzibą w Holandii.

Anna Wieczorek – graduate of the Warsaw University of Technology – Faculty of Architecture, Postgraduate Town Planning Studies, Pedagogical Study, PhD in technical science. Holds professional permits for spatial planning and is authorised to perform independent technical functions in construction. Specialises in the preparation of local spatial development plans (is the main designer of more than 30 approved local development plans) and draft studies of conditions and directions of the spatial development of municipalities (main designer of 5 approved studies). Has experience in working with students – at the Warsaw University of Technology and the University College of Enterprise and Administration in Lublin. Member of the Warsaw-based Masovian Chamber of Architects and the Pan-European Federation for Cultural Heritage, Europa Nostra based in the Netherlands.