

WPLYW REGULACJI PRAWNYCH NA MOŻLIWOŚCI PLANOWEGO STEROWANIA ROZWOJEM OBSZARÓW WIEJSKICH

TOMASZ MAJDA

STRESZCZENIE

Artykuł stanowi ogólną charakterystykę uwarunkowań prawnych rozwoju obszarów wiejskich odnosząc się do przepisów istniejących oraz rządowego projektu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tłem rozważań jest geneza zjawisk, które doprowadziły do obecnych trudności w zarządzaniu przestrzenią i powstawa-

nia barier rozwojowych. Podjęto próbę analizy możliwości planowego sterowania rozwojem tych terenów przy użyciu różnych dostępnych narzędzi formalno-prawnych.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, tereny wiejskie, uwarunkowania prawne rozwoju

INFLUENCE OF LEGAL CONDITIONS ON POSSIBILITIES OF DEVELOPMENT OF RURAL AREAS

ABSTRACT

The article is a general characterization of legal conditions of development of rural areas, referring to effective regulations and a governmental project of amendment to the law on spatial planning and development. The background to these considerations is the genesis of phenomena that led to present difficulties in spatial management and rise of development

barriers. An attempt has been made to analyze possibilities of methodical controlling the development of rural land using various available formal legal instruments.

Key words: spatial planning, rural areas, legal conditions of development

1. Obszary wiejskie

Obszary wiejskie zajmują ponad 90% powierzchni Polski, która generuje ok. 20% całkowitego zatrudnienia w rolnictwie Unii Europejskiej¹. Choćby z tego punktu widzenia przyszłość terenów wiejskich ma olbrzymie znaczenie dla przyszłości Polski. Podobnie, jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej zatrudnienie w rolnictwie spada, jednak dynamika tego procesu w Polsce jest niewielka (o 11% w latach 2000 -2009, a np. W Estonii -55%)², co z jednej strony łagodzi powstające w ten sposób napięcia, z drugiej – pozostawia przestarzałą strukturę gospodarki polskiej o wciąż dużym

potencjale zmian. Tereny wiejskie pełnią przede wszystkim funkcje rolnicze, uzupełniane funkcją leśną, turystyki i wypoczynku, przemysłu przetwórczego i wydobywczego oraz mieszkalnictwa. Ich cechą charakterystyczną jest więc rosnąca wielofunkcyjność, a złożoność relacji, jakie zachodzą na obszarach wiejskich, może być miarą ich rozwoju. Oczywiście, relacji tych nie można mierzyć jedynie ilościowo, a kryteria jakościowe muszą odnosić się do przestrzeni. Problemem jest więc optymalizacja przestrzenna złożonego i podlegającego ciągłej ewolucji systemu jednostek osadniczych.

Struktura osadnictwa wiejskiego w Polsce ukształtowała się głównie w okresie feudalnym pod

¹ Dane zaczerpnięte z portalu internetowego www.rynekpracy.pl

² *European Union Labour Force Survey – Annual results 2009*, Eurostat.

wpływem warunków naturalnych i procesów zachodzących w gospodarce rolnej. Cechą wspólną osad wiejskich, niezależnie czy zakładanych na prawie polskim, niemieckim, czy powstających samorodnie, była wówczas koncentracja zabudowy. Rosnące z czasem rozdrobnienie struktury własnościowej i powiększenie areалу rozłogów doprowadziło w XX wieku do prób optymalizacji gospodarki rolnej przez komasację gruntów i związanie ich bezpośrednio z miejscem zamieszkania. W ten sposób zastąpiono wieś, będącą miejscem interakcji społecznych, rozproszoną strukturą izolowanych gospodarstw rolnych.

Z ekonomicznymi, społecznymi i ekologicznymi skutkami rozpraszania się zabudowy borykamy się dziś w coraz większym stopniu. Tym bardziej, że rozpraszaniu zabudowy towarzyszy na większości obszarów wiejskich proces depopulacji. Oba zjawiska powodują problemy związane z efektywnością wykorzystania, planowaniem infrastruktury i zagospodarowaniem porzuconych nieruchomości. Chyba jedynym pozytywnym efektem depopulacji jest podniesienie walorów środowiskowych przez zmniejszenie antropopresji. Efekt ten można by wykorzystać dla pobudzenia lokalnego życia społeczno-gospodarczego, ale jednoczesne rozpraszanie zabudowy utrudnia to zadanie. Działania tego typu są szczególnie istotne na terenach, gdzie spada opłacalność produkcji rolnej. Rozwój turystyki wiejskiej ma spory potencjał, nawet biorąc pod uwagę fakt, że może być alternatywnym źródłem utrzymania tylko w niewielkiej liczbie gospodarstw. W jej otoczeniu rozwijają się będą usługi, handel i drobna wytwórczość. Odnosząc się do krajów Europy Zachodniej, gdzie do 25% ludności korzysta z tego rodzaju turystyki, przyjąć należy, że po stworzeniu odpowiednich warunków liczba korzystających z tej formy wypoczynku w Polsce, w ciągu najbliższych lat powinna znacznie wzrosnąć – tym bardziej, że różnorodność biologiczna w Polsce należy do najbogatszych w Europie Środkowej³.

Innym aspektem poprawy funkcjonowania środowiska przyrodniczego jest możliwość wykorzystania naturalnych procesów przyrodniczych do poprawy efektywności gospodarki rolnej. Służyć temu mają różne narzędzia prawno-finansowe wprowadzane po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Ważne w tym przypadku są relacje między tymi narzędzia-

mi, wskazujące na stopień koherencji stworzonego systemu, ale również ich wykorzystanie, obrazujące efektywność tego systemu.

2. Potrzeba planowania

Wśród elementów determinujących rozwój obszarów wiejskich są uwarunkowania prawne, w tym związane z gospodarką i planowaniem przestrzennym. Ich jakość i spójność odzwierciedlają wagę, jaką ustawodawca przykładają do tej problematyki.

W okresie transformacji ustrojowej dość powszechnie uznano jednak, że planowanie stanowi przeżytek poprzedniego systemu i mimo, że planowanie jako takie nie zostało całkowicie zarzucone, to bardzo często nie jest ono traktowane jako skuteczne narzędzie optymalizacji procesów rozwojowych. Nie chodzi tylko o planowanie gospodarcze – alokacja środków nie może być przypadkowa ani w czasie, ani w przestrzeni. O efektywności wykorzystania środków, niezależnie od ich źródła, możemy mówić wtedy, kiedy dają one efekt dźwigni – temu, tj. włożeniu minimalnego nakładu własnego dla uruchomienia maksymalnych inwestycji prywatnych realizujących przyjętą wcześniej politykę, służyć powinny publiczne inwestycje infrastrukturalne. Jeżeli nie zostanie określony cel polityki, albo nie zostanie zapewniony czas na jego realizację, a środki będą wydawane zgodnie z prawem minimalizacji wysiłku, charakteryzującym rozwój spontaniczny, to poniesione nakłady dadzą bardzo krótkotrwałe efekty, w dłuższej perspektywie stając się najprawdopodobniej barierą rozwoju.

Powstaje pytanie, czy obecny system planowania przestrzennego i jego otoczenie prawne, jak i proponowane zmiany dają szansę na realizację celów planowania oraz czy odpowiadają specyfice obszarów wiejskich.

3. Ułomności obecnego systemu prawnego

3.1 Niestabilność i brak spójności

Podstawową wadą polskiego systemu prawnego jest jego niestabilność oraz brak spójności. Poszczególne ustawy lub ich nowelizacje realizują często sprzeczne ze sobą cele cząstkowe. Przy-

³ Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, Ministerstwo Budownictwa, Warszawa 2007, s. 143.

kładem może być przyjęta 20 maja 2010 r. ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ograniczająca w pewnym stopniu partycypację społeczną oraz znacznie osłabiająca pozycję wojewódzkich konserwatorów zabytków, administracji geologicznej i Państwowej Inspekcji Sanitarnej w procesach planistycznych. Tymczasem uchwalona 2 miesiące wcześniej zmiana ustawy „o ochronie zabytków” zawierała przepisy wzmacniające mechanizmy ich ochrony. W dodatku wspomnianą nowelizację ustawy, przygotowaną przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” (jako druk sejmowy nr 812) przyjęto po uzyskaniu informacji o końcowej fazie prac legislacyjnych nad rządowym projektem nowelizacji tej samej ustawy, ale zmierzającej w zupełnie innym kierunku. Sytuacja taka, wprowadzająca element wysokiej nieprzewidywalności, w sposób oczywisty utrudnia racjonalne gospodarowanie zasobami i stwarza warunki korupcyjne.

3.2 Specustawy a minimalizacja konfliktów

Kolejną przymiarke do oceny systemu regulacji prawnych daje analiza trendu do tworzenia specustaw. Narzędzie to z definicji służy celom specjalnym, pozwalając na szczególne traktowanie objętej ustawą problematyki. Im więcej powstaje wyjątków, tym trudniej koordynować inwestycje podlegające różnym specustawom. Za taki wyjątkowy rodzaj problematyki uznano np. budowę dróg. Ułatwiło to proces realizacji infrastruktury drogowej, ale wyłączenie jej z zakresu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ograniczyło jej stosowanie jako narzędzia stymulującego rozwój obszarów, które będzie obsługiwać. System drogowy obecnie jest najczęściej budowany w oderwaniu od innych systemów, co w nielicznych tylko przypadkach może dać optymalny efekt. Art.10 wspomnianej ustawy⁴ mówi: „w sprawach dotyczących lokalizacji dróg, przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się” – co oznacza, że w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego linie rozgraniczające tereny dróg i ulic są nieważne, a stanowią

⁴ Ustawa z dnia 10 maja 2007 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. 2007 nr 112 poz. 767 z późn. zmianami.

one większość linii rozgraniczających w planach miejscowych.

Równie poważne problemy występują w sytuacji, kiedy inwestycje drogowe krzyżują się z innymi inwestycjami liniowymi lub obszarowymi, podlegającymi innej specustawie, ponieważ brakuje specustawy, która określałaby hierarchię ważności specustaw. Przy posługiwaniu się specustawami nie ma też wymogu wszechstronnych uzgodnień, więc aktualny wykonawca (specustawa) „zawsze ma rację”. W zdrowym systemie te kwestie rozstrzyga system planowania przestrzennego, ponieważ nie ma jednej hierarchii ważności występujących problemów – jest ona zawsze uzależniona od warunków lokalnych i nie powinna być narzucana na poziomie centralnym. Rezygnując ze spójnego systemu planowania czy wręcz demontując go, rezygnujemy z możliwości ograniczania kosztów poprzez minimalizację przyszłych konfliktów, ale także osłabiamy kompetencje samorządów lokalnych w zakresie prowadzenia własnej polityki.

3.3 Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu a polityka przestrzenna

Wracając do problematyki bardziej „wiejskiej”, jaką jest rozpraszanie zabudowy – zauważyć należy, że eksplozja tego zjawiska nastąpiła po wprowadzeniu do obrotu prawnego decyzji o warunkach zabudowy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Zamiarem ustawodawcy było umożliwienie kontynuowania procesów inwestycyjnych na terenach już zurbanizowanych, ale nie objętych ustaleniami planów miejscowych, których procedury sporządzania są czasochłonne, a charakter przyszłych ustaleń jest możliwy do określenia w prostszym trybie. Tymczasem dominujące orzecznictwo spowodowało, że narzędzie to generuje efekty sprzeczne z jego ideą. Żaden z ustawowych wymogów, jakie muszą być spełnione, aby można było wydać decyzję⁵ nie stanowi jakiegokolwiek ograniczenia - w 2007 roku złożonych zostało ponad 200 tys. wniosków o wydanie decyzji (z czego 108 tys. dotyczyło zabudowy mieszkaniowej) – niecałe 3% decyzji odmownych potwierdza tę tezę.⁶ Z dru-

⁵ Art.61 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717 z dnia 27 marca 2003 r., z późn. zmianami.

⁶ Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2007 roku, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2008.

giej strony brak formalnego związku decyzji o warunkach zabudowy z innymi dokumentami planistycznymi sprawia, że znajdując się poza systemem planowania nie stanowią one narzędzia realizacji żadnej aktywnej polityki, a sprzeczne orzecznictwo, choć z reguły stojące po stronie inwestora, czyni z nich narzędzie nieprzewidywalne. Efektem jest powszechna i uzasadniona wiara w domyślne prawo zabudowy o dowolnej funkcji w dowolnym miejscu, niezależnie od skutków, jakie taka inwestycja niesie. „Tego rodzaju dowolność prowadzi również do zabudowy obszarów zagrożonych powodzią (...) [wywołuje] poważne straty materialne i wysokie koszty odszkodowań” napisał Mirosław Gwiazdowicz⁷ z Biura Analiz Sejmowych kilka miesięcy przed tragicznymi powodziąmi w 2010 r. i nowelizacją ustawy usprawniającej wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Tymczasem operaty przeciwpowodziowe opracowywane przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej nie są uznawane przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako wystarczające uzasadnienie do wydania odmownej decyzji o warunkach zabudowy. Znaczącą poprawę w tym zakresie miał przynieść obowiązek opracowania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego⁸, jednak projekt odpowiedniego rozporządzenia wykonawczego trafił do konsultacji społecznych dopiero 30 września. Szanse na uchwalenie rozporządzenia w okresie zamieszania powyborczego są niewielkie, więc ograniczenie wydawania decyzji o warunkach zabudowy na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi na razie się nie powiodło. W tym miejscu warto zauważyć, że ustawodawca po ubiegłorocznych powodziach wprowadził do obrotu prawnego nowy dokument, utrwalający zastany układ chaotycznej zabudowy powstającej w trybie decyzji o warunkach zabudowy na terenach zagrożonych⁹. Miejscowy plan odbudowy o zmniejszonym zakresie ustaleń w stosunku do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i pozbawiony procedury uzgodnień ma charakter prawa miejscowego, a wydzielenia gruntów w celu jego realizacji stanowią cel publiczny w rozumie-

niu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jest to zgodne z życzeniami wielu samorządów lokalnych¹⁰, funkcjonujących pod presją elektoratu, ale niezgodne z szeroko pojętym interesem publicznym.

Zdziwienie budzi upór ustawodawcy, wspierającego narzędzia czyniące karykaturę z jednego z filarów reformy systemu planowania - zasady subsydiarności, której obecny kształt zniechęca do planowych działań rozwojowych i jeszcze trudniejszej ochrony wartości ponadlokalnych. Jak czytamy w biuletynie Biura Analiz Sejmowych: „decyzje o warunkach zabudowy wprowadzają daleko idącą dowolność w wykorzystaniu przestrzeni i sprawiają, że w praktyce o przeznaczeniu terenów decydują nie władze publiczne, tylko deweloperzy i właściciele terenów. Jest to rozwiązanie korupcjogenne i nieefektywne, (...) Stosowanie tego rozwiązania ogranicza możliwości skoncentrowania działań gminy na uporządkowanej gospodarce przestrzennej i przygotowaniu terenów pod inwestycje”¹¹. Podkreślenia wymaga przy tej okazji fakt, że stosowanie decyzji o warunkach zabudowy praktycznie eliminuje partycypację społeczną z procesów zarządzania przestrzenią gminną i utrudnia lub uniemożliwia realizację polityk przestrzennych zawartych w studiach gminnych, których kształt, zgodnie z regulacjami ustawowymi, nadawany jest przy znaczącym udziale społeczności lokalnych. Pewne możliwości zmiany w tym zakresie wprowadził wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2009 r. w stwierdzeniu, że „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi „swego rodzaju aksjologiczną podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. (...) Skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu (...) w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, powinny być realizowane zgodnie z tymi zasadami”¹², jednak według przeważającego w dalszym ciągu orzecznictwa decyzje o warunkach zabudowy nie muszą być zgodne z uchwaloną wcześniej polityką przestrzenną.

⁷ M. Gwiazdowicz *Kryzys gospodarki przestrzennej*, „Infos”, Biuro Analiz Sejmowych nr 3(73), luty 2010, s. 2

⁸ Art. 88f ust. 6 *Ustawy prawo wodne*, Dz.U. 2011 Nr 32 poz.159 z dnia 5 stycznia 2011 o zmianie ustawy – *Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw*

⁹ Art. 13d ust.1 *Ustawy z 6.08.2010 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działań żywiołu oraz niektórych innych ustaw*.

¹⁰ Burmistrz Sandomierza dziękując w Sejmie za przekazane środki zapowiedział, że przeznaczy je na odbudowę zniszczonych obiektów na terenach zagrożonych ponownym zalaniem (wypowiedź w czasie konferencji prasowej 31 maja 2010 r.).

¹¹ M.Gwiazdowicz, op.cit., s.4.

¹² Wyrok NSA w Warszawie z 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08.

3.4 „Odrobnienia” a potrzeby

Obserwowany w ostatnich latach dynamiczny wzrost powierzchni gruntów odłogowanych, występujący zwłaszcza na obszarach podmiejskich, gdzie wiąże się ze zmianą przeznaczenia gruntów – głównie na cele budowlane, także nie jest właściwie sterowany. Pamiętać należy, że grunty orne są dobrami nieodnawialnymi – dla wytworzenia się warstwy gleby o głębokości pługą potrzeba od 3 do 12 tys. lat¹³, a wydajność polskiego rolnictwa, mierzona średnioroczną produkcją z 1 ha gruntów rolnych jest trzykrotnie niższa niż średnia w UE¹⁴. Świadczyć to może oczywiście o konieczności zmian procesu produkcji, ale przede wszystkim o konieczności zmian strukturalnych przy maksymalnym wykorzystaniu istniejących zasobów. Tymczasem powstające w wyniku odrobnień struktury urbanistyczne przestają przypominać obszary wiejskie, tracąc ich walory, a nie nabierają w tym procesie wartości obszarów miejskich. Uchwalona pod koniec 2008 roku zmiana ustawy¹⁵ odralniająca wszystkie grunty rolne w miastach uzasadniana była brakiem gruntów budowlanych, wbrew oficjalnym raportom¹⁶ stwierdzającym, że w Polsce ich ilość znacznie przekracza możliwości rynku. Automatyczne uwolnienie kolejnych terenów (tanich, bo nieubrojonych) mimo wszystko obniżyło konkurencyjność obszarów wiejskich położonych nieco dalej od ośrodków wielkomiejskich. Gminy wiejskie próbują konkurować tą samą metodą, tzn. przeznaczając w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na cele budowlane arealty znacznie przekraczające możliwości inwestycyjne. Pomaga w tym wprowadzone ograniczenie ochrony gruntów niższych klas również na terenach wiejskich oraz słabość funkcji programowej i koordynacyjnej planów zagospodarowania przestrzennego województw przy stanowieniu polityk lokalnych. W rezultacie potęgowane jest rozproszenie budownictwa i dewastacja cennych przyrodniczo fragmentów krajobrazu, co skutkuje niską efektywnością

wykorzystania infrastruktury kanalizacyjnej, wodnej i energetycznej oraz społecznej, a więc i obniżeniem konkurencyjności. Nadmiar terenów przeznaczonych pod zabudowę powoduje też, że wiele terenów uzbrojonych przez gminy pozostaje niewykorzystanych, ponieważ deweloperzy nie są nimi zainteresowani. Przenoszą się na tańsze, nieubrojone tereny.

3.5 Plany miejscowe a przyrodnicze wspomaganie efektywności gospodarczej

Ogólne zasady kształtowania przestrzeni rozumianej jako krajobraz wielofunkcyjny ujęte są w kilku dokumentach Unii Europejskiej, w tym w Konwencji o obszarach wodno-błotnych, czy w Kartce Lipskiej, ale też w podpisanej i ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Konwencja ta, nakazująca chronić całość krajobrazu jest spójna z konwencją o różnorodności biologicznej, konwencją berneńską, konwencją paryską o Światowym Dziedzictwie i innymi aktami prawa międzynarodowego. Wszystkie opisane wcześniej zjawiska są sprzeczne ze zobowiązaniami wynikającymi z tych dokumentów. Ale też Polska jako jeden z pierwszych krajów Europy opracowała indywidualną politykę ekologiczną państwa (przyjętą przez Sejm w 1991 r.), określającą dość dokładny kierunek działań ekologicznych na rzecz planowania przestrzennego obszarów wiejskich, rolnictwa, czy leśnictwa. Prawo polskie zawiera wiele rozproszonych instrumentów, przydatnych do wdrażania wymienionych konwencji.

Podstawowym narzędziem sterowania rozwojem są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, jednak gminy wiejskie w niewielkim tylko stopniu są nimi pokryte (do ok. 0,5 % w woj. Lubuskim, choć w woj. Lubelskim jest to prawie 50%)¹⁷. Na terenach miejskich procesy inwestycyjne chętniej prowadzone są poza granicami planów miejscowych, czego dowodzi proporcja pozwoleń na budowę wydawanych na podstawie jednego, jak i drugiego narzędzia – wynosząca nawet 3 do 7¹⁸.

¹³ J.Karg, B.Karlik, *Zadrzewienia na obszarach wiejskich*, Zakład Badań Środowiska Rolniczego i Leśnego PAN, Poznań 1993.

¹⁴ H. Zaniewska, A. Pawłat-Zawrzykraj, H. Gloza-Musiał, *Zagospodarowanie przestrzenne i zabudowa wsi*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2000, s.37.

¹⁵ *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995*, Dz.U. 1995 nr 16 poz. 78 z późn. zmianami – tu z dnia 19 grudnia 2008 Dz.U. 2008 nr 237 poz. 1657.

¹⁶ Np. w *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2007 roku*, op.cit., podano, że pod zabu-

downę mieszkaniową przewidziano łącznie 5 835 km², tj, 1,9% powierzchni kraju.

¹⁷ *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, op.cit, s. 158.

¹⁸ Informacja dot. sytuacji w Krakowie, podana przez prof. J.M.Chmielewskiego na konferencji *Współzależność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, zorganizowana 2.10.2009 r. przez Zarząd Główny Towarzystwa Urbanistów Polskich i Urząd Miasta Krakowa, pod patronatem Ministra Infrastruktury.

Na terenach wiejskich zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne powinna odbywać się w trybie planu miejscowego¹⁹. Ponieważ odralnianie gleb o niższych klasach bonitacyjnych, które dominują w Polsce, leży całkowicie w gestii gminy, część samorządów decyduje się na odralnianie gruntów w trybie decyzji o warunkach zabudowy, z całym wachlarzem problemów opisanych wcześniej²⁰. Celem sporządzenia większości planów na pozostałych terenach gmin wiejskich jest jedynie odrolnienie terenu, na co wskazuje bardzo ubogi zakres ustaleń i maksymalnie ogólna, dopuszczalna skala planów miejscowych. Wiadomo tymczasem, że im mniejsza jednostka osadnicza, tym większy wpływ na jej percepcję mają pojedyncze inwestycje. Zauważyć trzeba również, że zagadnienia ochrony wartości kulturowych terenów wiejskich są w dalszym ciągu niedoceniane – ze 111 układów urbanistycznych objętych wpisem do rejestru zabytków w województwie mazowieckim tylko jeden znajduje się na terenie wsi - Wiskitki. W dodatku wieś ta dopiero pod koniec XIX w. utraciła prawa miejskie i ma charakterystyczny, małomiasteczki układ przestrzenny. W takiej sytuacji zapisy planu miejscowego mają szczególne znaczenie dla zachowania tożsamości kulturowej osad wiejskich. Stosunkowo niewielki stopień złożoności struktury zabudowy pozwala również chociażby na proste modelowanie klimatu wiatrowego²¹, który ma duże znaczenie właśnie w przypadku terenów otwartych. W krajobrazie terenów wiejskich dominują rozłogi, stanowią one również przedpola panoram zespołów osadniczych, jednak z zasady nie opracowuje się dla nich planów miejscowych (w przeciwieństwie do terenów miejskich, gdzie jedynym sposobem ochrony terenów otwartych przed zabudową jest sporządzenie planu miejscowego). Głównym powodem jest brak uzasadnienia ekonomicznego dla takich planów, ale również fakt, że ustawowy zakres ustaleń planów miejscowych nie daje dużych możliwości w zakresie kształtowania krajobrazu, pozostając w sferze ustaleń o charakterze raczej intencjonalnym niż mającym realny wpływ na możliwości realizacji.

Kształtowanie systemu przyrodniczego wspierającego efektywność produkcji rolnej realizować można jednak przez obejmowanie komponentów środowiska różnymi formami ochrony, np. śródpolnych oczek wodnych czy kęp zadrzewień jako użytków ekologicznych pozwalających zachować ciągłość korytarzy ekologicznych typu „stepping stones”. Wymaga to oczywiście analiz w odpowiednio szerszej skali z udziałem rozbudowanych, interdyscyplinarnych zespołów autorskich, tymczasem w sytuacji, kiedy o zleceniu na opracowanie planistyczne decyduje jedynie cena, a budżety gmin wiejskich (odpowiednio mniejsze niż miejskich) na ten cel rezerwują minimalne środki, nie jest realne uzyskanie wysokiej jakości projektów, pozwalających zwiększyć efektywność produkcji rolnej. Odpowiednie wspomaganie w tym zakresie zapewniał np. Art. 80 ustawy o ochronie przyrody, który zawierał delegację do wydania rozporządzeń wykonawczych w sprawie określenia warunków zakładania zadrzewień spowodowaną m.in. potrzebą zapewnienia racjonalnej gospodarki rolnej. Niestety został uchylony, a Art. 79 wspomnianej ustawy informuje, że zadrzewienia poza obszarami o zwartej zabudowie powinny być zakładane „za zgodą właściciela gruntu”, co znacznie utrudnia wprowadzanie zadrzewień zgodnie z wytycznymi polityki ekologicznej państwa.

W tej sytuacji dużą rolę odgrywają pakiety „Programu rolno-środowiskowego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich”, których celem jest promocja produkcji rolnej opartej na metodach przyjaznych dla środowiska i przyrody. Wprawdzie badania wykazują, że Program rolno-środowiskowy nie jest w pełni dostosowany do potrzeb wszystkich zbiorowisk roślinnych²², jednak stanowi on istotne narzędzie kształtowania przestrzeni gmin wiejskich.

4. Wpływ potencjalnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, pilotowany przez byłego Podsekretarza

¹⁹ Art. 7 ust.1 *Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*.

²⁰ Informacja uzyskana od urzędników samorządów lokalnych w czasie prowadzonych przez autora szkoleń z zakresu planowania przestrzennego.

²¹ R. Gnatowska, *Development of local wind climate as an element of rural planning*, „Teka Komisji Ochrony i Kształtowania Środowiska Przyrodniczego PAN”, Lublin 2010, tom VII.

²² E. Grzędzicka, *Is the “Agri-environmental programme” a chance for nature conservation of Polish Countryside?*, „Teka Komisji Ochrony i Kształtowania Środowiska Przyrodniczego PAN”, Lublin 2010, tom VII.

rza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury Olgierda Dziekońskiego nie został przyjęty przez Sejm, jednak nie został również zaniechany. Przy poparciu Prezydenta RP i w wyniku żądań środowisk branżowych²³ w dalszym ciągu ma szansę wrócić pod obrady Sejmu. Zakłada on poważną zmianę systemu planowania. Przede wszystkim likwiduje niszczące polską przestrzeń decyzje o warunkach zabudowy. Zamiast tego wprowadza drugi, obok miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dokument, będący podstawą do wydania pozwolenia na budowę. Ma być nim Urbanistyczny Plan Realizacyjny oparty na lokalnych przepisach urbanistycznych, a w razie ich braku na przepisach krajowych. Co istotne, każda poważniejsza inwestycja musi być zgodna ze studium gminy. Rośnie więc rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – rosną też wymagania co do stopnia jego szczegółowości. Spowodowałyby to konieczność opracowania nowych studiów po wejściu w życie ustawy, ale przez zwiększenie stopnia ich szczegółowości wzrosłaby też częstotliwość ich aktualizacji, a zmniejszyła się ich rola jako narzędzia określającego politykę przestrzenną. Realizacja w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Dyrektywy ściekowej, przez wprowadzenie związanego z aglomeracją ściekową obszaru urbanizacji i ograniczenie do jego obszaru przepisów urbanistycznych bez wzmocnienia ochrony obszarów leżących poza tym obszarem, może dać efekt odwrotny do zamierzonego, a więc nasilić niekontrolowany rozwój. Również w obszarach urbanizacji pozbawionych planów miejscowych będziemy mieli do czynienia z negatywnymi skutkami ustawy, bo istnienie krajowych przepisów urbanistycznych wprowadzi automatycznie prawo zabudowy tych obszarów, radykalnie zwiększając ich wartość. Uchwalenie planu miejscowego lub miejscowych przepisów urbanistycznych będzie stanowiło ograniczenie tego prawa, więc zarezerwowanie terenów pod park albo wprowadzenie zakazu zabudowy będą wymagały od gminy wypłacenia znacznych odszkodowań. Jest to poważny powód dla którego gminy mogą wstrzymać się od sporządzania tych aktów.

Zakres ustaleń i procedury sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i lokalnych przepisów urbanistycznych, na podstawie

których wydawane będą decyzje o Urbanistycznym Planie Realizacyjnym, są niewielkie. Różnica między obydwoma rodzajami planów polegać ma na braku zobowiązań finansowych ze strony gminy w przypadku UPR, jednak procedura uzyskania pozytywnej decyzji o UPR będzie skomplikowana, co zmniejsza jej atrakcyjność dla inwestorów. Wadą UPR, finansowanego przez inwestorów zewnętrznych, jest też brak kontroli nad spójnością przestrzenną obszarów objętych planem z istniejącą tkanką.

Sprowadzenie obowiązku planistycznego tylko do realizacji inwestycji z rejestru rządowego, inwestycji wojewódzkich, czy powiatowych odda w praktyce tereny obszarów wiejskich we władztwo planistyczne inwestorów zewnętrznych.

Zaletą projektu ustawy jest wprowadzenie wymogu opracowania co najmniej raz w kadencji prognozy rozwoju na okres 7 lat, określającej zapotrzebowanie na tereny i formy jego zagospodarowania. Powinno to urealnić potrzeby rozwojowe, określone przy okazji formułowania polityki rozwoju przestrzennego gminy.

Bardzo ważne dla prawidłowego rozwoju obszarów wiejskich jest też objęcie podatkiem od nieruchomości gruntów przeznaczonych w planie miejscowym na cele nierolnicze i nieleśne. Powinno to stanowić niezbędny nacisk na władających gruntami na zagospodarowanie gruntów do tego przygotowanych z zaangażowaniem środków publicznych, a dla gminy byłoby rekompensatą za wydatkowane środki. Szkoda tylko, że wg projektu zmianami podatkowymi będą objęte tylko obszary, których przeznaczenie zmieni się na podstawie nowej ustawy, a nie wszystkie odrolnione i niezagospodarowane tereny. Nie został też poprawiony system odszkodowań - właściciel ponoszący negatywne skutki uchwalenia planów może dochodzić odszkodowania w 100%, natomiast za uzyskane korzyści może ponieść opłatę do wysokości 30%, lub w przypadku przepisów urbanistycznych – do 20%.

5. Wnioski

Podsumowaniem artykułu mogłyby być słowa Andrzeja Kalwasa – radcy prawnego i byłego ministra sprawiedliwości: „Ustawy stanowione w ostatnich latach nie służą długofalowej stabilizacji zasad

²³ Wyrażanych głównie w listach Kongresu Budownictwa, adresowanych do Marszałka Sejmu.

funkcjonowania państwa. Mnogość przepisów, patologiczne przeregulowanie prawa po prostu dewastuje państwo. Niezbędna wydaje się budowa lub odbudowa systemu stanowienia prawa, który trzeba by stworzyć od nowa. Należy stwierdzić, że byłaby to w istocie budowa państwa prawa, bo obecnie nie mamy do czynienia z rządami prawa, lecz z rządami poprzez prawo. Przez prawo złe, pośpiesznie i instrumentalnie stanowione...”²⁴. Dodać jednak trzeba, że rządowy projekt nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza zmiany, które mogą częściowo ograniczyć opisywane powyżej, negatywne zjawiska, chociaż regulacje, proponowane w projekcie nowelizacji ustawy, raczej wprowadzają nowe rozwiązania niż nowelizują czy korygują obowiązujący akt. Biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę orzecznictwa można mieć obawy, że wywoła to nowe, trudne do przewidzenia skutki, tym bardziej, że wybrana forma obszernej nowelizacji skutecznie zatracą czytelność ustawy. Wzmocnienia wymagają również narzędzia ochrony przyrody, związane z planowaniem przestrzennym. Ich niewystarczająca skuteczność, poza niedoskonałościami zapisów prawnych, wynika z braku instrumentów rekompensujących właścicielom terenów ograniczeń wynikających z wprowadzanych rygorów ochronnych. Z drugiej strony, brak w projekcie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym możliwości wykonawczych w zakresie kształtowania krajobrazu wydaje się tak samo zauważalny, jak w akcie obowiązującym. Problemem pozostaje więc oderwanie systemu planowania mającego kształtować krajobraz od zasad finansowania, związanych z Programem rolno-środowiskowym, mającym realny wpływ na kształtowanie środowiska, ale pomijającym wartości krajobrazowe.

BIBLIOGRAFIA

1. *European Union Labour Force Survey – Annual results 2009*, Eurostat
2. R. Gnatowska, *Development of local wind climate as an element of rural planning*, „Tekna Komisji Ochrony i Kształtowania Środowiska Przyrodniczego PAN”, Lublin 2010, tom VII.

3. E. Grzędzicka, *Is the “Agri-environmental programme” a chance for nature conservation of Polish Countryside?*, „Tekna Komisji Ochrony i Kształtowania Środowiska Przyrodniczego PAN”, Lublin 2010, tom VII.
4. M. Gwiazdowicz, *Kryzys gospodarki przestrzennej*, „Infos”, Biuro Analiz Sejmowych nr 3(73) luty 2010.
5. J. Karg, B. Karlik, *Zadrzewienia na obszarach wiejskich*, Zakład Badań Środowiska Rolniczego i Leśnego PAN, Poznań 1993.
6. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, Ministerstwo Infrastruktury, wersja z 8 lutego 2011 r.
7. *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2007 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2008
8. *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*, Ministerstwo Budownictwa, Warszawa 2007.
9. *Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Dz. U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78, z późn. zmianami.
10. *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz. U. nr 80, poz. 717, z późn. zmianami.
11. *Ustawa z dnia 10 maja 2007 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, Dz.U. 2007 nr 112 poz. 767 z późn. zmianami.
12. *Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórki obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działań żywiołu oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2010 nr 149 poz. 996.
13. *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2011 nr 32 poz.159.
14. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08.
15. www.rynekpracy.pl
16. H. Zaniewska, A. Pawłat-Zawrzykraj, H. Głóza-Musiał, *Zagospodarowanie przestrzenne i zabudowa wsi*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2000.

Tomasz Majda, dr inż. arch.,
Katedra Architektury Krajobrazu
Wydział Ogrodnictwa i Architektury Krajobrazu
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

²⁴ Wystąpienie na Forum Debaty Publicznej *Sprawne i służebne państwo, system stanowienia prawa* w Pałacu Prezydenckim w dniu 5 maja 2011 roku.