

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 391

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Raszkowski
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-509-4

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Wanda Maria Gaczek: Szanse i zagrożenia rozwoju wielkomiejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie Aglomeracji Poznańskiej	11
Danuta Stawasz: Trendy zagospodarowania przestrzeni polskich miast – przyczyny i konsekwencje dla ich rozwoju	23
Florian Kuźnik: Zarządzanie efektywnością miejskich usług publicznych	32
Artur Myna: Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania kosztów utrzymania wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych	40
Adam Drobniak, Klaudia Plac: <i>Urban resilience</i> – studia przypadków oceny ekonomicznej prężności miejskiej	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problemy identyfikacji gmin o zdominowanej strukturze gospodarki	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: <i>Smart city</i> – próba definicji i pomiaru	71
Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Gminy wiejskie jako beneficjenci środków z UE w latach 2007–2013 na przykładzie województwa mazowieckiego	92
Andrzej Raszkowski: Zestawienie silnych i słabych stron Dzierżoniowa oraz kluczowych zadań do realizacji w świetle badań ankietowych	101
Cezary Brzeziński: System planowania przestrzennego jako bariera realizacji komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce	110
Justyna Danielewicz: Współpraca na obszarach wiejskich na przykładzie funkcjonowania lokalnej grupy działania Fundacja Rozwoju Gmin „PRYM”	119
Sylwia Dolzblasz: Otwartość transgraniczna placówek usługowych w mieście podzielonym Gubin/Guben	128
Eliza Farelnik: Innowacyjność w procesie rewitalizacji obszarów miejskich	137
Anna Grochowska: Zagrożenia i konflikty w zakresie zagospodarowania przestrzennego na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Decyzja o warunkach zabudowy jako przyczyna braku ładu przestrzennego	156
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania Białowieskiego Parku Narodowego	167
Sławomir Olko: Rola klastrów w przemysłach kreatywnych w rozwoju miast ...	175
Katarzyna Przybyła: Poziom życia w wybranych miastach województwa śląskiego	183
Justyna Adamczuk: Rola szkół wyższych w kreowaniu wizerunku miast. Studium przypadku Jeleniej Góry i Wałbrzycha	193

Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem lokalnym	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Prawne instrumenty kształtowania podatków lokalnych przez gminy (na przykładzie podatku od nieruchomości)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: Możliwości wsparcia rozwoju gminy w programie rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020	220
Piotr Paczowski: Znaczenie i wpływ kapitału społecznego na rozwój lokalny	229
Maciej Turała: Ocena wpływu zmiany regulacji na zdolność gmin w Polsce do obsługi i zaciągania zobowiązań	239
Lech Jańczuk: Samorząd terytorialny jako benchmark ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego	248
Jacek Witkowski: Rola walorów przyrodniczych w rozwoju lokalnym w świetle dokumentów strategicznych na przykładzie wybranych gmin Lubelszczyzny	257
Bożena Kuchmacz: Partnerstwo trójsektorowe jako źródło lokalnego kapitału społecznego	266
Agnieszka Krześ: Znaczenie zasobów endogenicznych w rozwoju Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty	275
Katarzyna Wójtowicz: Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce	284
Ewa M. Boryczka: Współpraca sektora publicznego, prywatnego i społecznego w procesie rewitalizacji obszarów centralnych polskich miast	292
Paweł Zawora: Instrumenty rozwoju lokalnego wykorzystywane w samorządach gminnych	302

Summaries

Wanda Maria Gaczek: Opportunities and threats for the development of urban functional areas – example of the Poznań agglomeration	11
Danuta Stawasz: Trends of Polish cities land planning – causes and consequences for their development	23
Florian Kuźnik: Managing the effectiveness of urban public services	32
Artur Myna: Conditions of spatial diversity of maintenance costs in multi-family dwelling stock	40
Adam Drobnik, Klaudia Plac: Urban resilience – case studies of economic urban resilience assessment	49
Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska: Problems in the identification of communes with dominated economic structure	62
Ewelina Szczech-Pietkiewicz: Smart City – definition and measurement attempt	71

Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś: Participatory management in local communities	83
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Rural communes as beneficiaries of EU funds in 2007-2013 on the example of Mazowieckie Voivodeship	92
Andrzej Raszkowski: Strengths and weaknesses of Dzierżoniów and the key tasks to be implemented in the light of survey research	101
Cezary Brzeziński: Spatial planning system as a barrier to the realization of urban component of cohesion policy in Poland	110
Justyna Danielewicz: Cooperation in rural areas. The case of local Action Group “Prym”	119
Sylvia Dołzblasz: Transborder openness of service providers in the divided city of Gubin/Guben	128
Eliza FarelNIK: Innovativeness in the process of urban revitalization	137
Anna Grochowska: Threats and conflicts in the field of spatial planning in the Wałbrzych Sudeten Landscape Park	147
Kamila Juchniewicz-Piotrowska: Planning permission as the reason for the lack of spatial organization	156
Alina Kulczyk-Dynowska: The spatial and financial aspects of functioning of Białowieża National Park	167
Sławomir Olko: Role of clusters in creative industries in the development of cities	175
Katarzyna Przybyła: Living standards in chosen Silesian cities	183
Justyna Adamczuk: The role of universities in city image creating. Case study of Jelenia Góra and Wałbrzych	193
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. processes of local development management	202
Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur: Legal instruments of local taxes shaping by municipalities (on the example of real estate tax)	211
Ewelina Julita Tomaszewska: The possibility of supporting the development of a community in the 2014-2020 Rural Development Programme	220
Piotr Paczowski: The significance and impact of social capital on the local development	229
Maciej Turała: Assessment of regulation change impact on Polish communes' capacity to service liabilities	239
Lech Jańczuk: Local government as the benchmark of integrated governance in the process of sustainable development	248
Jacek Witkowski: The role of natural values in the local development in the light of the strategic documents on the example of selected Lublin communes	257
Bożena Kuchmacz: Three sector partnership as a source of local social capital	266

Agnieszka Krześ: The significance of endogenous resources for the development of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects	275
Katarzyna Wójtowicz: Manifestations of adequacy violations in the process of fiscal decentralization in Poland	284
Ewa M. Boryczka: Cooperation between public, private and social sectors in the process of revitalization of the city centers in Poland	292
Paweł Zawora: Means used by local governments to enhance local development	302

Kamila Juchniewicz-Piotrowska

Politechnika Koszalińska

e-mail: k.juchniewicz@wp.pl

**DECYZJA O WARUNKACH ZABUDOWY
JAKO PRZYCZYNA
BRAKU ŁADU PRZESTRZENNEGO**

**PLANNING PERMISSION AS THE REASON
FOR THE LACK OF SPATIAL ORGANIZATION**

DOI:10.15611/PN.2015.391.16

Streszczenie: Nieodpowiednio przeprowadzany proces planowania przestrzennego powoduje, iż wygląd małych miast staje się coraz częściej mało estetyczny, a ich struktura chaotyczna. Dowolność, na jaką pozwala system planowania przestrzennego w Polsce, budzi wiele kontrowersji. Brak jest jednolitych standardów, które powinny go usystematyzować, dlatego należy podejmować próby badania skutków przestrzennych występującego dziś systemu oraz ich eliminacji, a także zastanowić się nad tym, jakie błędy są popełniane i jak im zapobiegać. Artykuł zawiera analizę wydanych na obszarze miasta Sianów decyzji o warunkach zabudowy. Przedstawione badania mają na celu odnalezienie rażących błędów występujących w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, zidentyfikowanie przyczyn ich występowania oraz zaproponowanie rozwiązań, które je wyeliminują w przyszłości. Wskazano przykłady sytuacji, w których nie ma możliwości odmowy wydania decyzji, pomimo analiz wskazujących na taką konieczność. W przeprowadzonych analizach posłużono się stworzoną na potrzeby artykułu bazą danych przestrzennych oraz oprogramowaniem typu GIS.

Słowa kluczowe: decyzja o warunkach zabudowy, systemy informacji przestrzennej, ład przestrzenny.

Summary: The look of small towns is becoming more and more often little aesthetic and their structure chaotic as a result of a spatial planning process carried out inappropriately. Discretion which is allowed by the spatial planning system in Poland arouses controversy. There is lack of uniform standards that should systematise it. Attempts ought to be made to analyse the spatial results of the current system and to eliminate these effects. One should consider the mistakes and the ways to prevent them. The article includes the analysis of the planning permissions in the town of Sianów. The research presented in the article aims at finding glaring mistakes appearing in the process of issuing decisions concerning planning, identifying their causes and suggesting the solutions that will eliminate them in the future. The author of the article presented the situations in which there is not an opportunity to refuse issuing a decision in spite of the

analyses indicating the necessity. The analyses were done on the basis of the spatial database and GIS software that were created for the sake of the article.

Keywords: planning permission, spatial information system, spatial organization.

1. Wstęp

Proces tworzenia i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla wielu mniejszych gmin okazuje się zbyt kosztowny. Ten fakt skłania gminy do odkładania w czasie procedur związanych ze sporządzaniem planów bądź zaniechania tych procedur całkowicie. Rozwiązaniem dla władz jest realizacja swojej polityki przestrzennej, opierająca się na wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustawodawca przewidział takie rozwiązanie w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu, na którym zamierza się realizować daną inwestycję. Powyższa sposobność pozwala gminie na wykonywanie różnego rodzaju manewrów przy podejmowaniu decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego (nie ma z góry określonych warunków zabudowy i zagospodarowania danych obszarów, decyzje są wydawane dla pojedynczych inwestycji z osobna), o czym mówią między innymi badania i rozważania Z. Ziobrowskiego [2009], M. Nowaka [2012], A. Fogel [2010] i T. Przybeckiego [2007]. Możliwość tych manewrów prowadzi często do nadużyć i niemożności powstrzymania pewnych działań inwestorów, ponieważ gmina nie może odmówić im zagospodarowania danego terenu w sposób, który zaplanowali, ze względu na brak podstaw prawnych takiej odmowy. Prowadzone badania w zakresie decyzji o warunkach zabudowy są więc cały czas aktualne. Oprócz wymienionych wcześniej osób zajmują się nimi również inni badacze, np. M. Feltyński [2014] analizuje decyzje o warunkach zabudowy w gminie Zawidz, wykorzystując przy tym systemy informacji przestrzennej. Poszukuje on rozwiązań mogących wskazywać na przydatność analiz przestrzennych w procesach decyzyjnych poprzez analizy wydanych już decyzji o warunkach zabudowy. J. Kijan [2007] z kolei rozważa wpływ decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na kształtowanie się cen transakcyjnych w obrocie nieruchomościami niezabudowanymi. Wszystkie prowadzone badania wykazują jednak częściowo podobne wnioski i skłaniają do przemyśleń dotyczących poprawności przepisów odnoszących się do decyzji o warunkach zabudowy, które źle regulują proces ich wydawania.

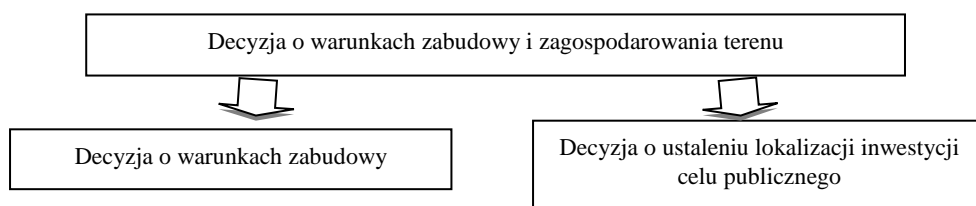
Dyskusja na temat zagospodarowania przestrzennego i jego skutków jest nadal aktualna, dlatego głównym celem artykułu jest pokazanie bezradności gmin wobec obowiązujących przepisów i wskazanie konieczności zmian w prawie w celu dostosowania przepisów do wszystkich występujących okoliczności, składających się na możliwość wydania decyzji bądź konieczność odmowy ustalenia warunków zabudowy. Artykuł ma stanowić głos w dyskusji nad problematyką umocowań praw-

nych decyzji o warunkach zabudowy i pokazać konkretne przykłady sytuacji, w których gminy są bezradne wobec obowiązujących przepisów. Prowadzi to niekiedy do w pełni legalnych nadużyć ze strony inwestorów, którzy często realizują swoje inwestycje kosztem dobra ogółu społeczeństwa.

2. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

2.1. Rodzaje decyzji

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu są wydawane w celu określenia warunków zabudowy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa z 27 marca 2003] w zależności od rodzaju inwestycji, która ma zostać przeprowadzona na danym terenie, przewiduje dwa rodzaje takich decyzji. Podział decyzji przedstawia poniższy schemat [Cymerman (red.) 2009].



Rys. 1. Podział decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Źródło: Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2012, poz. 647 z późn. zm.).

Wszystkie inwestycje, które nie zostaną zakwalifikowane do grona inwestycji celu publicznego, będą podlegały wydaniu decyzji o warunkach zabudowy. O tym, która decyzja jest decyzją celu publicznego, decyduje jej znaczenie. Inwestycje o znaczeniu lokalnym, czyli gminnym, lub ponadlokalnym, czyli wojewódzkim lub krajowym, które stanowią realizację celów przewidzianych w artykule 6 Ustawy o gospodarce nieruchomościami [Ustawa z 21 sierpnia 1997], są inwestycjami celu publicznego [Kozłowski i in. 2005].

2.2. Możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca uzależnia możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy od spełnienia łącznie następujących warunków [Jagielski, Marczevska 2010]:

Tabela 1. Warunki konieczne do spełnienia w celu możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy

Warunek	Nie stosuje się do
<ul style="list-style-type: none"> co najmniej jedna z działek sąsiednich dostępnych z tej samej drogi publicznej zabudowana jest w sposób, który pozwala na określenie wymagań dotyczących kształtowania nowej zabudowy, odnoszących się do kontynuacji funkcji, cech, parametrów oraz wskaźników kształtowania nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym formy architektonicznej i gabarytów obiektów budowlanych, intensywności wykorzystania terenu oraz linii zabudowy, 	<ul style="list-style-type: none"> inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc,
	<ul style="list-style-type: none"> urządzeń infrastruktury technicznej, obiektów liniowych i linii kolejowych,
	<ul style="list-style-type: none"> zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie,
<ul style="list-style-type: none"> teren musi mieć dostęp do drogi publicznej, 	<ul style="list-style-type: none"> urządzeń infrastruktury technicznej, obiektów liniowych i linii kolejowych,
<ul style="list-style-type: none"> istniejące lub projektowane w przyszłości uzbrojenie terenu wystarczające jest dla zamierzenia budowlanego – warunek uznaje się za spełniony, jeżeli realizacja uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowana w drodze umowy, która zostanie zawarta pomiędzy inwestorem a właściwą jednostką organizacyjną, 	
<ul style="list-style-type: none"> dla terenu nie jest wymagane uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo obszar jest objęty zgodą, jaka została uzyskana przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc, 	
<ul style="list-style-type: none"> decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi 	

Źródło: Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2012, poz. 647, 951, 1445 z późn. zm.), art. 61.

3. Dane i metodyka badań

Badania miały na celu pokazanie bezradności gmin wobec obowiązujących przepisów i wskazanie konieczności zmian w prawie w celu dostosowania przepisów do wszystkich występujących okoliczności, składających się na możliwość wydania decyzji bądź konieczność odmowy ustalenia warunków zabudowy. Realizacji założonego celu dokonano poprzez obserwacje stanu istniejącego w wybranej gminie z wykorzystaniem oprogramowania typu GIS, które umożliwiło przeprowadzenie analiz oraz wskazanie konkretnych przykładów potwierdzających bezradność gmin wobec przepisów prawa.

Badania przebiegały wg następujących etapów:

1. Zebranie z decyzji o warunkach zabudowy danych na temat terminu jej wydania, rodzaju inwestycji, której dotyczy, i ich lokalizacji oraz danych odnośnie do wydanych dla obszaru miasta decyzji o pozwoleniu na budowę.

2. Utworzenie geobazy i mapy z podziałem na użytki miejskie, która umożliwi wykonanie analiz.

3. Wprowadzenie do geobazy danych odnośnie do wydanych decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleń na budowę.

4. Analiza wydanych na obszarze miasta decyzji o warunkach zabudowy.

5. Analiza wydanych na obszarze miasta decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do wskazanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium) kierunków ich zagospodarowania.

6. Analiza wydanych na obszarze miasta decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy i identyfikacja powodów, dla których jednak decyzja została wydana, oraz wskazanie najbardziej rażących występujących przykładów.

7. Analiza wydanych pozwoleń na budowę dla wybranych przykładów decyzji spełniających powyższe kryteria.

Geobazę do przeprowadzenia analiz utworzono w oprogramowaniu typu GIS na podstawie danych pochodzących z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Starostwa Powiatowego w Koszalinie (stan na 22.10.2012), Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Koszalinie (stan na 04.2013 – decyzje o pozwoleniu na budowę), Referatu Gospodarki Komunalnej, Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu Gminy i Miasta Sianów (stan na 30.06.2013 – decyzje o warunkach zabudowy) oraz inwentaryzacji terenowej (stan na 30.03.2014). Dane pochodzące z Powiatowego Ośrodka obejmują bazę danych ewidencji gruntów i budynków, która wraz z plikami tekstowymi zastała przetworzona z formatu SWD do formatu shp, następnie z powstałych plików w programie ArcGIS utworzono warstwy, które posłużyły do stworzenia projektu geobazy w formacie mdb, umożliwiającej dodanie do danych przestrzennych nowych informacji i wykorzystywanej przy prowadzeniu badań. W badaniach skupiono się jedynie na decyzjach dotyczących inwestycji innych niż inwestycja celu publicznego. Ze względu na zmianę ustawy regulującej system planowania przestrzennego w Polsce i dostępność danych wzięto pod uwagę decyzje o warunkach zabudowy wydane od momentu wejścia w życie nowej ustawy (tj. 11.07.2003) do 30.05.2013 r.

W celu oceny zasadności sposobów wydawania decyzji o warunkach zabudowy dodano do bazy rysunek studium dotyczący kierunków, który wcześniej przetworzono za pomocą programu GIMP. Zmieniono format dostępnego na stronach internetowych Urzędu Gminy i Miasta Sianów rysunku studium z PDF na JPG, co umożliwiło import mapy przedstawiającej kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta Sianów do stworzonej geobazy. Następnie dokonano skalibrowania mapy do danych zawartych w geobazie, co umożliwiło przeprowadzenie analiz.

4. Obszar badań

Obszar badań wybrano przy następujących założeniach:

- Realizacja polityki przestrzennej na obszarze miasta powinna opierać się na wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub występowanie ich na niewielkiej części powierzchni miasta).

- Ramy czasowe zebrania istotnych informacji i ich opracowanie umożliwiające analizę muszą uwzględniać realizację badań przez jedną osobę i nie powinny przekraczać czterech–pięciu miesięcy.

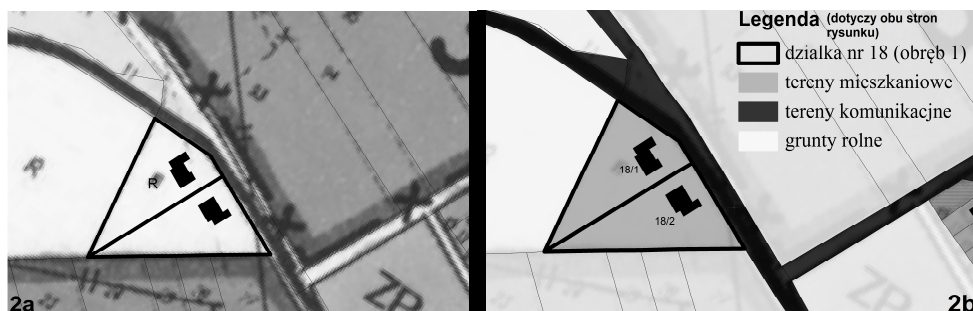
Przy dokonywaniu wyboru skupiono się na analizie sposobów realizacji planowania przestrzennego w małych miastach położonych w woj. zachodniopomorskim. Ostatecznie do analizy wybrano miasto Sianów, położone w północno-zachodniej Polsce, w północno-wschodniej części woj. zachodniopomorskiego, w północnej części powiatu koszalińskiego, na północny wschód od miasta Koszalin, z którym graniczy administracyjnie. Miasto jest siedzibą gminy miejsko-wiejskiej Sianów. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, iż wg stanu na dzień 31.12.2011 r. posiadało ono 6667 mieszkańców i zajmowało powierzchnię 1588 ha.

Miasto Sianów uznano za optymalny przykład obszaru, w którym realizacja procesu planowania przestrzennego opiera się głównie na wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dla części obszaru miasta obowiązuje jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który dotyczy terenów położonych w części obrębu nr 3 i obejmuje niewielkie osiedle domów jednorodzinnych, jednak teren ten nie został do dnia dzisiejszego zagospodarowany.

5. Wyniki badań

Badania miały ukazać nieprawidłowości w funkcjonowaniu dokumentu, jakim jest decyzja o warunkach zabudowy. W odróżnieniu od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postanowienia decyzji na wniosek inwestora mogą ulegać zmianie. W niektórych przypadkach gmina nie ma możliwości odmowy wydania decyzji, chociaż istnieją ku temu przesłanki. Dzieje się tak, ponieważ przepisy prawa mówiące o możliwości wydawania decyzji są zbyt ogólne i nie ma np. narzuconej konieczności zgodności decyzji ze studium, które nie stanowi prawa miejscowego, a jest jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego. Nie sporządzając miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i realizując swoją politykę jedynie poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, gmina nie ma więc możliwości ochrony interesów ogółu. W celu potwierdzenia tych stwierdzeń podczas analiz wybrano z obszaru miasta Sianów kilka przykładów pokazujących w praktyce występujące sytuacje.

Jednym z pierwszych przykładów występujących nieprawidłowości, jakie można zaobserwować w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, jest niezgodność przeznaczenia terenu w decyzji z kierunkami zagospodarowania wskazanymi w studium. Przykładem jest tu decyzja wydana w kwietniu 2008 r. dla działki nr 18 położonej w obrębie 1 miasta Sianów dla inwestycji polegającej na budowie dwóch domów mieszkalnych jednorodzinnych. Zaistniałą sytuację przedstawiono na poniższych mapach (rys. 2).



Rys. 2. Położenie działki nr 18 w studium oraz przeznaczenie faktyczne

Źródło: opracowanie własne.

Na rysunku 2a widzimy położenie działki w studium, na rysunku 2b natomiast obecny stan zagospodarowania tego terenu. Na podstawie decyzji z września 2009 r. wydane zostało pozwolenie na budowę dwóch budynków jednorodzinnych z infrastrukturą, których budowa została zakończona w 2011 r., co doprowadziło do zmiany funkcji terenu. Decyzja została wydana, ponieważ zostały spełnione wszystkie warunki zawarte w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa z 27 marca 2003]. Przykład pokazuje (rys. 2) lokalizację inwestycji na terenach poprzednio użytkowanych rolniczo, wokół których w najbliższym sąsiedztwie nie kształtuje się podobna zabudowa. Droga biegnąca obok działki prowadzi do pobliskiej wsi, więc ma długość kilku kilometrów i w celu wyznaczenia obszaru analizowanego pojedyncze domy rzeczywiście można tu odnaleźć. Kształtowanie zabudowy w ten sposób prowadzi jednak do widocznej dysharmonii przestrzeni i powoduje rozproszenie zabudowy, które jest bardzo widoczne w tej części miasta. Władze miasta nie mogą jednak zapobiec wydawaniu decyzji i chaotycznemu kształtowaniu zabudowy na obszarach mało zainwestowanych, ponieważ nie ma ku temu podstaw prawnych.

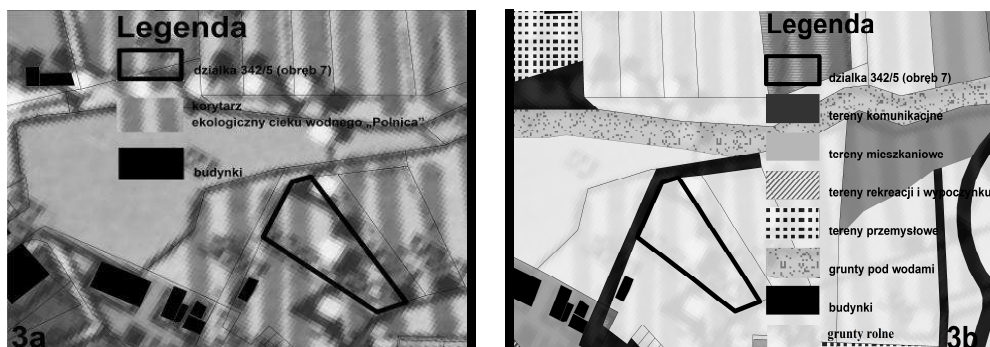
Niezgodność decyzji ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego od lat jest tematem wielu dyskusji. Nie można wykluczyć uzyskania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku sprzeczności inwestycji ze studium, a odmowa w tym wypadku może być dziś skutecznie zakwestionowana. Ustawodawca dla uzyskania decyzji o warunkach zabudowy przewidział jedynie spełnienie wyżej wymienionych już przesłanek i odmowa w tym przypadku narusza zasadę praworządności wyrażoną w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego [Ustawa z 14 czerwca 1960], który mówi o konieczności opierania przez organ administracji swoich rozstrzygnięć na polskim systemie prawa. W literaturze spotyka się opinię mówiącą, że studium jest jedynie „aktem kierownictwa wewnętrznego” oraz ma „charakter nienormatywny”. Wynika to bezpośrednio z art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który mówi o tym,

że studium nie jest aktem prawa miejscowego, czyli nie jest przepisem prawa. Studium określa jedynie kierunki, a także sposoby działania władz i jednostek organizacyjnych działających w systemie organizacyjnym gminy [Przybecki 2007]. W obecnym systemie prawnym decyzje o warunkach zabudowy są instytucją, która dezintegruje zagospodarowanie przestrzeni w miastach i bardziej rządzi nim niż celowa działalność władz publicznych. W celu poprawy stanu zagospodarowania przestrzeni i niedopuszczenia do widocznej już degradacji należałoby wprowadzić zmiany do ustawy [Ustawa z 27 marca 2003] i powiązać decyzje z ustaleniami studium. Wymagałoby to jednak rozwiązania problemu prawnego [Ziobrowski 2009].

Kolejny przykład, odnoszący się do niedoprecyzowania przepisów dotyczących bliskiego sąsiedztwa, to działka nr 464 położona w obrębie nr 7 miasta Sianów. Dla działki 4.04.2006 r. wydano decyzję o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku usługowo-handlowego branży motoryzacyjnej z serwisem ogumienia, stanowiskiem szybkiej obsługi, sprzedażą materiałów w tym zakresie, stacją tankowania gazu do samochodów wraz z przyłączami: energetycznym, gazowym i wodno-kanalizacyjnymi. W uzasadnieniu nadmieniono, iż nie można wydać decyzji, ponieważ uznano, że w sąsiedztwie brak jest terenu o wnioskowanej funkcji. W wyniku zaskarżenia decyzji 7.07.2006 r. wydano kolejną decyzję o ustaleniu warunków zabudowy dla wymienionej wcześniej inwestycji na skutek stwierdzenia, iż w dalszej odległości znajdują się obiekty produkcyjno-usługowe, przez co funkcja projektowanej inwestycji jest zgodna z istniejącą na terenach analizowanych. Wynika z tego fakt, że możliwość wydania decyzji staje się niejako całkiem subiektywną opinią osoby dokonującej analizy.

Z przytoczonej sytuacji można wnioskować, że instytucja „dobrego sąsiedztwa” pomimo wielu lat obowiązywania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nadal budzi wiele wątpliwości. Za działkę sąsiednią należy uznać każdą działkę, która znajduje się w „sąsiedztwie”, o ile tworzy ono pewną urbanistyczną całość. Czy oznacza to, że co drugą działkę można zagospodarować w podobny sposób, w przypadku kiedy zakład przemysłowy znajduje się w okolicy domów jednorodzinnych? Wydając decyzje o warunkach zabudowy, gminy nie mogą blokować takich działań i odmówić ustalenia warunków zabudowy. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (DzU 2003, nr 164, poz. 1588) granice obszaru analizowanego mają jedynie określoną minimalną wielkość, którą mogą przyjmować. Obszar analizowany wyznacza się w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem, jednak nie mniejszej niż 50 metrów, i nie ma tu mowy o maksymalnych jego granicach. Badania A. Fogel [2010] dotyczące instytucji „dobrego sąsiedztwa” również wskazują na niedookreślenie pojęć, na których się opiera, oraz wymuszenie konieczności oceny, czy działki uznane za sąsiednie tworzą pewną całość przestrzenną. Element ten może być jednak również podważony przez inwestora.

Analizy wykazały także brak możliwości blokowania inwestycji realizowanych na terenach zagrożonych klęskami żywiołowymi. Na obszarze miasta Sianów przykład dowodzący bezradności urzędników wobec składanych wniosków w takiej sytuacji to decyzje wydane dla działki numer 342/5 w dniach 9.06 i 29.09.2011 r. o odmowie i ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego i budynku gospodarczego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną. Decyzja odmowna wiązała się z faktem, że przez teren działki przebiega ciek wodny. Rzędna terenu wynosi ok. 8,7 m. Rzędne sąsiednich działek wynoszą ok. 8,2÷8,9 m. Poziom piętrzenia w rzece Polnicy na bliskim jazie młyńskim wynosi 9,2 m n.p.m., czyli w okresie przepływu dużych wód teren wnioskowanej działki nr 342/5 oraz teren działek sąsiednich nr 342/13, 342/3 może być zalewany. Z uwagi na bezpieczeństwo osób i mienia, które mogłyby się znaleźć na zalewanym terenie, wskazano konieczność odmowy ustalenia warunków zabudowy. Po odwołaniu do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie stwierdzono jednak niemożność odmowy wydania decyzji, uzasadniając decyzję faktem, że występująca możliwość zalewania terenu nie świadczy o możliwości odmowy wydania decyzji, ponieważ podstawowe przesłanki konieczne do spełnienia przy badaniu możliwości jej wydania zostały spełnione. Na tej podstawie wydano decyzję z adnotacją przy określeniu warunków w zakresie ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, mówiącą o tym, że teren działki nr 342/5 jest nadmiernie uwilgotniony, posiada rzędne niższe od poziomu piętrzenia 9,2 m n.p.m. w rzece Polnicy na pobliskim jazie młyńskim, a w okresie przepływu dużych wód może być zalewany. Dodatkowo teren działki położony jest w studium na obszarze o wyznaczonych kierunkach zagospodarowania wskazujących na przeznaczenie pod korytarz ekologiczny ciek wodnego „Polnica”, na którym obowiązuje zakaz zabudowy (rys. 3a).



Rys. 3. Położenie działki nr 342 w studium oraz jej faktyczne przeznaczenie w dniu dzisiejszym

Źródło: opracowanie własne.

Przeznaczenie wskazane w decyzji jest również niezgodne z faktycznym stanem zagospodarowania terenu (rys. 3b). W ewidencji gruntów i budynków teren został zakwalifikowany jako nieużytki, które należą do grupy gruntów rolnych. Przedstawiono to na powyższych mapach (rys. 3); dowodzi to również uchybień w konstrukcji podstaw prawnych wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

6. Zakończenie

W badaniach przeprowadzonych dla obszaru miasta Sianów stwierdzono jednoznacznie bezradność gmin wobec przepisów dotyczących decyzji o warunkach zabudowy i ułomność procedury wydawania decyzji wynikającą z:

- możliwości niezgodności jej zapisów ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- niemożności odmowy wydania decyzji pomimo położenia na terenach zagrożonych klęskami żywiołowymi, np. powodzią;
- subiektywnego określania bliskiego sąsiedztwa przez osoby zajmujące się analizami i tworzeniem projektu dokumentu.

Niezgodność zapisów decyzji o warunkach zabudowy ze studium jest powszechnie znana i powinna zostać rozwiązana prawnie. Do treści studium należałoby wprowadzić elementy, przy których zgodność z decyzją powinna być wymagana, np. w przypadku wyłączenia terenów spod zabudowy, gdy istnieje możliwość występowania klęsk żywiołowych, czy konieczności lokalizacji na danych terenach inwestycji celu publicznego. Badania wykazały również, że instytucja „dobrego sąsiedztwa”, pomimo liczego orzecznictwa sądów administracyjnych, również wymaga zmian prawnych, w szczególności jeśli chodzi o obszary mało zainwestowane, na których terenie dochodzi do nadużyć w interpretacji pojęcia działki sąsiedniej.

Powyższe fakty skłaniają do dalszych badań w tym zakresie w celu określania wszystkich występujących nieprawidłowości i sugestii zmiany przepisów odnoszących się do możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Literatura

- Cymerman R. (red.), 2009, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn.
- Feltynowski M., 2014, *Wykorzystanie systemów informacji przestrzennej w procesach decyzyjnych – analiza decyzji o warunkach zabudowy w gminie Zawidz*, [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 332, UE, Wrocław, s. 100–110.
- Fogel A., 2010, *Instytucja „dobrego sąsiedztwa” przy ustalaniu warunków zabudowy – ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa*, „Człowiek i Środowisko” nr 34 (3–4), s. 81–103.
- Jagielski A., Marczevska B., 2010, *Geodezja w gospodarce nieruchomościami*, t. 2, GEODPIS, Kraków.

- Kijan J., 2007, *Analiza wpływu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na kształtowanie się cen transakcyjnych w obrocie nieruchomościami niezabudowanymi*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 15, nr 3–4, s. 79–89.
- Kozłowski S., Słysz K., Węglowski M., Wierzchowski M., Zastawniak B., Zgud K., 2005, *Vademecum gospodarki przestrzennej*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Nowak M., 2012, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*, CeDeWu.pl, Warszawa.
- Przybecki T., 2007, *Sprzeczność ze studium nie wyklucza warunków zabudowy*, „Czasopismo Nieruchomości”, nr 8 (108), sierpień.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, DzU 2003, nr 164, poz. 1588.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, DzU 2013, poz. 267 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU 2014, poz. 518 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2012, poz. 647 z późn. zm.
- Ziobrowski Z., 2009, *Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy*, „Problemy Rozwoju Miast – Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast”, z. IV/2009, s. 21–25.

Źródła internetowe

<http://www.stat.gov.pl>