DOI: 10.24425/academiaPAN.2022.142510

ICEDMOCHA/SHUTTERSTOCK.COM

Prawo a przestrzeń

Różne grupy społeczne i zawodowe prezentują odmienne poglądy dotyczące przestrzeni i planowania przestrzennego. Ma to odbicie w rozumieniu przepisów i podejściu do kształtowania prawa, które wpływa na ład przestrzenny.

Maciej J. Nowak

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Określenie roli prawa w kontekście kształtowania przestrzeni i planowania przestrzennego stanowi trudne zadanie. Przy interpretacji poszczególnych przepisów (a także przy okazji określania ich znaczenia) ścierają się z sobą zróżnicowane podejścia. Inaczej patrzą na to prawnicy, inaczej urbaniści, jeszcze inaczej specjaliści z dziedziny ochrony środowiska, przyrody czy dziedzictwa kulturowego. Podkreślenia wymaga, że wszyscy oni uczestniczą również na różne sposoby w procesie tworzenia wykładni przepisów planistycznych. Stosowanie odmiennych języków specjalistycznych sprawia, że planowanie przestrzenne staje się pod tym względem swoistą wieżą Babel. A na tym nie koniec: jeszcze większe rozbieżności terminologiczne, związane ze sposobami rozumienia niektórych pojęć, występują w systemach podobnych do siebie państw.

Nasze podwórko

W polskim porządku prawnym najważniejszy jest lokalny (gminny) poziom planowania przestrzennego. To władze gminne w największym stopniu odpowiadają za kształtowanie przestrzeni. Mają do dyspozycji trzy bezpośrednio z tym związane rozwiązania prawne:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium),
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (plany),
- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzje).

Studia powinny zawierać koncepcję rozwoju przestrzennego gminy. Nie są aktami wiążącymi dla inwestorów i właścicieli nieruchomości, ale za to obowiązkowo muszą być w każdej gminie uchwalane. Stanowią istotny punkt odniesienia przy sporządzaniu planów, gdyż plany nie mogą być z nimi sprzeczne. Z kolei plany są już aktami powszechnie wiążącymi. Ujęcie w planie określonych ograniczeń (w tym zakazu zabudowy) sprawia, że są one wiążące na danym obszarze. Zasadniczo nie ma jednak obowiązku ich uchwalania. To, czy plan zostanie uchwalony, zależy od subiektywnej woli konkretnych władz gminy. Uchwalony plan powinien określać m.in. przeznaczenie terenu, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, a także zasady zabudowy i zagospodarowania terenu. Na (licznych) obszarach, na których plan nie został uchwalony, jego swoistym odpowiednikiem stają się decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Są to decyzje administracyjne wydawane przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na wniosek inwestorów. Dotyczą one konkretnego terenu i konkretnej koncepcji zabudowy. Względem jednego terenu możliwe jest wydanie różnych decyzji. Wydanie decyzji dla inwestycji niestanowiących realizacji celu publicznego jest obwarowane wymogiem spełnienia kilku ustawowych warunków. Zgodnie z jednym z nich decyzja może być pozytywna, gdy co najmniej jedna działka sąsiednia jest zabudowana w sposób pod względem funkcjonalnym i technicznym zbliżony do planowanej inwestycji.

Wskazane rozwiązania, wynikające z ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowią podstawę dla licznych (zazwyczaj w pełni słusznych) krytyk. Doprowadzają one do pogłębiania się chaosu przestrzennego. Oczywiście za winowajcę można uznać nie tylko rozwiązania prawne. Problem jest znacznie poważniejszy. Niemniej jednak prawo również wiele zawiniło. Co do wymienionych powyżej rozwiązań prawnych przewiny te polegają na:

- braku zapewnienia realnego znaczenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Mimo obowiązku ich uchwalenia dokumenty te bardzo często nie odgrywają w gminach znaczącej roli,
- możliwości omijania przez plany zagospodarowania przestrzennego terenów szczególnie ważnych z perspektywy planowania przestrzennego,
- braku precyzji kryteriów dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy. Powoduje to, że decyzje na wielu obszarach stają się dominującym instrumentem przyczyniającym się tak naprawdę do braku realnego planowania w Polsce.

Wady

Przedmiotowa charakterystyka wymaga uściślenia przez podanie pewnych przykładów. Stanowią one odzwierciedlenie nie tylko wyżej wymienionych wad przepisów, lecz także rozbieżności terminologicznych i dylematów dotyczących podejść do celów planowania przestrzennego. Przykłady te zostały znalezione na potrzeby niniejszego opracowania, niemniej wynikają z poczynionych przez autora obserwacji i doświadczenia praktycznego.

Pierwszy przykład dotyczy postanowień planu zagospodarowania przestrzennego. Plan został uchwalony na obszarze położonym blisko morza. Co do zasady plan wprowadził zakaz zabudowy, wskazując jednak, że nie dotyczy on „wież widokowych", i nie wyjaśniając, co konkretnie należy przez to pojęcie rozumieć. Właściciel nieruchomości chciał jednak zrealizować tam inwestycję mieszkaniową z widokiem na morze. Jego projektant wpadł więc na pomysł:

dr hab. Maciej J. Nowak, prof. ZUT

Jest kierownikiem Katedry Nieruchomości na Wydziale Ekonomicznym Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie, radca prawny, członek Prezydium KPZK PAN, przewodniczący zespołu prawno-urbanistycznego przy KPZK PAN. Zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi roli prawa w systemie gospodarki przestrzennej, porównaniami cech systemów planowania przestrzennego różnych państw, a także klimatycznymi i zdrowotnymi wyzwaniami polityk przestrzennych.

maciej.nowak@zut.edu.pl

YASONYA/SHUTTERSTOCK.COM

Kanał w Amsterdamie (Holandia), domy nad rzeką Amstel

należy więc wybudować specyficzną „wieżę widokową", w której będzie można spokojnie mieszkać i która faktycznie stanowiłaby obiekt mieszkaniowy. Na etapie wydawania pozwolenia na budowę (podczas którego stwierdza się zgodność projektu z planem zagospodarowania przestrzennego) pojawił się problem z dokonaniem oceny niniejszego wniosku. Organ odpowiedzialny za wydanie decyzji wiedział, że wniosek stanowi nadużycie, ale nie wiedział, jak z perspektywy formalnej go zakwestionować. Wydał decyzję odmowną bez dobrego uzasadnienia. Właściciel złożył odwołanie do organu wyższej instancji – wojewody. Wojewoda wpadł na oryginalny pomysł: ujęty w projekcie obiekt nie jest „wieżą widokową", gdyż jest… zbyt niski jak na wieżę. Organ jednocześnie nie wskazał, od ilu metrów jego zdaniem obiekt staje się wieżą…

Drugi przykład obejmuje tak naprawdę liczne, zróżnicowane przypadki. Jak wskazano powyżej, jedną z przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy jest określenie, że co najmniej jedna działka sąsiednia jest zabudowana w sposób podobny do zaplanowanej inwestycji. W praktyce należy rozumieć to szerzej – że mieści się w funkcji danego terenu. Nie może bowiem dochodzić do przypadku, w którym w dzielnicy mieszkaniowej nie mógłby powstać drobny sklepik osiedlowy (tylko z tego powodu, że do tej pory nie było tam takiego). Często jednak przy tej okazji trwają poszukiwania działki, która jest zabudowana podobnie do wymyślonej przez inwestora inwestycji. Zwłaszcza na obszarach wiejskich przybiera to postać takiego poszerzania funkcji danego obszaru, by na siłę dociągnąć do konkretnych planów inwestora.

Ostatni przykład dotyczy zagadnień związanych ze sferą ochrony zabytków. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zawierają również przepisy dotyczące ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego. Również dlatego przed uchwaleniem treść planów jest uzgadniana z wojewódzkimi konserwatorami ochrony zabytków. Konserwatorzy często narzucają postanowienia, zgodnie z którymi na danym obszarze również realizacja każdej kolejnej inwestycji powinna wymagać ich zgody. Tego typu plany (z niniejszymi postanowieniami) są następnie podważane przed są-

DAVID BOKUCHAVA/SHUTTERSTOCK.COM

Slumsy wzdłuż śmierdzącego kanału (Khlong Toei) pełnego błota i śmieci w dzielnicy Khlong Toei. Bangkok, Tajlandia, 25 września 2018 roku

dami. Z perspektywy merytorycznej może rzeczywiście taka „kulturowa" weryfikacja inwestycji byłaby przydatna. Problem polega na tym, że umieszczenie tego rodzaju wytycznych w planie stanowi przekroczenie możliwego zakresu ustawowego.

Powyższe przykłady potwierdzają tezę, że rozbieżności terminologiczne czy niepewność, co właściwie prawo powinno realizować w sferze planowania przestrzennego, przekładają się na konkretne praktyczne problemy. Prawnicy zajmujący się planowaniem przestrzennym oraz przedstawiciele innych zawodów i dyscyplin wciąż w zbyt dużym stopniu pozostają zamknięci w swoich „bańkach", co utrudnia wypracowanie racjonalnej odpowiedzi na problemy.

Prawo

Na tym tle znacznie lepiej są zauważalne dylematy dotyczące roli prawa w planowaniu przestrzennym. Można postawić wiele ważnych pytań badawczych. Jak szczegółowo prawo powinno być powiązane z celami polityki przestrzennej? Jak prawo powinno chronić ład przestrzenny? Jak prawo powinno zapewniać optymalny udział zróżnicowanych, interdyscyplinarnych perspektyw w planowaniu przestrzennym? Jak szczegółowe (na poszczególnych szczeblach) powinny być rozwiązania prawne związane z planowaniem przestrzennym, by z jednej strony nie sankcjonować chaotycznej zabudowy, ale z drugiej – nie blokować rozwoju? Jaką optymalną prawną formułę powinny mieć plany zagospodarowania przestrzennego? Jak powinna wyglądać rola sądów w planowaniu przestrzennym?

Wszystkie wskazane zagadnienia podejmuje Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, w szczególności powołany w kwietniu 2021 roku zespół prawno-urbanistyczny (działający przy komitecie). Zespół skupia reprezentujących różne ośrodki naukowe prawników i urbanistów (również z istotnym doświadczeniem praktycznym). Jego rolą jest prowadzenie debaty możliwie najszerzej przybliżającej odmienne z pozoru perspektywy w planowaniu przestrzennym i udzielającej w miarę możliwości odpowiedzi na wskazane powyżej pytania. ■

Chcesz wiedzieć więcej?

Nowak M. (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, Warszawa 2022.

Nowak M., Śleszyński P., Legutko-Kobus P., *Spatial Planning in Poland. Law, Property Market and Planning Practice*, Basel 2022.