

Wojciech Korbel (wojciech.korbel@pk.edu.pl)
Zakład Przestrzeni Urbanistycznych, Instytut Projektowania Urbanistycznego,
Wydział Architektury, Politechnika Krakowska

System planowania przestrzennego szczebla lokalnego w ocenie gminnych władz samorządowych w Polsce – problemy elementarne

Valuation of local level spatial planning system by communal authorities in Poland – basic problems

Streszczenie

Proces kształtowania przestrzennego polskich miast będący pochodną przynależnej władzom gmin polityki przestrzennej winien być realizowany wyłącznie w ścisłych granicach prawa. Czy zatem władze te zobligowane do poruszania się w określonych precyzyjnie ramach są w stanie sprostać nałożonym na nie obowiązkom i jakie zmiany systemowe są szczególnie oczekiwane? W ramach badania naukowego, skierowana została do władz samorządowych ankieta badawcza dotycząca „sposobu postrzegania obowiązującego w Polsce prawa planowania przestrzennego i budowlano – inwestycyjnego w kontekście skuteczności realizacji zamierzonego rozwoju przestrzennego gmin oraz oczekiwanych zmian tego prawa”. W oparciu o uzyskane wyniki praca stawia tezę o niespójności oczekiwanych przez władze gmin kierunków zmian prawnych ze zmianami realizowanymi w kraju na przestrzeni ostatnich lat i podejmuje próbę określenia zmian koniecznych tj. szeroko akceptowanych i mogących jednocześnie wzmocnić system kształtowania przestrzeni urbanistycznej w Polsce.

Słowa kluczowe: instrumenty prawne planowania przestrzennego, oczekiwania samorządów gminnych, badanie ankietowe

Abstract

The process of Polish cities' spatial development which belongs to the municipality's own tasks is mainly a derivative of the spatial policy provided by local authorities. The process has to be implemented exclusively on the basis of law and strictly within the existing limits. Therefore, the question needs to be asked how do municipal authorities, responsible for local development meet their obligations and what are their main expectations? To answer this question a research questionnaire was sent to local authorities concerning their "perception of the Polish law and its effectiveness on local spatial development as well as expected changes in current legislation". Based on the results, the work focuses on the capacity of municipal authorities to fulfill their planning tasks and the elementary problems they face, while carrying out their duties. The thesis deals with inconsistencies of the legal changes expected by local authorities with the changes implemented in the past. It also attempts to identify most necessary changes in present Polish legislation.

Keywords: legal instruments of urban planning, expectations of communal authorities, research poll

1. WPROWADZENIE

Realizacja polityki przestrzennej na szczeblu podstawowym, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (SUiKZ) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP), zgodnie z obowiązującą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPZP)¹, należy do zadań własnych gmin. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w ramach sprawowanej przez siebie władzy, sporządza zarówno studium, jak i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego². Kompetencje wójta, burmistrza lub prezydenta są więc bezsprzecznie pierwszoplanowe w prowadzeniu polityki przestrzennej gminy. Jednocześnie realizacja tej polityki w krajowym systemie prawnym wymaga podejmowania jedynie takich działań, które będą oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Powyższa zasada wynika zarówno z zapisu Konstytucji RP³, w myśl którego „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, jak i z orzecznictwa sądów administracyjnych⁴. Tym samym organy administracji publicznej, w tym urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, nie mogą realizować zadań własnych w sposób inny niż jednoznacznie określony przepisami prawa, zaś stosowanie zasady, „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, nie może mieć tu zastosowania.

Uwarunkowania prawne tworzą zatem zasadnicze ramy, w oparciu o które winien toczyć się proces kształtowania przestrzennego gmin, realizowany przez gminne organy władzy. Jeśli więc rola wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, sporządzających najważniejsze dokumenty planistyczne, jest w swej istocie kluczowa, równie ważne jest pytanie adresowane do samych władarzy gmin o ich subiektywną ocenę przedmiotowych ram prawnych, w obrębie których muszą oni realizować powierzone im zadania z zakresu kształtowania polityki przestrzennej. W kontekście powszechnie występującego chaosu przestrzennego, rozproszenia zabudowy i niskiej jakości szeroko rozumianych przestrzeni publicznych, istotną kwestią jest również pytanie o postrzeganie przez władze samorządowe wymienionych zagadnień problemowych.

Przeprowadzone badanie naukowe podjęło próbę odpowiedzi na tak postawione pytania, stawiając sobie za cel pogłębienie wiedzy na temat oczekiwanych przez władze gmin kierunków zmian prawa. Skuteczna reforma systemu planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym, w tym zmiany proponowane w Kodeksie Budowlanym⁵, wymagają bowiem pogłębionej wiedzy o występujących w praktyce zagadnieniach problemowych i woli ich rozwiązania przez samych autorów lokalnej polityki przestrzennej.

2. ANKIETA BADAWCZA – DOBÓR ANKIETOWANYCH I ZAKRES PYTAŃ

Realizując zamierzony cel, przygotowana została *Ankieta badawcza sposobu postrzegania przez władze gminne obowiązującego w Polsce prawa planowania przestrzennego i budowlano-inwestycyjnego w kontekście skuteczności realizacji zamierzonego rozwoju przestrzennego gmin oraz oczekiwanych przez samorzędy kierunków zmian tego prawa*⁶.

Ankieta zorganizowana została w formie trzech bloków tematycznych, zatytułowanych kolejno: *ocena obowiązującego systemu, oczekiwania i kierunki zmian oraz orzecznictwo sądowe w planowaniu przestrzennym gminy*. Łącznie w ankiecie zawarte zostały 24 pytania badawcze.

Dla poprawności metodologicznej sformułowanych pytań i właściwego doboru próby ankietowanych gmin nawiązana została współpraca badawcza z Fundacją Rozwoju Badań Społecznych⁷. Fundacja ta przygotowała także wersję internetową ankiety, rozesała ją do wylosowanych gmin oraz opracowała wstępne wyniki badania.

2.1. PRÓBA BADAWCZA

Wybór właściwej próby badawczej spośród 2478 funkcjonujących w Polsce gmin stanowił w badaniu jedno z istotnych zagadnień problemowych. Zgodnie z propozycją współpracującej w badaniu Fundacji, na potrzeby doboru próby wykorzystana została ekspertyza nr 12 z 2016 roku Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, która wprowadziła podział istniejących jednostek samorządu terytorialnego na maksymalnie dziewięć klas, identyfikowanych w trzech różnych przekrojach, tj. społeczno-gospodarczym, demograficznym i finansowym.

W prowadzonym badaniu, dotyczącym problematyki kształtowania przestrzeni przez władze samorządowe, przekrój społeczno-gospodarczy (wyróżniający wszystkie dziewięć klas gmin), został przyjęty za najbardziej adekwatny. Tym samym próba badawcza winna była w swym założeniu objąć gminy reprezentujące wszystkie dziewięć klas w ilości proporcjonalnej do podziału wynikającego z przytoczonej ekspertyzy.

Wielkość dopuszczalnego błędu statystycznego przyjęta została na poziomie wynoszącym ok. 5%, co według założonej metody badawczej i wykonanych kalkulacji wymagało badania 10% wszystkich gminnych władz samorządowych w Polsce.

Stopę zwrotu rozsyłanych do gmin ankiet oszacowano na poziomie wynoszącym ok. 50%. Oznaczało to konieczność wystosowania prośby o udział w badaniu do ok. 20% wszystkich samorządów gminnych. Tym samym ankietę rozesało do 491 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Ankieta zawierała prośbę o to, by w ramach urzędu gminy wzięły w niej udział osoby najbardziej kompetentne w problematyce planowania przestrzennego.

2.2. ZAKRES PYTAŃ BADAWCZYCH

Wszystkie stawiane w ankiecie pytania proponowały wachlarz gotowych odpowiedzi, jak i umożliwiały ankietowanym formułowanie własnego, samodzielnego stanowiska.

Na potrzeby podejmowanej w artykule analizy problemów elementarnych systemu planowania przestrzennego w ocenie gminnych władz samorządowych, spośród 24 pytań zawartych w całej ankiecie badawczej wybranych zostało pięć pytań najbardziej reprezentatywnych w kontekście podejmowanego tematu. Trzy prezentowane poniżej pytania pochodzą z pierwszego bloku tematycznego, zatytułowanego *ocena obowiązującego systemu*, czwarte i piąte pytanie – odpowiednio z drugiego i trzeciego bloku pod nazwą *oczekiwania i kierunki zmian oraz orzecznictwo sądowe w planowaniu przestrzennym gminy*.

3. SYSTEM PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO SZCZEBŁA LOKALNEGO W OCENIE WŁADZ GMINNYCH – PYTANIA I ODPOWIEDZI NA RZECZ IDENTYFIKACJI PROBLEMÓW ELEMENTARNYCH

Spośród rozesyłanych 491 ankiet 244 ankiety zostały wypełnione i odesłane zwrotnie przez gminne władze samorządowe. Tym samym spełnione zostały podstawowe założenia badawcze, dotyczące oczekiwanej liczby respondentów i maksymalnego błędu statystycznego, wynoszącego ok. 5%. W związku z powyższym przyjęć należy, że uzyskany materiał badawczy, w tym pięć prezentowanych poniżej pytań, odzwierciedla faktyczne przekonania ogółu gminnych władz samorządowych w Polsce. Pytania wraz z proponowanymi odpowiedziami zaprezentowane zostały w takiej kolejności, w jakiej były one przesłane ankietowanym. Każdej z potencjalnych odpowiedzi przypisana została wartość procentowa odpowiadająca poparciu, jakiego udzielili jej ankietowani. W pytaniach 2, 3, 4 i 5 istniała możliwość udzielania przez respondentów więcej niż jednej odpowiedzi, przez co wartości procentowe przypisane poszczególnym odpowiedziom nie sumują się.

Pytanie 1

P.1	Czy Państwa Gmina posiada możliwość samodzielnego opracowywania / zmiany MPZP?	Procent wskazanych odpowiedzi
	tak (własna pracownia urbanistyczna / własny wydział planowania przestrzennego / zatrudnione na etacie osoby posiadające stosowną wiedzę, uprawnienia i umiejętności itp.)	8,9%
	nie, MPZP mogą być tworzone tylko w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych	87,0%
	nie, MPZP nie mogą być tworzone, gdyż gmina nie posiada studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SU i KZP)	0,9%
	nie wiem	3,2%

W ramach pytania możliwa była jedna odpowiedź. Ankietowani mogli również udzielić odpowiedzi własnej, odmiennej od proponowanych.

Łącznie odpowiedź „nie” wskazało 87,9% biorących udział w badaniu.

Łącznie odpowiedź „tak” wskazało 8,9% biorących udział w badaniu.

Ankietowane gminy nie zgłosiły uwag uzupełniających.

Jak pokazało badanie, absolutna większość samorządów nie dysponuje możliwościami samodzielnego tworzenia dokumentów planistycznych. Tym samym blisko 90% władz gminnych, w liczbie ok. 2200, tworząc studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, musi korzystać z pomocy niezależnych firm lub osób zatrudnianych okazjonalnie w trybie zapisów ustawy prawo zamówień publicznych⁸. Stosowane powszechnie kryterium najniższej ceny nie sprzyja jednak wyborowi najlepszych projektantów współpracujących z gminami i przyczynia się do ich rotacji. W konsekwencji ogranicza to jakość powstających dokumentów planistycznych. Rozwiązanie, mające w zamierzeniu oszczędność środków publicznych, skutecznie ogranicza stały monitoring procesów planistycznych w obrębie gminy⁹ i skupia się jedynie na działaniach okazjonalnych. Na niewystarczającą realizację przez władze samorządowe ustawowego obowiązku prac analitycznych, w tym aktualizacji SUIKZP, wskazuje też opublikowany w 2017 roku Raport Naczelnej Izby Kontroli¹⁰. Ustalenia te wynikają właśnie z funkcjonujących, podstawowych rozwiązań systemowych, w których gmina nie posiada pełnej zdolności do stałego monitoringu własnego rozwoju przestrzennego, a prowadzone przez nią działania doraźne są wykonywane najniższymi możliwymi nakładami finansowymi.

Pytanie 2

P.2	Czy w Państwa opinii tworzenie MPZP jest problematyczne? Jeśli tak, co przeszkadza w sposób szczególny (wyłączając problematykę rozstrzygnięć sądowych, o których mowa w pytaniach 22–24)?	Procent wskazanych odpowiedzi
	nie, nic w sposób szczególny nie przeszkadza	4,3%
	tak, zbyt małe zainteresowanie społeczne w trakcie tworzenia projektu planu	32,4%
	tak, zbyt duże zainteresowanie społeczne w trakcie tworzenia projektu planu	3,8%
	tak, konflikty społeczne w trakcie sporządzania projektu planu i ich skutki	30,5%
	tak, niedostateczna wiedza i przygotowanie zawodowe osób sporządzających projekty planów	8,9%
	tak, nieznamość problematyki planowania przestrzennego wśród radnych	24,2%
	tak, partykularne interesy części radnych, biorące górę nad dobrem wspólnym	10,4%
	tak, czasochłonność procesu planistycznego	67,7%
	tak, ilość i różnorodność niezbędnych uzgodnień formalnych	49,4%
	tak, zawiłości proceduralne w procesie powstawania planu	37,3%
	tak, koszty tworzonych opracowań planistycznych	56,2%

tak, niska jakość opracowań planistycznych i trudności w późniejszym procesie stosowania planu	11,5%
tak, uchwalane plany miejscowe mogą docelowo ograniczać możliwości pozyskiwania przez Gminę nowych strategicznych inwestorów i ich inwestycji budowlanych, dla których udzielenie decyzji o WZiZT jest łatwiejsze i szybsze niż czasochłonne sporządzenie nowego MPZP lub jego zmiana	21,0%
tak, ewentualne późniejsze roszczenia finansowe zgłaszane w trybie art. 36 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	21,0%
tak, inne problemy – jakie?	6%
trudno powiedzieć	1,7%
nie wiem	0,4%

W ramach pytania możliwa była więcej niż jedna odpowiedź. Ankietowani mogli również udzielić odpowiedzi własnej, odmiennej od proponowanych.

Łącznie odpowiedź „nie” wskazało 4,3% biorących udział w badaniu.

Łącznie odpowiedź „tak” wskazało 93,6% biorących udział w badaniu.

Zgłoszono także 14 odpowiedzi uzupełniających w odniesieniu do odpowiedzi „o” (inne problemy utrudniające realizację MPZP – jakie?). Wśród wskazywanych problemów respondenci wymieniali samodzielnie brak odpowiednich map w zasobach starostw powiatowych, zawitości proceduralne dotyczące wniosku rolnego, trudności w korzystaniu z systemu osłony przeciwosuwiskowej SOPO¹¹, zawiłą procedurę zmiany obowiązującego planu oraz rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody niweczące wykonywaną w gminie pracę.

Jak wskazała absolutna większość respondentów (93,6%), proces tworzenia planu miejscowego jest dla nich problematyczny.

Cztery najczęściej wymieniane w badaniu kwestie, będące dla ankietowanych problematyczne, to:

- czasochłonność procesu planistycznego (67,7%),
- koszty tworzonych opracowań planistycznych (56,2%),
- ilość i różnorodność niezbędnych uzgodnień formalnych (49,4%),
- zawiłości proceduralne w procesie powstawania planu (37,7%).

Trudności proceduralne oraz koszty i czas tworzenia dokumentów planistycznych dominują zatem nad całym spektrum innych zagadnień problemowych, takich jak niedostateczna partycypacja społeczna (32,4%), konflikty społeczne w trakcie sporządzania projektu planu (30,5%) i nieznajomość problematyki planowania przestrzennego wśród radnych (24,2%). Dominują także nad ewentualnymi roszczeniami finansowymi, zgłaszanymi gminom w trybie art. 36 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (21,0%) i kwestią niechęci władz gminnych do opracowywania i uchwalania m.p.z.p., dla których udzielenie decyzji o WZiZT¹², w kontekście możliwości pozyskiwania nowych strategicznych inwestorów, jest łatwiejsze i szybsze niż czasochłonne sporządzenie planu miejscowego (21,0%).

Pozostałe problemy wskazywane w badaniu, w tym zagadnienie niskiej jakości opracowań planistycznych (11,5%), kwestie niedostatecznych umiejętności osób opracowujących

te opracowania (8,9%) i partykularnych interesów części radnych, biorących górę nad dobrem wspólnym w procesie uchwalania tych dokumentów (10,4%), stanowią dla ankietowanych zagadnienia wtórne.

Wyniki badania zaskakują. Zaskakujące jest drugoplanowe w ocenie ankietowanych znaczenie jakości dokumentów planistycznych, mających w praktyce kluczową rolę dla procesu realizacji inwestycji budowlanych w gminie. Jeszcze bardziej zaskakuje wskazana jedynie przez 21% badanych kwestia problematyczności roszczeń odszkodowawczych, adresowanych do gmin uchwalających miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Omawiane roszczenia mogły dotychczas w skrajnych przypadkach znacząco uszczuplić przyjęty budżet lub wręcz go zrujnować. Wszystko to jednak podkreśla elementarne i pierwszoplanowe znaczenie czasochłonności i kosztowności procesu planistycznego, uwarunkowanego dodatkowo trudnościami formalno-prawnymi jako czynnika absolutnie kluczowego dla władz samorządowych w procesie kształtowania ładu przestrzennego gmin. Czynnika dominującego nad wszelkimi innymi problemami.

Pytanie 3

P.3	Czy zdaniem Państwa wprowadzone w roku 2015 zmiany w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.) w zakresie art. 10, ust. 1, p. 7, wymagającym dodatkowych analiz demograficznych, ekonomicznych oraz bilansów powierzchniowych, sporządzanych w ramach gminnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania (SUiKZP), to zmiany potrzebne czy niepotrzebne?	Procent wskazanych odpowiedzi
	tak, potrzebne	10,7%
	tak, potrzebne, analiz powinno być więcej – jakich?	0,9%
	tak, ale brak jednoznacznie określonych zasad sporządzania tych analiz	22,3%
	nie, niepotrzebne	19,8%
	nie, analizy te dodatkowo wydłużają proces planistyczny	35,5%
	nie, analizy te są obciążone tak dużą niedokładnością, że mogą stanowić fikcję	26,2%
	nie, analizy te w formie prognoz mogą być nietrafione lub oparte na wadliwych założeniach, a w konsekwencji prowadzić do błędnych decyzji planistycznych	25,1%
	trudno powiedzieć	13,7%
	nie wiem	2,2%

W ramach pytania możliwa była więcej niż jedna odpowiedź. Ankietowani mogli również udzielić odpowiedzi własnej, odmiennej od proponowanych.

Łącznie odpowiedź „nie” wskazało 54,8% biorących udział w badaniu.

Łącznie odpowiedź „tak” wskazało 29,3% biorących udział w badaniu.

Zgłoszono także dwie odpowiedzi uzupełniające w odniesieniu do odpowiedzi „b”. Odpowiedź pierwsza dotyczyła potrzeby szczegółowych analiz przewietrzania, zanieczyszczenia

hałasem oraz bilansu terenów zieleni. W wypowiedzi drugiej stwierdzono bez uściślenia, że potrzebne jest „inne podejście do tematu”.

Wprowadzone w roku 2015 zmiany w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z zakresie art. 10, ust. 1, p. 7 to zmiany mające na celu wzmocnienie procesu oszczędnego gospodarowania przestrzenią gmin. Zmiany te jednak stanowią doskonały przykład rozdźwięku pomiędzy stawianymi w ustawodawstwie celami a osiąganym w praktyce efektem. Zawarte w ustawie pojęcie chłonności terenu¹³, a zwłaszcza sposób jego obliczania, ma niewątpliwie znaczący wkład w rzeczywiste postrzeganie instytucji analiz przez samych ankietowanych.

W świetle badania niemal dwukrotnie mniej gminnych władz samorządowych dostrzeżga potrzebę dodatkowych analiz (29,3%), niż władz gmin będących przeciwnego zdania (54,8%). Do najczęstszych przyczyn niechęci samorządów względem dodatkowych analiz zaliczyć należy wydłużający się dodatkowo proces planistyczny (35,5%), obarczenie analiz tak dużą niedokładnością, że mogą one stanowić fikcję (26,2%), a także obawę o nietrafione lub wadliwe założenia, prowadzące w konsekwencji do błędnych decyzji planistycznych (25,1%).

W gronie akceptujących potrzebę dodatkowych analiz blisko dwie trzecie uznało, że mimo stosownej potrzeby brakuje określonych jednoznacznie zasad ich sporządzania.

Tylko 10,7% badanych zgodziło się, że analizy są potrzebne w formie ustalonej przepisami Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązującej na dzień prowadzonej ankiety.

Jak wykazało badanie, porażka sposobu wprowadzenia z życie wymogów zawartych w art. 10, ust. 1, p. 7 UPZP jest oczywista. Brak jednoznaczności wprowadzanego prawa staje się problemem podstawowym, generującym ogromną niechęć samorządów gminnych do jego stosowania, a co za tym idzie, należytej dbałości o jakość planowanej na poziomie gminnym przestrzeni.

Pytanie 4

P.4	Czy zdaniem Państwa obecny proces tworzenia MPZP wymaga zmian? Jeśli tak, to jakich?	Procent wskazanych odpowiedzi
	nie, obecny proces tworzenia MPZP nie wymaga zmian	5,5%
	tak, niezbędna jest szybsza ścieżka prawna dla tworzenia nowych MPZP	58,8%
	tak, niezbędna jest uproszczona ścieżka prawna zmiany istniejących MPZP	61,6%
	tak, niezbędna jest instytucja oczywistej omyłki w treści zapisów MPZP, umożliwiająca sprostowanie pojawiających się w planach pomyłek pisarskich	59,9%
	tak, ograniczenia wymaga zakres uzgodnień projektu planu, wynikający z zapisów obowiązującej Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	27,2%

	tak, rozszerzenia wymaga zakres uzgodnień projektu planu, wynikający z zapisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	2,2%
	tak, projekt MPZP winien zostać poprzedzony dodatkowymi opracowaniami analitycznymi (np. w zakresie tradycyjnych form lokalnego budownictwa / potrzeb ruchu turystycznego / innymi – jakimi?)	7,5%
	tak, korekty wymaga zakres ustaleń obejmowanych projektem planu, wynikający z zapisów art. 15 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób rozszerzający	4,8%
	tak, korekty wymaga zakres ustaleń obejmowanych projektem planu, wynikający z zapisów art. 15 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób zmniejszający	10,4%
	tak, potrzebne inne elementy procesu – jakie?	3,8%
	trudno powiedzieć	3,2%
	nie wiem	1,7%

W ramach pytania możliwa była więcej niż jedna odpowiedź. Ankietowani mogli również udzielić odpowiedzi własnej, odmiennej od proponowanych.

Łącznie odpowiedź „nie” wskazało 5,5% biorących udział w badaniu.

Łącznie odpowiedź „tak” wskazało 89,6% biorących udział w badaniu.

Zgłoszono także dziewięć odpowiedzi uzupełniających w odniesieniu do odpowiedzi „j” (potrzebne inne elementy procesu tworzenia MPZP – jakie?).

Do elementów tych zaliczono m.in. potrzebę wprowadzenia jednoznacznego wzoru wniosku rolnego¹⁴ oraz doprecyzowania kwestii proceduralnych zarówno w przypadku uwzględnienia uwag zgłaszanych do projektu MPZP, jak i w odniesieniu do liczby organów uzgadniających przedmiotowy projekt. W jednej wypowiedzi zwrócono uwagę na potrzebę wsparcia finansowego gmin w zakresie wykonywania ustaleń planów.

W przeprowadzonym badaniu blisko 90% ankietowanych władz wyraziło przekonanie, że proces tworzenia MPZP wymaga zmian. Tylko 5,5% respondentów było zdania przeciwnego.

Trzy spośród proponowanych odpowiedzi ankietowani wyróżnili w sposób szczególny. Dotyczyły one:

- potrzeby uproszczonej ścieżki prawnej zmiany istniejących MPZP (61,6%),
- potrzeby instytucji oczywistej omyłki w treści zapisów MPZP, umożliwiającej sprostowanie pojawiających się w planach pomyłek pisarskich (59,9%),
- potrzeby szybszej ścieżki prawnej dla tworzenia nowych MPZP (58,8%).

Problemem elementarnym okazała się zatem potrzeba ograniczania ilości czasu i wysiłku koniecznego zarówno do zmiany treści istniejących planów zagospodarowania przestrzennego, jak i tworzenia nowych. Wśród trzech najbardziej oczekiwanych zmian ankietowani wskazali także na potrzebę instytucji oczywistej omyłki pisarskiej w uchwalonych planach miejscowych. Czasochłonny, kosztowny i złożony proces zmiany planu, konieczny także w sytuacji niezamierzonej omyłki pisarskiej, w opinii blisko 60% władz gminnych jest rozwiązaniem całkowicie nieefektywnym i pozbawionym sensu.

Art. 17 ust. 1 Ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁵ stwierdza co prawda, że „błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia”. Ponadto, w myśl art. 18, ust. 2, p. 5 Ustawy o samorządzie gminnym¹⁶, „do wyłącznej właściwości rady gminy należy (...) uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niestety, w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sadu Administracyjnego¹⁷, zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w drodze sprostowania, a więc bez zachowania trybu, w jakim plan i studium są uchwalane stanowiłoby obejście art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. W świetle powyższego zaspokojenie oczekiwań samorządów gminnych w zakresie szybkiego prostowania błędów w dokumentach planistycznych byłoby możliwe tylko na drodze wprowadzenia nowych, jednoznacznych rozwiązań ustawowych¹⁸.

Na kolejnych miejscach badani wskazywali potrzebę ograniczenia zakresu obligatoryjnych uzgodnień projektu planu (27,2%) i zakresu ustaleń obejmowanych tym projektem (10,4%).

Oczekiwania te, analogicznie jak uprzednio, koncentrowały się zatem na potrzebie redukcji czasu i obowiązków powstających w toku tworzenia MPZP.

Propozycje, zmierzające do rozszerzenia zakresu potencjalnych analiz, ustaleń planu miejscowego lub zwiększenia ilości wymaganych uzgodnień, zyskały marginalne poparcie ankietowanych, które nie przekraczało 7,5%.

Pytanie 5

P.5	Jeśli sąd stwierdził nieważność którejkolwiek z uchwał dotyczących MPZP, jakie faktyczne problemy były / są zdaniem Państwa przyczyną takich rozstrzygnięć organów sądowych rozpatrujących skargi na uchwały?	Procent wskazanych odpowiedzi
	faktyczny błąd gminy w podjętej uchwale	10,5%
	prawo sformułowane w sposób nieprecyzyjny, wywołujące rozbieżności interpretacyjne jego przepisów	29,3%
	problemy z jakością i zawartością opracowań planistycznych sporządzanych przez uprawnione do tego osoby	12,8%
	zawiłość procedur administracyjnych i mnogość wymogów formalno-prawnych, sprzyjające pomyłkom proceduralnym	16,8%
	niewłaściwa zdaniem Gminy interpretacja przepisów przez instancję odwoławczą (wywołana np. rozstrzygnięciem przez sąd na wzór innego podobnego, choć wątpliwego wyroku / naciskiem społecznym / ilością skarg / siłą przekonywania wynajętej przez skarżącego kancelarii prawnej / innymi przyczynami)	9,6%
	inne problemy – jakie?	1,2%
	instancje odwoławcze nie uchyliły gminnych uchwał dotyczących MPZP	29,7%
	trudno powiedzieć	12,1%
	nie wiem	8,4%

W ramach ankiety możliwa była więcej niż jedna odpowiedź. Ankietowani mogli również udzielić odpowiedzi własnej, odmiennej od proponowanych.

Łącznie według 29,7% ankietowanych biorących udział w badaniu instancje odwoławcze nie uchyliły w ostatnich latach żadnych gminnych uchwał dotyczących MPZP.

Łącznie według 49,8% ankietowanych biorących udział w badaniu instancje odwoławcze uchyliły w ostatnich latach (co najmniej jedną) gminną uchwałę dotyczącą MPZP.

Ponadto zgłoszono dwie odpowiedzi uzupełniające w odniesieniu do odpowiedzi „f” (inne problemy – jakie?). Odpowiedzi te wśród dodatkowych przyczyn uchylenia gminnych uchwał przez sądy administracyjne wskazywały na nierzetelność osób uprawnionych do sporządzania planu oraz na problem wprowadzania w życie ustaw bez przemyślaných przepisów przejściowych.

Połowa gminnych władz samorządowych biorących udział w badaniu otwarcie przyznaje, że doświadczyła problemu uchylenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Biorąc pod uwagę ponad 20-procentowy odsetek ankietowanych niepotrafiących udzielić jednoznacznej odpowiedzi, faktyczna liczba samorządów gminnych, które na przestrzeni ostatnich lat napotkały problem uchylenia przez sąd planu miejscowego, może być jeszcze wyższa. Tak duży odsetek oznacza ogromne koszty społeczne i potężną utratę środków publicznych. Może również stanowić silny bodziec zniechęcający samorzady gminne do podejmowania kolejnych działań planistycznych.

Warto też zwrócić uwagę na wskazane przez ankietowanych przyczyny uchylenia uchwał dotyczących MPZP. Blisko 30% badanych za przyczynę uznało nieprecyzyjnie sformułowane prawo, wywołujące rozbieżności interpretacyjne, a 16,8% uczestników badania obarczyło winą zawłóci proceduralne i mnogość wymogów formalno-prawnych sprzyjające omyłkom. Tylko 10% badanych upatrywało przyczynę decyzji sądu w błędzie popełnionym przez gminę.

Wyniki badania jednoznacznie wskazują na wyrażane przez samorzady gminne ogromne zapotrzebowanie na przejrzyste i proste w użyciu prawo. Pokazują również na skalę marnotrawienia środków publicznych w procesie tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego i kluczową potrzebę wzmocnienia ich realnej ochrony prawnej.

W ankiecie wzięły udział 244 gminne władze samorządowe (z czego 40 anonimowo) ze wszystkich 16 województw w kraju.

4. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Przeprowadzone badanie, dotyczące postrzegania przez władze gminne obowiązującego w Polsce systemu planowania, a zwłaszcza instytucji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wykazało wiele problemów elementarnych. W świetle badania oczekiwania

i potrzeby władz gminnych są niespójne z obowiązującymi i wprowadzanymi na przestrzeni ostatnich lat krajowymi rozwiązaniami legislacyjnymi.

Przeprowadzone badanie pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

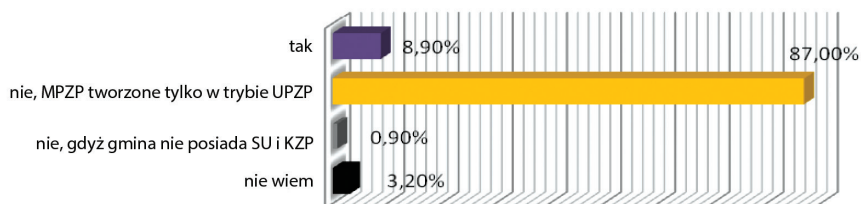
- I. Planowanie przestrzenne dla zdecydowanej większości gmin realizujących ten ustawy obowiązek jest z uwagi na brak własnych pracowni planistycznych obowiązkiem uciążliwym i trudnym do realizacji. Wykonywanie zadań monitoringu zachodzących procesów przestrzennych i sporządzanie gminnego studium oraz planów miejscowych bez gminnych pracowni urbanistycznych jest hipotetycznie możliwe. Zważywszy na ilość obowiązków realizowanych w gminach, potrzebny czas i wysiłek dla każdorazowej organizacji przetargu, kryterium najniższej ceny oraz rotację osób uczestniczących w procesie tworzenia dokumentów planistycznych, wypełnianie przez gminy powierzonych im obowiązków planistycznych stanowi ogromne wyzwanie. W większości przypadków prowadzi to do zarzucenia starań o ład przestrzenny i do wątpliwej dbałości o jakość kształtowanych przestrzeni, zwłaszcza publicznych.
- II. Władze samorządów gminnych wśród kluczowych problemów procesu tworzenia MPZP upatrują czasochłonność procesu planistycznego, koszty opracowań planistycznych, ilość i różnorodność niezbędnych uzgodnień formalnych oraz zawichości proceduralne w procesie powstawania planu. Oczekiwanie zmian systemowych koncentrują się zatem na potrzebie uproszczonej ścieżki prawnej zmiany istniejących oraz tworzenia nowych planów, a także na potrzebie instytucji oczywistej omyłki w treści zapisów MPZP, umożliwiającej sprostowanie pojawiających się w planach pomyłek pisarskich. Na tle omawianych zagadnień wprowadzona we wrześniu 2017 roku zmiana Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi krok w dobrym kierunku¹⁹. W myśl nowych zapisów potencjalne odszkodowanie, wypłacane przez gminy z racji ewentualnego obniżenia wartości nieruchomości, w związku z uchwaleniem planu miejscowego jest obliczane (na terenach uprzednio pozbawionych planów) w odniesieniu do faktycznego sposobu użytkowania tych terenów, określanego na dzień uchwalenia planu. Pamiętać jednak należy, że ten istotny problem natury finansowej wskazany został przez ok. 20% badanych samorządów, podczas gdy oczekiwana potrzeba uproszczonej ścieżki zmiany dokumentów planistycznych lub prostowania omyłek w planach miejscowych określona została przez ponad 60% ogółu badanych.
- III. Rola analiz w systemie planowania przestrzennego jest szczególnym problemem w kontekście racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Wykazany w badaniu sposób postrzegania przez władze gmin dodatkowych analiz demograficznych, ekonomicznych oraz bilansów powierzchniowych, sporządzanych w ramach gminnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, jest bezpośrednim wynikiem nieostro zdefiniowanego w prawie sposobu opracowywania tych dokumentów. W świetle badania poziom dezaprobaty władz samorządowych dla wprowadzonych w 2015 roku rozwiązań prawnych praktycznie

całkowicie dezawuuje ich znaczenie dla polityki racjonalnego gospodarowania przestrzenią gmin i stawia pod znakiem zapytania sensowność ich istnienia.

- IV. Elementarnym problemem krajowego systemu planowania przestrzennego jest skala uchylanych przez sądy gminnych uchwał dotyczących MPZP. Skoro połowa gminnych władz samorządowych doświadczyła tego problemu, to efektem zjawiska są wymierne straty ekonomiczne, marnotrawstwo czasu i zaangażowania społecznego w nieskuteczny proces planistyczny, a także zniechęcenie do podejmowania kolejnych działań. Najczęściej wskazywaną przyczyną opisanego stanu rzeczy według ankietowanych było nieprecyzyjnie sformułowane prawo generujące rozbieżności interpretacyjne. Doprecyzowanie funkcjonującego, lecz nieprecyzyjnego prawa jest zatem szczególnym wyzwaniem, albowiem właśnie ten problem władze gminne uznają za pierwszą i kluczową potrzebę zmian ustawodawczych.
- V. Uwzględniając znaczenie i stopień rozwoju demokracji lokalnej w realizacji polityki przestrzennej, skuteczne działania gmin na rzecz poprawy ładu przestrzennego nie będą możliwe, dopóki władze samorządowe nie dostrzegą ich głębokiej potrzeby i zasadności. Nie stanie się to jednak bez oczekiwanych, jednoznacznych i relatywnie prostych instrumentów działania. Jest to zatem warunek konieczny i elementarny dla poprawy jakości kształtowanych przestrzeni, bez zaspokojenia którego wszelkie bardziej zaawansowane instrumenty planistyczne, niezbędne do ograniczenia panującego chaosu, nie znajdą zrozumienia i akceptacji wśród władz gmin, kształtujących realnie lokalną politykę przestrzenną.

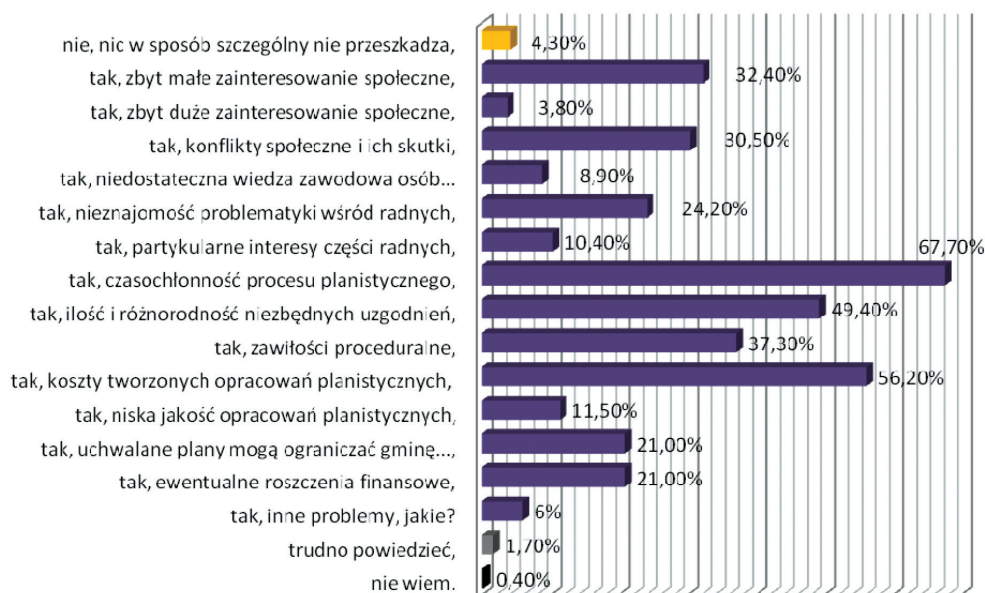
Prezentowane wyniki badań, zrealizowane w ramach tematu nr A3/50/2016/DS oraz A3/159/2017/DS, zostały sfinansowane z dotacji na naukę, przyznanej przez MNiSW.

1. Czy Państwa Gmina posiada możliwość samodzielnego opracowywania / zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego?



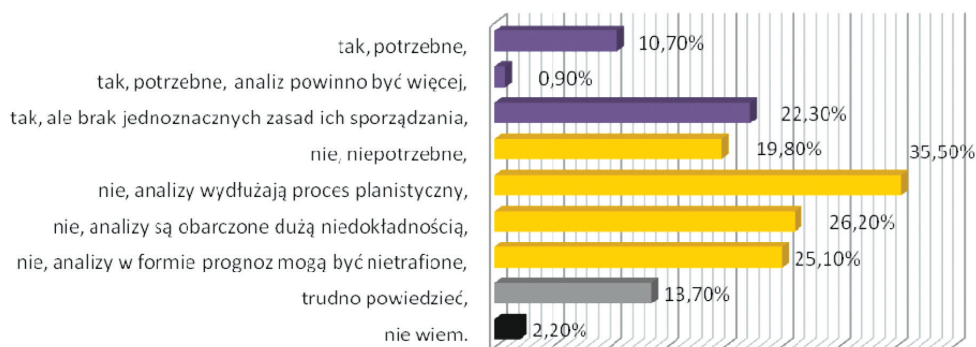
II. 1. Procentowy rozkład odpowiedzi wskazanych przez respondentów na pytanie 1

2. Czy w Państwa opinii tworzenie MPZP jest problematyczne? Jeśli tak, co przeszkadza w sposób szczególny (wyłączając problematykę rozstrzygnięć sądowych, o których mowa w pytaniach 22-24)?



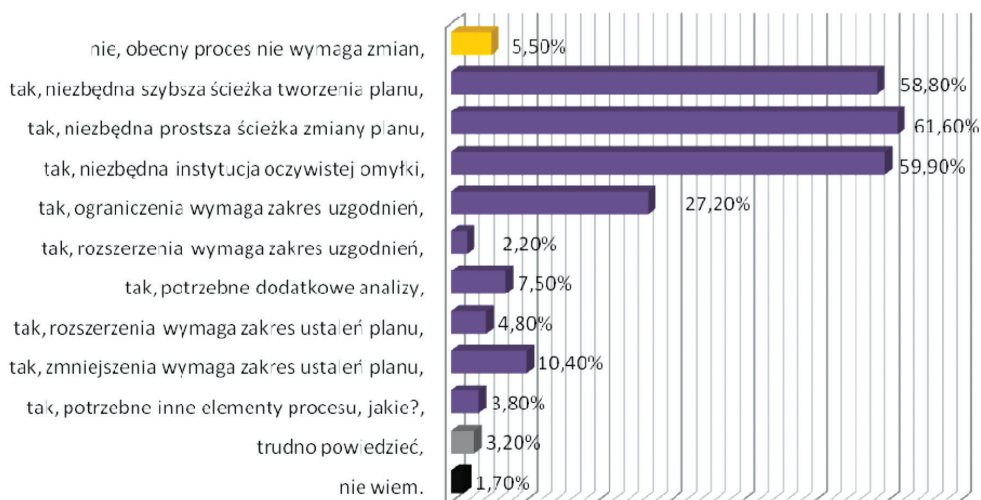
II. 2. Procentowy rozkład odpowiedzi wskazanych przez respondentów na pytanie 2

3. Czy zdaniem Państwa wprowadzone w roku 2015 zmiany w UPZP w zakresie art. 10 ust 1 p. 7 wymagającym dodatkowych analiz sporządzanych w ramach gminnego SUIKZP to zmiany potrzebne czy niepotrzebne?



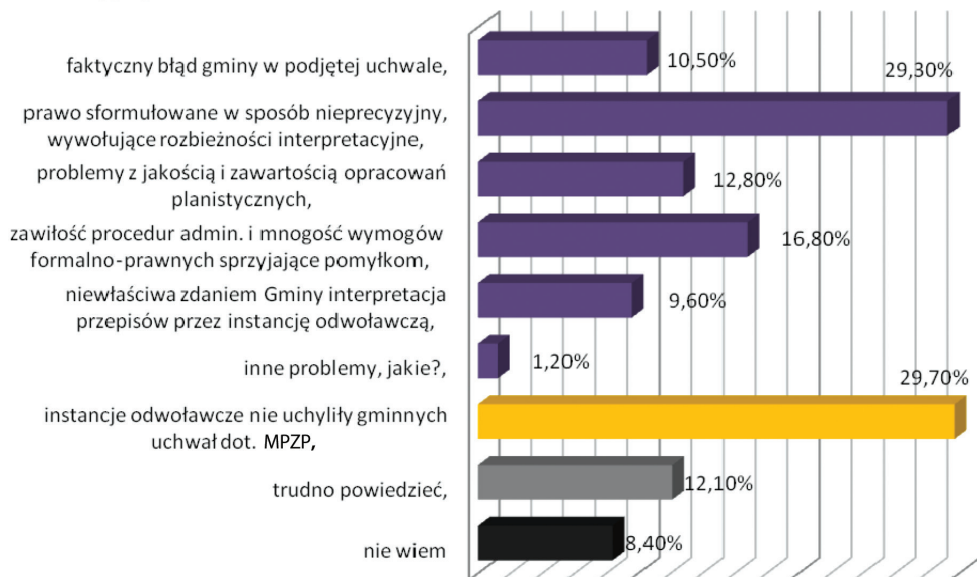
II. 3. Procentowy rozkład odpowiedzi wskazanych przez respondentów na pytanie 3

4. Czy zdaniem Państwa obecny proces tworzenia MPZP wymaga zmian? Jeśli tak to jakich?



II. 4. Procentowy rozkład odpowiedzi wskazanych przez respondentów na pytanie 4

5. Jeśli sąd stwierdził nieważność którejkolwiek z uchwał dotyczących MPZP, jakie faktyczne problemy były / są zdaniem Państwa przyczyną takich rozstrzygnięć?



II. 5. Procentowy rozkład odpowiedzi wskazanych przez respondentów na pytanie 6

PRZYPISY

- ¹ Zgodnie z art. 3 ust 1 UPZP (Dz.U. 2017, poz. 1073).
- ² Zgodnie z art. 9 i 15 UPZP.
- ³ Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- ⁴ Postanowienie składu siedmiu sędziów SN z dnia 18 stycznia 2005 r. (wk 22/04), dotyczące stosowania przez organy władzy normy kompetencyjnej.
- ⁵ Projekt Kodeksu Budowlanego, przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa i skierowany do konsultacji społecznych 6 października 2016 r. <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4338> (dostęp: 04.11.2017).
- ⁶ Ankieta badawcza, przygotowywana w latach 2016 i 2017, opracowana w ramach działalności badawczej Instytutu Projektowania Urbanistycznego Wydziału Architektury Politechniki Krakowskiej.
- ⁷ Fundacja Rozwoju Badań Społecznych, al. Juliusza Słowackiego 6/13, Kraków.
- ⁸ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lipca 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2017, poz. 1579).
- ⁹ Monitoring rozumiany w myśl art. 32 UPZP.
- ¹⁰ Raport NIK System Gospodarowania Przestrzenią Gminy Jako Dobrem Publicznym, Nr ewid. 193/2016/KIN, Warszawa 2017, s. 17.
- ¹¹ <http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/SOPO>.
- ¹² Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w rozumieniu art. 4 ust. 2 UPZP.
- ¹³ Zgodnie z art. 10 ust. 5 u.p.z.p.
- ¹⁴ Zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych, udzielana na podstawie art. 7 Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2017, poz. 1161).
- ¹⁵ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2016, poz. 296).
- ¹⁶ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2017, poz. 1875).
- ¹⁷ Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1488/10.
- ¹⁸ Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1656/14.
- ¹⁹ Art. 37 ust. 1 u.p.z.p. zmieniony we wrześniu 2017 r., z datą obowiązywania od 1.01.2018 r. (Dz.U. 2017, poz. 1566).

LITERATURA

- Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Wydawnictwo PLATAN, Warszawa 2007.
- Przestrzeń Życia Polaków*, Raport z inspiracji Prezydenta RP, koordynacja J. Sepioł, autor zbiorowy, Warszawa 2014, http://www.sarp.org.pl/pliki/1908_53fdc64bb3140-pzp_spi-stresci_1.pdf (dostęp: 2.11.2017).
- Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Lex Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2016 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2016, http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/7/13/1/powierzchnia_i_ludnosc_w_przekroju_terytorialnym_w_2016_r.pdf (dostęp: 3.02.2017).
- Ekspertyzy Nr 12*, 2016, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, <http://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/ekspertyzy-i-opracowania-nr-12,123.html> (dostęp: 5.12.2016).
- System Gospodarowania Przestrzenią Gminy Jako Dobrem Publicznym*, Raport Naczelnej Izby Kontroli, Nr ewid. 193/2016/KIN, Warszawa 2017.
- Korbel W., *Możliwości realnego kształtowania współczesnych przestrzeni miejskich w świetle krajowych uregulowań planistycznych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.