

Marcin Feltynowski

Uniwersytet Łódzki

**NOWE INSTRUMENTY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO
W ZARZĄDZANIU GMINĄ
(PROJEKT USTAWY O ZAGOSPODAROWANIU
PRZESTRZENNYM GMIN OPRACOWANY PRZEZ
MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY)***

1. Wstęp

Zmiana ustroju państwa doprowadziła do zmiany spojrzenia na samorząd terytorialny, a co za tym idzie – przepisów prawnych dotyczących planowania przestrzennego w Polsce. Pojawiły się ustawy określające działanie władz samorządu lokalnego w nowej rzeczywistości: ustawa o samorządzie gminnym [5] oraz ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym gminy [4]. Przepisy te miały na celu dostosowanie problematyki, którą podejmowały, do nowej rzeczywistości.

Podstawą do zarządzania gruntami, określania ich przeznaczenia i wykorzystania stała się ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r., która funkcjonowała do 10 lipca 2003 r. i pozwalała budować wizję zagospodarowania przestrzeni gminnej. Obecnie aktem określającym system planowania przestrzennego kraju jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. [3], która weszła w życie w dniu 11 lipca 2003 r.

Ustawy określające system planowania przestrzennego w Polsce po roku 1994 charakteryzują się dużą liczbą poprawek i nowelizacji z uwagi na to, że stosowanie rozwiązań legislacyjnych w praktyce nie zawsze jest zgodne z założeniami

* Stan prawny na dzień 15 stycznia 2006 r.

osób opracowujących akty prawne. Właśnie braki merytoryczne ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. doprowadziły do zastąpienia jej przez obecną ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Pomimo uzupełnienia kwestii wyjaśniających procedury planistyczne na terenie gminy (szczególnie widoczne jest to w odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy) obowiązująca ustawa nie do końca spełnia oczekiwania praktyków. Wynikiem tego jest opracowanie projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin, który to akt sporządzono w Ministerstwie Infrastruktury. Omawiany projekt ustawy konsultowany był z władzami samorządowymi, administracją rządową oraz specjalistami w dziedzinie planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury i budownictwa¹. Uwagi wniesione podczas konsultacji społecznych w znacznej części znalazły odzwierciedlenie w opisywanym projekcie.

2. Zarządzanie gminą

Nowe warunki funkcjonowania samorządu terytorialnego wprowadziła ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. Gminę oraz jej mieszkańców zaczęto postrzegać jako wspólnotę samorządową. Wyrazem samodzielności gminy stało się nadanie jej osobowości prawnej, która miała ułatwić podstawowej jednostce samorządu terytorialnego realizację zadań publicznych. Zadania własne, które zapisami ustawy gmina otrzymała do realizacji, dotyczą w dużej mierze szeroko pojętej przestrzeni gminnej. Wynika to z ustaleń art. 7 niniejszej ustawy.

Przekazanie gminie obowiązku realizacji zadań własnych i fakultatywnych wiąże się z pozyskaniem na ten cel środków finansowych. Zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania gminy muszą realizować jak najlepiej powierzone im zadania, przy z góry określonych środkach lub minimalizować nakłady na wskazane cele [7, s. 76]. Zapisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r., dotyczące realizacji przez gminy zadań obligatoryjnych i fakultatywnych przy określonym budżecie, prowadzą do wniosku, że procesy planowania i zarządzania w gminie wykonują wiele podobieństw z odpowiednikami tych procesów w przedsiębiorstwach [1, s. 16]. Posługując się zasadami funkcjonowania podmiotów gospodarczych w realiach gospodarki rynkowej, gminy konkurują o środki finansowe zarówno krajowe, jak i Unii Europejskiej. Obok konkurencji o sferę finansową zaznaczyć należy, że „wyścig” gmin skierowany jest także na wzrost zainteresowania ze strony inwestorów, przede wszystkim zewnętrznych. Podnoszenie konkurencyjności gmin obserwowane jest na arenie regionalnej i ogólnokrajowej. Wzrost konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego wiąże się bezsprzecznie z zarządzaniem strategicznym. Za zarządzanie gminą odpowiedzialny jest burmistrz (prezydent, wójt) oraz rada gminy, która zatwierdza uchwały gminne oraz kontroluje aparat wykonawczy, czyli burmistrza (prezydenta, wójta).

¹ Informacje pochodzą z dokumentacji załączonej do projektu ustawy Ministerstwa Infrastruktury.

Rada jest reprezentantem społeczności lokalnej i w swojej działalności legislacyjnej powinna się kierować dobrem ogółu mieszkańców oraz dobrem gminy, w której funkcjonuje. Nie zawsze się tak dzieje, ze względu na konflikty polityczne oraz pojawiające się sprzeczności interesu społecznego i zarządzania jednostką terytorialną, które ma przynosić wymierny efekt, np. w postaci przyciągania inwestorów. Coraz częstsze są głosy o możliwości zatrudniania w gminach, szczególnie miejskich, tzw. menadżerów miejskich, mających w sposób profesjonalny zajmować się zarządzaniem, którzy podobnie jak burmistrzowie (prezydenci, wójtowie) byliby wspierani przez urzędy gmin, z uwagi na to, że nawet małe gminy stanowią złożone „organizmy”. Obok już wymienionych: rady, burmistrza (prezydenta, wójta) oraz działającego urzędu gminy, w procesie zarządzania podstawową jednostką terytorialną mogą uczestniczyć jednostki powoływane przez gminy (w zależności od jej specyfiki). Wśród nich należy wymienić: jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, przedsiębiorstwa komunalne, spółki z kapitałem gminy. Funkcjonowanie tego rodzaju instytucji na terenie gminy służyć ma poprawie warunków oraz zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej.

Gmina przejmuje coraz więcej metod zarządzania stosowanych w przedsiębiorstwach, jednak różnica w zarządzaniu publicznym wiąże się z pogodzeniem interesu i zaspokojenia potrzeb wszystkich grup społecznych funkcjonujących na obszarze gminy. Sprawne zarządzanie powinno zaspokajać potrzeby mieszkańców przez koordynację i działanie w następujących obszarach:

- gospodarczym, który ma na celu zapewnienie rozwoju przedsiębiorczości na terenie gminy,
- społecznym, który ma zaspokoić zapotrzebowanie społeczności lokalnej na usługi o odpowiedniej jakości,
- przestrzennym, który ma prowadzić do racjonalnego gospodarowania przestrzenią gminną oraz rozplanowania poszczególnych funkcji terenów na jej obszarach,
- ekologicznym, mającym za zadanie dbałość o walory przyrodnicze (powiązany z celem przestrzennym),
- kulturowym, który ma na celu ochronę dóbr kultury zlokalizowanych na terenie gminy [7, s. 75].

Cel przestrzenny można uznać za najistotniejszy w zarządzaniu jednostką terytorialną, ponieważ wszystkie procesy zachodzące w gminie mają swoje odzwierciedlenie właśnie w konkretnej przestrzeni. Cel ten z założenia powinien uwzględniać ład przestrzenny, rozumiany jako ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne [3, art. 2, pkt 1].

Osiąganie celu przestrzennego odbywa się z wykorzystaniem instrumentów planowania przestrzennego, którymi obecnie są: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania prze-

strzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Według projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin instrumenty te mają ulec dość poważnym zmianom (modyfikacjom).

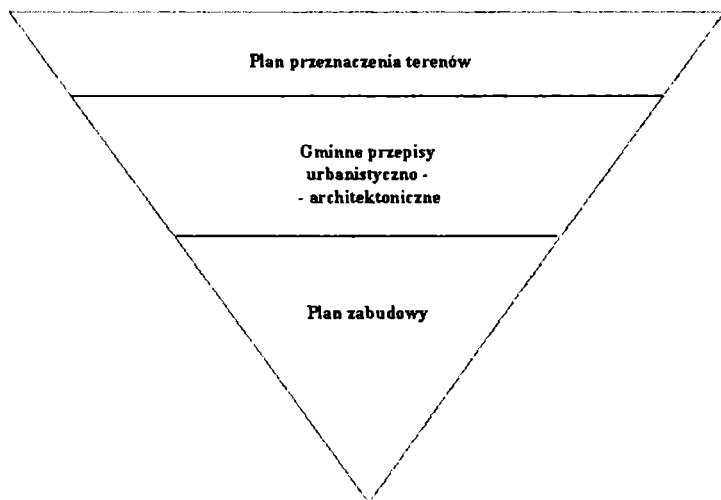
3. Nowe instrumenty planowania przestrzennego w gminie

Projekt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gminy proponuje wprowadzenie nowych instrumentów planowania przestrzennego, które zastąpić mają dotychczas funkcjonujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz plany zagospodarowania przestrzennego gminy. Proponowane instrumenty zarządzania przestrzenią to plany miejscowe o różnym stopniu szczegółowości: plan przeznaczenia terenów, plan zabudowy, gminne przepisy urbanistyczno-architektoniczne.

Plan przeznaczenia terenów

Stopień szczegółowości tych dokumentów wyraża zasadę planowania „od ogółu do szczegółu”. Wyposażenie władz gminy w tego rodzaju narzędzia, podobnie jak w przypadku wcześniejszych instrumentów, ma pozwolić na ustalenie przeznaczenia terenów gminnych oraz zasad zagospodarowania przestrzennego jednostki. Analizując tekst projektu ustawy, należy stwierdzić, że plan przeznaczenia terenów zastąpi dotychczasowe studium, jednak jako plan stanie się on aktem prawa miejscowego obowiązującym na terenie całej gminy, co przyczyni się do tego, że do jego ustaleń będzie się musiała stosować cała społeczność lokalna. Plan przeznaczenia terenów stanie się więc podstawowym dokumentem wykorzystywanym w planowaniu przestrzennym w gminie. Różnica w stosunku do zapisów zawartych w studium ma polegać na większej szczegółowości nowego planu. Podstawową funkcją tego opracowania będzie rozdzielenie terenów gminy na dopuszczające zabudowę oraz wyłączone spod niej. Podział ten w planie przeznaczenia zostanie poszerzony o linie rozgraniczające terenów występujących w zależności od specyfiki gminy². Wskazanie przeznaczenia terenów pozwoli na określenie podstaw rozwoju przestrzennego jednostki terytorialnej. Opracowanie planu przeznaczenia terenów uprości i skróci proces związany z pozyskaniem stosownych pozwoleń, chociażby ze względu na to, że nie będzie już potrzebne wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jak stwierdzają autorzy projektu, koszty poniesione na opracowanie planu przeznaczenia będą porównywalne z systemem funkcjonującym dotychczas, czyli obejmującym wykonawstwo planów miejscowych dla części gmin, i wydawaniem dla pozostałych obszarów decyzji o warunkach zabudowy.

² Do grupy tych terenów należy zaliczyć: tereny zamknięte wraz ze strefami ochronnymi, strefy ekonomiczne, pomniki zagłady, złoża kopalni i terenów górniczych, obszary uzdrowiskowe, tereny wymagające scalenia lub podziału, obszary dla inwestycji celu publicznego.



Rys. 1. Plany miejscowe według szczegółowości opracowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin.

Określenie terenów przeznaczenia pod zabudowę skutkuje możliwością wskazania obszarów, dla których należy opracować plany zabudowy lub gminne przepisy urbanistyczno-architektoniczne. W razie określenia w planie przeznaczenia tego typu terenów władze gminne są zobowiązane do opracowania niniejszych dokumentów w ciągu 3 lat. Obowiązek wyznaczenia tego rodzaju obszarów ustawodawca wymusza tylko w przypadku terenów wymagających przekształceń struktury przestrzennej (np. rewitalizacji) lub zmiany układu komunikacyjnego w przypadku planu zabudowy. Przepisy urbanistyczne muszą być sporządzone obligatoryjnie dla obszarów, dla których istnieje obowiązek opracowania planu miejscowego, zgodnie z przepisami odrębnymi.

Wszystkie obszary wyznaczone w planie przeznaczenia terenów, niezależnie od obowiązku wykonania dalszych opracowań, wymagają określenia podstawowego ich przeznaczenia. Zapisy dotyczące podstawowego przeznaczenia terenów wymagają uzupełnienia o ewentualne, dopuszczalne przeznaczenie obszaru, dostosowane do warunków panujących w poszczególnych gminach. Dodatkowo dla terenów bez przewidzianego do opracowania planu zabudowy określa się: charakter zabudowy, gabaryty budynków, linie określające położenie obiektów (szczególnie w stosunku do dróg i działek sąsiednich), udział powierzchni zabudowanej oraz warunki i zasady podziału nieruchomości. Zapisy dotyczące przeznaczenia terenów kreować będą wizję jednostki terytorialnej, stając się sposobem na uporządkowanie jej przestrzeni. Brak możliwości uchylecia planu przeznaczenia terenów, zgodnie z art. 6 ust. 2 projektu, prowadzi do tego, że powstający plan przeznaczenia musi być „owocem” kompromisów między grupami społeczności lokal-

nej. Przemysłane muszą być również decyzje o podziale obszarów miejskich na poszczególne funkcje, zarówno pod zabudowę, jak również wyłączone spod niej. Myślenie perspektywiczne dotyczące planów poparte będzie załączoną do projektu planu prognozą finansową, która pozwoli na ocenę przez władze gminy oraz radę przewidywanego bilansu przychodów i kosztów z tytułu wdrożenia planu miejscowego. Jeżeli projekt okaże się zbyt uciążliwy dla finansów gminy, rada gminy może się zwrócić z prośbą o korektę postanowień planu przeznaczenia terenów. Takie założenia projektu pozwolą na jego skuteczną weryfikację i wyeliminowanie w trakcie jego sporządzania zbyt pochopnych i wizjonerskich postanowień, które w długim okresie oddziaływałyby niekorzystnie na funkcjonowanie złożonego organizmu miejskiego.

Podobnie jak w przypadku instrumentów obecnie wykorzystywanych w planowaniu przestrzennym gminy, plan przeznaczenia w swoich zapisach powinien uwzględniać opracowania wojewódzkie i krajowe z zakresu planowania przestrzennego oraz już istniejące opracowania gminne (np. strategię rozwoju). Plan powinien także uwzględniać potrzeby gospodarki przestrzennej, zgodnie z zapisami art. 8, ust. 7 pkt 2. Zapewnić ma to spójność systemu planowania przestrzennego. Plan przeznaczenia terenów sporządza się w skali od 1:1000 do 1:10 000, przy czym w szczególnych przypadkach może zostać dopuszczona skala 1:25 000.

Ważnym elementem podstawowego planu miejscowego staje się wyznaczenie stawki procentowej, w wysokości od 10 do 30%, stającej się podstawą do wyliczenia opłaty za wzrost wartości nieruchomości (renty planistycznej). Opłata ta będzie określona w każdym planie miejscowym w postaci stawki procentowej od wzrostu wartości nieruchomości. Roszczenia dotyczące renty planistycznej gmina może egzekwować przez 7 lat od wejścia w życie planu, w stosunku zarówno do właścicieli, jak i do użytkowników wieczystych nieruchomości. Obok skutków ekonomicznych *in plus* wynikających z renty planistycznej, można spodziewać się także roszczeń ze strony właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości. Wymagania te mogą wynikać z obniżenia wartości nieruchomości wywołanego ustaleniami planów miejscowych. Z charakteru planu przeznaczenia terenów wynika, że w większości przypadków wywoływać on będzie wzrost wartości nieruchomości, co w konsekwencji spowoduje wzrost dochodów gminy wypływających z renty planistycznej. Obawy utraty płynności finansowej gmin mogą wynikać jedynie z nałożenia na siebie wielu roszczeń mieszkańców, wywołanych utratą wartości nieruchomości, co jest scenariuszem skrajnym³.

Obok dokumentów funkcjonujących obecnie (prognoza oddziaływania na środowisko, prognoza skutków finansowych), do planu przeznaczenia załączone będzie także uzasadnienie ustaleń niniejszego aktu prawa miejscowego. Takie spojrzenie pozwoli przedstawić społeczności lokalnej uwarunkowania, jakimi kierowały się władze gminy, opracowując poszczególne rozwiązania planistyczne zawarte

³ Uzasadnienie Ministerstwa Infrastruktury do projektu ustawy.

w akcie prawa miejscowego. Dokument ten będzie opracowywany dla każdego rodzaju planu miejscowego, przez co będzie wyjaśniać zarówno kwestie rozwiązań ogólnych planu przeznaczenia, jak i rozwiązania szczegółowe zawarte w planach zabudowy i przepisach urbanistyczno-architektonicznych.

Plan zabudowy

Drugim rodzajem planu miejscowego proponowanego w projekcie ustawy jest plan zabudowy, będący uściśleniem rozwiązań zawartych w planie przeznaczenia terenów. Sporządza się go dla terenów wyznaczonych w planie przeznaczenia lub zgodnie z wymaganiami przepisów odrębnych. Plan zabudowy, oprócz linii rozgraniczających obszary o różnych funkcjach i przeznaczeniu, określa również zasady ochrony środowiska, dóbr kultury, wymagania związane z kształtowaniem przestrzeni publicznej oraz warunki kształtowania zabudowy i jej otoczenia. Ustawodawca zaznacza, iż plan zabudowy, podobnie jak plan przeznaczenia, musi wyznaczać stawki procentowe (od 10 do 30%) niezbędne do wyznaczenia opłat od wzrostu wartości nieruchomości. W planie zabudowy dużo miejsca poświęca się możliwości fakultatywnego, w zależności od charakteru gminy, wyznaczania linii rozgraniczających tereny do rekultywacji, przekształceń lub rewitalizacji oraz obszarów przeznaczonych na budowę obiektów handlowych o powierzchni powyżej 5000 m². Tym samym uwaga władz zwrócona zostaje na tworzenie programów (programy rewitalizacji obszary, rehabilitacji zabudowy itp.) związanych z rozwojem i estetyką przestrzeni miejskiej. Ustalenia planu dotyczyć mają wyznaczania filarów ochronnych związanych z ochroną dóbr lub wydobywaniem kopalin. Ważnym elementem dokumentu jest wyznaczenie tymczasowych i dopuszczalnych możliwości zagospodarowania i użytkowania terenów. Założenia dotyczące zagospodarowania i wykorzystania terenów zawarte w planie zabudowy mają pozwolić na racjonalne wykorzystanie gruntów zarówno w krótkim okresie po wprowadzeniu planu, jak i w czasie jego realizacji w długiej perspektywie czasowej. Przewidziana przez ustawodawcę skala planu zabudowy wychodzi naprzeciw głosom praktyków opracowujących i wykorzystujących plany i wynosi 1:1000, jednak przewidziane są odstępstwa pozwalające na opracowania w skali 1:500 lub 1:2000.

Zgodnie z zapisami projektu ustawy, plany zabudowy staną się swoistego rodzaju uściśleniem zapisów planu przeznaczenia, jednak należy się spodziewać, że z uwagi na ich fakultatywność nie będą one dość często opracowywane, chociażby z powodu na generowanych kosztów związanych z procedurą sporządzenia, jak również ewentualnymi skutkami ekonomicznymi w dłuższym okresie (spadek wartości nieruchomości, odszkodowania itp.).

Jak wynika z tekstu projektu ustawy, plan zabudowy oprócz przeznaczenia terenu, ustali wymagania dotyczące przyszłej zabudowy oraz przestrzeni, w której obiekty te będą się znajdować. Dzięki temu stanie się on narzędziem w rękach władz gminnych, pozwalającym w sposób przejrzysty i czytelny określić wymagania zagospodarowania i zabudowy obszaru objętego jego ustaleniami.

Gminne przepisy urbanistyczno-architektoniczne

Ostatnim spośród proponowanych w projekcie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin dokumentów są gminne przepisy urbanistyczno-architektoniczne, które – podobnie jak plan zabudowy – określać będą zasady zabudowy i zagospodarowania terenu, jednak skala ich szczegółowości będzie mniejsza.

Przepisy urbanistyczne mają określać lokalizację budynków w stosunku do dróg i innych działek. Nowością jest precyzowanie w odrębnym dokumencie wysokości obiektów, procentu powierzchni zabudowanej działek, zasad podziału nieruchomości czy zasad dostępności budynków dla osób niepełnosprawnych. Przepisy urbanistyczne mają regulować także możliwość umieszczania na terenie ich obowiązywania obiektów małej architektury, zieleni, nośników reklamowych oraz tymczasowych obiektów i urządzeń. Ważnym elementem jest określenie w przepisach wskaźników dotyczących komunikacji i infrastruktury technicznej, powiązanej z elementami zabudowy. Chodzi tu mianowicie o określenie lokalizacji dróg oraz wskaźników liczby miejsc parkingowych w przeliczeniu na liczbę mieszkań, liczbę pracowników lub powierzchnię obiektów budowlanych.

Podobnie jak plany przeznaczenia i zabudowy, przepisy urbanistyczne wyznaczają procentowe stawki opłat za wzrost wartości nieruchomości. Szczegółowość przepisów urbanistycznych może dotyczyć także takich kwestii, jak: szerokość elewacji frontowej, geometria i pokrycie dachu czy też kolor ścian budynków. Przepisy architektoniczne określają również granice pomników zagłady oraz filary ochronne⁴. W przypadku przepisów architektoniczno-urbanistycznych nie jest wymagane sporządzenie map, mogą one jednak stanowić niewiążący załącznik do uchwały rady gminy.

Ważnym powiązaniem między planami jest to, że plan przeznaczenia terenów, niezależnie od innych przepisów, należy sporządzić obligatoryjnie. Jeżeli natomiast przepisy odrębne tego nie wymagają, plan zabudowy i przepisy urbanistyczno-architektoniczne nie muszą być realizowane. Istotną kwestią jest wzajemne wykluczanie się planów zabudowy i przepisów urbanistyczno-architektonicznych. Plan zabudowy należy uznać za dokument o randze wyższej niż przepisy urbanistyczne, gdyż ustalenie tego pierwszego powodować będzie wygasanie przepisów urbanistyczno-architektonicznych na obszarze gminy objętym planem zabudowy. Wynika to z samej definicji planów zawartych w art. 7 projektu ustawy, ponieważ plany zabudowy będą określać w sposób bardziej szczegółowy zasady zabudowy i zagospodarowania terenu. Takie założenie skutecznie wyeliminuje możliwość wystąpienia sprzeczności między dokumentami wykorzystywanymi w planowaniu przestrzennym.

Porównując zakres planu zabudowy i przepisów architektonicznych, należy stwierdzić, że w przypadku przepisów urbanistycznych mamy do czynienia raczej

⁴ Przez pojęcie filaru ochronnego rozumie się część obszaru górniczego, w którym są zabronione wszelkie roboty górnicze. Zadaniem filaru ochronnego jest zabezpieczenie obiektów technicznych (na powierzchni i pod ziemią) przed negatywnym wpływem eksploatacji górniczej.

z określeniem wskazań co do powstającej na danym obszarze zabudowy. Plan zabudowy, oprócz ustaleń związanych bezpośrednio z zabudową powstającą na obszarze jego obowiązywania, wytycza również warunki i zasady kształtowania otoczenia.

Obok instrumentów planistycznych, projekt ustawy wprowadza nowe rozwiązania w zakresie oceny polityki przestrzennej gminy. Ocena taka ma się odbywać raz na 7 lat i ma podlegać dyskusji publicznej, co może się stać bodźcem władz gminy do skutecznej realizacji, założonych w planach miejscowych, celów polityki przestrzennej.

Istotny z punktu widzenia miast jest zapis projektu dotyczący zniesienia ochrony obszarów rolnych w granicach administracyjnych miast⁵. Zmiana ta ułatwi podjęcie decyzji co do przeznaczenia terenów rolniczych pod jakąkolwiek działalność inwestycyjną. Jednakże brak zapisów ustawowych chroniących grunty rolne w miastach spowoduje, że odpowiedzialność za racjonalne zarządzanie nimi spadnie na władze miast, co może się wiązać z nadużyciami w tym zakresie.

Dzięki projektowi ustawy można się spodziewać większej skuteczności realizacji założeń planów, a to w związku z przewidzianymi ustawowo sankcjami pieniężnymi. Nieprzestrzeganie planów miejscowych pod względem korzystania z terenów i ich zagospodarowania będzie się wiązać z karą grzywny do 100 000 złotych, a w przypadku zmiany sposobu użytkowania budynków lub ich części, karze do 50 000 złotych. Wprowadzenie sankcji pieniężnych w przepisach ustawy stanie się zapewne skutecznym narzędziem oddziałującym na zmniejszenie procederu samowoli planistycznej podmiotów funkcjonujących w gminie.

Pewnym zmianom ulegnie również *procedura sporządzania planów miejscowych*, która niezależnie od stopnia ich szczegółowości, określona jest przez jeden schemat postępowania. Różnice dotyczą uzgodnień i prognozy oddziaływania na środowisko, które w przypadku planów zabudowy i przepisów urbanistycznych wykonywane są tylko w zakresie wykraczającym poza treść dokumentów sporządzonych dla planu przeznaczenia terenów.

Inaczej przedstawia się także kwestia związana z możliwością wnoszenia uwag do projektów poszczególnych planów miejscowych. W przypadku planu przeznaczenia terenów wnioski z uwagami mogą być wnoszone przez wszystkich mieszkańców gminy. Pozostałe plany dają możliwość wypowiedzenia się (w postaci uwag do planu) jedynie właścicielom oraz użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych ustaleniami projektów.

Ważną kwestią jest wykonawstwo poszczególnych planów miejscowych. Plan przeznaczenia terenów nie musi być sporządzany przez uprawnionych projektantów. Autorem opracowania staje się *de facto* burmistrz (prezydent, wójt), wspierany przez pracowników urzędu gminy oraz komisję urbanistyczno-architektoniczną. Należy się spodziewać jednak, że pewne elementy planu przeznaczenia terenów

⁵ Zmianie ulega zapis w Ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych [6].

będą zlecane jednostkom zewnętrznym. W odniesieniu do planów zabudowy i przepisów urbanistycznych projekt ustawy jednoznacznie stwierdza, iż plan zabudowy wykonywany jest przez specjalistów wpisanych na listę członków izby urbanistów, a przepisy architektoniczno-urbanistyczne – przez członków izby urbanistów lub architektów.

4. Podsumowanie

Projekt ustawy jest odzwierciedleniem na pojawiające się wśród społeczeństwa głosy dotyczące ograniczania możliwości inwestycji w gminach nieposiadających miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Sytuacja taka jest wynikiem fakultatywności, w większości wypadków, uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dokument, jakim jest obecnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, mimo że opracowywany jest dla gminy w jej granicach administracyjnych, nie wywołuje skutków prawnych oraz nie jest podstawą do lokalizacji nowych inwestycji. Odpowiedzią na tego rodzaju uwagi ma się stać plan zagospodarowania terenów, który będzie sporządzany dla obszaru w granicach administracyjnych gminy i będzie miał status aktu prawa miejscowego.

Łatwo stwierdzić, że instrumenty planistyczne proponowane w projekcie ustawy mogą się stać skuteczniejszym środkiem zarządzania obszarami gmin w stosunku do obecnie funkcjonujących opracowań. Wpłynąć może na to, obok wprowadzenia planu przeznaczenia, ujednolicenie procedury sporządzania planów, opracowanie systemu kar za nieprzestrzeganie planów oraz szereg rozwiązań związanych ze specyfiką poszczególnych planów miejscowych. Realizacja założeń polityki planowania przestrzennego gminy, zawartej w planach miejscowych, prowadzić będzie do skuteczności planowania, a co za tym idzie – lepszego zarządzania jednostką terytorialną.

Literatura

- [1] Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- [2] Projekt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin wraz z uzasadnieniami opracowany przez Ministerstwo Infrastruktury, <http://www.mi.gov.pl/departamenty/17>.
- [3] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2003, nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
- [4] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 1995, nr 89, poz. 415 z późn. zm.).
- [5] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- [6] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (DzU 2004, nr 121, poz. 1266 z późn. zm.).
- [7] Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna wydawnicza SGH, Warszawa 2005.

THE NEW SPATIAL DEVELOPMENT IN GOVERNING A COMMUNE (THE BILL OF SPATIAL DISTRIBUTION IN COMMUNES DEVELOPED BY THE DEPARTMENT OF INFRASTRUCTURE)

Summary

The article describes the currently functioning act, which deals with the arrangement and development of space, clashing the records of the act currently in force with the department's bill. The project presented in the article anticipates a localization of plans for communes to different degrees of particularization. The aim of the article is to present new studies, the ability to apply them in practice and an initial attempt to evaluate the effectiveness of shaping communal space through new local plans and their influence on governing the commune. The presented local plans are becoming the basis of governing the commune's space via local authorities.

The starting points in evaluating the efficacy of the documents above are: the acts presented in the project concerning particular plans and the opinions included in the project abstract broadened by the author's own analyses and ideas.

NOVÉ NÁSTROJE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ V ŘÍZENÍ OBCE (NÁVRH ZÁKONA O ÚZEMNÍM USPOŘÁDÁNÍ OBCÍ ZPRACOVANÝ MINISTERSTVEM INFRASTRUKTURY)

Anotace

Příspěvek stručně prezentuje všeobecně platný zákon o územním plánování a uspořádání, kdy popisuje platný právní dokument ve srovnání s návrhem zákona předkládaným ministerstvem. Návrh prezentovaný v příspěvku předpokládá omezení plánovací dokumentace v obcích na místní plány v různých stupních zpracování. Cílem příspěvku je prezentovat nové plánovací dokumenty, možnosti jejich využití v praxi a pokus o zhodnocení formování prostoru obcí novými místními plány a také jejich vliv na řízení obcí. Prezentované místní plány jsou také základem pro řízení území obce prostřednictvím orgánů obce.

Východiskem pro hodnocení účinnosti těchto dokumentů jsou: v návrhu zákona prezentované funkce jednotlivých plánů a názory obsažené v příloze návrhu, rozšířené o vlastní autorovy úvahy a analýzy.

NEUE INSTRUMENTE DER RAUMPLANUNG IN DER GEMEINDEVERWALTUNG (PROJEKT DES GESETZES ÜBER DIE RAUMVERTEILUNG DER GEMEINDEN BEARBEITET VOM MINISTERIUM FÜR INFRASTRUKTUR)

Zusammenfassung

Dieser Artikel präsentiert auf eine präzise Art das gegenwärtig funktionierende Gesetz über die Planung und Raumverteilung, indem er die Eintragungen der geltenden Rechtsgeschäfte mit dem ministerialem Projekt des Gesetzes zusammenstoßt. Das im Artikel präsentierte Projekt sieht die Verengung der Planungsarbeiten in den Gemeinden gegenüber den örtlichen Planungen vom verschiedenem Grad der Einzelheiten vor. Ziel dieses Artikels ist die Präsentation neuer Projekte, die

Möglichkeiten diese praktisch zu nutzen sowie ein einführender Bewertungsversuch zur wirksamen Raumgestaltung der Gemeinde durch neue örtlichen Pläne, sowie auch ihr Einfluß auf die Gemeindeverwaltung. Die präsentierten örtlichen Pläne bilden auch die Grundlage für die Verwaltung des Gemeinderaumes durch die lokalen Behörden.

Ausgangspunkt zur Erfolgsbewertung der obigen Dokumente sind: die im Projekt präsentierten Gesetze, die Funktionen der jeweiligen Projekte sowie die in der Anlage zum Projekt enthaltenen Gutachten, erweitert um eigene Überlegungen und Analysen des Autors.